

Vergaderjaar 2017–2018

17 050

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

Nr. 542

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2018

Aanleiding

Tijdens het ordedebat van 6 maart jl. is bij initiatief van het lid De Jong (PVV) door uw Kamer aan de Minister van SZW en aan mij gevraagd om een brief en een debat over bijstandsfraude door vermogende Turkse Nederlanders (Handelingen II 2017/18, nr. 57, item 26). Met deze brief wil ik tegemoet komen aan dat verzoek.

Vanwege de reikwijdte van het onderwerp verbreed ik deze brief naar vermogensonderzoek in het buitenland vanwege vermogensfraude in de bijstand in het algemeen. Ik ga hierbij ook in op de casuïstiek van de bijstandsfraude door vermogende Turkse Nederlanders, welke de aanleiding is geweest van het verzoek van uw Kamer. Ik schets hierbij het gehele proces van vermogensonderzoek in het buitenland, benoem welke knelpunten gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties hierbij ervaren en geef ook aan welke oplossingen mij daarbij voor ogen staan. Goede en efficiënte handhaving is een randvoorwaarde voor een werkend stelsel van sociale zekerheid zoals de Minister en ik hebben aangegeven in de SZW handnavingskoers 2018–2021 die op 9 april jl. is aangeboden aan uw Kamer (Kamerstuk 17 050, nr. 541).

Bij een aanvraag tot algemene bijstand moet de aanvrager aan het college uit eigen beweging of op verzoek melding doen van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Dit is vastgelegd in de Participatiewet, artikel 17, eerste lid (inlichtingenplicht), en artikel 17, tweede lid (medewerkingsplicht). Men moet dus ook melden of men over middelen beschikt die van invloed kunnen zijn op de toekenning van de bijstandsuitkering. Onder deze middelen vallen ook vermogen of onroerend goed, zoals blijkt uit artikel

34 Participatiewet. De inlichtingenplicht geldt niet alleen bij de aanvraag, maar ook gedurende de bijstandsuitkering.

Handhaving van Nederlandse wetgeving in het buitenland is in het algemeen complexer dan in Nederland. Niet altijd kan voor het verkrijgen van noodzakelijke informatie teruggevallen worden op betrouwbare basisregistraties en gegevensuitwisseling. Onderzoek ter plaatse is dan vereist, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de lokale omstandigheden zoals de medewerking van lokale overheden.

Opbouw van deze brief

Onderzoek naar vermogensfraude in de bijstand kent de volgende (vier) fasen, waarlangs ook deze brief is opgebouwd:

1. Het selecteren door de gemeente¹ van bijstandsgerechtigden naar wie vermogensonderzoek wordt gedaan door middel van steekproeven en op basis van indicatoren en signalen.
2. Het uitvoeren van de onderzoeken ter plaatse op basis van de aangeleverde dossiers door het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).
3. Het al dan niet vast kunnen stellen van vermogen van belanghebbende in het desbetreffende land.
4. Het door de gemeente of SVB genomen besluit met betrekking tot vaststelling van het schenden van de inlichtingenplicht door de bijstandsgerechtigde na vaststelling van vermogensfraude.

Bovenstaande fasen worden hieronder uitgewerkt.

1. Het selecteren door de gemeente van bijstandsgerechtigden naar wie vermogensonderzoek wordt gedaan door middel van steekproeven en op basis van indicatoren en signalen.

De gemeente kan onderzoek instellen naar de juistheid en volledigheid van verstrekte gegevens en zo nodig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van het recht op bijstand. Zowel bij de aanvraag van een bijstandsuitkering als gedurende de bijstandsuitkering is het de expliciete bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het college om de naleving van de inlichtingenplicht en medewerkingsplicht door de bijstandsgerechtigde te handhaven. Dit geldt ook voor onderzoeken naar inkomen en vermogen in het buitenland.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft in verschillende zaken uitspraken gedaan over de onderzoeksmethoden die gemeenten hanteren bij het opsporen van bijstandsfraude. In deze afzonderlijke uitspraken oordeelt de CRvB over de vraag of het uitgevoerde onderzoek al dan niet in strijd is met het verbod op discriminatie. De CRvB reikt op haar website enkele uitgangspunten voor deze onderzoeksmethoden aan welke gemeenten kunnen hanteren.²

Zo kunnen gemeenten te allen tijde onderzoeken of mensen terecht (volledige) bijstand ontvangen en hoeven gemeenten onderzoek niet op alle bijstandsgerechtigden toe te passen en ook niet op dezelfde manier,

¹ Voor gepensioneerden met recht op bijstand in de vorm van Aanvullende inkomensondersteuning voor ouderen (AIO) gaat het om de Sociale Verzekeringsbank (SVB) in plaats van gemeenten.

² Uitgangspunten CRvB: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Centrale-Raad-van-beroep/Nieuws/Paginas/Wat-is-toegestaan-bij-onderzoek-naar-bijstandsfraude-in-het-buitenland.aspx>.

omdat dergelijk onderzoek kostbaar is. Daarom mogen gemeenten gebruikmaken van indicatoren en signalen, waarbij bijvoorbeeld gekeken wordt naar veelvuldig bezoek aan hetzelfde land. Dit kan blijken op basis van de plicht die een bijstandsgerechtigde heeft om verblijf in het buitenland te melden en indien gewenst uit te overleggen reisdocumenten. Het onderzoek mag gebaseerd zijn op het criterium «een ander land van herkomst dan Nederland», maar onderzoek naar bijstandsgerechtigden van slechts één nationaliteit mag niet, omdat dat in strijd is met het discriminatieverbod. Op 5 juni 2018 heeft de CRvB uitspraak gedaan in een vijftal zaken waarbij de wijze waarop het vermogensonderzoek door de gemeente Utrecht heeft plaatsgevonden niet in strijd is met het discriminatieverbod.³

Gemeenten mogen uitkeringsgerechtigden vragen hun buitenlandse identificatienummer te verstrekken om onderzoek te kunnen verrichten. Bijstandsgerechtigden moeten namelijk meewerken aan onderzoek naar het inkomen en vermogen. De CRvB heeft recent in een aantal beroepszaken geoordeeld dat uitkeringsgerechtigden met een AIO-uitkering die dit nummer niet aan de SVB verstrekten, de medewerkingsverplichting schenden.⁴

De gemeente kan een belanghebbende van een bijstandsuitkering een machtiging laten ondertekenen. Met een machtiging geeft de belanghebbende toestemming voor het doen van onderzoek in buitenlandse registers.

Soms willen buitenlandse instanties alleen gegevens verstrekken als de belanghebbende expliciet toestemming heeft gegeven met een machtiging die voldoet aan de vormeisen van het betreffende land. Een machtiging kan er voor zorgen dat onderzoekers in het buitenland gemakkelijker toegang krijgen tot niet-openbare bronnen.

Door het IBF wordt in samenwerking met Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN) van de VNG, de SVB en Divosa gewerkt aan een actualisatie van de handreiking aan gemeenten over de wijze waarop onderzoek kan worden gedaan conform de uitgangspunten van de CRvB. Deze dient in het najaar van 2018 gereed te zijn.

2. Het uitvoeren van de onderzoeken ter plaatse op basis van de aangeleverde dossiers door het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) en door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

Gemeenten kunnen voor de uitvoering van internationale vermogensonderzoeken gebruik maken van het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF). Deze onderzoeken zet IBF uit bij de SVB in die landen waar de SVB vertegenwoordigd is middels een Bureau voor Sociale Zaken (Spanje, Suriname, Turkije, Marokko). Voor de overige landen maken IBF en SVB gebruik van lokale contactpersonen. Het netwerk van lokale contactpersonen wordt door IBF en SVB gezamenlijk onderhouden en uitgebreid voor landen waar nog geen mogelijkheden tot onderzoek zijn.

Als een gemeente een onderzoekaanvraag bij het IBF indient, moeten in de aanvraag de volgende zaken duidelijk zijn:

- de onderzoeksvraag;
- de noodzaak van onderzoek;
- de aanwijzingen voor inkomen of vermogen;
- de bevindingen uit het dossieronderzoek;

³ Zie ECLI:NL:CRVB:2018:1541 t/m ECLI:NL:CRVB:2018:1545

⁴ Zie onder meer ECLI:NL:CRVB:2018:804.

- de uitkomsten van eventueel reeds gedaan vooronderzoek in Nederland.

Het IBF beoordeelt of het vooronderzoek en de door de gemeente verzamelde gegevens genoeg zijn om een onderzoek te starten. Het IBF is onderdeel van het UWV, en diens taak als het coördinatiepunt voor gemeenten voor grensoverschrijdende uitwisseling van fraude-informatie vloeit voort uit artikel 30, vijfde lid, onder b, van de wet SUWI. Ook de taak van de SVB is vastgelegd in de wet SUWI en vloeit voort uit artikel 34, tweede lid als het gaat om het verrichten van diensten voor het gegevensverkeer buitenland. De genoemde artikelen stellen echter slechts de taak voor het UWV en de SVB, maar geven geen verplichting voor gemeenten om hier gebruik van te maken. Zoals ik eerder heb toegezegd bij de beantwoording op Kamervragen over dit onderwerp wil ik de bekendheid met het IBF en de SVB bij gemeenten en de samenwerking tussen het IBF, de SVB en gemeenten verbeteren.

3. Het al dan niet vast kunnen stellen van vermogen van belanghebbende in het desbetreffende land.

In 2016 en 2017 zijn voor gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties respectievelijk 2.110 en 1.919 IBF opdrachten uitgevoerd. Naast vermogensonderzoeken betreft het ook informatie- en verificatieverzoeken. De landen waar het IBF in 2017 (vermogens)onderzoeken heeft uitgezet zijn: Armenië, België, Bonaire, Bosnië, Bulgarije, Curaçao, Dominicaanse Republiek, Duitsland, Egypte, Engeland, Filipijnen, Griekenland, Hongarije, India, Italië, Kosovo, Marokko, Oekraïne, Polen, Roemenië, Rusland, Servië, Slowakije, Spanje, Suriname, Thailand, Turkije en Zuid Afrika. In 2016 hebben onderzoeken, uitgezet via het IBF voor € 6,3 miljoen en in 2017 voor € 3,4 miljoen aan buitenlands vermogen achterhaald. Ter indicatie: het IBF geeft aan dat het aandeel van Turkije hiervan € 3,2 miljoen resp. € 1,4 miljoen was.

In het kader van AIO onderzoeken door de SVB geeft de SVB aan dat voorts in Turkije in 2016 voor € 8,6 miljoen en in 2017 voor € 3,8 miljoen aan buitenlands vermogen is achterhaald. Overige (niet attaché) landen waar de SVB in 2016 en 2017 onderzoeken in het kader van de AIO heeft uitgezet via het netwerk van lokale contactpersonen zijn: Aruba, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Curaçao, Duitsland, Griekenland, Groot-Brittannië, Hong Kong, Italië, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Polen, Portugal en Servië. In 2016 zijn 80 en in 2017 iets meer dan 100 AIO onderzoeken op deze manier uitgezet. In bijvoorbeeld Bulgarije en Griekenland zijn via deze contactpersonen totaal 30 AIO onderzoeken uitgevoerd waarbij in 14 gevallen verzwegen vermogen is achterhaald.

In de meeste landen verlopen de vermogensonderzoeken zonder problemen. In Polen worden bijvoorbeeld vermogensonderzoeken uitgevoerd voor het IBF door een lokaal contactpersoon en vermogensonderzoeken in Spanje worden uitgevoerd door medewerkers van het Bureau voor Sociale Zaken van de SVB op de ambassade in Madrid. In enkele landen is vermogensonderzoek gecompliceerder. In Turkije vindt voornamelijk onderzoek plaats door middel van het raadplegen van openbare bronnen. Met Marokko zijn afspraken gemaakt over de wijze van uitvoeren van vermogensonderzoeken op Marokkaans grondgebied. Vorig jaar was de medewerking van Marokko vanwege de gecompliceerde diplomatieke relatie tot stilstand gekomen. Sinds 2018 wordt weer informatie verkregen. De voortgang van de informatie-uitwisseling blijft een punt van aandacht. Nederland staat in nauw contact met de Marokkaanse autoriteiten om er zorg voor te dragen dat spoedig op alle openstaande dossiers informatie wordt verkregen. Zo heeft de Minister van Buitenlandse Zaken tijdens zijn bezoek aan Marokko op 20 april jl.

aandacht gevraagd voor de spoedige informatieverstrekking op de openstaande dossiers. Ook de Nederlandse ambassadeur in Marokko staat hierover in nauw contact met de Marokkaanse autoriteiten.

4. Het door de gemeente genomen besluit met betrekking tot vaststelling van het schenden van de inlichtingenplicht door de bijstandsgerechtigde na vaststelling van vermogensfraude.

Wanneer niet gemeld vermogen in het buitenland geconstateerd wordt, moet het recht op uitkering worden herzien. Het college vordert de kosten van bijstand terug voor zover bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is ontvangen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht. Ook legt het college een bestuurlijke boete op van ten hoogste het benadelingsbedrag wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht. Tevens kan het college het recht op bijstand opschorten, herzien en intrekken wanneer iemand niet meewerkt om aan de gemeente de juiste gegevens te verstrekken om het recht op bijstand vast te stellen.

Knelpunten in de besluitvorming bij de uitvoering door gemeenten

Knelpunten die gemeenten en SVB hierbij aangeven zijn dat het bedrag van de terugvordering en de bestuurlijke boete als schuld wordt afgetrokken van het geconstateerde vermogen van de gerechtigde. Daardoor kan het vermogen van betrokkene onder de vermogensgrens komen te liggen. Dit betekent dat betrokkene weer recht heeft op algemene bijstand en dat de bijstandsuitkering wordt voortgezet. Bij een bijstandsuitkering is na toerekening van de ophogingscomponenten echter geen dan wel een zeer beperkte beslagruimte, waardoor verrekening van de fraudeschuld met de uitkering zeer beperkt mogelijk is.

Ik vind dit een probleem. Fraude mag immers niet lonend zijn. Daarom onderzoek ik momenteel in overleg met gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties of de Participatiewet hierop aangepast kan worden.

Tot slot

Voor het draagvlak van de sociale zekerheid is het belangrijk dat alleen die mensen toegang hebben tot de bijstand, die niet over andere middelen beschikken voor de noodzakelijke kosten van het bestaan. Daarom is het belangrijk dat gemeenten bij het handhavingsbeleid onderzoek kunnen doen. Ook in het buitenland, hoe complex dat soms ook is. En dat gemeenten vervolgens ook maatregelen kunnen nemen. Waar nodig en mogelijk faciliteer ik de gemeenten daarbij.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark