

Vergaderjaar 1997–1998

25 242

Toezicht op de uitvoering van de Algemene bijstandswet

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELE- GENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 maart 1998

Inleiding

Naar aanleiding van het debat over de Algemene bijstandswet op 21 januari jl. heeft uw Kamer een tweetal moties aangenomen van respectievelijk het lid mevrouw Van Blerck-Woerdman (25 242 nr. 3) en de leden Van Dijke, Van Blerck-Woerdman en Van der Vlies (25 242 nr. 5). De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werd verzocht uw Kamer te informeren over **de stand van zaken van de fraude in de Abw over het jaar 1996** en daarbij diens standpunt te geven. Tevens werd verzocht informatie te geven over de uitkomsten van het overleg van de minister met het Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs. Ten slotte is verzocht te onderzoeken of gemeenten over voldoende middelen beschikken om een adequate fraudebestrijding te realiseren en, indien de uitkomsten van dit onderzoek daartoe aanleiding geven, de verstrekking van extra middelen voor fraudebestrijding in overweging te nemen. Ik attendeer erop dat de nota «Stand van zaken gegevensuitwisseling in de bijstandssector met andere sectoren» d.d. 4 maart aan Uw Kamer is aangeboden. Deze nota is toegezegd in het wetgevingsoverleg over het debiteurenbeleid op 24 november 1997.

Essentie fraude en fraudebestrijding 1996

In 1996 werden ruim 16 500 gevallen van bijstandsfraude door sociale diensten vastgesteld. Een groot deel daarvan is afkomstig van de controle van de zogenoemde belastingsignalen.

Het totaal aantal formatieplaatsen t.b.v. sociaal rechercheurs en bijzonder controleurs (deze laatste zonder opsporingsbevoegdheid) bedroeg in 1996 623. Wordt daarbij geteld het aantal van de functie «bijzonder onderzoek» afgesplitste functies dat wél specifiek op fraudebestrijding is ingezet, dan bedraagt het totaal aantal speciaal op fraudebestrijding

ingezette functies binnen de uitvoering van de Abw 781. Dit is nagenoeg gelijk aan het aantal in 1995 en het aantal in 1997.

Beleidsmatig besteedden in 1996 nagenoeg alle gemeenten aandacht aan fraudebestrijding in hun beleidsplannen 1996. Wel is duidelijk dat deze «eerste generatie» beleidsplannen nog tamelijk formeel waren opgezet en ingevuld. Kwantitatieve doelstellingen evenals analyses van de lokale situatie en risico's ontbraken nog vaak. De wettelijke voorschriften m.b.t. rechtmatigheid en fraudebestrijding werden in het merendeel van de plannen wel aangegeven, maar een integrale aanpak op basis van risicoanalyse ontbrak vaak.

Bevindingen fraude en fraudebestrijding 1996

Onderstaand schets ik op een aantal belangrijke onderwerpen de fraude-ontwikkelingen in 1996. Meer gedetailleerde informatie is opgenomen in de bijlagen.¹

Gemeentelijke beleidsaandacht voor fraudebestrijding

Uit toezichtsonderzoek naar de beleidsplannen voor 1996 komt een gedifferentieerd beeld naar voren. In bijna 60% van de onderzochte gemeenten ontbreekt geen van de in de wet voorgeschreven elementen m.b.t. rechtmatigheid en fraudebestrijding. In de overige ruim 40% is er sprake van een niet volledige beschrijving van te leveren informatie door cliënten of een aanduiding van een wettelijk voorschrift zonder verdere specificatie.

Wel wordt, waar de te leveren informatie niet uitputtend wordt beschreven, het plan aangevuld met een bepaling «dat voorts alle voor het recht op uitkering relevante gegevens verstrekt moeten worden». Specifieke fraudeduidingen in de plannen hebben vooral betrekking op gegevensvergelijking met andere instanties en cliëntenvoorlichting over fraude (in 88% van de plannen). In 81% van de onderzochte plannen wordt aangegeven dat bij de strafrechtelijke of bestuurlijke afdoening van fraude de Richtlijn sociale zekerheidsfraude wordt gevolgd. Daarnaast heeft bijna driekwart van de gemeenten in de steekproef haar terugvorderingsbeleid ook m.b.t. fraude beschreven. Nagenoeg al deze gemeenten eisen in principe volledige terugbetaling.

Van de onderzochte gemeenten geeft 60% aparte aandacht aan het omgaan met tips.

Ten slotte geeft 87% van de gemeenten aandacht aan het instrument huisbezoek.

In de onderzochte plannen zijn met name de lokale analyse van problemen in het kader van de fraudepreventie en -bestrijding alsmede het formuleren van concrete kwantitatieve doelstellingen nog onvoldoende ontwikkeld. Van een integrale cyclus op basis van probleem-analyse, beleidskeuzes, uitvoering en systematische gegevensvastlegging van resultaten is nog te weinig sprake. Veel gemeenten onderkennen dit wel door hun eerste beleidsplan als «groei-model» te typeren.

Opgespoorde uitkeringsfraude in de Abw in 1996

Allereerst verwijs ik hier naar de Voortgangsrapportage Fraudebestrijding 1997 die in januari jl. aan het parlement is aangeboden, en naar de Financiële Verantwoording over 1996 van mijn ministerie die in augustus 1997 aan het parlement is aangeboden.

Beide stukken schetsen de belangrijkste ontwikkelingen in de opgespoorde fraude in zowel de gemeentelijke als de sociale verzekerings sfeer over de jaren t/m 1995. De financiële verantwoording bevat een aantal kwantitatieve gegevens over opgespoorde uitkerings- en

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

premiefraude. Onderstaand worden in aanvulling daarop de belangrijkste bevindingen over de opgespoorde uitkeringsfraude in de Abw over 1996 weergegeven. Vermeld zij ten slotte dat in de Financiële Verantwoording 1997 van SZW ook gegevens over uitkeringsen premiefraude zullen zijn opgenomen.

In 1996 zijn volgens de voorlopige cijfers van het CBS ruim 16 500 gevallen van bijstandsfraude door sociale diensten opgespoord en aan het CBS gemeld. Circa 80% daarvan betreft witte-inkomstenfraude welke voornamelijk is opgespoord via gegevensuitwisseling van sociale diensten met de Belastingdienst en met ziekenfondsen. Deze fraude is van relatief korte duur en kent per geval een relatief laag fraudebedrag. De overige vormen van fraude hebben vooral betrekking op het verzwijgen van zwarte inkomsten, partnerfraude en het opgeven van een onjuiste woonsituatie.

Deze fraude is voornamelijk aan het licht gekomen via onderzoek vanuit de sociale dienst of de sociale recherche, tips van derden en van Justitie. Dergelijke vormen van fraude kennen een relatief lange fraudeduur en hoge fraudebedragen; deze fraudevormen zijn goed voor 45% van het opgespoorde fraudebedrag.

Bij de opgespoorde fraudegevallen was er in bijna 20% van de gevallen aanleiding om de uitkering aan te passen aan de feitelijke situatie dan wel te beëindigen. Vermeld zij hier dat het bij deze aanpassingen van de uitkering níet gaat om het treffen van een sanctie of terugvorderen! Een deel van de betrokken personen had namelijk op het moment van ontdekking geen uitkering meer, een ander deel had op het moment van ontdekking reeds de juiste uitkering (bijvoorbeeld het jaar daarvoor een ontorechte woonsituatie opgegeven, inmiddels zelf hersteld). Deze twee categorieën vormen de 20 procent aangepaste c.q. beëindigde uitkeringen in het totaal van opgespoorde fraudegevallen.

Bij fraude die is opgespoord naar aanleiding van tips van derden en Justitie is in ruim de helft van de gevallen de uitkering aangepast dan wel beëindigd.

In ongeveer 40% van de opgespoorde fraudegevallen is in 1996 aangifte gedaan, bijna 15% heeft een administratieve sanctie gekregen en in ruim 45% is een waarschuwing gegeven of is geen vervolgactie ondernomen. Bij dat laatste percentage speelt een rol dat ook de reeds beëindigde uitkeringen hierin meetellen. In geval van beëindigde uitkeringen kon in 1996 nog geen sanctie worden gegeven. Met de invoering van de Wet Boeten is dit veranderd; ook bij reeds beëindigde uitkeringen kan een boete worden opgelegd. Sancties en aangifte komen in 1996 relatief vaker voor bij hogere fraudebedragen en fraude van recentere datum. Bij fraude opgespoord n.a.v. tips van derden, de sociale recherche en de bedrijfsvereniging is relatief vaker aangifte gedaan dan bij fraude opgespoord naar aanleiding van andere signalen.

Ten opzichte van 1995 is het aantal opgespoorde fraudegevallen in 1996 met circa eenderde gedaald. De verklaring hiervoor kan, voorzover nu kan worden nagegaan, vooral in de sfeer van de belastingsignalen en in de invoering van de Abw worden gezocht. Voor een nader overzicht wordt verwezen naar bijlage 1.¹

De invoering van de Abw in 1996 heeft naar mag worden aangenomen een preventief effect gehad op de instroom door versterking van de poortwachtersfunctie en een correctief effect op een deel van de lopende uitkeringen door de herbeoordelingen. Het aantal sociaal rechercheurs is in 1996 nagenoeg gelijk gebleven aan het aantal in 1995.

De daling in het aantal opgespoorde fraudegevallen in 1996 trad voornamelijk op bij de belastingsignalen. Waarschijnlijk is dit deels het gevolg van het wegwerken van de voorraad belastingsignalen uit eerdere jaren

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

wat in 1994 en 1995 tot een tijdelijke piek in het aantal opgespoorde fraudegevallen heeft geleid. Voor een gedetailleerder beeld van de afhandeling van belastingsignalen wordt verwezen naar bijlage 2.¹

Regionale interdisciplinaire fraudeteams

In het bijstandsakkoord van september 1993 tussen het kabinet en de VNG is neergelegd dat er door de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Rif's) worden opgezet. Sinds april 1996 is daaraan toegevoegd op experimentele basis gedurende drie jaar het Rif-Twente (bijlage 5).¹

De vijf Rif's vormen ieder een samenwerkingsverband waarin verschillende instanties participeren. Vaste participanten zijn gemeentelijke sociale diensten, uitvoeringsinstellingen, Belastingdienst, regiopolitie, Openbaar Ministerie en arbeidsinspectie.

De organisatorische vormgeving bij de Rif's is vrijwel identiek van opzet.

Binnen elk Rif functioneren een stuurgroep (verantwoordelijk voor strategische en beleidsvragen), een beheersgroep (verantwoordelijk voor de tactische beslissingen en de operationele uitvoering) en verschillende projectgroepen voor het uitvoeren van de gekozen onderzoeksobjecten.

Meerwaarde Rif's

Uit het (concept)-evaluatierapport Rif's van het Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen (ITS), dat binnenkort wordt opgeleverd, blijkt dat de meerwaarde van de Rif's gezien wordt in de vruchtbare samenwerking. Door de samenwerking ontstaat er volgens de Rif's meer «kracht» dan bij een onderzoek door alleen een sociale dienst of uitvoeringsinstelling. De ervaring is dat hierdoor intensievere vormen van controle en opsporing van «zwarte» fraude kunnen worden aangevat.

Rif-onderzoeken blijken voor de deelnemers aan de Rif ook een effectief middel te zijn om onderzoeken te doen die de partners afzonderlijk zouden laten liggen omdat het voor ieder van hen een te kleine zaak is. Het Rif-optreden vormt daarmee een duidelijke aanvulling op monodisciplinair optreden en is als zodanig te zien als een versterking van de fraudebestrijding.

Daarnaast functioneren de Rif's als leerschool voor medewerkers van alle participerende instanties. Er ontstaat inzicht in de eigen organisatie en de waarde van de eigen bestanden. Er is een voortdurende ontwikkeling van werkwijzen, methoden en instrumenten ter voorkoming en bestrijding van fraude. Netwerkvorming bevordert onderlinge uitwisseling van deskundigheid (kruisbestuiving). Deze kennis over samenwerking kan ook ingezet worden ter ondersteuning van andere projecten. Hierbij is bijvoorbeeld te noemen de vorming van de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) waar het primaire proces start en samenwerking tussen de diverse uitvoeringsinstanties plaatsvindt. De Rif's kunnen hierbij via consult en advies een waardevolle steun verlenen.

De voorbeeldwerking van de Rif-onderzoeken is een belangrijk signaal voor de burger dat de overheid werk maakt van fraudebestrijding.

Rif-onderzoek in een branche heeft zichtbaar repercussies op de bereidheid van ondernemers en anderen tot compliance aan de wet (toename van aanmelding van bedrijven, premie- en belastingafdrachten). Ik onderken zeker deze bij de participanten opgetekende meerwaarde. In mijn conclusies aan het eind van mijn brief geef ik aan langs welke lijn met deze bevindingen rekening gehouden kan worden.

Sociale recherche

De formatie van de sociale recherche inclusief de daarvan verbijzonderde

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

functies is al vanaf 1995 stabiel. In 1995 bedroeg de totale formatie 787 en in 1996 781. Op basis van een meting in februari 1998 bij een steekproef van gemeenten is het aantal formatieplaatsen voor 1997 met een grote mate van waarschijnlijkheid geraamd op 767 en voor 1998 op 793 (bijlage 3)¹.

De werkvoorraad van de sociale recherche als geheel bedroeg begin 1996 ruim 28 800 onderzoeken naar vermoedens van fraude, tegen 21 500 begin 1995. Deze stijging is voornamelijk veroorzaakt door een forse stijging van de werkvoorraad bij de grootste gemeenten. De werkvoorraad per bijzonder onderzoeker was per 1 januari 1996 gemiddeld 57 onderzoeken tegen gemiddeld 46 per 1 januari 1995. Ook deze stijging is hoofdzakelijk veroorzaakt door de stijging in de grootste gemeenten. Deze plaatselijke druk wordt bevestigd in het gesprek dat met de landelijke vertegenwoordiging van sociaal rechercheurs is gevoerd. Daarin is aangegeven dat er te weinig capaciteit zou zijn voor o.a. de aanpak van zwarte fraude, omdat de nadruk op verwerking van witte fraudesignalen is komen te liggen. Reeds eerder is vanuit het toezicht uitgedragen dat waar dit noodzakelijk blijkt, er sprake kan zijn van een prioriteitsstelling op basis van een geloofwaardige aandacht voor alle typen fraudes, dus niet alleen de nadruk op witte fraudesignalen. In het overleg is benadrukt en door mij onderschreven dat er meer gebruik gemaakt zou moeten worden van de know how en werkmethoden van de sociale recherche in het primaire uitvoeringsproces. Ook de in Rif-verband opgedane kennis kan goed in het uitvoeringsproces van de sociale dienst worden ingezet. De kennis en ervaringen van de sociale recherche moeten preventief worden gebruikt in de uitvoeringsorganisatie. Ook aan de orde kan komen de bepaling of de bevoegdheden van de sociale recherche zouden moeten worden uitgebreid. Dit wordt betrokken bij de voorstellen voor intensiveringstrajecten die momenteel worden ontwikkeld in overleg tussen het ministerie van Justitie en SZW.

Conclusies

De wet, nadere regelgeving en materiële voorzieningen geven met het oog op het voorkomen en bestrijden van fraude reeds veel handvatten voor de uitoefening van de «poortwachtersfunctie» die in de praktijk goed toepasbaar zijn. Sociaal rechercheurs geven aan dat eerder dan uitbreiding van hun apparaat een betere integratie van de know how en werkwijze in het uitvoeringsproces van belang is. Daarnaast zijn er nog mogelijkheden op het vlak van de samenwerking met andere instanties en ten aanzien van de breedte van de opsporingsbevoegdheid zichtbaar geworden. Het gebruik maken van elkaars functionele capaciteiten en professionele know how, zoals bijvoorbeeld in de Regionale interdisciplinaire fraudeteams, kan beter en vaker gebeuren; aanwezige middelen, informatie en specialistische kennis in en over het uitvoeringsproces kunnen nog beter en slimmer op elkaar aansluiten.

Voorts wordt beleidsmatig onderkend dat de eerste beleidsplannen wél alle aanzetten voor rechtmatigheid en fraude-aandacht omvatten, maar ook dat de plannen nog veel meer, op basis van analyse en risico-bepaling, bestuurlijke prioriteiten m.b.t. de fraudebestrijding moeten aangeven inclusief concrete doelstellingen waarop gemeten en geëvalueerd moet worden. Deze cyclus zal het komende jaar een concreet onderzoekspunt in het toezicht worden.

Waar er vernieuwende ideeën ontstaan om fraude nog beter te bestrijden, zal zo mogelijk ondersteuning worden verleend.

Ik ben bereid de motie Van Dijke c.s. langs deze lijn uit te voeren. Derhalve wordt thans nagegaan:

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

- welke knelpunten in individuele (met name grote) gemeenten vergroting van effectiviteit van fraudebestrijding in de weg staan;
- langs welke weg de wenselijk geachte verbetering van het uitvoeringsproces kan worden bevorderd;
- hoe de inzet van regionale interdisciplinaire fraudeteams in de komende kabinetsperiode zal worden voortgezet en geïntensiveerd.

Ik zal u hierover rapporteren aansluitend bij het in de Voortgangsrapportage 1997 aangegeven voornemen.¹

In dit verband wordt, in samenspraak met het ministerie van Justitie, gewerkt aan een reeks intensiveringen op het fraudebestrijdingsterrein die een nieuwe aanpak in zich kunnen hebben:

- in het kader van de evaluatie van de Wet op de identificatieplicht wordt de mogelijkheid van verruiming van de bevoegdheden van de sociale recherche bezien;
- plannen tot versterking van de Rif's worden onderzocht;
- er wordt integraal gezocht naar kwaliteitsverbetering van de fraudebestrijding zoals hiervoor beschreven;
- de mogelijkheid wordt onderzocht om de controle op relevant vermogen in het kader van de Abw te intensiveren;
- binnen het rijkstoezicht op de Abw zal concreet worden gewerkt aan een kwaliteitsslag gericht op de uitvoering die binnen drie jaar een aanmerkelijke verbetering van deze uitvoering tot stand dient te brengen, uitgaande van de beginselen van medebewind en partnerschap.

Op het moment dat afzonderlijke resultaten van onderzoeken in het kader van de instrumentontwikkeling feitelijk in de uitvoering kunnen worden aangewend, zal ik u tijdig over mijn bevindingen informeren. Van belangrijke onderzoeksresultaten, zoals het lopende onderzoek naar de feitelijke omvang van de fraude op het terrein van de Abw en de sociale verzekeringen, wordt u separaat op de hoogte gesteld.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

¹ Dit zal zodanig tijdig (dienen te) geschieden dat met de uitkomsten ook rekening kan worden gehouden in het kader van de kabinetsformatie.