

HOE ZET DE GEMEENTE GEGEVENS VAN HET INLICHTINGENBUREAU IN BIJ HET HANDHAVEN OP UITKERINGEN?



Voor u ligt het eerste advies van de ethische commissie voor data en technologie van de gemeente Groningen. Deze onafhankelijke commissie adviseert het college gevraagd en ongevraagd over ethische vraagstukken rondom het gebruik van data en technologie.

Dit eerste advies is een gevraagd advies, ingediend door wethouder Eikenaar. Het gaat over de vraag hoe de gemeente data van het Inlichtingenbureau gebruikt bij het naleven van de Participatiewet. In dit verslag leest u meer over de casus, onze aanpak bij het bespreken van de casus en tot slot onze adviezen.

Aanleiding

Het college moet een nieuw Nalevings- en Handhavingsbeleidsplan Participatiewet vaststellen. Dit plan gaat over de manier waarop de gemeente nagaat of inwoners recht hebben op een bijstandsuitkering. Hierbij wordt veel gebruikt gemaakt van gegevens over inwoners. Het college heeft ons, de ethische commissie data en technologie, daarom gevraagd om advies te geven over hoe de gemeente met deze gegevens omgaat.

Aanpak

Het hele (concept)beleidsplan vonden we te groot om als casus te bespreken. Daarnaast gaat het om een maatschappelijk relevant vraagstuk, waar veel over te zeggen is. Het gevaar van zo'n brede en grote vraag is dat een eventueel advies ook breed en algemeen wordt, en daarmee te nietszeggend. Daarom hebben we ervoor gekozen deze brede vraag klein te maken. Dit is gedaan door te kijken naar hoe de gemeente omgaat met informatie over vermogen van inwoners met een bijstandsuitkering. Het voordeel van deze aanpak is dat de casus zeer concreet is.

Dit maakt het mogelijk om ook concrete en praktische adviezen te geven, maar ook om iets te zeggen over werkwijze van de gemeente in het algemeen en dus ook het beleid. Er is namelijk veel overlap met andere werkprocessen, dus dit advies kan (deels) ook voor andere werkprocessen gelden.

Op 3 november 2023 zijn we bij elkaar gekomen. Voorafgaand aan de bijeenkomst ontvingen we informatie over de casus. Aan het begin van de sessie waren er twee betrokken ambtenaren aanwezig om informatie te geven over de werkwijze en vragen te

beantwoorden. Tijdens het bespreken van de casus zelf waren zij niet aanwezig. Ons advies is persoonlijk door één van de commissieleden aan hen toegelicht. We kijken terug op goede gesprekken. De betrokken ambtenaren waren erg open en dit werd zeer gewaardeerd.

Het advies is tot stand gekomen op basis van het quorum (6 van 9 leden waren aanwezig). Er zijn geen inwoners direct betrokken bij deze casus. Dit plan is op een eerder moment al wel voorgelegd aan de Cliëntenraad Werk, Inkomen en Participatie. Deze raad vertegenwoordigt inwoners die uitkeringsgerechtigd zijn. Zij waren positief over dit plan. Ons advies is op 13 december 2023 door twee leden van de ethische commissie persoonlijk toegelicht aan de indiener van de casus, wethouder Eikenaar.

Casus

Inwoners die inkomensondersteuning ontvangen van de gemeente in het kader van de Participatiewet¹, zoals een bijstandsuitkering, mogen niet te veel geld (vermogen) hebben. Het idee achter deze wet is dat inkomensondersteuning niet nodig is wanneer je veel eigen vermogen hebt. Dit kun je dan immers gebruiken om van te leven. Daarom is er een wettelijk maximum ingesteld voor eigen vermogen bij het aanvragen en krijgen van inkomensondersteuning. Anders gezegd: je mag maximaal een bepaald bedrag hebben. Als je meer hebt, kan dat gevolgen hebben voor de hoogte van je uitkering.

De gemeente is wettelijk verplicht (art. 8c, 53a en 54 van de Participatiewet¹) hierop te handhaven. Bij de gemeente Groningen ligt deze taak bij de afdeling Handhaving van de directie Inkomensdienstverlening. De ambtenaren van de afdeling Handhaving van de gemeente Groningen hebben vrijheid in welke inwoners zij uitsluiten van onderzoek. Elk onderzoek volgt het '4 ogen principe', wat betekent dat er altijd twee ambtenaren bij betrokken zijn.

De gemeente Groningen weet welke inwoners een uitkering ontvangen. Al deze inwoners hebben een BSN - een burgerservicenummer. De gemeente stuurt de lijst met alleen de burgerservicenummers naar Stichting Inlichtingenbureau. Dit is een landelijke stichting, opgezet door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG).² Het Inlichtingenbureau mag bepaalde data aan elkaar koppelen van verschillende (overheids)partijen. Denk hierbij aan instanties zoals de Belastingdienst, het UWV, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Rijksdienst voor Wegverkeer (RDW). Van de opgehaalde informatie maken zij overzichtelijke informatiepakketten.

¹ Zie voor meer informatie over de Participatiewet: rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet

² Zie voor meer informatie over de Stichting Inlichtingenbureau inlichtingenbureau.nl/Over-ons/Wie-wij-zijn

In deze casus hebben we gekeken naar informatie over vermogen.

Het Inlichtingenbureau haalt informatie op bij de Belastingdienst over vermogen op basis van de BSN's die de gemeente heeft aangeleverd. Er wordt dan gefilterd bij welke BSN's het vermogen hoger is dan wettelijk is toegestaan. Dit zijn 'signalen'.

Deze lijst met signalen wordt samengevoegd en teruggestuurd naar de gemeente.

Deze lijst bestaat uit dossiernummers, er staan geen burgerservicenummers in en ook geen namen of adresgegevens. In 2023 bestond deze lijst uit ongeveer 700 signalen.

Voorgaande jaren waren dit er vaak rond de 300-400.

Eerder was het zo dat al deze vermogenssignalen handmatig werden onderzocht door dossieronderzoek. Dit was erg veel werk en er moesten relatief veel inwoners aan een onderzoek meedoen (ongeveer 70 à 90 inwoners per jaar), terwijl er uiteindelijk maar weinig inwoners écht teveel onverklaarbaar vermogen hadden. Daarnaast betekende dit ook dat er van veel inwoners inzage in hun dossier nodig was. Deze werkwijze was dus erg arbeidsintensief en leverde (onnodige) onrust op bij inwoners. Uit onderzoek bleek namelijk dat er bij het overgrote deel niks aan de hand was, maar het onderzoek zelf heeft wel impact op inwoners.

De afdeling Handhaving heeft in 2023 gekozen voor een nieuwe aanpak.

Daarbij is de lijst gefilterd op allerlei dingen die het te hoge vermogen meteen al konden verklaren. Hier begint het werkproces dat door de ethische commissie is bekeken. Het uitgangspunt voor de afdeling Handhaving in dit specifieke proces is daarbij niet zozeer het speuren naar fraude, maar meer: hoe kunnen we inwoners zo min mogelijk lastig vallen met onnodig onderzoek? Van welke mensen weten we redelijk zeker dat ze niet onderzocht hoeven worden? Voor welke signalen kunnen wij zelf al een verklaring geven? Een aantal dingen kan de gemeente wel zelf al verklaren. Zo is voor het jaar 2023 de hoogte van de energietoeslag bij het wettelijke maximum aan vermogen opgeteld. Ook inwoners die schuldhelpverlening krijgen worden uitgefilterd of inwoners die een lening hebben gekregen om als zelfstandige aan de slag te gaan. Door de filtering hield de afdeling 47 signalen over die handmatig werden onderzocht. Er werd dan in de dossiers gekeken naar wat inwoners hier zelf al over hebben opgegeven, zoals bijvoorbeeld een aardbevingsvergoeding of compensatie vanwege de toeslagenaffaire.

Na het dossieronderzoek bleven er 42 signalen over waarvoor er geen verklaring kon worden gevonden voor het hoger dan wettelijk toegestane vermogen. Daarvan werd er besloten de inwoners te vragen mee te doen aan een onderzoek. Dit gebeurt door een bijzonder (handhavings)onderzoek naar het recht op een uitkering volgens de Participatiewet. Er wordt dan een brief gestuurd aan de inwoners met de vraag hoe de verhoging van het saldo heeft plaatsgevonden. Bewijs hiervoor kan bijvoorbeeld een schadevergoeding of erfenis zijn. Indien hier geen reactie op komt wordt er vervolgens

gevraagd naar bankgegevens over het afgelopen jaar. Een inwoner wordt altijd eerst uitgenodigd voor een gesprek voordat er iets verandert aan de uitkering. Definitieve resultaten van dit nieuwe filterproces zijn er nog niet. Na afloop wordt dit geëvalueerd. Het idee is dat de filters dynamisch zijn en jaarlijks opnieuw bekeken worden. Na evaluatie zal het proces ook in de landelijke werkgroep van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gedeeld worden. De uitgangspunten van dit werkproces liggen vast in het handhavingsbeleidsplan dat wordt vastgesteld door het college.

Deze casus leidt tot de volgende kernvraag voor de commissie:

“Welke overwegingen wil de ethische commissie de gemeente Groningen meegeven met betrekking tot bovenstaand werkproces, waarbij gehandhaafd wordt op vermogen met behulp van filteren op gegevens over inwoners van andere overheidspartijen?”

Beantwoording van de vraag

De commissie was onder de indruk van de openheid van de casusinbrengers. Door het casusinbrengformulier en daarop volgende gesprek met de betrokken ambtenaren hebben we een goed inkijkje kunnen krijgen in dit vernieuwde werkproces rondom vermogenssignalen. We waren aangenaam verrast door te zien dat de gemeente met dit werkproces probeert de inwoners met een uitkering zo min mogelijk te belasten. Wat de gemeente al over mensen weet, of wat ze redelijkerwijs kan bedenken, hoeft de inwoner niet in een onderzoek aan te geven. De gemeente neemt op de koop toe dat er misschien inwoners onterecht worden uitgefilterd, ten gunste van het niet belasten van een grote(re) groep.

Hoewel we de sterke punten van het huidige proces waarderen, is het verkennen van alternatieven belangrijk. Pas dan kan je het proces goed beoordelen. Volgens de commissie zijn dat op dit moment de volgende:

- Alle uitkeringsgerechtigde inwoners moeten informatie (bijvoorbeeld bankafschriften) rondom vermogen zelf aanleveren.
- Alle signalen handmatig onderzoeken (zoals in eerdere situatie).
- Niet handhaven op vermogen (maar dat botst met wet- en regelgeving).

We beamen dat dit nieuwe werkproces uiteindelijk fors minder uren kost dan voorheen, waarbij handmatig 300 à 400 signalen moesten worden doorgenomen en dat dit ook minder impact heeft op uitkeringsgerechtigde inwoners. De kwaliteit van het nieuwe proces kan echter (nog) niet worden beoordeeld doordat er geen vergelijking met eerdere jaren gemaakt is en er geen controlegroep is.

De commissie wil de gemeente drie overwegingen meegeven:

- **Data ontstaat altijd in een bepaalde context.** Het is een product dat door mensen gemaakt wordt en waarbij dus keuzes worden gemaakt. In deze casus ontvangt de gemeente informatie over vermogen vanuit de Belastingdienst, via Stichting Inlichtingenbureau. De Belastingdienst heeft vermogen gedefinieerd op een manier die past bij hun doel. Dit kan anders zijn dan de context en doelen van de gemeente. Zo vroeg één van de commissieleden zich af naar welk vermogen er wordt gekeken. Wordt bijvoorbeeld het vermogen van kinderen (denk aan compensatie door toeslagenaffaire) in huishoudens die een uitkering krijgen meegenomen in het totaal vermogen vanuit het Inlichtingenbureau? Dit was niet duidelijk. Er gaat dus context verloren. Het is belangrijk dat hier voldoende bewustzijn over is binnen de organisatie en scherp te zijn op datakwaliteit.
Een ander voorbeeld van een mogelijke datakwaliteitsvraag is de plotselinge en onverklaarbare toename in signalen vanuit het Inlichtingenbureau (van 300-400 normaal naar ongeveer 700 dit jaar). Zien andere gemeentes een vergelijkbare situatie? Waar kan zo'n grote stijging door veroorzaakt zijn?
- **Filtering in data kan tot patronen in groepen leiden.** Wanneer inwoners uit bepaalde filteringen komen en als groep sterke gelijkenissen tonen, kan dat iets zeggen over de gebruikte filters.
- **Transparantie, openheid en verantwoording zijn belangrijk om dergelijke processen aan te scherpen en terug te kunnen draaien.**

Op basis van bovenstaande overwegingen adviseren we daarom:

- dat er gekeken wordt naar de datakwaliteit van het Inlichtingenbureau. Er was dit jaar een onverklaarbare toename van signalen. Wees hier kritisch op en zorg dat er de mogelijkheid is om eventuele fouten te corrigeren;
- dat er een bias check wordt gedaan. Bias ontstaat door fouten of (onbedoelde) vooringenomenheid bij het verzamelen en verwerken van data. Dit kan leiden tot onnauwkeurige of vertekende resultaten, zoals een over- of onderrepresentatie van bepaalde groepen. In een biascheck wordt nagegaan of er niet een vooringenomenheid zit in data of de gebruikte filtering.

- dat de inwoners die uiteindelijk onderzocht en bevraagd worden, worden geanalyseerd om te bekijken of er patronen bestaan in de samenstelling van die groep. Als dit bijvoorbeeld een vrij homogene groep is dan kan het goed zijn de filters te herzien en/of na te gaan waarom bij deze inwoners een te hoog eigen vermogen achteraf wordt vastgesteld. Dit kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor preventieve acties zoals betere of gerichtere voorlichting.
- transparant te zijn en daar actieve keuzes in te maken, zoals deze filter op te laten nemen in het gemeentelijke en landelijke algoritmeregister;
- de procedures vast te leggen en ook verantwoording af te leggen over de keuzes van bepaalde filters;
- dit proces goed te monitoren, evalueren en dit wederom vast te leggen;
- onderzoek te doen naar de effectiviteit van deze procedure. Denk hierbij aan het vergelijken van de uitkomsten van deze procedure met een controlegroep, andere gemeentes en/of voorgaande jaren;
- dat dit werkproces in samenhang met andere handhavingstechnieken wordt bekeken. Komen er bijvoorbeeld uit andere signalen dezelfde mensen naar voren en zo ja, is dit dan een zinvol signaal?
- inzicht in de DPIA voor overwegingen ten opzichte van privacy.