

Vergaderjaar 2022–2023

17 050

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

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 604

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2023

Met deze brief beantwoorden wij de bij de regeling van werkzaamheden op 20 december 2022 gestelde vragen over de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) (Handelingen II 2022/23, nr. 37, Regeling van Werkzaamheden). Voor zover deze betrekking hebben op hun werkkterrein doen wij dit mede namens de Staatssecretarissen van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst en de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane. Hieronder wordt op de actuele context van de LSI ingegaan. In bijlage 1 is de werkwijze van de LSI opgenomen. De beantwoording van de vragen van het lid Omtzigt tijdens de regeling van werkzaamheden van 20 december 2022 is opgenomen in bijlage 2.

Iedereen die tijdelijk niet zelf in inkomen kan voorzien, kan een beroep doen op het sociale zekerheidstelsel. Uiteraard zijn aan de toekenning van een uitkering voorwaarden verbonden. De verantwoordelijkheid voor het naleven van de regels in de sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt ligt in eerste instantie bij burgers en bedrijven zelf. De overheid heeft de taak om te controleren dat de naleving goed gaat en gaat daarbij uit van vertrouwen in inwoners en bedrijven. Het is van groot belang voor het draagvlak voor de sociale zekerheid dat iedereen, die een beroep doet op de sociale zekerheid ook ontvangt waar hij of zij recht op heeft¹. Van een onbewuste overtreding van regels wil de overheid leren om de regels duidelijker te maken en helderder te communiceren. Bij bewuste overtreding van regels treedt de overheid op.

¹ Uit de Omgevingsanalyse van najaar 2022 blijkt dat het tegengaan van misbruik van uitkeringen en toeslagen door inwoners zeer belangrijk wordt gevonden, Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW najaar 2022.

Binnen de sociale zekerheid is het samenwerkingsverband LSI opgezet², met als doel om als overheid samen te werken en kennis te delen. Daarin werken de Nederlandse Arbeidsinspectie, de IND, Belastingdienst en dienst Toeslagen, UWV, SVB, de politie³ en het Openbaar Ministerie en ongeveer 170 gemeenten samen. Dat heeft voor inwoners en bedrijven het voordeel dat verschillende delen van de overheid in één keer in plaats van ieder afzonderlijk controleren of de naleving goed gaat.

LSI-projecten worden vaak ingezet in het kader van een bredere wijken-aanpak. In sommige wijken komen sociale en maatschappelijke problemen samen waardoor de leefbaarheid en veiligheid onder druk kan komen te staan. Inwoners kampen met problemen als armoede, kansen-ongelijkheid, onveiligheid en criminaliteit⁴. Deze problemen zijn vaak onderling met elkaar verbonden en vragen om een multidisciplinaire aanpak. Gemeenten kiezen vaak voor een brede en langdurige aanpak van problemen in de wijk, waarbij zorg en ondersteuning worden geboden, en tegelijk wordt opgetreden als regels niet worden nageleefd. In een wijkaanpak worden overheden, woningcorporaties, politie, scholen en maatschappelijke organisaties bij elkaar gebracht. Misbruik van overheidsgeld en -voorzieningen kan een ondermijnend effect hebben op een wijk en kan ook samenhangen met criminaliteit. Een LSI-project is dan een nuttig middel om in te zetten binnen het bredere kader van de wijkaanpak.

Naast projecten in de wijken, wordt in de LSI op landelijk niveau op thema's samengewerkt, zoals bijvoorbeeld in sectoren als de horeca en schoonmaak. Een ander onderdeel is de aanpak van uitbuiting van arbeidsmigranten, waarbij een gemeente bijvoorbeeld informatie uit de BRP inbrengt (veel personen ingeschreven op hetzelfde adres of juist opvallend weinig) en de Nederlandse Arbeidsinspectie informatie over bijvoorbeeld oneerlijke beloning door het uitzendbureau. Achterliggend doel is de verbetering van de leefbaarheid in wijken en bescherming van deze groepen mensen.

Op 1 december 2022 is de evaluatie van het LSI-convenant gestart. In deze evaluatie wordt speciale aandacht besteed aan gegevensuitwisseling. Ook zullen een aantal lopende wijkgerichte projecten doorgelicht worden. Daarnaast zal een extern onderzoek plaatsvinden op basis van casuïstiek uit LSI-onderzoek of alle waarborgen op het gebied van privacy en non-discriminatie in de praktijk toegepast worden. Wij zullen uw Kamer hierover voor de zomer informeren. Hiermee hebben wij u geïnformeerd over de context van het samenwerkingsverband. Voor de meer specifieke vragen verwijzen wij naar de bijlagen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

² LSI-convenant, Stcrt 2017, nr. 20624. In 2017 is de samenwerking tussen de partners geactualiseerd en uitgebreid en is het convenant vernieuwd. De samenwerking is geregeld in artikel 64 van de Wet SUWI.

³ De politie heeft deelname aan de LSI opgezegd vanwege capaciteitsafwegingen en dat afspraken met de politie beter op lokaal niveau gemaakt kunnen worden. Overigens levert de politie geen gegevens in het kader van de LSI.

⁴ Significant (2022), Ondermijnende criminaliteit in kwetsbare wijken in relatie tot arbeidsparticipatie en bestaanszekerheid.

De VNG maakt op verzoek van een gemeente of op eigen initiatief vanuit haar adviserende rol een analyse op wijkniveau van de gemeente. Dit gebeurt op basis van openbare bronnen zoals de Leefbaarometer⁵ en CBS-data. Vervolgens doet de VNG een check bij de overige LSI-partners om na te gaan of er sprake is van een belang van meerdere partners in die wijk. Na weging van de betrokken belangen doet het college van burgemeester en wethouders een voorstel voor de uitvoering van een LSI-project in een wijk. Het projectplan wordt goedgekeurd door het Regionale Platform Fraudebestrijding (RPF)⁶ voor de gezamenlijkheid van de ketenpartners. Vervolgens wordt het projectplan ter informatie naar de LSI-Stuurgroep⁷ gestuurd.

A. Voorbereidende fase (individuele verantwoordelijkheid van een partner)

Binnen een LSI-project verzamelen de deelnemende ketenpartners signalen⁸. Een signaal bestaat normaliter uit een adres en het risico/vermoeden van het overtreden van regels dat aan dit adres is gekoppeld. De ketenpartners hanteren hun eigen interne criteria om tot signalen te komen. Deze worden getoetst door hun eigen Functionaris Gegevensbescherming. Deze hangen rechtstreeks samen met de eisen van een rechtmatige toekenning, voorziening of vergunning. De partners zijn zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij tot signalen komen.

B. Voorbereidende fase (gezamenlijke verantwoordelijkheid partners)

Bij de start van het project worden door de ketenpartners de signalen aangeleverd. Dit doen zij via een beveiligd systeem (e-SWF) in beheer bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. Binnen dit systeem heeft elke ketenpartner een eigen map waarin de signalen worden ge-upload. De ketenpartners hebben alleen toegang tot hun «eigen» map en hebben dus geen inzicht in de aangeleverde gegevens van andere ketenpartners. Wanneer de ketenpartners hun signalen ge-upload hebben, maakt de gemeentelijke projectleider⁹ van het project een overzicht van alle te bespreken adressen waar minimaal twee partners een belang bij hebben.

C. Uitvoerende fase (gezamenlijke verantwoordelijkheid)

Deze adressen worden besproken aan de zogenaamde casustafel¹⁰. Aan de casustafel worden dus alleen de adressen besproken waar meer partners een belang bij hebben. Ten aanzien van het risicoadres wordt het volgende besproken;

⁵ Ministerie van BZK: www.leefbaarometer.nl.

⁶ In de 9 Regionale Platforms Fraudebestrijding komen de partners die samenwerken in het LSI-convenant samen om de regionale contacten en expertise te waarborgen, regionale prioriteiten vast te stellen en projectvoorstellen in het kader van de wijkgerichte aanpak goed te keuren. De RPF's worden voorgezeten door een burgemeester of wethouder van een van de aangesloten gemeenten. Ook de andere gemeenten zijn vertegenwoordigd op het niveau van burgemeester of wethouder.

⁷ In de Stuurgroep hebben de LSI partners zitting op managementniveau, onder voorzitterschap van SZW.

⁸ De belastingdienst kan conform geldende-wet en regelgeving op verzoek fiscale informatie ter beschikking stellen aan de LSI partners.

⁹ De gemeentelijke projectleider opereert onder de verantwoordelijkheid van het College van burgemeester en wethouders.

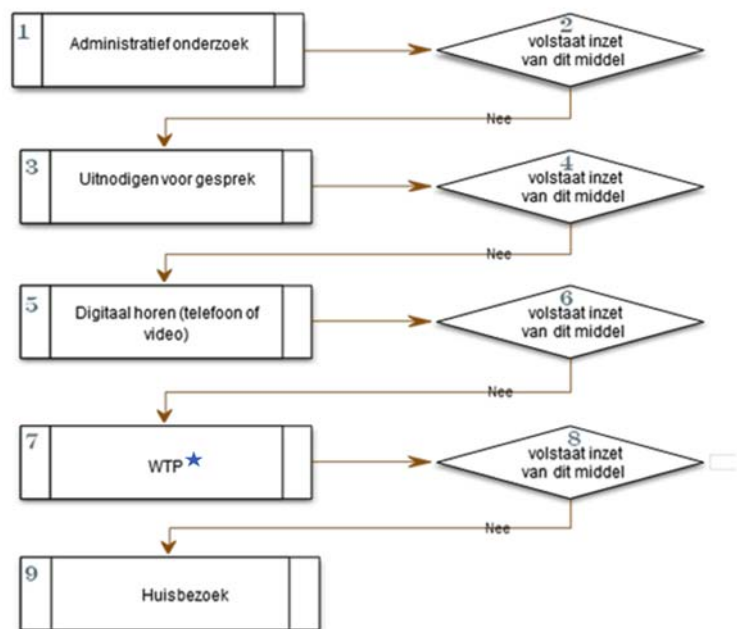
¹⁰ De bespreking aan de casustafel wordt geleid door de gemeentelijke projectleider. Aan de casustafel nemen vertegenwoordigers van de deelnemende partners deel.

- Bestaat voor de partner die het adres heeft aangeleverd het risico nog steeds of zijn de omstandigheden dermate veranderd dat er geen risico/vermoeden meer is (actualisatie)?
- Zijn er andere partners die ook een belang hebben op het risicoadres?
- Welke partners hebben het grootste belang? Deze partners pakken het adres (en een eventueel nader onderzoek) gezamenlijk op.
- Bij de bespreking komt ook aan bod of bijstand van de politie nodig is.
- Welke handhavingsactie, met inachtneming van subsidiariteit en proportionaliteit, eventueel wordt ingezet. Dit wordt besproken zodat de desbetreffende partners de acties op elkaar kunnen afstemmen. Verder onderzoek wordt in de uitvoerende fase opgepakt, na de casustafel.

D. Uitvoerende fase (individuele verantwoordelijkheid)

Als blijkt dat na bespreking geen, of slechts één, ketenpartner een actueel belang bij een bepaald adres heeft dan wordt dit adres niet verder in gezamenlijkheid opgepakt. Onderzoek kan door de betreffende ketenpartner worden uitgevoerd onder eigen verantwoordelijkheid, buiten de LSI om.

In de uitvoerende fase is de schematische werkwijze als volgt:



★ Waarneming ter plaatse. In dit geval: observatie vanaf de openbare weg.

E. Afrondende fase

In de afrondende fase vindt verslaglegging, evaluatie en communicatie over het project plaats. De projectleiding stelt onder verantwoordelijkheid van het College van burgemeester en wethouders een eindrapport op dat ter goedkeuring wordt aangeboden aan het RPF en ter kennisneming aan de LSI stuurgroep. De persoonsgegevens die voor het project worden gebruikt, worden maximaal vier weken na afloop van het project uit de projectomgeving gewist.

Zijn de zwarte lijsten van de Belastingdienst gedeeld?

Wij gaan er van uit dat deze vraag zich richt op het systeem Fraude Signalering Voorziening (FSV). We maken daarbij onderscheid tussen gegevensverstrekking over een grote groep burgers, bijvoorbeeld via een lijst en informatieverstrekking over een individu, bijvoorbeeld op basis van een verzoek van een LSI-partner.

Waar het gaat om de gegevensverstrekking over een grote groep burgers, bleek uit het onderzoek «Gegevensdeling met derden» van PwC dat vier lijsten van burgers en/of FSV registraties (zogenoemde exports) zijn aangetroffen¹¹. Uit het PwC onderzoek bleek niet dat lijsten met FSV-informatie buiten de Belastingdienst zijn verstrekt, dus ook niet in LSI verband.

Waar het de verstrekking van informatie over een individu betreft, bleek uit de pilot met peiljaar 2019 dat er geen aanwijzingen gevonden zijn dat in LSI verband FSV-informatie is verstrekt¹², maar dit veelal ook niet meer te achterhalen is¹³. Uit het hierboven genoemde PwC onderzoek is geen verstrekking in LSI verband geconstateerd. Er kan niet uitgesloten worden dat informatie uit de FSV over een individu is verstrekt naar aanleiding van een regulier verzoek van één van de partners in de LSI. Dit is echter niet te achterhalen en zoals hiervoor genoemd, niet gebleken uit de onderzoeken die zijn gedaan¹⁴.

Voor de verantwoording van het gegevensverkeer in LSI-projecten werken de LSI-partners met een sjabloon voor een DPIA¹⁵ voor de wijkgerichte aanpak. Per project wordt het sjabloon ingevuld om zo tot een op het project toegesneden verantwoording te komen. Daarnaast verantwoorden de deelnemende partijen zelf de wijze waarop zij in hun interne processen tot risicosignalen komen. Zij stellen daartoe individueel per project een DPIA op, gebaseerd op advies van hun eigen Functionaris Gegevensbescherming.

Daarnaast wordt gewerkt aan een bredere DPIA die gebaseerd is op het geheel van de werkprocessen zoals die gehanteerd worden binnen de LSI samenwerking. Zodra de DPIA van de LSI-samenwerking is opgeleverd zal deze aan de Kamer worden toegestuurd. In afwachting van deze aanpassing nemen Toeslagen en de Belastingdienst sinds juli 2021 niet deel aan de nieuwe projecten binnen de LSI-samenwerking¹⁶ omdat de Functionaris Gegevensbescherming van het Ministerie van Financiën in aanvulling op een verantwoording per project een gegevensverantwoording voor het geheel van LSI nodig acht. Zodra de Functionaris Gegevensbescherming van het Ministerie van Financiën positief heeft geadviseerd zal de Belastingdienst weer deelnemen aan nieuwe projecten. Toeslagen heeft een DPIA ontwikkeld voor het interne LSI-proces binnen Toeslagen en gaat parallel daaraan deelname heroverwegen.

¹¹ Kamerstuk 31 066, nr. 957.

¹² Kamerstuk 31 066, nr. 852.

¹³ Kamerstuk 31 066, nr. 816.

¹⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 816.

¹⁵ Data Protection Impact Assessment of Gegevensbeschermingseffectbeoordeling.

¹⁶ Antwoord op Kamervragen van het lid Omtzigt over de LSI (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nrs. 1003 en 1091).

Wat is de definitie van «etniciteit»? In 2009 werd die term in de stukken gedefinieerd.

Etniciteit verwijst naar lidmaatschap van een sociale of maatschappelijke groep die wordt gekenmerkt door een gemeenschappelijke nationaliteit, stam, geloofsopvatting, taal of culturele en traditionele afkomst of achtergrond¹⁷. Etnische afstamming valt onder de discriminatiegrond «ras». Uit EHRM jurisprudentie volgt dat een verschil in behandeling dat enkel of in beslissende mate is gebaseerd op etniciteit en/of ras nooit objectief gerechtvaardigd kan worden.¹⁸

Wat betreft nationaliteit, woonland en registratie als niet-ingezetene: deze worden met regelmaat gebruikt en kunnen van invloed zijn op de rechten die mensen aan Nederlandse en Europese regelgeving kunnen ontleenen. Een voorbeeld waarbij die gegevens relevant zijn is bijvoorbeeld als iemand die in Nederland woont, in Duitsland werkt. Op deze persoon is het Duitse socialezekerheidsstelsel van toepassing. Andersom is het Nederlandse stelsel van toepassing. De verwerking van deze gegevens moet voldoen aan een aantal eisen, zoals een duidelijke wettelijke grondslag, noodzakelijkheid en niet-discrimineren. Om geen enkele twijfel te laten bestaan over het rechtmatig gebruik van nationaliteit in de sociale zekerheid hebben het Ministerie van SZW, UWV en de SVB het gebruik van nationaliteit in kaart gebracht, evenals andere afkomstgerelateerde indicatoren, zoals geboorteland, in wetten, regels, procedures en risicomodellen. Tevens is met behulp van de VNG het gebruik van nationaliteit door gemeenten bij de uitvoering van de sociale zekerheid nagegaan, rekening houdend met het decentrale karakter van de Participatiewet. In de Kamerbrief inventarisatie nationaliteit sociale zekerheid van 6 juli 2021¹⁹ is uit dit onderzoek geconcludeerd dat een directe verwijzing naar nationaliteit en etniciteit niet in risicomodellen gebruikt wordt. Wel zijn er enkele punten ter verbetering gesignaleerd waarbij wetgeving, registratie, dienstverlening of handhaving tot enige vorm van discriminatie hebben geleid dan wel tot onnodige gegevensverwerking. Op deze verbeterpunten zijn direct herstelacties ingezet. Zo bleek bij de SVB op diverse plekken nationaliteit geregistreerd te worden waar dat niet nodig was voor de uitvoering. De SVB heeft dit opgeschoond²⁰.

Naar aanleiding van vragen van het lid Van Baarle (DENK) is een onafhankelijke toets op de inventarisatie van het gebruik van nationaliteit en andere afkomst-gerelateerde indicatoren in de sociale zekerheid toegezegd.²¹ Voor de uitvoering van deze onafhankelijke toets is de Auditdienst Rijk benaderd. Deze plant op het moment dit verzoek in. Dit voornemen is middels de Stand van de uitvoering sociale zekerheid van 21 juni 2022 gemeld aan uw Kamer.²²

Zijn de gegevens van de toeslagenouders in LSI gedeeld?

Vanuit Toeslagen konden signalen over adressen van aanvragers van alle toeslagen worden ingebracht in LSI-projecten. Het is daarmee mogelijk dat burgers die onderzocht zijn in het kader van een LSI-project, later ook als gedupeerd zijn aangemerkt in de toeslagenaffaire. Er is niet gebleken

¹⁷ Discriminatie door risicoprofielen: Een menselijk toetsingskader (2021). College voor de Rechten van de Mens.

¹⁸ EHRM 13 december 2005, nrs. 55762/00 en 55974/00 (Timishev t. Rusland), § 58.

¹⁹ Kamerstuk 26 448, nr. 653.

²⁰ Kamerstuk 26 448, nr. 653.

²¹ Kamerstuk 26 448, nr. 678.

²² Kamerstuk 26 448, nr. 682.

dat aangemelde ouders bij Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen als groep zijn geselecteerd voor aanlevering bij LSI.

In het kader van LSI-projecten hanteerde Toeslagen intern een standaard set aan gegevens die als uitgangspunt wordt gebruikt voor selectie van een risicoadres in het kader van LSI-projecten. De risicoscore uit het risicoclassificatiemodel diende tot medio juli 2020 als één van de elementen om een adres te selecteren in het kader van LSI-projecten. Op dit moment loopt er een extern onderzoek naar het breder gebruik van de risicoscores uit het risicoclassificatiemodel en de mogelijke effecten voor de burger, zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 21 april 2022²³.

Is er een wettelijke basis voor het binnentreden van woningen bij LSI-onderzoeken? Zo ja, welke?

Een huisbezoek en daarmee binnentreden van woningen is bij LSI onderzoeken een uiterste middel. Voor het afleggen van een huisbezoek in LSI verband is een aanleiding nodig en wordt altijd afgewogen of dit bezoek noodzakelijk en proportioneel is (artikel 8, lid 1 EVRM). Een huisbezoek vindt alleen plaats met toestemming van de bewoner, en onder verstrekking van informatie. De wettelijke grondslag tot binnentreden is gelegen in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5:15 Awb), en de grondslag voor het aanwijzen van een toezichthouder.

In de Algemene wet op het binnentreden zijn de inhoudelijke regels voor het binnentreden van woningen geregeld. Deze wet stelt dat personen die bij of krachtens de wet belast zijn met de opsporing van strafbare feiten of enig ander onderzoek bevoegd zijn tot binnentreden met toestemming van de bewoner. Dat geldt dus ook expliciet voor het binnentreden ter controle van de uitkering. Er kan alleen worden afgeweken van toestemming van de bewoner met een machtiging van het OM. Denk aan het binnentreden door de politie, bijvoorbeeld bij concrete verdenkingen van een hennepplantage.

Daarnaast is binnen de sociale zekerheid de concrete bevoegdheid tot het afleggen van huisbezoeken geregeld in de Wet huisbezoeken voor rechtmatigheid uitkering²⁴. Voor het afleggen van een huisbezoek in LSI verband is een concrete aanleiding nodig en wordt altijd afgewogen of dit bezoek noodzakelijk en proportioneel is.

Heeft de Staatssecretaris of de Minister zelf aanwijzingen gegeven om bepaalde LSI-onderzoeken te doen sinds 2003?

Nee, voor zover bekend hebben de achtereenvolgende Staatssecretarissen en Ministers zelf geen aanwijzingen gegeven om bepaalde LSI-onderzoeken te doen sinds 2003. Het selecteren van LSI-projecten gebeurt op initiatief van ketenpartners.

Welke indicatoren zijn er door de jaren heen allemaal gebruikt?

De LSI stelt zelf geen indicatoren op, maar bespreekt aan een casustafel de signalen die door de deelnemende instanties zijn ingebracht.

Deze signalen van de deelnemende instanties hangen rechtstreeks samen met de eisen van een rechtmatige toekenning, zoals bijvoorbeeld te veel vermogen, afwijkend waterverbruik of het aantal ingeschreven personen

²³ Kamerstuk 31 929, A.

²⁴ Kamerstuk 31 929, A https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31929_huisbezoek_voor.

op een adres. Iedere instantie die deelneemt aan een LSI-project is zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop risico-indicaties tot stand komen.

De hierboven beschreven werkwijze verschilt van het zgn. Systeem Risico Indicatie (SyRI), dat gebaseerd was op artikel 65 Wet SUWI. Waar bij SyRI de gegevens van de deelnemende partijen bij elkaar gebracht werden om signalen op te sporen, komen in de hierboven beschreven werkwijze de deelnemende partijen zelf met signalen waarvan zij denken dat er iets aan de hand zou kunnen zijn. Vervolgens worden deze signalen besproken door de betrokken partijen. Dit is mensenwerk, geen geautomatiseerd proces. Bij elke vervolgstap door het interventieteam moet daarbij rekening worden gehouden met de grondbeginselen van de AVG: transparantie, noodzakelijkheid, doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit.