



ARMOEDEBESTRIJDING DOOR MIDDEL VAN BESTANDSKOPPELING

Tegengaan niet-gebruik binnen lokaal armoedebeleid

Bestandskoppeling werkt. Echt.

Gemeenten gebruiken de term bestandskoppeling niet vaak. Dat heeft deels te maken met de complexiteit van het onderwerp en de risico's die het met zich meebrengt. Deels ligt het ook aan een gebrek aan kennis. Beleidsmakers zijn zich vaak onvoldoende bewust van de noodzaak lokale minima in beeld te brengen. Hetzelfde geldt voor de noodzaak om het effect van lokaal beleid te meten. En juist om deze doelen te bereiken, is bestandskoppeling een prima instrument.

Over het algemeen hebben sociale diensten goed zicht op hun eigen klanten – mensen met een uitkering voor levensonderhoud, jongeren met een werk-leeraanbod en mensen met bijzondere bijstand of een WMO-verstrekking. Maar: deze groepen vormen slechts een deel van de lokale minima. Een grote groep is onbekend bij de sociale dienst. De reden? Deze mensen hebben nooit eerder recht gehad op bijzondere bijstand of maken hier bewust geen gebruik van. Het lokale beleid is gericht op het bedienen van de totale doelgroep minima. Deze doelgroep moet proactief benaderd worden, om armoede en een sociaal isolement te voorkomen.

Om al deze redenen is het erg zinvol dat gemeenten zich bezighouden met de mogelijkheden van bestandskoppeling.

Rene van Lith,
Projectmanager Servicecentrum
Gemeente 's-Hertogenbosch, afdeling Arbeidsmarkt en Sociale Zaken

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Leeswijzer
3. De theorie
 - 3.1 Het armoedebeleid en bestandskoppeling
 - 3.2 Wettelijk kader
 - 3.3 Technieken
 - 3.4 Methodiek
4. Het plan
5. De realisatie
6. De resultaten
 - 6.1 Ervaringen van andere gemeenten
 - 6.2 Nog meer praktijkvoorbeelden
 - 6.3 Brief staatssecretaris
 - 6.4 Het Inlichtingenbureau en Bereken Uw Recht
 - 6.5 Conclusies en aanbevelingen
 - 6.6 Tips voor gemeenten
 - 6.7 Ontwikkelingen
7. Wikipedia
8. Samenvatting

1. Inleiding

Wat betekent dat, bestandskoppeling? Het antwoord hierop is niet eenvoudig, een algemene formulering helpt ons namelijk niet veel verder. Alleen al het woord 'bestand' heeft meerdere betekenissen. Eén daarvan is 'volledige verzameling van op één toepassing betrekking hebbende records, die op een bepaalde manier georganiseerd en toegankelijk is'¹. In dit onderzoek hanteren we de volgende definitie van de term bestandskoppeling: '(gemeentelijke) bestanden aan elkaar koppelen om daarmee snel nieuwe informatie (in een nieuw bestand) te krijgen, in het algemeen ter ondersteuning van een werkproces'.

De doelgroep

De laatste jaren staat armoedebeleid niet meer op zichzelf. Het is onderdeel geworden van een 'hogere' politieke doelstelling: het voorkomen van sociaal isolement en het bevorderen van participatie. En dus ligt er voor beleidsmakers bij sociale diensten een uitdaging om armoedebeleid concreet te maken via onder meer inkomensondersteunende maatregelen. Hiervoor moeten gemeenten de doelgroep in beeld brengen én in beeld houden. Ook moeten ze het effect van beleid meten en zo nodig bijstelling. Bestandskoppeling helpt bij het in beeld brengen van de doelgroep, die vaak aangeduid wordt als 'de minima'. Het helpt ook bij het meten van lokaal beleid.

Voor wie?

Dit onderzoeksverslag is in eerste instantie geschreven voor de opdrachtgever, het managementteam van de afdeling Arbeidsmarkt en Sociale Zaken van de gemeente 's-Hertogenbosch. Het verslag geeft een beeld van de mogelijkheden, maar ook van de onmogelijkheden en wettelijke beperkingen bij bestandskoppeling. Met de resultaten, conclusies en aanbevelingen proberen we een actueel beeld te schetsen van de kansen die bestandskoppeling biedt voor sociale diensten. Hierbij moeten we wel aantekenen dat de verwachtingen die waren geformuleerd bij de opstart van het onderzoek, achteraf bijgesteld moesten worden. We gingen er van tevoren vanuit dat we de techniek die gebruikt was bij eerder (eenmalig) gematchte bestanden, verder uit konden werken als algemeen geldende techniek. Hieruit zouden we vervolgens ook beleidsinformatie kunnen genereren. Dat bleek helaas niet mogelijk te zijn. Toch heeft dit onderzoek zeker een toegevoegde waarde: leden van het managementteam, beleidsmakers en technici die een verzoek tot bestandskoppeling uitvoeren, kunnen zich met dit rapport beter oriënteren op de mogelijkheden van bestandskoppeling bij een concrete vraag.

We leveren dit verslag ook op aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Waarom? Simpel: de VNG heeft dit onderzoek financieel mede mogelijk gemaakt. Bovendien heeft de vereniging gefungeerd als belangrijkste communicatiekanaal en mede richting gegeven aan de realisatie van het onderzoek. Daarnaast is dit rapport ook bedoeld voor andere gemeenten, en dan met name sociale diensten die zich professioneel willen oriënteren op bestandskoppeling. Naast de gemeenten die aan het onderzoek hebben deelgenomen, zijn er ongetwijfeld meer gemeenten die zich willen verdiepen in de mogelijkheden van bestandskoppeling.

Wie hebben er meegewerkt?

De VNG en het Inlichtingenbureau hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de realisatie van het onderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd met medewerking van een aantal collega's in het land. Het gezelschap was zeer divers en bestond uit managers, juristen, beleidsmakers, technici en projectleiders. In de praktijk moeten deze mensen ook samenwerken bij bestandskoppeling. Van een informatieanalist kunnen we niet verwachten dat hij het juridisch kader kan bewaken en van een beleidsmaker niet dat hij aangeeft welke gegevens er ontsloten moeten worden voor een match. Kortom: je hebt elkaar dus heel erg nodig!

¹ Uit www.woorden-boek.nl

2. Leeswijzer

Dit verslag valt uiteen in drie delen: ten eerste een theoretisch deel waarin we het begrip 'bestandskoppeling' van diverse kanten belichten. Daarna volgt een praktisch, meer beschrijvend deel, waarin we nader ingaan op het projectplan, de realisatie en de resultaten. Het rapport eindigt met een blik op de toekomst.

Deel I

In het eerste deel van dit verslag (hoofdstuk 3) schetsen we een beeld van de zaken die aandacht vragen bij bestandskoppeling voor gemeenten. We willen niet de indruk wekken dat we dit onderwerp hier uitputtend en volledig behandelen. Wel belichten we het thema vanuit verschillende kanten. Voordat we het onderzoek en de resultaten hiervan beschrijven, is het noodzakelijk enig theoretisch inzicht te verschaffen in de materie. Eén van de belangrijkste aspecten bij bestandskoppeling is het wettelijk kader. Het valt niet mee hier algemene uitspraken over te doen. Zeker is dat mensen er te snel vanuit gaan dat alles technisch mogelijk is. En dat de techniek dus een afgeleide is van het wettelijk kader. Dat is uitdrukkelijk niet zo; techniek heeft z'n eigen problemen en onmogelijkheden. Bijvoorbeeld als de datakwaliteit van de bronbestanden onvoldoende is. Dan zouden er na de koppeling veelal onbetrouwbare of onbruikbare gegevens gepresenteerd worden.

Daarnaast gaan we in deel I in op de relatie tussen methodiek en beleid enerzijds en bestandskoppeling anderzijds. Methodiek en beleid zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden als het gaat om bestandskoppeling. Het is dan ook verstandig deze steeds op elkaar af te stemmen. Over bestandskoppelingen met het hele (klanten)bestand is zeer weinig bekend. Hoe komt dat? Omdat er geen 'algemeen geldend kader' bestaat ten eerste. Maar ook omdat gemeenten die hiermee bezig zijn, er geen ruchtbaarheid aan (willen) geven. Bestandskoppelingen waarin slechts een selectieve doelgroep wordt geselecteerd, zullen eerder de goedkeuring van het Inlichtingenbureau en het College Bescherming Persoonsgegevens krijgen dan te algemeen of ruim geformuleerde verzoeken.

Deel II

In het tweede deel van dit verslag beschrijven we het project en het onderzoek (hoofdstuk 4-6). Eerst kijken we terug op het projectplan en de aanleiding om het project te starten. Ook staan we stil bij de beoogde projectresultaten. Deze resultaten zijn verwerkt via een (in enkele gevallen) letterlijke weergave van de input van gemeenten. Deze ervaringen en input vullen we aan met enkele bekende (gepubliceerde) artikelen over bestandskoppelingen.

Bij de resultaten hebben we conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Daarbij behandelen we de sectorloketfunctie van het Inlichtingenbureau en www.berekenuwrecht.nl uitvoeriger, omdat deze twee instanties kunnen helpen bij het tegengaan van niet-gebruik en bij het op gemeentelijk niveau opsporen van de doelgroep. Ook geven we onderdelen weer uit een brief van de staatssecretaris van 7 december 2009, waarin ze gemeenten aanspoort bestandskoppeling toe te passen. Daarnaast leek het de werkgroep een goed idee zoveel mogelijk tips te vermelden waarmee de lezer zijn voordeel kan doen. Uiteraard geldt ook hier weer dat dit slechts dient als ondersteuning voor medewerkers die werken met bestandskoppeling.

Deel III

Tot slot kijken we naar de toekomst (hoofdstuk 7): hoe houden we de discussie over en de ontwikkeling van bestandskoppeling actueel en dynamisch? Door het verslag op Wikipedia te plaatsen. De gemeente 's-Hertogenbosch hoopt hiermee een platform te creëren. Daarnaast willen we gemeenten vragen ervaringen

over bestandskoppeling te delen met anderen of bijvoorbeeld nieuwe tips toe te voegen en te delen met andere gemeenten.

3. De theorie

Rijksoverheid en gemeenten hebben armoedebeleid hoog in het vaandel staan. Niet vreemd: een actief armoedebeleid kan sociaal isolement van burgers voorkomen. Meedoen en participeren zijn de voorbije jaren steeds belangrijker geworden en dat blijft. Met het oog op de vergrijzing en ontgroening is iedere arbeidskracht meer dan welkom. Daarnaast is het steeds belangrijker voor beleidsmakers om 'de doelgroep' in beeld te hebben. Goed en dus effectief armoedebeleid is pas mogelijk op basis van een duidelijk beeld van de totale doelgroep 'minima'.

Een geschikt middel om de doelgroep in beeld te krijgen is bestandskoppeling. Artikel 64 van de Wet werk en bijstand (Wwb) staat gemeenten toe gegevens van andere instanties te gebruiken bij de controle op rechtmatige uitkeringsverstrekking. Wil een gemeente andere bronnen gebruiken voor bestandskoppeling, dan moet dit getoetst worden aan de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Als een gemeente op basis van bestandskoppeling overgaat tot een gerichte klantbenadering, dan moet die gemeente de burger duidelijk informeren dat de benadering geschiedt op basis van bestandskoppeling. In deze fase moet de gemeente ook goed nadenken over de toepassing van de vooraf bepaalde methodiek. Welk deel van het nieuw verkregen bestand gaan we gebruiken? En: op welke manier gaan we de gegevens verwerken en gebruiken bij een onderzoek? Vanzelfsprekend is het zaak ook steeds de beleidsvisie in het oog te houden en hiervan niet af te wijken.

Laatste onderdeel van dit proces is de feitelijke uitvoering van een bestandskoppeling. Het is belangrijk de mensen die dit gaan uitvoeren al vroeg te consulteren met een concreet verzoek. De enorme toename van kantoorautomatisering in de voorbije jaren noopt tot het koppelen van de systemen en het afstemmen van de werkprocessen hierop. Veel systemen zijn verouderd en niet ideaal ingericht om bestandskoppelingen uit te voeren. Dat maakt het lastig selecties uit meerdere bestanden op elkaar af te stemmen. Het nieuw verkregen bestand moet vervolgens geanalyseerd worden. Hierbij moeten ongetwijfeld keuzes gemaakt worden over de bruikbaarheid van de gegevens. Dan gaat het vaak over de betrouwbaarheid van de data en welke aannames geformuleerd kunnen worden. Binnen sociale diensten en gemeenten is nog geen ontwikkeling doorgemaakt die vergelijkbaar is met een business intelligence (platform)², waarbij gegevens in een datawarehouse worden verwerkt. Daarmee zou dit laatste deel van het proces gemakkelijker uitgevoerd kunnen worden.

² Business intelligence is gericht op het verzamelen en analyseren van informatie over klanten (noden), beslissingsprocessen, concurrentie, markttoestand en algemene economische, technologische en culturele trends, teneinde beslissingsondersteunende informatie (intelligence) te verkrijgen (Wikipedia)

3.1 Wat doet bestandskoppeling voor het armoedebeleid?

Laten we beginnen met een definitie van 'armoede' uit het 'Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting', van het ministerie van SZW.

'Armoede is een complex verschijnsel met veelal samenhangende dimensies (inkomen, maatschappelijke participatie, opleidingsniveau, gezondheid, zelfredzaamheid, wonen en leefomgeving), waarin het toekomstperspectief een belangrijk onderscheidend kenmerk is, vooral in situaties waarin niet of nauwelijks uitzicht is op werk of verandering van leefsituatie. Armoede in deze brede betekenis is sociale uitsluiting. Armoede in enge zin wordt beschouwd als een tekort aan financiële middelen.'

Verschillende kabinetten constateren dat de kwaliteit van dienstverlening van de overheid moet verbeteren en de regelzucht moet verminderen. Dat kan niet alleen door minder te regelen, maar ook door de dingen anders te regelen. Want mensen hebben - alle goede bedoelingen ten spijt - gewoon last van de overheid. Onder meer als gevolg van alle informatie die mensen moeten leveren aan de overheid om bijvoorbeeld voorzieningen te krijgen op het gebied van inkomen, werk, zorg of onderwijs. Het programma Administratieve Lastenverlichting Burgers (AL Burgers) is ingesteld om die lasten in termen van tijd en geld met 25 procent te verminderen en daarnaast de irritaties aan te pakken die daarmee te maken hebben. Stichting Inlichtingenbureau helpt gemeenten met behulp van elektronische gegevensuitwisseling invulling te geven aan hun opdracht de administratieve lastenverlichting van burgers te verminderen.

Doel

Door met behulp van elektronische gegevensuitwisseling gegevens beschikbaar te stellen die anders door burgers zelf zouden moeten worden verstrekt bij de aanvraag van regelingen en voorzieningen, biedt het Inlichtingenbureau ondersteuning aan gemeenten bij hun opdracht de administratieve lasten voor burgers te verminderen. Bijkomend effect is dat administratieve drempels voor het benutten van het recht op gemeentelijke regelingen en voorzieningen wegvallen, waarmee naar verwachting ook het niet-gebruik van deze regelingen zal afnemen.

(...)

Sociale uit- en insluiting zijn in feite complementaire begrippen, waarbij 'uitsluiting' betrekking heeft op het probleem en 'insluiting' op de oplossing van dat probleem. Het tegengaan van sociale uitsluiting betekent het bevorderen van sociale insluiting. Politieke opvattingen, gemeentelijke beleidsontwikkelingen en onderzoeksmateriaal leggen nadrukkelijker dan voorheen het geval is geweest een koppeling tussen armoedebeleid en activeringsbeleid. Daar waar in het verleden de nadruk lag op het verstrekken van inkomensafhankelijke voorzieningen, wordt het momenteel steeds duidelijker dat het gemeentelijk minimabeleid een integraal vraagstuk is, dat raakvlakken heeft met vrijwel alle gemeentelijke beleidsterreinen. De centrale doelstelling die door alle beleidsterreinen verweven is, is het voorkomen en bestrijden van sociale uitsluiting van kwetsbare groepen binnen de samenleving. 'Meedoen' is de centrale boodschap. Burgers moeten gestimuleerd (geactiveerd) worden zelfredzaam te worden en te blijven. (Bron: productenboek stichting Inlichtingenbureau 2.0 / 6-2-2010)

Om alle burgers 'in te sluiten' hebben beleidsmakers behoefte aan:

- inzicht in de dienstverlening aan burgers en het terugdringen van 'niet-gebruik' van voorzieningen voor minima;
- inzicht in de effecten van beleid ten behoeve van een proactieve bepaling van speerpunten van beleid;
- voortdurend bewaken van 'het bereik' van het armoedebeleid.

Om dit doel te bereiken, ligt het voor de hand dat gemeenten nadenken over bestandskoppeling. Voor kleinere gemeenten is die behoefte in het algemeen niet aanwezig, omdat daar meestal al een goed beeld bestaat van de doelgroep en het gebruik van regelingen in de gemeente. Bovendien zijn kleinere gemeenten veel flexibeler om deze producten 'mee te nemen' in bestaande procedures .

3.2 Met welk wettelijk kader hebben we te maken?

WETTELIJKE GRONDSLAG VOOR GEGEVENSUITWISSELING

De wettelijke grondslag voor de gegevensuitwisseling ten behoeve van rechtmatigheidscontrole is te vinden in de WWB (artikel 64). Het Inlichtingenbureau is hierin aangewezen om het gegevensverkeer tussen gemeenten en een aantal instanties te regelen ten behoeve van de rechtmatigheidscontrole WWB. Aanverwante regelingen zoals de IOAW, IOAZ, en WWIK bevatten vergelijkbare bepalingen. Voor dienstverlening aan de WWB moet de wettelijke grondslag worden gevonden in het Besluit SVB Beleidsregels WWB 2010.¹

Bij het gebruik van gegevensbronnen moeten gemeenten altijd rekening houden met de privacywetgeving. Dit is geregeld in de Wet bescherming persoonsgegevens (van 6 juli 2000). Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) ziet toe op correcte verwerking van de persoonsgegevens en een correcte naleving van de wet door onder meer gemeenten (art. 51).

Over het onderwerp bestandskoppeling heeft het CBP een notitie geschreven, onder de naam 'Notitie Fraudebestrijding door Bestandskoppeling' (2006). Deze notitie is actueel. Met andere woorden: de inhoud geldt nog steeds en kan als leidraad beschouwd worden.

CBP-notitie 'Fraudebestrijding door Bestandskoppeling'

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 (CBP) 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 echter 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 onbepaald mogen worden gecontroleerd. In een rechtsstaat is de burger onschuldig tot het tegendeel 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 handhavinginstrumenten die ingezet worden, 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 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 klantdossier 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 gegevens standaard 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 procent 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'.

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 procent zich schuldig maakt 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

Wanneer 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

Alleen gemeenten, de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding of het Inlichtingenbureau mogen bestanden koppelen. 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.



Informatieverstrekking aan betrokkenen

De informatieverstrekking aan de betrokkene is een belangrijk gegeven voor gemeenten. Om die reden wordt hieronder de letterlijke tekst hierover uit de memorie van toelichting geciteerd. Deze memorie van toelichting meldt bij artikel 34 WBP het volgende:

“In het kader van artikel 34 kan gedacht worden aan het geval dat de gegevens worden verkregen door koppeling van diverse bestanden. De verantwoordelijke, die binnen de grenzen van het wetsvoorstel bestanden wil koppelen om een nieuwe gegevensverzameling op te bouwen, moet de betrokkene informeren over de wijze waarop hij deze nieuwe gegevens heeft verkregen. Koppeling legt dan een extra verantwoordelijkheid bij de verantwoordelijke. De informatieplicht in het geval van koppelen omvat bijvoorbeeld de verplichting de betrokkene op de hoogte te stellen van het feit dat de gegevens zijn verkregen middels een koppeling van bestanden, een omschrijving van de soort bestanden die zijn gekoppeld en het wijzen van de betrokkene op zijn recht op toegang en verbetering van de gegevens.”

Bij bestandskoppeling moet dus een aantal vragen beantwoord worden. Allereerst moet beoordeeld worden of de koppeling aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit voldoet. Naarmate de inbreuk op de privacy groter is - bijvoorbeeld als het gaat om gevoelige gegevens of als tussen de taken van het verstreckende en ontvangende orgaan slechts een ‘verwijderd verband’ bestaat - moet het belang van gegevensverstrekking in het licht van het doel van de betrokken regeling concreter worden aangetoond (proportionaliteit). Het beginsel van subsidiariteit houdt in dat telkens ook concreet duidelijk moet zijn dat andere, minder in de persoonlijke levenssfeer van de burger ingrijpende maatregelen redelijkerwijs niet mogelijk of onvoldoende doeltreffend zouden zijn.

Vervolgens doemt de vraag op welke instanties welke gegevens aan elkaar willen gaan uitwisselen? En op grond van welke bepalingen dat is toegestaan? Als de instanties gebruik maken van een persoonsnummer, moet vastgesteld worden of dat wel is toegestaan. Daarbij speelt ook de vraag wie de houder is van het nieuwe bestand en welk gebruik ervan mag worden gemaakt.

Transparantie tegenover de burgers is ook een belangrijk aspect. Burgers moeten de kans krijgen zich te verzetten tegen de benadering als gevolg van de koppeling door de gemeente of andere instanties. Ook als de instanties de burgers daadwerkelijk benaderen, geven ze aan hoe de persoonsgegevens verworven zijn.

Over welke technieken beschikken we?

De techniek bij het matchen van meerdere bestanden is geen vaststaand gegeven. Een recent voorbeeld is de door het SIOD ontwikkelde 'black box'. Deze black box meldt alleen tot op klantniveau herleidbare gegevens terug als de burger scoorde op het risicoprofiel.

“Voorts is afgesproken dat bij het ontwikkelen van deze risicoprofielen gebruik wordt gemaakt van Privacy Enhancing Technologies (PET). Dit houdt in dat in een beveiligde omgeving (een zogenoemde black box) met behulp van speciale software, geanonimiseerde persoonsgegevens worden gekoppeld en vergeleken. Op basis van deze koppeling en vergelijking komt een risicoprofiel tot stand. Om te controleren of het aldus tot stand gekomen risicoprofiel in de praktijk ook doelmatig is, worden alleen de gegevens van de personen die behoren tot de risicopopulatie (de 'hits') tot individuele natuurlijke personen herleid.”³

In verantwoordingsrapportage IPW-project 'Beter presteren met bijzondere bijstand' (mei 2009) worden inkomensgegevens van de Belastingdienst en de gemeenten uitgewisseld. Die gegevens blijken niet hetzelfde te zijn. Het door de gemeente gewenste inkomen voor het recht op bijzondere bijstand is niet hetzelfde als het verzamelinkomen dat bijvoorbeeld nog 'onzichtbare' aftrekposten bevat. Het huishoudtype in de WWB is ook anders gedefinieerd dan aangegeven in de GBA. In de bijstand is de feitelijke financiële leefsituatie uitgangspunt voor het recht op bijzondere bijstand en niet de geregistreerde burgerlijke staat.

De techniek is in alle gevallen ondersteunend aan een verzoek. Het is belangrijk dat medewerkers die de bestandskoppeling uitvoeren, ook daadwerkelijk onderzoek doen naar de betrouwbaarheid van de nieuwe data (of het bestand). Hierna start immers weer een nieuw proces. Als de data minder betrouwbaar zijn, moet de klantbenadering anders zijn.

Daarnaast is het belangrijk vooraf goed na te denken en te beschrijven hoe je met een aantal zaken om wilt gaan. Zo nodig moet hiervoor ad hoc een aantal mensen met specialistische kennis van de bronssystemen samenwerken met bijvoorbeeld een informatieanalist. Idealiter is deze specialisatie aanwezig binnen een technische afdeling.

Zaken die geregeld moeten worden zijn onder meer:

- hoe ga je om met vervuilde input van data?
- is er een actuele information catalogue?
- zijn alle begrippen en omschrijvingen van velden bekend?
- welke beveiligingsmaatregelen heb je getroffen?
- is er een noodzaak de gegevens te coderen met encryptie, waardoor ze alleen terug te herleiden zijn met behulp van een speciale decoderingssleutel?

Zolang niet alle technische zaken vooraf goed geregeld zijn, is het onverstandig al een begin te maken met de uitvoering van een concreet verzoek. In de praktijk komt het vaak voor dat na een bestandskoppeling nieuwe vragen ontstaan. Bijvoorbeeld naar aanleiding van de bruikbaarheid van alle gegevens en de betrouwbaarheid. Het gaat dan om een goede analyse van de nieuwe database.

³ Rapport van definitieve bevindingen Onderzoek van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) naar bestandskoppelingen door de SIOD voor de ontwikkeling van risicoprofielen / mei 2010

Bij bestandskoppelingen die nader bestudeerd zijn voor dit onderzoek, ging het steeds om samenloopsignalen van onbewerkte data, die hierna eventueel een indicator opleveren. Ook het Inlichtingenbureau werkt met authentieke data die niet ergens in het proces bewerkt worden. Als er data-extractie plaatsvindt uit een gegevensmagazijn, of een soort datawarehouse, is het belangrijk dat de bewerker weet dat dit een origineel gegeven is en er niet een nieuw veld is ontstaan uit de samenvoeging van meerdere data.

3.4 Wat verstaan we onder methodiek?

Methodiek en bestandskoppeling gaan over de vraag 'welke doelgroep van de burgers' concreet wordt onderzocht via bestandsvergelijking. Daarnaast speelt ook de vraag 'hoe gaan we dit uitwerken' een rol. Sterk verweven hiermee is ook de vraag over de noodzakelijkheid van de bestandskoppeling. Is het middel niet disproportioneel toegepast? Was er geen ander, minder in de persoonlijke levenssfeer van de burger ingrijpende maatregel redelijkerwijs mogelijk (het beginsel van subsidiariteit)? Pas daarna heeft een verzoek tot bestandskoppeling kans van slagen met 'goedkeuring' van de toezichthouder.

Wat vind het CBP hiervan in het IPW-project 'Methodologische onderbouwing resultaatmeting pilot'? Het CBP geeft aan dat bestandsvergelijking alleen mag plaats vinden als dit een substantiële bijdrage levert aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, waarbij pas tot koppeling van bestanden kan worden overgegaan als alle alternatieve mogelijkheden om burgers op bijzondere bijstand te attenderen, benut zijn.⁴

In dit onderzoek hebben we een zogenoemde 'nulmeting' gehouden. Op die manier konden we per deelnemende gemeente de huidige werkwijze (procedures e.d.), het aanbod aan voorzieningen (wettelijk en gemeentelijk kader) en de knelpunten bij de doelgroepen vaststellen en beschrijven. Het resultaat geeft antwoord op de vraag welke bijzondere bijstandsproducten het meest en het minst worden aangevraagd. Ook geeft het inzicht in de mate van gebruik van het recht op bijzondere bijstand door de doelgroepen.

⁴ Verantwoordingsrapportage IPW-project "Beter presteren met bijzondere bijstand" / conclusion Advies en management (5 mei 2009)

4. Het plan

Begin 2009 heeft Arbeidsmarkt en Sociale Zaken (AmSZ) van de gemeente 's-Hertogenbosch een verzoek ingediend om in aanmerking te komen voor een subsidie in het kader van 'Erop af: Doen en Delen' (EDD). EDD is een project van SZW, VNG en Divosa en bedoeld om innovatieve initiatieven op het terrein van participatie, werk en inkomen te stimuleren. Belangrijke thema's daarbinnen zijn het vraagstuk van armoede en schuldenproblematiek, het tegengaan van niet-gebruik en activering. Voornamelijk het inzicht en de effecten van beleid worden ook genoemd.

Wat was de aanleiding?

Voor huishoudens met een laag inkomen (bijvoorbeeld tot 110 procent van de geldende bijstandsnorm) bestaan er verschillende inkomensondersteunende regelingen. Dit zijn zowel landelijke regelingen, zoals de huurtoeslag of zorgtoeslag, als lokale regelingen. Volgens het Nibud kunnen mensen niet langdurig op bijstandsniveau rondkomen zonder van dergelijke regelingen gebruik te maken. Toch is uit onderzoek gebleken dat lang niet alle huishoudens die daar recht op hebben, er ook aanspraak op maken.

Bewust of onbewust niet-gebruik

Mensen kunnen om verschillende redenen niet van inkomensondersteunende regelingen gebruikmaken. Het Nibud maakt onderscheid tussen bewust en onbewust niet-gebruik. Van onbewust niet-gebruik is sprake als mensen niet op de hoogte zijn van de regelingen. Of ze kennen ze wel, maar denken dat zij er niet voor in aanmerking komen. Bewust niet-gebruik van voorzieningen doet zich voor als iemand wel van de regeling op de hoogte is en weet dat hij ervoor in aanmerking komt maar er toch geen gebruik van maakt. Mensen schamen zich, voelen zich gestigmatiseerd of zijn te trots om dergelijke regelingen aan te vragen. Een andere oorzaak is de complexiteit van de regelingen: veel mensen weten niet precies hoe en waar ze de formulieren moeten aanvragen en invullen. Dit vraagt om een proactieve aanpak.

Anticyclisch denken

Voor mensen die de regeling wel kennen maar denken dat zij er niet voor in aanmerking komen, kan bestandskoppeling goed werken. Huishoudens die kwijtschelding van gemeentelijke heffingen hebben aangevraagd, komen vermoedelijk ook in aanmerking voor andere regelingen. De gemeente kan deze mensen rechtstreeks benaderen, schriftelijk of via een huisbezoek en hen wijzen op deze mogelijkheden. Deze proactieve aanpak is er op gebaseerd dat de gemeente rechtstreeks contact zoekt met de doelgroep. Dit in tegenstelling tot alle andere activiteiten. Hier moest het initiatief komen van de burger zelf. Het anti-cyclisch denken!

Proactieve aanpak

Daarom is gekozen voor diverse benaderingen, onder andere voor het herontwerpen van de processen rond de verschillende vormen van aanvragen Bijzondere Bijstand en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (project 'Minder regels, meer service'). Uiteraard is het ook belangrijk binnen het totaal een traject te starten om het beleid te evalueren en in beeld te brengen welk bereik (doelgroep) gerealiseerd wordt. In eerste aanleg en incidenteel is dit nu gerealiseerd door een proactieve methodiek van bestandsvergelijking toe te passen.

Naast evalueren is het zeker zo belangrijk om beleid gericht in te zetten en in die zin proactief te sturen. Het is daarbij van groot belang kwetsbare en risicovolle groepen te herkennen. De evaluatie van het armoedebeleid heeft aangetoond dat kwetsbare groepen sterk vertegenwoordigd zijn in het totale

minimabestand. Om deze constatering te doen en om beleid meer effectief in te kunnen zetten, is goed inzicht in onze doelgroepen en populatie noodzakelijk. Bestaande en potentiële doelgroepen herkennen en daarop proactieve acties inzetten maakt de effectiviteit van beleid groter. Structureel zicht hebben hierop, zorgt ervoor dat beleid minder incidentgedreven en ook proactief kan worden ingezet.

Wat waren onze doelstellingen?

De doelstelling van het project is primair om de dienstverlening voor de burgers te optimaliseren en het 'niet-gebruik' van voorzieningen voor minima terug te brengen. Wij verwachten daarom een substantiële toename van het aantal aanvragen voor Bijzondere Bijstand, Zorg en Minima regelingen (met meer dan 100 procent).

Doelstelling van de 'Bestandskoppeling Minima' is om op basis van bestandsvergelijkingen te komen tot het voortdurend bewaken van het bereik van het armoedebeleid. De anticyclische insteek is dat er in het verleden allerlei activiteiten zijn ontplooid die ertoe moesten leiden dat de burger alle mogelijke dienstverlening zelf kon vinden of er op werd geattendeerd. In de nieuwe aanpak ligt het initiatief niet meer bij de burger maar bij de gemeente. De burger wordt persoonlijk op de hoogte gebracht van maatregelen en diensten die voor haar/hem beschikbaar zijn. De gemeente gaat proactief te werk.

De doelstelling van de 'Bestandskoppeling Minima' is meerledig:

- Beleid: Inzicht hebben in de dienstverlening voor de burgers en het 'niet-gebruik' van voorzieningen voor minima terugbrengen;
- Beleid: Bewaking van en inzicht in de effecten van beleid en de proactieve bepaling van speerpunten van beleid;
- Juridisch: Het voorzien van een juridische en contractuele basis aan de structurele uitwisseling van gegevens;
- Techniek: Gebruik maken van eerdere ervaringen in gemeenten en bestaande bestandskoppelingen effectueren;
- Beleid: Voortdurende bewaking van het bereik van het armoedebeleid op basis van de 'Bestandskoppeling Minima' (en het gebruik van bestandsvergelijkingen).

Op welke doelgroep richtten we ons?

Armoede treft heel verschillende groepen mensen: (jong) gehandicapten, gezinnen met kinderen, ouderen. Elke groep heeft specifieke problemen en dit vergt van de gemeente ook specifieke aandacht. Dit project helpt deze groepen binnen de gemeente in kaart te brengen. En geeft ondersteuning bij de ontwikkeling van proactief beleid-op-maat.

Wat zijn de belangrijkste resultaten?

Naast het verzamelen van relevante gegevens uit de datahuishouding van de deelnemende gemeenten is het belangrijk om stil te staan bij de samenhang, onderlinge afstemming en samenwerking van de verschillende gemeentelijke afdelingen of diensten. Dit is noodzakelijk om te komen tot inzicht in de verschillende doelstellingen, werkwijzen en het belang van een optimale registratie, die uiteindelijk moeten leiden tot een effectievere en efficiëntere samenwerking. Dit moet weer een impuls geven aan het optimaal

gebruik maken van de gemeentelijke data ten behoeve van de verbetering van de dienstverlening aan de burger/klant.

De beoogde resultaten van de 'Bestandskoppeling Minima' zijn antwoorden op de volgende vragen:

- Wat is de omvang en wat zijn de kenmerken van de doelgroep voor het minimabeleid en de schuldhulpverlening in de samenwerkende gemeenten (waaronder 's-Hertogenbosch)?
- Wat is het gebruik van de bestaande regelingen onder de doelgroep?
- Wat zijn de kenmerken van de gebruikers van deze regelingen?
- In hoeverre is er sprake van overlap tussen de gebruikers van de minimaregelingen en de gebruikers van de WMO?

De resultaten worden verwerkt in een 'Handreiking Armoedemonitor'. Hiermee wordt weergegeven op welke wijze 'Bestandskoppeling Minima' als onderdeel van de Armoedemonitor kan worden gerealiseerd en geïmplementeerd. Het vastleggen van het leereffect over deze vorm van doelgroepenbepaling en samenstelling om deze doelgroep continu in beeld houden.

Welke randvoorwaarden golden?

Door de samenwerking van verschillende gemeenten, waarbij alleen gerealiseerde bestandsvergelijking projecten worden geëvalueerd, is de methodiek om de doelgroep in beeld te brengen transparant en beschikbaar, en kan een gemeente ook effectief aan de slag met proven technology!

Initiële business case

Om het benodigde inzicht te verkrijgen in de resultaten van het armoedebeleid, is aan een externe partij gevraagd een monitor op te stellen over het jaar 2008 aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is de omvang en wat zijn de kenmerken van de doelgroep voor het minimabeleid en de schuldhulpverlening in de gemeente 's-Hertogenbosch?
- Wat is het gebruik van de bestaande regelingen onder de doelgroep?
- Wat zijn de kenmerken van de gebruikers van deze regelingen?
- In hoeverre is er sprake van overlap tussen de gebruikers van de minimaregelingen en de gebruikers van de WMO?

In het betreffende onderzoek zijn de registraties van de verschillende regelingen aan elkaar gekoppeld zodat een samenhangend inzicht is ontstaan in de doelgroep voor en het bereik van de inkomensondersteunende en participatiebevorderende regelingen die de gemeente 's-Hertogenbosch de burger aanbiedt. Het rapport is in februari 2009 aangeboden.

Voor de realisatie van dit eerste onderzoek heeft de gemeente 's-Hertogenbosch budget beschikbaar gesteld. Deze eerste en incidentele actie willen we echter graag bestendigen en verankeren. We weten dat andere gemeenten een vergelijkbaar traject hebben doorlopen. Het is ook evident dat er een structurele behoefte is om het bereik van onze beleidsdoelstellingen periodiek te bewaken en waar mogelijk of nodig jaarlijks bijstellingen te kunnen doen. We willen deze 'doelgroepenmonitoring' in de vorm van een 'Bestandskoppeling Minima' dan ook graag structureel aanpakken, in combinatie met andere gemeenten en met gebruikmaking van de deskundigheid van het Inlichtingenbureau. De gemeente Nijmegen heeft al

toegezegd te willen participeren; met de gemeenten Tilburg en Leiden zijn gesprekken gestart. Ook bij Divosa hebben gemeenten zich gemeld voor dit project. We willen voor de uitvoering niet afhankelijk worden van een externe partij. Het beheer en onderhoud voor de komende jaren zullen we als gemeenten zelf ter hand nemen.

Belangrijk onderdeel in het opzetten en realiseren van dit project is het gestructureerd en periodiek aanleveren van benodigde gegevens. We willen de gegevens betrekken van zowel interne gemeentelijke bronnen (gemeentelijke belastingen en kwijtscheldingen, schuldhulpverlening, bijzondere bijstand, etc.) als externe bronnen (Belastingdienst, woningbouwcorporaties, SVB, zorgverzekeraars en mogelijk energieleveranciers). We realiseren ons goed dat privacy en beveiliging hierbij belangrijke elementen vormen. Doelbinding en zorgvuldigheid zullen dan ook belangrijke aspecten zijn. Onderdeel van het project is om hiervoor een goede, juridische basis te vormen die ook voor andere gemeenten toegankelijk is. De gemeente Tilburg heeft bijvoorbeeld ervaring in het koppelen van gegevens met de woningbouwcorporaties in het kader van 'vroeg signalering' van huurschulden. Ook in het kader van het Bossche project 'energiepakket' (bewustwording van milieu en energieaspecten, met speciale aandacht voor een 'energiebox' met energiebesparende materialen voor minima) is een koppeling met de bestanden van woningbouwverenigingen van belang. Het project wil de structurele gegevensuitwisseling voorzien van een juridische basis en contractuele vastlegging. Centraal thema voor dit project blijft het tegengaan van 'niet-gebruik', in het kader van een integrale benadering van armoedebestrijding.

Hieronder staan twee contracten die eerder door de gemeente 's-Hertogenbosch, afdeling AMSZ werden gebruikt in het kader van bestandskoppeling.

1. Bewerkerovereenkomst

1.1. Partijen

Gemeente 's-Hertogenbosch, vertegenwoordigd door nnn (verder te noemen gemeente)

En KWIZ BV vertegenwoordigd door xxx

1.2. Overwegende:

Dat de gemeente 's-Hertogenbosch voornemens is om de minimagezinnen met kinderen van 4 tot 7 jaar actief te benaderen voor het verstrekken van een abonnement op een tijdschrift.

Voor dit doel een bestandskoppeling tussen meerdere inkomensgerelateerde binnengemeentelijke registratiebronnen wordt uitgevoerd.

Dat GBA registratiegegevens noodzakelijk zijn om deze werkzaamheden naar behoren uit te kunnen voeren

1.3. Komen overeen dat:

1. De gemeente 's-Hertogenbosch KWIZ aanwijst als bewerker van de GBA in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens ter zake van de uitvoering van de onderhavige werkzaamheden.
2. alle van de opdrachtgever te bewerken persoons- en andere gegevens, uitsluitend worden gebruikt voor het verrichten van de overeengekomen werkzaamheden.
3. De voornoemde werkzaamheden uit worden gevoerd binnen een door de opdrachtgever aan te wijzen beveiligde omgeving in de gemeentelijke organisatie.

1.4. Ondertekening:

Gemeente 's-Hertogenbosch

KWIZ

(naam en functie)

(naam en functie)

2.0 Privacyovereenkomst

KWIZ B.V, gevestigd te Groningen, verklaart zich in het kader van de in opdracht van de gemeente 's-Hertogenbosch uit te voeren werkzaamheden, in aanvulling op de Algemene Voorwaarden van KWIZ, gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Groningen onder nummer 020 88 769, te zullen houden aan de volgende privacy voorwaarden:

1. alle van de opdrachtgever te ontvangen persoons- en andere gegevens, alsmede ook de uit het bedoelde onderzoek voortkomende persoons- en andere gegevens, geheim te houden en zorgvuldig te beheren;
2. de gegevens worden niet aan derden verstrekt of anderszins bekend gemaakt.
3. de bedoelde gegevens uitsluitend en alleen te gebruiken voor het verrichten van de overeengekomen werkzaamheden;
4. deel- en eindproducten uitsluitend ter kennis te brengen van de opdrachtgever;
5. na overbrenging van de gegevens naar het kantoorpand van KWIZ de ontvangen gegevens slechts te gebruiken om deze op een server te laden en er de noodzakelijke onderzoekswerkzaamheden mee uit te voeren;
6. zodra er een back-up van de verzamelde gegevens is gemaakt de oorspronkelijke afzonderlijke bronbestanden direct adequaat te vernietigen;
7. behoudens het voorgaande de ontvangen gegevens in geen enkele vorm te dupliceren;
8. in en aan het pand waarin de bewerkingen plaatsvinden voldoende fysieke en technische beveiligingen te houden om de vertrouwelijkheid van alle verkregen informatie te waarborgen;
9. door KWIZ zal een projectplan worden opgesteld over de uitvoering van de werkzaamheden in het kader van het onderzoek en de aanschrijving. In dit projectplan zal worden opgenomen dat de aanschrijving van de burgers maximaal 1 week na het koppelen van de GBA moet plaatsvinden. De verantwoordelijkheid hiertoe ligt bij AMSZ
10. alle gegevens, in welke vorm dan ook (papier, diskette, tape, schijfgeheugen enz.) binnen drie maanden na rapportage aan de opdrachtgever op een zodanige wijze te vernietigen dat deze nimmer meer zijn te gebruiken, tenzij de opdrachtgever anders beslist. De gemeente wordt van de vernietiging schriftelijk in kennis gesteld. Indien de gemeente dit wenst zullen de gebruikte brongegevens aan hen beschikbaar worden gesteld voor eventuele latere onderzoeksdoeleinden. De gegevens worden dan door KWIZ op een informatiedrager aangeboden. Na overdracht draagt KWIZ geen enkele verantwoordelijkheid voor de beveiliging van deze gegevens.
11. alle schade die uit het niet-nakomen van één van de hierboven genoemde voorwaarden voortvloeit te vergoeden. Bovendien wordt indien KWIZ dit reglement overtreedt per benadeelde inwoner van 's-Hertogenbosch een boete opgelegd van € 5000,--

Aldus opgemaakt in tweevoud.

datum

namens opdrachtgever
(organisatie, naam, functie en handtekening)

namens KWIZ
(naam, functie en handtekening)

5. De realisatie

Fase I

Voor de realisatie van dit project is in een vroeg stadium al contact gelegd met de gemeenten Nijmegen, Leiden en Tilburg. Daarnaast hebben we via de nieuwsbrieven van de VNG geprobeerd andere gemeenten te betrekken bij het onderzoek. Deze nieuwsbrieven vormden het belangrijkste communicatiemiddel naar de gemeenten. Een aantal gemeenten heeft hier positief op gereageerd. Helaas konden niet alle gemeenten die belangstelling toonden, deelnemen aan het project. Vooral kleinere gemeenten bleken het armoedebeleid hoofdzakelijk uit te voeren binnen bestaande werkprocessen. En dus was daar veelal geen noodzaak om hiervoor bestandskoppeling in te zetten.

Fase II

We hebben de onderzoeksfase van het project concreet gemaakt door werkbezoeken af te leggen aan een aantal deelnemende gemeenten. Tijdens deze bezoeken lichtte iedere gemeente de toegepaste techniek van bestandskoppeling zelf toe. Ook brachten we een nuttig werkbezoek aan het Inlichtingenbureau, waarbij vooral het juridisch kader nader is besproken.

Hierna ontstond een sterke behoefte de onderzoeksfase 'in breder verband' uit te voeren. Dus hebben we alle gemeenten uitgenodigd voor een workshop. Ook de VNG was hierbij aanwezig. De gemeenten hebben de toepassing van bestandskoppeling in hun gemeente toegelicht. Daarnaast hebben ze schriftelijke input aangeleverd, die hieronder wordt uitgewerkt. Het Inlichtingenbureau heeft tijdens de bijeenkomst het juridisch kader nader toegelicht. Verder werd er over het onderwerp gediscussieerd aan de hand van ingebrachte casussen.

De input van de deelnemende gemeenten kan uitgewerkt worden aan de hand van een paar algemene vragen. Daarnaast is geïnterviewd op welke problemen de gemeenten stuiten bij bestandsvergelijking. Allereerst is het belangrijk de ervaringen van de gemeenten te plaatsen in het algemene armoedebeleid en het tegengaan van niet-gebruik. De centrale vraag is als volgt geformuleerd: op welke manier probeert u niet-gebruik binnen de gemeente op te sporen? Daarnaast wilden we weten of gemeenten al eerder bestandsvergelijking hadden toegepast? En zo ja, met welk doel? Vervolgens wilden we de problemen die gemeenten hebben ervaren bij bestandskoppeling, in het onderzoek betrekken. Hetzelfde geldt voor de manier waarop deze problemen werden opgelost.

Op basis van de resultaten van deze twee fasen is het doel van het project deels bijgesteld. De ervaringen van andere gemeenten waren te divers om er een centrale armoedemonitor mee uit te werken. Bovendien werd duidelijk dat het opzetten van een centrale armoedemonitor vanwege juridische beperkingen niet langer mogelijk was. Hierna hebben we onderzoek verricht naar andere voorbeelden van bestandskoppelingen en (meer aanwezige) proven technology. De resultaten hiervan worden beschreven en daaruit ontstaan weer aanbevelingen.

Fase III

Het laatste onderdeel van het project, de implementatie van de 'Handreiking armoedemonitor', heeft geresulteerd in dit rapport. Hiermee probeert de projectgroep een zo compleet mogelijk beeld te geven van het opzetten van een armoedemonitor met behulp van bestandskoppeling. Uit het onderzoek is gebleken dat de mogelijkheden van bestandskoppeling in de toekomst mogelijk ruimer worden. Om deze ontwikkeling binnen gemeenten 'levend' te houden, heeft de gemeente 's-Hertogenbosch dit rapport op Wikipedia geplaatst. Daarmee ontstaat een soort platform waarmee gemeenten elkaar kunnen informeren over nieuwe

zaken of nieuwe ervaringen op dit gebied. De VNG wil het rapport via de nieuwsbrief van januari 2011 voorleggen aan gemeenten. Als het rapport wordt toegevoegd aan Wikipedia, wordt dit ook gemeld in de nieuwsbrief.

6. De resultaten

6.1. Wat zijn de ervaringen van andere gemeenten?

Gemeente Nijmegen

De gemeente Nijmegen concentreert zich bij het opsporen van niet-gebruik met name op inzicht in de totale doelgroep met behulp van CBS-gegevens en een goede registratie van de minima. Behalve kwijtschelding van plaatselijke belastingen, met gebruikmaking van het Inlichtingenbureau, zijn er geen ervaringen bekend die als input kunnen dienen voor het onderzoek. De belangstelling van de gemeente Nijmegen gaat daarom uit naar andere praktijkvoorbeelden: Wat mag? Wat kan? Zijn er wettelijke kaders aan te geven?

Gemeente Tilburg

De gemeente Tilburg is al langer met het onderwerp bezig. Tilburg probeert niet-gebruik mede in beeld te brengen met behulp van in- en externe bestandsvergelijking, onder meer met intermediairs en ketenpartners. Eerder heeft de gemeente ervaringen opgedaan in het efficiënt opsporen van de doelgroep en het daarmee tegengaan van niet-gebruik binnen de stadsgrenzen. Bestanden die hierbij belangrijk waren, zijn: Wwb, belastingen, collectieve zorgverzekering, kwijtschelding en Suwinet inkijk. De twee grootste problemen waarmee de gemeente Tilburg te maken had, waren het interpreteren van de definities en de data, en het afstemmen van regelgeving. Elk systeem heeft unieke omschrijvingen bij ogenschijnlijk dezelfde velden uit een ander systeem, waardoor er weer een vertaalslag gemaakt moet worden.

Daarnaast speelt natuurlijk altijd de vraag: hoe ga je de gegevens hieruit gebruiken en hoe lang is iets dan actueel? Dit hangt er onder meer van af of je gegevens eenmalig nodig hebt, of juist als continue indicator voor je minimabeleid en uitvoering. In dit verband is de woningbouwvereniging benaderd als partner. Tip van de gemeente Tilburg: leg de samenwerking op dit gebied goed vast. Uit het onderzoek blijkt verder dat er vraagtekens geplaatst worden bij het maken van een armoedemonitor. Het is namelijk complexe materie, waardoor het erg lastig is zelf een bestandsanalyse uit te voeren. Het idee is dat 'je wellicht beter kunt standaardiseren'. De gemeente Tilburg geeft met behulp van bestandskoppeling heel concreet invulling aan het minimabeleid. De techniek is gebaseerd op een koppeling van de eigen systemen met die van de woningbouwvereniging en de Belastingdienst. Op die manier ontstaat een nieuw soort database. Binnen de gemeente zijn een dertigtal inkomensafhankelijke regelingen in gebruik. De data (klanten) worden door een soort rechtenmatrix gehaald die de minimaklanten hieruit via een webapplicatie presenteert in een scherm. Vervolgens zijn alle instellingen die een minimaregeling uitvoeren, geautoriseerd een check uit te voeren op klantniveau. De sleutel voor deze check is het Burgerservicenummer. Enkel de eigen regeling of voorziening kan gecheckt worden.

In de praktijk werkt dit als volgt: als iemand uit de minimadoelgroep zich meldt voor een museum en op basis van een minimaregeling hiervan gratis gebruik kan maken, checkt het museum deze klant. Die wordt dus niet verder belast met een (papieren) aanvraag. Voor diensten die niet geheel gratis zijn, vindt een interne verrekening plaats. Ook hiervan merkt de klant niets. Voor de gemeente heeft dit veel voordelen, met name in de uitvoeringskosten.

Gemeente Leiden

De gemeente Leiden heeft deelgenomen aan (en was mede initiatiefnemer van) een onderzoeksproject op het vlak van rechtmatig gebruik en het analyseren van niet-gebruik. De antwoorden op de onderzoeksvragen worden hieronder letterlijk geciteerd.

| | |
|---|--|
| <p>Op welke manier probeert u niet-gebruik binnen uw gemeente op te sporen?</p> | <p>Naast vijf andere gemeenten heeft Leiden deelgenomen aan een project waarbij de gemeentelijke data werd verzameld en ten behoeve van de rechtmatigheid en het niet-gebruik werd geanalyseerd ten behoeve van sociale zaken. De uitkomst gaf aan dat er zo'n tien procent van de 2.600 uitkeringsgerechtigden in deze bestandsvergelijking nader onderzocht moesten worden om in de praktijk vastgesteld te krijgen of uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk in aanmerking kwamen voor een regeling, zoals bijzondere bijstand of een minimaregeling.</p> |
| <p>Heeft uw gemeente eerder bestandskoppeling toegepast? En voor welk doel?</p> | <p>Ja, in ieder geval ten behoeve van de toekenning van 'het extraatje' van staatssecretaris Aboutaleb (€ 50)</p> |
| <p>Tegen welke problemen bent u aangelopen en hoe heeft u deze opgelost?</p> | <p>De kwaliteit en dus betrouwbaarheid van gegevens laat soms te wensen over. Zo komt het voor dat er gegevens ontbreken en mensen dan zelf gaan interpreteren. Daarnaast wordt er binnen de gemeenten gewerkt met verschillende referenties op soortgelijke velden. Er is dus geen eenduidigheid, waardoor de gegevens hetzelfde lijken maar er een andere betekenis aan gegeven wordt.</p> |
| <p>Welke voorkeur heeft u bij de vorm van de handreiking armoedemonitor? (tekst, DVD, Factsheet, uitgewerkte matrix met data en bronnen etc., etc.)</p> | <p>Als de uitkomst gebruikt gaat worden voor de professionals bij gemeenten pleit ik voor tekst met daarin verwerkt de matrix, voorbeeldbrieven, goede praktijkvoorbeelden etc. Als de uitkomst bedoeld is om burgers te bereiken, pleit ik voor een dvd. Uit ervaring blijkt dat mensen visueel ingesteld zijn. Bovendien kan zo'n dvd worden afgespeeld in verschillende buurthuizen, zorginstellingen en door ketenpartners (politie, thuiszorg etc.)</p> |
| <p>Welke goede voorbeelden zijn er te geven?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Als burgers kwijtschelding krijgen van de gemeentelijke heffingen kan er onderaan de brief worden aangegeven dat die mensen mogelijk ook in aanmerking komen voor bijzondere bijstand. De norm om kwijtschelding te krijgen is immers nog steeds zwaarder dan de norm om bijbij te krijgen; - Door het bestand van uitkeringsgerechtigden te koppelen aan het bestand van degenen die eerder (1 of 2 jaar) bijzondere bijstand aanvroegen en toegekend kregen, ontdekken we in ieder geval wie het nog niet |

| | |
|--|---|
| | <p>hebben gevraagd;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Door sommige zorgverzekeringen wordt maandelijks een bestand gestuurd naar de gemeente met daarin de achterstanden van betalingen. In dit bestand staan naast uitkeringsgerechtigden ook mensen zonder uitkering. Achterstand bij de zorgverzekering staat niet op zichzelf en gaat vaak samen met huurachterstand. De gemeente zou die mensen – bijvoorbeeld boven een bepaalde achterstand - proactief kunnen (laten) benaderen. Bijvoorbeeld door de formulierenbrigade; - Enkele gemeenten, waaronder Oosterhout, hebben in het kader van de WMO gekozen voor zogenoemde keukentafelgesprekken. Op deze manier wordt ook stilgestaan bij de leefomstandigheden en de te gebruiken mogelijkheden van deze doelgroep; - Koppeling van het bestand van de Stadsbank/Schuldhulpverlening en de Bijzondere Bijstand en Kwijtschelding. Hierdoor kan worden ontdekt of iedereen die er recht op heeft en in een tijdelijke lastige situatie zit er ook gebruik van maakt. |
|--|---|

Gemeente Hilversum

De gemeente Hilversum probeert de doelgroep weer op een andere manier in beeld te brengen. Om een goed beeld te geven, wordt hieronder ook de compleet aangeleverde input voor het onderzoek letterlijk weergegeven.

| | |
|---|--|
| <p>Op welke manier probeert u niet-gebruik binnen uw gemeente op te sporen?</p> | <p>De ramingen van Stimulansz van het aantal huishoudens met een minimuminkomen geven een indicatie. Uiteraard zal deze groep nooit geheel bereikt worden.</p> <p>De laatste jaren hebben wij veel aandacht besteed aan het bereiken van de minima in het kader van deelname aan de collectieve zorgverzekering. Wij hebben daarvoor gebruik gemaakt van de informatie die bij de gemeente bekend is.</p> <p>Wij schrijven daarom jaarlijks aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - alle inwoners met een uitkering van SoZa - alle inwoners aan wie kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is verleend - alle inwoners die in ons eigen bestand (van SoZa) bekend zijn. Dus mensen van wie de uitkering in de afgelopen vijf jaar is beëindigd en mensen die geen uitkering hebben, maar de afgelopen vijf jaar een incidentele aanvraag bijzondere bijstand hebben ingediend. <p>Eenmalig hebben wij een keer van het UWV een lijst</p> |
|---|--|

| | |
|---|---|
| | <p>gekregen van alle inwoners met een Wajong-uitkering. Bij nader inzien vond het UWV dat onjuist en het is bij die ene keer gebeven.</p> <p>Wij hebben wel eens gesproken met KWIZZ, maar omdat we steeds aanlopen tegen de kwestie van de privacy zijn we niet met hen in zee gegaan.</p> <p>In de aanschrijving vanwege de collectieve zorgverzekering wijzen wij ook telkens weer op het bestaan van bijzondere bijstand.</p> <p>Aangezien koppeling met bestanden van de Rijksbelastingen niet mogelijk is (interessant is te weten wie huur- en/of zorgtoeslag ontvangt) maken wij zoveel mogelijk reclame voor bijzondere bijstand en andere regelingen via folders, internet, weekkrant, etc.</p> <p>Bovenstaande 'methodiek' hebben we ook toegepast voor de eindejaarsuitkering enkele jaren geleden.</p> |
| Heeft u gemeente al eerder bestandskoppeling toegepast? En voor welk doel? | <p>Alleen dus met het bestand van de gemeentelijke belastingen, zie hierboven.</p> <p>Voor deelname aan de collectieve en voor de eindejaarsuitkering.</p> |
| Welke gegevens en welke bronnen (bestanden) hebt u hiervoor vergeleken? | Zie hierboven |
| Tegen welke problemen bent u aangelopen? En hoe heeft u deze opgelost? | <p>Continu het privacyprobleem.</p> <p>Alle informatie, bekend bij de gemeente, is wel te gebruiken. Belastingdienst, UWV en dergelijke verstrekken geen informatie.</p> <p>Overigens valt of staat een en ander bij juiste invoering van de gegevens</p> |
| Welke voorkeur heeft u bij de vorm van de handreiking armoedemonitor? (tekst, dvd, factsheet, uitgewerkte matrix met data/bronnen etc.). U kunt ook meerdere vormen aangeven. | Ik sluit mij aan bij de opmerkingen van de gemeente Leiden. |

Gemeente 's-Hertogenbosch

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft meerdere ervaringen met bestandskoppeling en bestandsvergelijking. Niet alleen maakt de gemeente gebruik van de kwijtscheldingstoets via het Inlichtingenbureau, ook was er

de eenmalige verstrekking van € 50 aan alle minima (via staatssecretaris Aboutaleb). Verder heeft de afdeling Milieu een project uitgevoerd, waarbij alle Bossche minima gestimuleerd werden om energiebesparende maatregelen aan te brengen in de woning. Als incentive werd een energiepakket uitgereikt ter waarde van € 32,50. Hieronder een beschrijving en een uittreksel van het plan van aanpak van dit project.

Hieronder wordt eerst globaal het project Watt 'n besparing toegelicht. Het doel, de doelgroep, de aanpak en het samenwerkingsverband met de woningbouwcorporaties worden hierin beschreven. Meteen daarna worden de gerealiseerde projectresultaten beknopt weergegeven.

De bestandskoppeling is uitgevoerd door KWIZ, die hiervoor een inkomensmatrix heeft ontwikkeld. Alle Bosschenaren met een huurwoning van de deelnemende woningbouwcorporaties moeten in deze selectie vallen als de inkomensgrens van 110% van het sociaal minimum niet overschreden wordt.

.....

Voorbeeldproject Watt 'n besparing

Hieronder treft u een uittreksel aan van het plan van aanpak van een 'energiebezuinigingsplan' voor burgers van de gemeente 's-Hertogenbosch. Dit plan moet voor de burgers van 's-Hertogenbosch activiteiten ontwikkelen op het gebied van energiebezuinigingen. Voor de uitvoering van een dergelijk plan is het van belang om samen te werken met (bijvoorbeeld) woningbouwverenigingen en energiebedrijven. Gemeenten zijn over het algemeen niet in staat om alleen de doelgroep te kunnen bepalen waarvoor bepaalde acties ontwikkeld moeten worden.

Gemeenten hebben uiteraard hun eigen database met betrekking tot hun eigen klanten. Dit zegt echter niets over – in het geval van dit project – de mogelijkheden van energiebesparing voor alle burgers. Omdat gemeenten wel een belangrijke taak hebben in het 'welzijn' van hun burgers, is het logisch dat ze een regiefunctie hebben/nemen in een project zoals hier bedoeld.

Omdat het klantenbestand van gemeenten zoals gezegd géén goed beeld geeft van de wijken of gebieden waar men zich wat betreft energiebesparing op zou kunnen richten, is samenwerking met andere instanties onontbeerlijk. Deze instanties zijn vaak beter op de hoogte van de ligging van woningen, de bouw van woningen, al dan niet aanwezige isolatie, etc. Dit zijn allemaal zaken die van belang kunnen zijn bij een dergelijk project. Het is in dit soort situaties dan ook van belang dat gemeenten kunnen beschikken over informatie die bij (bijvoorbeeld) de woningbouwvereniging wel bekend is, maar waar de gemeenten niet over beschikken. Andersom is natuurlijk ook denkbaar.

Van belang in dit soort situaties is ook dat alle partijen nauwlettend in de gaten houden welke informatie wordt verstrekt, met welk doel de informatie wordt verstrekt en aan wie de informatie wordt verstrekt. Ook is van belang dat de informatie, na gebruik voor het doel waarvoor het bestemd was, vernietigd wordt, zodat het niet op een later tijdstip voor een ander doel kan worden gebruikt. Het kan natuurlijk niet zo zijn dat gemeenten allerlei informatie over haar (uitkerings)klanten op verzoek van een woningbouwvereniging aan een dergelijke instantie overdraagt.

In het project is gebruikgemaakt van bijvoorbeeld adresgegevens van woningbouwverenigingen van woningen waarvan bij de woningbouwvereniging bekend was, dat het hier ging om slecht geïsoleerde woningen. Bij dergelijke acties is alleen van belang om welke woningen/wijken het gaat. Informatie over wie

er woont en of er op dat adres van een huurachterstand sprake is, is niet relevant en moet/mag ook niet verstrekt worden. In dit project moesten de partijen op de hoogte zijn welke personen door een van de partijen aangeschreven zou worden. Het risico zou anders bestaan dat hetzelfde huishouden door twee instanties zou worden aangeschreven voor hetzelfde onderwerp.

Nadat de data zijn ingevoerd in de database van het project, wordt de informatie vernietigd. Ook moeten bij het einde van het traject de projectdata voor zover deze van andere instanties afkomstig zijn, vernietigd worden. Ook van belang is dat er tussen de partijen afspraken worden gemaakt die in contracten worden vastgelegd. Onderdeel van deze afspraken zou moeten zijn hoe om te gaan met de van elkaar verkregen informatie indien er sprake is van gegevensuitwisseling.

De gemeente 's-Hertogenbosch is van mening dat uitwisselen van informatie tussen partijen tot de mogelijkheden behoort, maar dat geborgd moet zijn dat de verkregen informatie relevant moet zijn voor het doel waarvoor het gevraagd is en ook uitsluitend voor dat doel wordt gebruikt. Het doel waarvoor de informatie wordt gebruikt, moet bekend zijn bij de verstrekker van de informatie. Deze moet tenslotte ook de relevantie van de gevraagde informatie kunnen beoordelen. Zeker in projecten waarin het gaat om het welzijn van de burgers, is het van belang dat er geen onnodige barrières opgeworpen worden – zogenaamd onder het mom van privacybescherming – zodat de burger niet kon worden geboden wat voor hem of haar belangrijk is.

Tenslotte: uit het totale plan van aanpak geven we alleen die onderdelen weer, waarin is aangegeven hoe de samenwerking met andere instanties 'handen en voeten' kan krijgen om een dergelijk plan tot een succes (voor de burger) te maken.

<Bijlage> Plan van aanpak energiebesparingsproject 's-Hertogenbosch

| | |
|---------------------|--|
| Titel | : Plan van aanpak energiebesparingsproject 's-Hertogenbosch |
| Opdrachtgever | : gemeente 's-Hertogenbosch en corporaties BrabantWonen, Zayaz en de Kleine Meierij |
| Projectomschrijving | : Plan van aanpak voor een energiebesparingsproject voor 7.500 huurders in 's-Hertogenbosch die een gratis energieadvies aan huis en een energiebox ontvangen. De energieadviezen worden uitgebracht door bijstandsgerechtigden die met dit project werkervaring opdoen. |

Inleiding

De gemeente 's-Hertogenbosch en drie woningcorporaties in 's-Hertogenbosch (Zayaz, BrabantWonen en De Kleine Meierij) starten met een energiebesparingsproject voor huurders in de gemeente om hen te adviseren hoe ze de energielasten kunnen verminderen. Energiebesparing en daardoor lastenvermindering is het hoofddoel van het project, waarbij alle huurders in de gemeente doelgroep zijn. Een specifieke doelgroep zijn huurders met een huishouden op bijstandsniveau. Met deze doelgroep geeft de gemeente ook concreet vorm aan haar armoedebestrijding. Daarnaast kent het besparingsproject nog een nevendoeel: bijstandsgerechtigden voeren het energiebesparingsproject uit. Een aantal mensen uit deze groep krijgt een korte training tot energieadviseur of administratieve ondersteuning en krijgt de kans om specifieke werkervaring op te doen.

De gemeente 's-Hertogenbosch voert een actief beleid om de uitstoot van CO₂ in haar gemeente terug te dringen en zo een bijdrage te leveren aan het verminderen van het broeikaseffect. Dit project past binnen het nieuwe Energie- en Klimaatprogramma 2008-2015 van de gemeente. Ook is het project een concrete uitwerking van het Convenant energiebesparing van de woningcorporaties voor het onderdeel 'Communicatie over energiekwaliteit richting woningzoekenden en huurders'. *Doelstelling*

De doelstelling van het project luidt: 'Lagere woonlasten voor en energiebesparing door bewoners van huurwoningen door hen bewust te maken van hun energielasten en de mogelijkheden om deze energielasten te verlagen.' Een nevendoeel van het project is: het bieden van specifieke werkervaring voor bewoners uit 's-Hertogenbosch met een bijstandsuitkering, en indien mogelijk het creëren van een re-integratiekans voor deze groep. Nog een nevendoeel van het project is het realiseren van reductie van CO₂-uitstoot in de gemeente 's-Hertogenbosch.

Resultaten

De gemeente wil met dit project de volgende resultaten bereiken:

- Deelname van 7.500 huishoudens van huurwoningen in drie jaar.
- Deelname van 2.500 huishoudens (33 procent van het totaal) die een bijstandsuitkering ontvangen van de gemeente 's-Hertogenbosch
- Ieder deelnemend huishouden ontvangt gratis een energiebox ter waarde van € 12,50 (inkoopprijs).
- Deelnemende huishoudens met een bijstandsuitkering ontvangen een aanvullende energiebox ter waarde van circa € 20,00 (inkoopprijs).
- Ieder deelnemend huishouden ontvangt een gratis bespaaradvies op maat.
- De huurders voeren 50 procent van de gegeven adviezen binnen 1 jaar uit.
- De uitgevoerde besparingsadviezen leiden tot een energiebesparing van 6 procent. Dat betekent een besparing van € 100,- op de jaarlijkse energielasten (en 300 kg CO₂) per huishouden.

De gemeente wil op haar nevendoeel de volgende resultaten behalen:

- In drie jaar doorlopen circa 8 personen een werkervaringstraject. Verder is de wens geuit dat de opgeleide medewerkers doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt.
- De CO₂-reductie voor de gemeente 's-Hertogenbosch zal circa 2.250.000 kg bedragen over drie jaar bij 7.500 deelnemers.

Doelgroep

Het project richt zich op huurders binnen de gemeente 's-Hertogenbosch. In principe mogen alle huurders die een zelfstandige woonruimte huren en zelf de energierekening betalen meedoen aan het project. Slechts één huishouden per adres kan deelnemen. In eerste instantie zullen de huurders van de deelnemende woningcorporaties Zayaz, BrabantWonen en De Kleine Meierij direct benaderd worden om deel te nemen. In totaal zijn er in de gemeente 's-Hertogenbosch circa 27.000 huurwoningen, hiervan zijn 23.500 woningen in bezit van woningcorporaties. De drie deelnemende corporaties zijn voor het grootste deel eigenaar: 13.000 voor Zayaz, 6.500 voor BrabantWonen en 2.700 voor De Kleine Meierij. In totaal heeft 's-Hertogenbosch circa 136.000 inwoners.

De sterk gestegen energieprijzen in de afgelopen jaren hebben de woonlasten laten stijgen en de verwachting is dat deze prijzen de komende jaren nog fors zullen toenemen. Voor dit project zijn de huurders als doelgroep gekozen, omdat zij hun woonlasten aanmerkelijk zien stijgen terwijl ze zelf nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op de energiezuinigheid van hun woning. Wel hebben huurders de mogelijkheid om energie te besparen door gedragsverandering. En juist op dit vlak wil het energiebesparingsproject besparing bewerkstelligen.

Daarnaast richt het project zich voor een deel specifiek op huishoudens die inkomensbijstand ontvangen van de gemeente. De deelnemende huishouden ontvangen meer besparingsproducten en kunnen zodoende ook meer energie(kosten) besparen. Dit project kan bijdragen aan een vermindering van energielasten, waarmee

de verhouding inkomen en woonlasten gunstiger wordt voor deze groep. De gemeente 's-Hertogenbosch draagt onder andere op deze wijze bij aan armoedebestrijding in haar stad. Een andere doelgroep (in het kader van de nevendoelestelling) die dit project wil bereiken is bijstandsgerechtigden die een werkervaringsplaatsen krijgen aangeboden en een kans om door te stromen naar de reguliere arbeidsmarkt.

Wijkgerichte aanpak

In het project hanteren we een wijkgerichte aanpak. Dit houdt in dat wijk voor wijk de huurders van de drie woningcorporaties worden aangeschreven met een brief van de corporaties mede namens de gemeente. Deze brief is een uitnodiging om deel te nemen aan het project. De aangeschreven huishoudens kunnen zich dan aanmelden en worden ingepland voor een bezoek van een energieadviseur. Tegelijkertijd worden de bijstandgerechtigden van de gemeente 's-Hertogenbosch met een brief op de hoogte gebracht van dit project en gestimuleerd om deel te nemen. Deze brieven worden door de gemeente verstuurd. Zij kunnen zich vervolgens aanmelden bij het servicepunt en tijdens het huisbezoek reikt de adviseur een basis energiebox met aanvulling uit aan deze deelnemer. Het vertonen van de brief aan de adviseur is het bewijs dat de deelnemer recht heeft op het aanvullende deel in de energiebox.

De wijkgerichte aanpak heeft verschillende voordelen:

- De werving vindt gericht plaats.
- Aanvragen zijn beter te plannen voor wat betreft de uitvoer van huisbezoeken.
- Het vergroot de betrokkenheid in de wijk en leidt door mond tot mond reclame tot meer aanmeldingen.
- Er is een moment in te lassen voor tussenevaluatie.
- Sturingsmogelijkheden per wijk (eerst bezoeken we de oude wijken met veel huurhuizen en van de corporaties veel huishoudens die op bijstandsniveau zitten en de nieuwste wijken bezoeken we als laatste) waarmee de doelen sneller bereikt worden.

Aanbod

Deelnemende huishoudens ontvangen een mix van besparingsmogelijkheden. De nadruk ligt op advies met maatregelen die gedragsverandering teweegbrengen. Tevens krijgen de deelnemende huishoudens naast het gratis advies ook een gratis energiebox of –tas met besparingsproducten. Deze producten ondersteunen bij een gedragsverandering om tot zuiniger energiegebruik te komen. Daarnaast willen we een eenvoudige en laagdrempelige manier van aanmelden bewerkstelligen.

Opdrachtgevers

De opdrachtgevers van het project zijn de gemeente 's-Hertogenbosch en de woningcorporaties Zayaz, BrabantWonen en De Kleine Meierij. Formeel is de gemeente 's-Hertogenbosch opdrachtgever en hebben de drie woningcorporaties zich in een samenwerkingsovereenkomst verbonden aan het project.

Stuurgroep

Het project heeft een stuurgroep die de opdrachtgevers vertegenwoordigen. De projectmanager informeert de stuurgroep periodiek over de start, voortgang, communicatie en (deel)resultaten van het project. De stuurgroep geeft mede richting aan het project.

Gemeente 's-Hertogenbosch en corporaties

De gemeente draagt vanuit verschillende afdelingen bij aan dit project. Vanuit milieu (Stadsontwikkeling), beleid werk, inkomen en zorg (Arbeidsmarkt en Sociale Zaken), aanbesteding en communicatie wordt input geleverd voor een goed verloop van het proces. De corporaties zijn betrokken met beleidsmedewerkers en communicatiemedewerkers om vanuit hun specifieke achtergrond het project te ondersteunen.

Communicatiebureau

De communicatiemedewerkers van de gemeente 's-Hertogenbosch en de woningcorporaties nemen de communicatie van het project voor hun rekening. Zij stellen een communicatieplan voor het project op waarin de werving en de bewustwording van de deelnemers belangrijke onderdelen zijn. Vervolgens geven zij uitvoering aan het plan door het ontwikkelen van bijvoorbeeld een huisstijl voor het project en het maken van wervingsmateriaal. Het project maakt geen gebruik van een logo. Hierbij laten zij zich ondersteunen door een extern communicatiebureau.

Opleiding aan adviseurs

De opleiding van de adviseurs wordt verzorgd door een opleidingsinstituut. Hiervoor benaderen competente organisaties die in staat zijn om een cursus op te zetten en te geven aan medewerkers van de Weener Groep. Het zwaartepunt van de opleiding ligt op het bijleren van vaardigheden, daarnaast kent de training een onderdeel dat zich richt op besparingsmogelijkheden in huis, om de deelnemende huishoudens praktisch en uitvoerbaar besparingsadvies te geven.

Uitvoeringsorganisatie Weener Groep

Het uitvoeren van het energiebesparingsproject bestaat uit het registreren van deelnemers, het inplannen van de huisbezoeken, het overhandigen van de besparingsbox en het geven van besparingsadvies. Voor de uitvoering deze taken is Weener Groep benaderd. Weener Groep is verantwoordelijk voor de begeleiding van de adviseurs en administratieve ondersteuning. De projectmanager staat meer op afstand en zal bij vragen over energieaspecten raad geven. De gemeente is verantwoordelijk voor het contract met Weener Groep en de daarbij horende financiële regelingen.

Automatiseerder

Het servicepunt is de spil van de uitvoeringsorganisatie die draait op een database waarin de huishoudens staan die deelnemen aan het besparingsproject. Aan de hand van deze database plant het servicepunt de huisbezoeken in en worden brieven verstuurd waarin de adviezen per huishouden zijn weergegeven. Voor het opstellen van een database betreft de projectmanager een automatiseerder die een database ontwerpt voor het servicepunt.

Aanpak

Deze fase is de eerste concretisering van het uitvoeringsplan. De contacten die we hebben gelegd met de verschillende partners in de eerste maanden van het project zetten we om in concrete afspraken, waarna we aan de slag gaan met het werven van deelnemers en het uitvoeren van energieadviezen.

Overige corporaties

Drie van de acht woningcorporaties nemen deel aan het project. De overige corporaties hebben elk een klein huizenbestand binnen 's-Hertogenbosch. Ze worden op de hoogte gebracht van het bestaan van dit project, maar nog niet actief betrokken. In een later stadium kunnen ze worden benaderd om hun huurders met een directe mailing te vragen om deel te nemen. De corporaties leveren daarvoor de adressen aan.

In het eerste kwartaal van 2010 (april/ mei) voeren we een beknopte tussenevaluatie nadat 10% van de huisbezoeken zij geweest (750 huisbezoeken). In de tussenevaluatie beoordelen we de voortgang, het functioneren van de uitvoeringsorganisatie, de samenwerking met de projectmanager, de uitvoering van de adviezen en de tevredenheid van de deelnemers. Op basis van enkele vragenlijsten voor de bovengenoemde groepen en de gegevens uit de database voeren we de evaluatie uit.

Het evaluatierapport gaat naar de besturen van de gemeente en de woningcorporaties, die vervolgens een 'go/no go'-beslissing nemen over de voortgang van het energiebesparingsproject.

Doelbereiking - tussenstand per 12 februari 2010

Gegevens over deelnemers in project

| | Aantallen | Percentage van totaal |
|---|------------------|---------------------------------|
| Aantal verstuurd uitnodigingsbrieven aan huurders. | 8.379 | 37% van 22.500 Bossche huurders |
| Aantal verstuurd brieven aan bijstandsgerechtigden. | 1.366 | 16% van 8.379 verstuurd brieven |
| Aantal uitgevoerde en geplande adviesbezoeken. | 1.130 | 14% van 8.379 verstuurd brieven |
| Aantal uitgevoerde adviesbezoeken. | 1.071 | 13% van 8.379 verstuurd brieven |

Bevindingen:

- ▶ Op 12 februari 2010 zijn er 1.071 adviesbezoeken uitgevoerd. Dat is ruim boven het aantal van 750 uitgevoerde adviesbezoeken.
- ▶ In de huidige aanpak krijgt elke huurder van Zayaz, Brabant Wonen en De Kleine Meierij een brief met de uitnodiging om deel te nemen. Daarnaast worden bijstandsgerechtigden met een brief uitgenodigd om deel te nemen. In verschillende media wordt aandacht besteed aan het project, bijvoorbeeld op websites, in lokale kranten en in nieuwsbrieven. Ook worden folders verspreid om zo de aandacht op het project te vestigen. Deze werkwijze leidt tot een respons van 13%. In de wijk West is een speciale kerstactie geweest, waarbij de huishoudens die nog niet deelnamen een herinneringskaart hebben ontvangen om alsnog mee te doen. Onderdeel van de actie was dat de eerste 100 aanmelders LED - kerstverlichting kregen. Deze 'kerstactie' leverde circa 3,5% extra aanmeldingen op.
- ▶ Het aantal verstuurd uitnodigingsbrieven is hoger dan gepland. Inmiddels is 37% van de huurders per brief geïnformeerd over WATT 'n besparing en is 13% van deze groep deelnemer. Het deelnamepercentage zal voor het einde van het project hoger moeten komen te liggen om het doel van 30% deelname te halen. Om het deelnamepercentage te verhogen zal het project meer gaan inzetten op wervings- en communicatieacties in 2011.
- ▶ Huurders die op 110% van het bijstandsniveau zitten of lager, kunnen bij deelname naast het basispakket ook een aanvullend pakket krijgen. Het doel is om 33% van de deelnemers uit deze groep bijstandsgerechtigden te laten deelnemen. Hier zit het project nu 9% boven; bijstandsgerechtigden worden goed bereikt.

6.2. Nog meer praktijkvoorbeelden

De resultaten uit de onderzoeksfase waren te mager om er algemene conclusie aan te verbinden. Dit deel is daarom uitgebreid met een aanvullend onderzoek naar andere praktijkervaringen. De volgende voorbeelden zijn hieronder weergegeven:

1. wetsvoorstel opsporing onverzekerden
2. uitspraak Rechtbank Utrecht (9 juni 2008)
3. project Datawarehouse van CB-ICT
4. bestandskoppelingen in het IPW-project met een reactie van de staatssecretaris
5. bestandskoppeling 'Waterproof' met commentaar van het CBP.

1. Wetsvoorstel Opsporing onverzekerden

De Tweede Kamer heeft op 18 mei unaniem ingestemd met het wetsvoorstel Opsporing onverzekerden. Minister Klink van Volksgezondheid wil met deze wet het aantal onverzekerden terugdringen. Uit de laatste cijfers van het CBS blijkt dat er nog altijd zo'n 152.000 onverzekerden zijn. Hiermee is circa € 140 miljoen aan gedeerde premie gemoeid.

Het wetsvoorstel beoogt om verzekeringsplichtigen zonder zorgverzekering op te sporen door bestanden te koppelen. Een deel van de verzekeringsplichtigen kan zich nu nog onttrekken aan de verzekeringsplicht en tast daarmee de onderlinge solidariteit aan. Door het opsporen van onverzekerden én de aanpak van de wanbetalers scheelt dat voor alle andere verzekerden al snel zo'n € 45 aan premie per jaar.

Met het wetsvoorstel worden de volgende maatregelen genomen:

- Onverzekerden die door middel van bestandsvergelijking zijn opgespoord, krijgen eerst een brief van het College voor zorgverzekeringen (CVZ). Daarin worden ze gewezen op hun verzekeringsplicht en aangespoord een zorgverzekering te sluiten.
- Als blijkt dat zij dit na drie maanden nog steeds niet hebben gedaan, dan krijgen ze een boete van drie maal de standaardpremie per maand (circa € 300).
- Als na een nieuwe bestandsvergelijking blijkt dat de betrokkene nog steeds niet verzekerd is, dan wordt voor de tweede keer een boete opgelegd.
- Degenen die na twee boetes nog altijd onverzekerd blijken, zal het CVZ ambtshalve verzekeren bij een zorgverzekeraar. Zij zijn dan 12 maanden lang een bestuursrechtelijke premie verschuldigd ter hoogte van de standaardpremie (in totaal ongeveer € 1.200). Deze wordt zo mogelijk via bronheffing geïnd.

De uitvoeringsorganisaties (SVB, CVZ en CJIB) zijn klaar voor inwerkingtreding van de wet per 1 januari 2011, onder voorbehoud van instemming door de Eerste Kamer. Voordat de wet in werking treedt, worden voorlichtingscampagnes ingezet om specifieke groepen onverzekerden te informeren.

2. Uitspraak rechtbank Utrecht

De gemeente Utrecht heeft verbruikgegevens van een waterbedrijf gekoppeld aan gegevens van burgers met een bijstandsuitkering. Deze manier van fraudebestrijding is niet in strijd met de wet.

Op 9 juni 2008 heeft de Rechtbank Utrecht een uitspraak gedaan in een zaak waarin gegevens van cliënten zijn gekoppeld aan die van een waterleidingbedrijf. Cliënten hadden de rechtszaak aangespannen omdat zij meenden dat de sprake was van onrechtmatig verkregen bewijs en inbreuk op de privacy.

Bestandskoppeling

De rechtbank is van mening dat de bestandskoppeling in beginsel als een ingrijpende maatregel moet worden gezien, maar vindt het opvragen van de gebruiksgegevens niet een zodanige inbreuk op de privacy dat het gebruik van dit controlemiddel ontoelaatbaar is. Hierbij is van belang dat slechts verbruiksgegevens zijn opgevraagd van adressen met een zeer laag waterverbruik.

Onderzoek

Op basis van het geconstateerde waterverbruik is door de gemeente Utrecht een nader onderzoek ingesteld naar de rechtmatigheid van de verleende uitkering. De rechter beschouwd deze manier van fraudebestrijding als rechtmatig.

(Bron: Nieuwsbericht Rijksoverheid, 19 mei 2010)

<Uitspraak>

RECHTBANK UTRECHT

Sector bestuursrecht zaaknummers: SBR 07/1955 en SBR 07/1956

uitspraak van de meervoudige kamer d.d. 9 juni 2008 inzake eiseres X,

tegen het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht, verweerder.

Overwegingen

Feiten

Nadat het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding Utrecht - Gooi- en Vechtstreek een bestandskoppeling had uitgevoerd tussen (onder meer) bijstandsgerechtigden en waterleidingmaatschappij Hydron (Vitens), is gebleken dat eiser op zijn adres in 2005 slechts 5 m³ water heeft verbruikt, terwijl het gemiddelde verbruik voor een alleenstaande 48 tot 50 m³ is. Verweerders Team Handhaving heeft vervolgens een nader onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de aan eiser verleende bijstand. In dat verband is onder meer dossieronderzoek gedaan, zijn inlichtingen ingewonnen bij het water- en energiebedrijf en bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer, zijn observaties verricht en zijn meerdere getuigen gehoord. Tevens zijn, nadat eisers op 8 januari 2007 zijn aangehouden, huisbezoeken afgelegd op hun onderscheiden adressen en zijn zij gehoord. De bevindingen van het onderzoek zijn neergelegd in een proces-verbaal met bijlagen van 16 januari 2007.

Standpunten van partijen

Eisers hebben in beroep - voor zover van belang en samengevat - zich op het standpunt gesteld dat sprake is van onrechtmatig verkregen bewijs aangezien in strijd met de privacy het waterverbruik van eiser is opgevraagd bij Hydron. Eisers verwijzen ter zake naar de brief van 29 mei 2007 en naar de notitie 'Fraudebestrijding door bestandskoppeling' van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Het CBP heeft in de brief van 29 mei 2007 met betrekking tot het vergelijkbare project Waterproof te Groningen aangegeven dat die bestandskoppeling niet voldoet aan het noodzakelijkheidvereiste als weergegeven in

voormelde notitie. Eisers zijn van mening dat het gebruik van de gegevens van het waterverbruik ontoelaatbaar moet worden geacht. Vervolgens kunnen ook de resultaten van het hieruit voortvloeiende onderzoek niet worden meegenomen vanwege schending van artikel 6 van het (Europees) Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Voorts hebben eisers zich op het standpunt gesteld dat de door hem afgelegde verklaring niet aan het bestreden besluit ten grondslag kan worden gelegd, nu hij de Nederlandse taal niet goed beheerst. Ook bij de hernieuwde aanvraag voor bijstand is gebleken dat eiser nog maar weinig Nederlands kan spreken en het beperkt kan verstaan en volgen. Voorts hebben eisers aangevoerd dat eiser zich onder druk voelde gezet en dat hij niet heeft begrepen wat hij heeft ondertekend. Eisers zijn van mening dat eiser tijdig zijn verklaring heeft herroepen. Met betrekking tot het huisbezoek aan de [adres 1] merken eisers op dat verweerder ten onrechte niet heeft gemeld dat het om een volledig en keurig ingerichte woning gaat in welk verband eisers verwijzen naar de in beroep overgelegde foto's. Eisers erkennen dat tijdens het huisbezoek aan [adres 2] inderdaad wat kleding van eiser aanwezig was, doch dat de meeste kleding afkomstig is van de overleden vader van eiseres. Verder is er geen administratie van eiser aangetroffen, behalve een begrafenisverzekering. Met betrekking tot het energie- en waterverbruik voeren eisers aan dat eiser erg zuinig is met water- en energiegebruik en dat ten gevolge daarvan en van zijn levenswijze hij een zeer laag water- en energieverbruik had. Eisers zijn van mening dat de waarde van de door verweerder gehoorde getuigen erg betrekkelijk is, nu zij eisers niet kennen en andersom ook niet. Voorts overleggen eisers in beroep een nadere verklaring van eiseres, waarin zij onder meer ingaat op de feitelijke gebeurtenissen tijdens het huisbezoek en het verhoor, alsmede rekeningafschriften van de Postbank over de periode 1 januari 2006 tot en met 1 januari 2007. Volgens eisers blijkt daaruit dat eiser in die periode telkens geld opnam in de directe nabijheid van zijn woning aan de Incadreef. Subsidiar stellen eisers zich op het standpunt dat niet genoegzaam is komen vast te staan dat eiser in de periode in geding zijn hoofdverblijf heeft gehad op [adres 2].

De rechtbank stelt vast dat in het kader van het project Waterproof door middel van bestandskoppeling de verbruikgegevens zijn opgevraagd van adressen met een geregistreerd waterverbruik van minder 20 m³, terwijl het gemiddelde waterverbruik van één persoon per jaar 48 tot 50 m³ bedraagt. De rechtbank overweegt dat bestandskoppeling in beginsel als een ingrijpende maatregel dient te worden beschouwd. Gelet op bij de uitvoering van de bij de WWB betrokken belangen, in het bijzonder het controle- en verificatiebelang van verweerder, kan naar het oordeel van de rechtbank niet worden gesteld dat met het opvragen van de voormelde gebruiksgegevens een zodanige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt dat moet worden geoordeeld dat het gebruik van dat controlemiddel ontoelaatbaar moet worden geacht. *De rechtbank acht deze wijze van verzamelen van gegevens geen grotere inbreuk op de privacy dan de reeds lange tijd gebruikelijke vergelijking van de door de Belastingdienst verstrekte inkomensgegevens, met de door de bijstandsgerechtigde opgegeven inkomsten. Bij het voorgaande neemt de rechtbank in aanmerking dat via de bestandskoppeling slechts de verbruiksgegevens zijn opgevraagd van adressen met een zeer laag - want minder dan 20 m³ - waterverbruik.* Dit brengt met zich dat op basis van het op eisers adres [adres 1] te B geconstateerde waterverbruik van 5 m³ in 2005 terecht een nader onderzoek is ingesteld naar de rechtmatigheid van de aan eiser verleende bijstand.

De rechtbank beslist als volgt:

Beslissing

De rechtbank Utrecht, recht doende, verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J. Ebbens, als voorzitter en mr. G.C. van Gelein Vitringa-Boudewijnse en mr. K.J. Veenstra als leden, en in het openbaar uitgesproken op 9 juni 2008.

.....

3. Project Datawarehouse handhaving en niet gebruik met behulp van gemeentelijke datahuishouding / CP-ICT oktober 2009

Hieronder fragmenten uit een door het CP-ICT/Radar opgestelde rapportage bij het gerealiseerde project.

Het project Datawarehouse beperkte zich tot bronnen die zich binnen de gemeente bevinden, zoals de gegevens van sociale diensten, burgerzaken, leerplicht, schuldhulpverlening, heffingen, vergunningen, etc. Van een aantal gemeenten werd de data uit die bronnen uitgevraagd, verzameld en door de analyse afdeling van de SIOD geanalyseerd. Samen met de deelnemende gemeenten werden ruim 40 indicatoren ten behoeve van de rechtmatigheid en het niet-gebruik ontwikkeld en gebruikt (verdeling 31 voor rechtmatigheid, respectievelijk 9 voor niet-gebruik). Dit leverde een risicoprofiel op. Op basis daarvan werden samenloopgevallen samengesteld, die vervolgens werden onderzocht. Dit project heeft aangetoond dat de samenhang van gegevens uit bepaalde applicaties een impuls kan geven aan de gemeentelijke dienstverlening in het algemeen en het ontdekken of voorkomen van onrechtmatige Wwb-uitkeringen en het voorkomen van niet-gebruik van gemeentelijke regeling(en) in het bijzonder.

Om vastgesteld te krijgen welke gegevens het meest relevant zijn in de relatie tot de Wwb, werd besloten om het CP-ICT opdracht te geven een project in te richten, waarbij een aantal gemeenten (data)gegevens uit hun publieksdiensten beschikbaar zouden stellen.

Toegepaste techniek om bestanden te koppelen werd uitgevoerd via de SIOD door zogenaamde 'Privacy Enhanced Technologies' (PET)-methoden. De koppeling van de persoonsgegevens vindt dan plaats in een zogeheten black box, waarbij de persoonsgegevens worden geanonimiseerd. De SIOD is de aangewezen partij om deze gegevenskoppeling op de voorgeschreven wijze uit te voeren. Zij mogen alleen de risicopopulatie, dat wil zeggen de mogelijke fraudegevallen, herleidbaar terug leveren aan de opdrachtgever.

Samenloopsignalen in het kader van het niet gebruik

De doelstellingen van het project waren tweeledig. De gemeentelijke datakoppeling draagt niet alleen bij aan de rechtmatige verstrekking van de uitkering, maar ook aan het tegengaan van niet gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen zoals bijzondere bijstand, minimaregelingen of kwijtscheldingen. Indien een uitkeringsgerechtigde of minima bijvoorbeeld vijf jaar een uitkering ontvangt bestaat er een mogelijk recht op de langdurigheidstoelage. Iemand die kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen krijgt, heeft misschien ook wel recht op andere ondersteuning in het kader van het minimabeleid. Door deze datakoppelingen krijgt de gemeente inzichtelijk welke mensen mogelijk nog recht hebben op dergelijke ondersteuning. In totaal zijn er 4.977 samenloopsignalen ten behoeve van mogelijk niet-gebruik vastgesteld. Zeker 25 procent van de samenloopsignalen bleken op dit thema nader onderzoekwaardig. Het CBP heeft naar aanleiding van het onderzoek een ambtshalve onderzoek ingesteld en vindt samengevat de werkwijze van het SIOD strijdig met de art. 10, 13 en 34 van de Wbp. Achtereenvolgens wordt daarin bewaartermijn, beveiliging en informatieplicht geregeld.⁵

Uit de toelichting hierop blijkt dat de verplichting tot beveiliging van de gegevens strekt tot alle onderdelen van het proces van gegevensverwerking. Dit geldt dus ook voor het *beveiligd transporteren* van de gegevens.

⁵ Volledig rapport 'Rapport van definitieve bevindingen' / onderzoek van het College bescherming persoonsgegevens (CBP) naar Bestandskoppelingen door de SIOD voor de ontwikkeling van risicoprofielen mei 2010

.....

4. IPW-project 'Presteren met bijzondere bijstand'

Aanbieden bijzondere bijstand met behulp van bestandskoppeling

'CBP geeft groen licht voor eenmalig project'⁶

Mededeling, 3 juni 2008

Bijzondere bijstandsproducten vinden onvoldoende hun weg naar de doelgroep. Met het doel armoede te bestrijden, is een project gepland waarin drieëntwintig gemeenten proactief bijstandsgerechtigden benaderen om hen te bewegen gebruik te maken van de voor hen bestemde voorzieningen. Voor het in beeld brengen en benaderen van de doelgroep maken de gemeenten gebruik van gegevens van de Belastingdienst. Het College bescherming persoonsgegevens heeft het plan voor deze bestandskoppeling onderzocht. Gezien het eenmalige karakter van de verwerking van persoonsgegevens, de ontheffing voor het gebruik van de gegevens van de Belastingdienst en de wijze waarop de verwerking is ingericht, acht het CBP de gegevensverwerking in overeenstemming met de regels voor de bescherming van persoonsgegevens.

Het koppelen van bestanden met persoonsgegevens, in dit geval van de bij de gemeente bekende gegevens aan de inkomens- en vermogensgegevens van de Belastingdienst, vormt een risico voor de persoonlijke levenssfeer van burgers. Zonder dat men daarvan op de hoogte is en daar prijs op stelt, kan met behulp van bestandskoppeling eenvoudig een profiel worden opgesteld aan de hand waarvan burgers worden beoordeeld. Voor een rechtmatig gebruik van bestandskoppeling dient daarom aan strikte voorwaarden te worden voldaan.

Onder meer moeten alle andere mogelijkheden om burgers te wijzen op de bijzondere bijstand zijn benut voordat de gemeente tot bestandskoppeling mag overgaan. Bestandskoppeling mag verder alleen worden ingezet om burgers te wijzen op bijzondere bijstandsproducten die een substantiële bijdrage leveren aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en niet voor andere doeleinden worden gebruikt. De aangeschreven burgers mogen zelf bepalen of ze al dan niet reageren op de aanschrijving en als ze dat niet doen, mag dat voor hen geen nadelige gevolgen hebben.

De gemeenten moeten de burgers voorts informeren over het gebruik van hun gegevens bij de bestandskoppeling. Verder moeten de bestanden die worden gekoppeld kloppen en mogen de gegevens niet langer dan een jaar worden bewaard. Met het oog op de toetsing van nieuwe projecten en de ontwikkeling van een kader voor proactieve dienstverlening en bestandskoppeling ziet het CBP de evaluatie van het project met belangstelling tegemoet.

In een vooronderzoek uitgevoerd door het CPB wordt inhoudelijk ingegaan op het verzoek en uitgelegd waarom het CPB 'groen licht geeft' voor dit project.⁷

Met inachtneming van het eenmalige karakter van de verwerking, de ontheffing voor het gebruik van de gegevens van de Belastingdienst en de wijze waarop de verwerking is ingericht, acht het CBP de gegevensverwerking in het kader van het IPW-project 'Beter presteren met bijzondere bijstand' in overeenstemming met de regels

⁶ Persbericht op site CPB.nl van 2007-01281

⁷ Uit brief voorzitter CPB van 23 april 2008

omtrent de bescherming van persoonsgegevens. Voor een rechtmatige uitvoering dienen de volgende aanwijzingen in acht te worden genomen:

- Alle alternatieve mogelijkheden om burgers op de bijzondere bijstand te wijzen moeten zijn benut voordat tot koppeling van bestanden kan worden overgegaan;
- Bestandskoppeling mag alleen worden ingezet om burgers te wijzen op bijzondere bijstandsproducten die een substantiële bijdrage leveren aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting;
- Burgers worden geïnformeerd over het gebruik van hun gegevens bij de bestandskoppeling;
- De door koppeling verkregen gegevens worden niet langer dan 1 jaar bewaard;
- De bestanden die worden gekoppeld zijn van goede kwaliteit;
- De door koppeling verkregen gegevens worden niet voor andere doeleinden gebruikt;
- Burgers worden actief gewezen op het recht van verzet;
- Burgers hebben zelf de keuze om al dan niet te reageren op de aanschrijving en het niet reageren heeft geen consequenties voor de burger;
- Het beoogde doel van de gegevensverwerking wordt helder en specifiek omschreven;
- Met het Inlichtingenbureau wordt een bewerkersovereenkomst gesloten.

Onderstaande tekst komt uit de verantwoordingsrapportage IPW-project 'Beter presteren met bijzondere bijstand'⁸

Nieuwe methodieken voor bestandsvergelijking

In de pilot is gebruik gemaakt van een bestandskoppeling tussen de adresbestanden van de gemeentelijke basisadministratie (GBA) met die van de inkomensgegevens van de Belastingdienst. Door middel van de koppeling konden vervolgens de bestanden worden vergeleken. Het doel van deze bestandsvergelijking was het traceren van mensen met een laag inkomen die vanwege hun inkomen mogelijk in aanmerking komen voor de gemeentelijke minimaregelingen.

Het Inlichtingenbureau (IB) heeft als bewerker de bestandsvergelijking uitgevoerd. De gemeenten zijn namelijk conform artikel 14 Wbp verplicht een overeenkomst te sluiten met het IB om onder meer de rechtmatige verwerking te waarborgen. Na de koppeling heeft iedere deelnemende gemeente van het Inlichtingenbureau een bestand met gegevens teruggeleverd gekregen van diegenen die een lager inkomen hebben dan het door de gemeenten aangegeven minimuminkomen.

Deze bijzondere bijstandsproducten bleken erg divers te zijn. In overleg met de gemeenten is toen een prioritaire lijst vastgesteld. Onderzochte regelingen zijn:

1. De kwijtschelding lokale lasten.
2. De collectieve zorgverzekering.
3. De participatieregelingen voor kinderen.
4. De duurzame gebruiksgoederen.

Het Inlichtingenbureau schrijft hierover in de nieuwsbrief voorjaar 2009:

Tegengaan niet-gebruik

Eind 2008/begin 2009 startte voor het Inlichtingenbureau het IPW-project. 'Beter presteren met bijzondere bijstand'. Doel van het pilotproject was om de doelgroep de mogelijkheden van het gemeentelijke minimabeleid beter te laten gebruiken. De deelnemende gemeenten en samenwerkingsverbanden wilden deze nog onbekende doelgroep in beeld brengen via een bestandsvergelijking tussen de gemeentelijke

⁸ Volledig rapport: verantwoordingsrapportage IPW-project "Beter presteren met bijzondere bijstand. Auteur: Conclusion Advies en Management Datum: 5 mei 2009

basisadministratie (GBA) en de Belastingdienst en een vernieuwende aanpak voor het bereiken van de doelgroep.

Knelpunten

Terugkijkend concluderen we dat deze pilot een aantal knelpunten heeft gekend. Het aanleveren van de benodigde gegevens door de pilotgemeenten bleek lastig. Niet alle gemeenten waren hiertoe voldoende onderlegd of uitgerust. Het was voor hen een meer tijdrovende en complexe taak dan verwacht. Een ander belangrijk knelpunt was dat de uitgewisselde inkomensgegevens van de Belastingdienst en de gemeenten niet hetzelfde zijn. Het door de gemeente gewenste inkomen voor het recht op bijzondere bijstand is anders dan het verzamelinkomen dat bijvoorbeeld nog 'onzichtbare' aftrekposten bevat. Conclusie is dat de pilot diverse leermomenten heeft opgeleverd. Alle partijen zien genoeg aanknopingspunten om verder te gaan, zij het met een aantal aanpassingen in de te koppelen bestanden en in de voorbereiding."

De staatssecretaris geeft een reactie op dit project in een brief aan gemeenten waarin zij haar visie geeft op deze pilot gegevensuitwisseling.⁹

Gegevensuitwisseling: werkwijze van de automatische kwijtschelding ook op andere terreinen hanteren


Er is een pilot uitgevoerd tussen de Belastingdienst en zestien gemeenten/Intergemeentelijke Sociale Diensten om via gegevensuitwisseling beter zicht te krijgen op de doelgroep. Gemeenten hebben diverse communicatiemethoden ingezet om de doelgroep te benaderen, bijvoorbeeld het aanbieden van folders of het afleggen van huisbezoeken aan ouderen. In de bijlagen vindt u de rapportage van het project met aanvullende informatie. Het experiment heeft veel ervaringen opgeleverd over het instrument bestandskoppeling. De uitgevoerde bestandskoppeling is echter geen panacee gebleken. Het teruggekregen bestand na de bestandskoppeling was te grofmazig en moest te rigoureuus worden bewerkt om een bestand over te houden wat bruikbaar was.

Het is op basis van de evaluatie niet aan te geven welk aandeel bestandskoppeling heeft bij het bereiken van de doelgroep en welk aandeel de nieuwe communicatiemethoden daarin hebben. De bestandskoppeling in de huidige setting heeft niet het beoogde resultaat opgeleverd. Ik geef voorrang aan het beproeven van andere instrumenten om de doelgroep in beeld te krijgen. Een beter bereik van de doelgroep kan bijvoorbeeld ook gerealiseerd worden met nieuwe communicatiemethoden zonder dat bestandskoppeling heeft plaatsgevonden.

.....

5. Bestandskoppeling 'Waterproof'

Het CBP heeft haar bevindingen van het ambtshalve onderzoek Waterproof verwoord in een brief aan de gemeente Groningen. Op de site van het CBP staat in onderstaand bericht¹⁰ samengevat waarom de bestandskoppeling onrechtmatig was:

⁹ Volledige tekst: [Brief van staatssecretaris Klijnsma met maatregelen armoedebestrijding](#)  PDF document | 10 pagina's | 82 KBKamerstuk | 07-12-2009 | SZW

¹⁰ Bericht op site CBP met kenmerk: 31 juli 2007, z2006-00476

Bestandskoppeling voor fraudebestrijding 'Waterproof' onrechtmatig

Alle uitkeringsgerechtigden (AOW en bijstand) in 65 gemeenten in Friesland, Groningen en Drenthe zijn eind 2005 gecontroleerd op fraude aan de hand van gegevens over hun waterverbruik en de watervervuilingsheffing. Het CBP heeft het project Waterproof van het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding Noord getoetst aan de wet en geconcludeerd dat de bestandskoppeling onrechtmatig was. Bij de waterbedrijven en waterschappen hadden de persoonsgegevens niet mogen worden opgevraagd; deze organisaties hadden de gegevens niet mogen verstrekken. Daarnaast is nagelaten de onderzochte burgers voldoende te informeren.

Het evidente belang van een goede fraudebestrijding neemt niet weg dat controle met behulp van bestandskoppelingen alleen toegestaan is op grond van een deugdelijke risicoanalyse. Een dergelijk onderzoek dient zich te beperken tot groepen waarvoor een grondige risicoanalyse aannemelijk heeft gemaakt dat er een verhoogd risico op fraude is. Burgers zijn niet al verdacht door het simpele feit dat zij een uitkering ontvangen. Bovendien dienen zij goed en doorgaans persoonlijk geïnformeerd te worden over dergelijke onderzoeken en koppelingen. De overheid kan voor het eigen handelen niet het uitgangspunt 'wat niet weet wat niet deert' hanteren.

Het CBP heeft als toezichthouder het controleproject beoordeeld aan de hand van onder andere de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en het in 2005 gepubliceerde toetsingskader 'Fraudebestrijding door bestandskoppeling' dat een uitwerking van de Wbp is en aansluit bij het rapport 'Handhaven en gedogen' van de Algemene Rekenkamer en het concept 'Hoogwaardig handhaven' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bestandskoppelingen in het kader van fraudebestrijding dienen aan deze norm te voldoen. Het CBP zal toezien op de naleving ervan en aan normoverschrijding gevolgen verbinden.

6.3. Brief staatssecretaris Klijnsma

De vorige staatssecretaris, mevrouw Klijnsma, adviseert gemeenten in een brief van 7 december 2009 het volgende¹¹:

Maatregelen voor armoedebestrijding

Ik zet de komende periode het volgende in gang:

1. Onderzoek naar niet-gebruik.
2. Werkwijze van de automatische kwijtschelding ook op andere terreinen beproeven.
3. Inlichtingenbureau als loket voor gemeenten bij verzoeken gegevensuitwisseling UWV.
4. Maatregelen schuldhulpverlening die ook het gebruik van voorzieningen zullen bevorderen.
5. Activiteiten in het kader van het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.
6. Instellen van de Armoedecoalitie Gemeenten.
7. Instellen van een Stimuleringsprijs.
8. Erop af: Doen en delen: de website met goede voorbeelden

3. Inlichtingenbureau als loket voor gemeenten bij verzoeken gegevensuitwisseling UWV

Het Inlichtingenbureau (IB) fungeert als bewerker voor de gegevensverwerking door gemeenten voor de uitvoering van de WWB en bij kwijtschelding. Gemeenten kunnen bij het IB terecht voor verzoeken voor gegevensuitwisseling met het UWV. Door die gegevensuitwisseling kunnen gemeenten de dienstverlening verbeteren aan klanten die bij de gemeente eerder een voorziening aangevraagd en toegekend gekregen hebben. Het gaat daarbij om verzoeken over gegevensuitwisseling ten behoeve van de Wet Werk en Bijstand (WWB) en aanverwante inkomensvoorzieningen.

Het voordeel voor gemeenten is dat zij worden bijgestaan bij het formuleren van een haalbaar informatieverzoek. Niet elke gemeente hoeft zelf opnieuw het wiel uit te vinden, maar kan profiteren van reeds gedane inspanningen van andere gemeenten.

Het IB zal informatieverzoeken van gemeenten initiëren en definiëren richting het UWV. Hierbij zullen gemeenten worden ondersteund met juridisch advies (i.c. vanuit welke wettelijke grondslag is het toegestaan voor het UWV om gegevens te verstrekken). Het UWV blijft vanzelfsprekend wel verantwoordelijk voor de gegevensverstrekking.

Voor het UWV betekent deze werkwijze dat zij één aanspreekpunt (het IB) heeft, waarmee ze afspraken kan maken over beschikbaarheid van Polisgegevens. Gemeenten zullen geïnformeerd worden over deze loketfunctie van het Inlichtingenbureau.

Daarnaast roept de staatssecretaris in een bijlage bij deze brief gemeenten op gebruik te maken van 'Bereken Uw Recht':

¹¹ volledige tekst: [Brief van staatssecretaris Klijnsma met maatregelen armoedebestrijding](#) PDF document | 10 pagina's | 82 KBKamerstuk | 07-12-2009 | SZW

Bijlage 1 Maatregelen terugdringen niet-gebruik in de afgelopen periode

Het Sociaal Cultureel Planbureau heeft in haar rapport 'Geld op de plank'(2007) het niet-gebruik van verschillende regelingen onderzocht (zowel gemeentelijke als landelijke regelingen). Die percentages (gebaseerd op gegevens uit 2003) verschilden per regeling, maar waren voor alle regelingen aan de hoge kant: tussen de 27 procent en 69 procent per regeling.

De voornaamste redenen voor niet-gebruik zijn dat burgers de regeling niet kennen, dat burgers denken dat ze geen recht hebben op een regeling, dat burgers geen behoefte hebben aan een regeling of dat burgers de transactiekosten of de benodigde inspanning bij een aanvraag te hoog inschatten. De afgelopen jaren is aan vier doelstellingen gewerkt om het niet-gebruik tegen te gaan:

1. De klant weet dat er regelingen bestaan waar hij gebruik van kan maken: voorlichting
2. Vereenvoudiging van regelingen.
3. Het aanvragen is eenvoudig: ondersteuning van de klant bij het aanvragen (d.m.v. formulierenbrigades).
4. De gemeente heeft in beeld wie van zijn inwoners recht heeft op voorzieningen (d.m.v. een pilot bestandskoppeling en de samenwerking met intermediaire organisaties).

Hiervoor zijn de afgelopen periode de volgende maatregelen genomen:

1. De klant weet dat er regelingen bestaan waar hij gebruik van kan maken.

Bereken Uw Recht

Veel gemeenten hebben diverse methoden ingezet om mensen voor te lichten over regelingen waar zij mogelijk gebruik van kunnen maken, bv campagnes of activiteiten in de wijk. Met ondersteuning van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is de website 'Bereken Uw Recht.nl' door Stimulansz en Nibud ontwikkeld: Dit is een instrument waarmee mensen relatief eenvoudig kunnen achterhalen welke regelingen er zijn en waar ze mogelijk voor in aanmerking komen. Ook intermediaire organisaties kunnen hiervan gebruik maken bij de dienstverlening aan hun cliënten. De site bestaat uit een landelijk gedeelte en een lokaal gedeelte, zodat een inwoner ook kan bekijken voor welke lokale regelingen hij mogelijk in aanmerking komt. Ruim één op de drie mensen in Nederland kan via internet binnen zijn gemeente beoordelen voor welke voorzieningen hij in aanmerking komt. Ik roep de gemeenten die nog niet deelnemen op om dat alsnog te doen. Die oproep zal ik o.a. via de Verzamelbrief doen. Ook de VNG zal zijn leden hiertoe oproepen.

6.4. Het Inlichtingenbureau en 'Bereken Uw Recht' (BUR)

De bestrijding van armoede vergt inspanningen van de overheid en gemeenten. Armoede is tegenwoordig meer dan alleen maar een laag inkomen. Het is vooral een gebrek aan kansen om mee te doen.

Maatschappelijke participatie en de participatie van kinderen vormen een belangrijk speerpunt.

Belemmeringen om mee te kunnen doen, moeten worden weggenomen. Dat is de beste manier om uit de armoede te komen.

Mensen met een laag inkomen, uitkeringsgerechtigd of werkend hebben recht op ondersteuning wanneer zij met onverwachte en/of onvermijdelijke kosten te maken krijgen. Gebruik van de bestaande inkomensondersteunende regelingen is daarom belangrijk om leven in financiële armoede te voorkomen en om mensen (weer) te laten participeren. Het gebruik van inkomensondersteunende regelingen is daarmee ook een belangrijk middel om (toekomstige) schulden te voorkomen.

Hoewel gemeenten hiervoor lokaal beleid uitvoeren, staan zij in de bestrijding van armoede en het tegengaan van niet-gebruik niet alleen. Eerder bleek al dat de staatsecretaris het gebruik van het sectorloket van het IB en het gebruik van 'Bereken Uw Recht' (BUR) hiervoor extra onder de aandacht wil brengen bij gemeenten.

Op dit moment zijn al zo'n 136 gemeenten aangesloten bij 'Bereken Uw Recht'. Hiermee maken zij al optimaal gebruik van het tegengaan van niet-gebruik. Daarnaast is natuurlijk het Inlichtingenbureau de belangrijkste partij voor gemeenten. Niet alleen als het om bestaande dienstverlening gaat (onder andere Suwi-inkijk, kwijtschelding gemeentelijke heffingen), maar steeds meer ook bij het uitvoeren van bestandskoppelingen.

<Productenboek Stichting Inlichtingenbureau 2.0>

Het is daarom belangrijk nader in te gaan op deze vormen van dienstverlening. Hieronder staan een aantal voor dit onderwerp relevante teksten uit het productenboek Stichting Inlichtingenbureau 2.0.

Productgroep: bevorderen gebruik van inkomensondersteuning

Het sociale zekerheidsstelsel van Nederland kent een groot aantal inkomensvoorzieningen. Voor al deze inkomensvoorzieningen geldt dat er vanuit wordt gegaan dat huishoudens/ personen waarvoor deze voorzieningen bedoeld zijn, uit eigen beweging een beroep doen op deze voorzieningen. Onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat dit lang niet altijd het geval is. Er is sprake van een percentage niet-gebruik van voorzieningen en regelingen uit de sociale zekerheid, variërend van 27 procent tot 68 procent. Als oorzaken hiervan worden genoemd dat; gebrek aan kennis, het gepercipieerde recht, de subjectieve behoefte en de verwachte transactiekosten het claimedrag beïnvloeden. Met deze productgroep ondersteunt het IB gemeenten bij het realiseren van doelstellingen rond het tegengaan van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen."

Productgroep: semi-maatwerk bestandskoppelingen en analyses

De afgelopen jaren heeft het Inlichtingenbureau medewerking verleend aan tal van pilots en maatwerkverzoeken. Het IB heeft geconstateerd dat in aanvulling op de standaarddienstverlening via het sectorloket ook veel behoefte bestaat aan meer maatwerkgeoriënteerde dienstverlening die op een veel kortere termijn kan worden gerealiseerd tegen aanzienlijk lagere kosten. Het semi-maatwerk is gebaseerd

op gestandaardiseerde oplossingen op basis van generieke gegevenssets. Hiervoor heeft het IB inmiddels een overeenkomst gesloten met het UWV. Met deze overeenkomst zijn afspraken gemaakt rond het bewerkerschap van het IB op een speciaal ontwikkelde, ruim opgezette, generieke gegevensset dat gegevens ontsluit van de Polisadministratie. Deze nieuwe afspraak tussen het IB en het UWV maakt het mogelijk bestaande, structurele en incidentele informatiebehoeften van gemeenten t.a.v. gegevens die zijn vastgelegd in de Polisadministratie te vervullen. Ook de Belastingdienst heeft laten weten dergelijke afspraken met het IB te willen maken. Het IB geeft met deze nieuwe afspraken verder vorm aan zijn rol als sectoraal aanspreekpunt.

Doel

Met deze productgroep worden drie voordelen bereikt:

1. Sterk verminderde lastendruk rond incidentele gegevensverstrekkingen aan gemeenten door partijen als het UWV;
2. Enorme tijdswinst bij vervulling van de informatiebehoeften van gemeenten door hergebruik van eerder gerealiseerde oplossingen;
3. Aanzienlijke kostenbesparing voor partijen als het UWV en het Inlichtingenbureau doordat niet voor ieder informatieverzoek een nieuwe gegevensstroom moet worden opgezet.

“Het Inlichtingenbureau is aangewezen als Sectoraal aanspreekpunt ten behoeve van gemeenten voor gegevensuitwisseling met andere partijen. De Werkproceskoppeling (functionaliteit binnen het Sectorloket systeem) zorgt voor het administreren en het routeren van gegevenssets tussen afzonderlijke organisaties, op basis van het generieke transportmechanisme van het Sectorloket. Het uitgangspunt bij de Werkproceskoppeling is dat er geen gegevensbewerking en/of verrijking plaatsvindt.”

Dit betekent dus dat het voor gemeenten met individuele verzoeken gemakkelijker wordt bestandkoppelingen toe te passen met gegevens uit de polisadministratie van de UWV en op termijn de belastingdienst. Op klantniveau is deze ‘ontsluiting’ overigens al geregeld voor gemeenten middels de SUWI-inkijk (BKWI).

.....

<website Stimulanz>

Bereken Uw Recht

Hieronder wordt de informatie van de website van Stimulanz weergegeven over het product ‘Bereken Uw Recht’.

Wilt u de inwoners van uw gemeente de mogelijkheid bieden om via uw gemeentelijke website te berekenen of zij recht hebben op gemeentelijke vergoedingen? En zo een bijdrage leveren aan het tegengaan van niet-gebruik van voorzieningen? Dat kan!

Stimulanz en het Nibud stellen een website beschikbaar in de huisstijl van uw gemeente. Op de website kunt u alle inkomensondersteunende regelingen presenteren aan uw burger.

- Regelingen invoeren zoals bijzondere bijstand, kwijtschelding van lokale belastingen, langdurigheidstoelage en gemeentelijke minimaregelingen;
- Eigen normen, bedragen, teksten, inkomensgrenzen e.d. invoeren;
- Logo gemeente toevoegen.

Gemakkelijk voor burgers

Via de website kan de burger anoniem zijn gegevens invullen. Dit gebeurt aan de hand van selecterende vragen. Daarna geeft het programma door middel van groene of rode indicatielampjes aan of de burger mogelijk recht heeft op gemeentelijke vergoedingen. De gegevens van de burger en de uitkomsten van de berekeningen worden samengevat in een rapportje. Dit rapportje kan de invuller bewaren of gebruiken om direct een aanvraag te doen.

Landelijke website

Via de landelijke website www.berekenuwrecht.nl kunnen burgers berekenen of zij recht hebben op *landelijke* regelingen zoals kinderbijslag, huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag, tegemoetkoming scholieren 18- en 18+, aanvullende bijstand en alle heffingskortingen. De burger selecteert vervolgens zijn gemeente, waarna hij wordt doorgelinkt naar de website met de gemeentelijke regelingen. De burger hoeft niet opnieuw zijn gegevens in te vullen.

Nauwelijks onderhoud

Het installeren van de website wordt gedaan door Stimulansz. Landelijke wijzigingen en normen (bijv. bijstandsnormen) worden centraal gewijzigd. Daar hoeft u niets voor te doen. Indien er in uw gemeente beleidswijzigingen zijn, dan kunt u deze via formulieren doorgeven aan Stimulansz. Stimulansz verzorgt ook na oplevering het volledige onderhoud van de website. U wordt periodiek geattendeerd op mogelijk verouderde teksten. Het enige dat u hoeft te doen is het opsturen van de gewijzigde of nieuwe regelingen. Teksten worden in klare taal omgezet. Dat betekent dat de teksten worden vertaald naar eenvoudige- en voor de doelgroep begrijpelijke teksten.

Voorbeelden

Klik hier voor voorbeelden van andere gemeenten. Maar let op: de verschillen tussen gemeenten zijn soms groot. Gemeenten hebben veel vrijheid om zelf te bepalen hoe (uitgebreid en tekstueel) zij hun regelingen willen presenteren.

Kosten

Alle prijzen zijn exclusief 19% btw. Abonnees van Stimulansz krijgen korting.

| Gemeentegrootteklasse* | Prijs regulier jaarabonnement 2010 | Prijs jaarabonnement met Stimulansz-korting 2010 (20%) |
|------------------------------|------------------------------------|--|
| Minder dan 5.000 inwoners | € 2.680,00 | € 2.470,00 |
| 5.000 tot 10.000 inwoners | € 3.030,00 | € 2.760,00 |
| 10.000 tot 20.000 inwoners | € 3.510,00 | € 3.150,00 |
| 20.000 tot 50.000 inwoners | € 4.140,00 | € 3.650,00 |
| 50.000 tot 100.000 inwoners | € 4.890,00 | € 4.250,00 |
| 100.000 tot 150.000 inwoners | € 5.520,00 | € 4.760,00 |
| 150.000 tot 250.000 inwoners | € 6.100,00 | € 5.210,00 |
| Meer dan 250.000 inwoners | € 6.490,00 | € 5.540,00 |

* Het aantal inwoners per gemeente op 1 januari van het lopende abonnementsjaar is bepalend.

* Bij samenwerkingsverbanden tussen verschillende gemeenten worden de inwoneraantallen van de betreffende gemeenten bij elkaar opgeteld en vervolgens via de GGK ingedeeld.

Indien u in de tweede helft van 2010 instapt, betaalt u de helft van het jaarabonnement. Het abonnement is ten minste twee jaar van kracht. Het abonnement wordt daarna jaarlijks stilzwijgend verlengd tot wederopzegging. Opzeggingen dienen vóór 1 november van het lopende abonnementsjaar schriftelijk te worden doorgegeven aan Stimulansz.

Techniek

De lokale website draait op een server van Stimulansz. Uw eigen server wordt niet belast en u hebt ook geen software nodig. De hyperlink naar de website kunt u op uw gemeentelijke website plaatsen.

Wie zijn bij dit project betrokken?

Bereken Uw Recht is een gezamenlijk product van Stimulansz en het Nibud.

Meer informatie

Voor meer informatie kunt u de contact opnemen met Stimulansz via berekenuwrecht@stimulansz.nl. U kunt ook een powerpoint-presentatie en de handleiding van Bereken Uw Recht downloaden.

Aanmelding abonnement

Klik hier om het aanmeldingsformulier te downloaden. Het ingevulde en ondertekende formulier kunt u opsturen of faxen naar Stimulansz.

Zodra wij uw aanmelding binnen hebben, ontvangt u van ons per e-mail een bevestiging. Daarin vragen wij u een aantal documenten op te sturen, die wij nodig hebben voor het installeren van de website, zoals:

- Een overzicht van de regelingen die u in Bereken Uw Recht op wilt nemen, denk aan (categoriale) bijzondere bijstand, minimaregelingen, kwijtschelding gemeentelijke belastingen, Langdurigheidstoeslag.
- Een gedetailleerde beschrijving van deze regelingen met inbegrip van de draagkrachtregels en toekenningscriteria.
- Beschrijvingen van de regelingen, die u gebruikt voor communicatie naar burgers.
- Toeslagenverordening.

Nadat wij deze gegevens hebben ontvangen, ontvangt u na ongeveer vier weken van ons een link naar de concept-website. U kunt de website dan gaan testen en becommentariëren. Stimulansz maakt vervolgens de definitieve website. De planning daarvan gebeurt in overleg met u.

Bereken Uw Recht+

Bereken Uw Recht+ is een uitgebreide variant van Bereken Uw Recht waarbij een koppeling wordt gemaakt met DigiD, GBA, gemeentelijke klantenadministratie (bijv. GWS4all) en op termijn het DKD. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Martijn Schut via martijn.schut@stimulansz.nl.

.....

6.5. Conclusies uit het onderzoek

Op basis van de input van gemeenten is een aantal conclusies geformuleerd. Opvallend is de grote terughoudendheid en voorzichtigheid waarmee gemeenten communiceren over het onderwerp. Aangenomen wordt dat niet alle gemeenten melding maken van bestandskoppeling. Gemeenten die niet eerder in een ander project hebben deelgenomen of niet zelf met het onderwerp bezig zijn geweest, zijn vaak onbekend met het onderwerp.

Welk inzicht ontstaat op basis van de gedeelde ervaringen?

- Alle deelnemende gemeenten hebben min of meer met hetzelfde doel deelgenomen aan het project, namelijk: bestandskoppeling in het kader van armoedebeloid;
- Daarmee hopen zij de totale doelgroep minima van de gemeente zo goed mogelijk in beeld brengen;
- De belangstelling gaat ook zeker uit naar goede praktijkvoorbeelden en ervaringen van andere gemeenten;
- Uit eerdere projecten is gebleken dat het resultaat van bestandskoppeling vaak meer dan 25 procent niet-gebruik laat zien;
- Als bestandskoppeling van gemeentelijke data verrijkt kan worden met gegevens van de Belastingdienst, kan ruim 80 procent van de minima in beeld gebracht worden;
- Beleidsmakers hebben behoefte aan bijvoorbeeld informatie over de doelgroep, effectmeting over het gebruik van lokale regelingen en inzicht in de kostenbewaking;
- Gemeenten hebben behoefte aan ruimere regelgeving en minder wettelijke beperkingen;
- Bestandsvergelijking is een ingewikkelde techniek, je krijgt altijd te maken met definities harmoniseren en daarmee moet je werken met aannames of stellingen;
- Je moet altijd rekening houden met een foutmarge, alleen al als gevolg van vervuilde data;
- Hoe betrouwbaar moet je informatie zijn (is 80 procent haalbaar)?;
- Wat doe je met een foutmarge (achteraf altijd interessant om de techniek aan te scherpen)?;
- Het onderzoek heeft aangetoond dat er op dit moment geen kansen zijn voor het 'legaal' opzetten van een armoedemonitor middels bestandsvergelijking;
- De armoedemonitor waar behoefte aan is, toont een juridisch kloppend overzicht van alle gemeentelijke data en met de bronnen (systemen). Daarmee zou elk verzoek behandeld kunnen worden;
- Als gemeenten wel een verzoek tot het uitvoeren van bestandskoppeling hebben, is het mogelijk bij dit verzoek ondersteuning van het Inlichtingenbureau te vragen;
- Het Inlichtingenbureau kan de haalbaarheid toetsen en het verzoek ook uitvoeren of de data aanleveren;
- Er is wel inzicht in de beschikbare data die samen een indicator vormen voor een fraudesignaal of niet-gebruik via het project van CP-ICT.

6.6. Tips voor gemeenten

- Breng beleidsmakers, juridisch medewerkers en technische mensen bij elkaar als het er een concrete vraag is die aanleiding is voor bestandskoppeling.
- Als dit niet in een projectvorm wordt uitgevoerd, is het verstandig dat iemand een coördinerende rol heeft, omdat elke specialist de vraag vanuit het bekende werkveld zal benaderen.
- Onderzoek altijd als eerste de wettelijke mogelijkheden van een bestandskoppeling en stem dit af met de gekozen methodiek.
- Beantwoord de belangrijkste vragen van proportionaliteit en subsidiariteit (zie 3.1).
- Is het duidelijk dat er een goede noodzaak is en of de verwerking van de persoonsgegevens verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens verstrekt zijn (art. 8 en 9 Wbp).
- De noodzaak tot het raadplegen en koppelen van bestanden dient vooraf te kunnen worden aangetoond. Dit geldt voor het traceren van een bepaalde doelgroep binnen de minima, maar bijvoorbeeld ook als het gaat om bestandskoppeling in relatie tot een fraude-onderzoek.
- Bij projecten met bestandsvergelijkingen is het raadzaam voor de start van een bestandvergelijking inzicht en overeenstemming te hebben over te hanteren begrippen en de definiëring daarvan.
- Door met behulp van elektronische gegevensuitwisseling gegevens beschikbaar te stellen die anders door burgers zelf zouden moeten worden verstrekt bij de aanvraag van regelingen en voorzieningen, biedt het IB ondersteuning aan gemeenten bij hun opdracht de administratieve lasten voor burgers te verminderen. Bijkomend neveneffect is dat administratieve drempels voor het benutten van het recht op gemeentelijke regelingen en voorzieningen wegvallen, waarmee naar verwachting ook het niet-gebruik van deze regelingen zal afnemen.
- Zo kan bij de gegevensuitwisseling tussen overheidsorganen, tegelijk met de eerste aanvraag voor een voorziening, direct een machtiging gevraagd worden voor vervolgaanvragen.
- Er moet rekening mee worden gehouden dat in het kader van de privacywetgeving het CBP een verklaring van geen bezwaar moet afgeven.
- Bestandskoppeling mag alleen plaatsvinden onder een strikte doelbinding (artikel 7 Wbp). Het doel van de gegevensverwerking wordt helder omschreven in het projectplan. De burger moet ook op de hoogte gebracht worden dat de gegevens niet voor andere doelen benut mogen worden dan het kunnen selecteren van een doelgroep die nog geen gebruik maakt van de bijzondere bijstand en de minimaregelingen. De burger moet op de hoogte worden gebracht van het doel en de bestandskoppeling, en tevens worden gewezen op het recht op verzet. Deze informatie moet de burger ontvangen via advertentieteksten in regionale bladen, de lokale media, maar ook via rechtstreekse communicatie naar de cliënt toe.
- Het Inlichtingenbureau zal informatieverzoeken van gemeenten initiëren en definiëren richting het UWV. Hierbij zullen gemeenten worden ondersteund met juridisch advies (i.c. vanuit welke wettelijke grondslag is het toegestaan voor het UWV om gegevens te verstrekken). Het UWV blijft vanzelfsprekend wel verantwoordelijk voor de gegevensverstrekking.
- De toepassing van Privacy Enhancing Technologies (PET) kan bijdragen aan het verminderen van het aantal personen dat op persoonsniveau geïnformeerd moet worden. Door toepassing van PET kunnen de identificerende gegevens van personen die in één van de gekoppelde bestanden voorkomen, maar waar geen sprake is van samenloop, onherleidbaar worden gemaakt. Deze groep hoeft dan niet op individueel niveau geïnformeerd te worden over de bestandskoppeling.
- Informatievoorziening over bestandskoppeling via een periodiek informatieblad dat aan alle uitkeringsontvangers wordt verzonden is evenmin een acceptabele manier om betrokkenen te informeren. Een groot deel van de uitkeringsontvangers zal er vanuit gaan dat de door de gemeente verstrekte informatie geen betrekking heeft op hun situatie.

- Voor een burger moet duidelijk zijn wanneer zijn gegevens gekoppeld zijn en wanneer niet. De extra verantwoordelijkheid bij bestandskoppeling, waar in de parlementaire stukken over wordt gesproken, houdt in dat iedere burger waarvan de gegevens zijn gekoppeld, op persoonsniveau wordt geïnformeerd over de koppeling en dan de in de memorie van toelichting beschreven informatie ontvangt.
- Met het tekenen van het inlichtingenformulier geeft de burger overigens geen toestemming voor het opvragen van gegevens. Een burger die een uitkering wenst te ontvangen is namelijk verplicht om het inlichtingenformulier te tekenen, zodat van vrije toestemming geen sprake is.
- Wanneer bestanden gekoppeld worden op basis van risicoanalyse en slechts die gegevens worden opgevraagd die van belang zijn, zal het aantal burgers dat geïnformeerd moet worden bovendien aanzienlijk afnemen.
- Het CBP adviseert u om voor het maken van een gedegen risicoanalyse contact op te nemen met de experts van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD). Op basis van een gedegen risicoanalyse kan de noodzaak om door bestandskoppeling een inbreuk te maken op de informatiele privacy van een (beperkte) groep WWB-ontvangers wel worden aangetoond.
- Het is aan te bevelen eerst altijd definities te synchroniseren. Zeker bij begrippen als bijvoorbeeld inkomen en gezinssamenstelling.
- Zorg ervoor dat de bestanden die gekoppeld worden van goede kwaliteit zijn: actualiseer GBA-gegevens. Een steekproef van de kwaliteit van de gegevens is hierbij een hulpmiddel.
- Gebruik de door koppeling verkregen gegevens nooit voor andere doeleinden;
- Onderstaand teksten die gebruikt kunnen worden in brieven aan burgers, afhankelijk van de betrouwbaarheid van de gegevens.

| 3 . Methoden van benaderen | Uitwerking |
|--|---|
| Bij een betrouwbaar bestand: Verantwoordelijkheid leggen bij cliënt | “Volgens opgave van de belastingdienst behoort u tot de doelgroep. Als dat volgens u juist is kunt u volstaan met het ondertekenen en terugsturen van het formulier en maakt de gemeente het bedrag waar u recht op hebt over op uw rekening. |
| Bij een onzeker bestand: de | U komt mogelijk in aanmerking, u kunt een |
| gemeente controleert en beoordeelt de aanvraag achteraf. | aanvraag indienen en de gemeente controleert en beoordeelt de aanvraag. |

6.7. Ontwikkelingen

Het productenboek van Stichting Inlichtingenbureau meldt een ontwikkeling die in dit verband interessant is.¹²

GEGEVENSUITWISSELING IN HET KADER VAN GEMEENTELIJK MINIMABELEID

Mensen met een laag inkomen, uitkeringsgerechtigd of werkend, hebben recht op ondersteuning als zij met onverwachte en onvermijdelijke kosten te kampen hebben. Tegengaan van niet-gebruik is belangrijk om leven in financiële armoede te voorkomen en om mensen (weer) te laten participeren. Ook is het gebruik van regelingen een belangrijke steun om schulden te voorkomen. Het tegengaan van niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen is daarom een van de speerpunten van het armoedebeleid. Dat is in 2008 ook vastgelegd in het bestuurlijk akkoord met gemeenten (VNG).

Een variant van dienstverlening waarmee dit kan worden bereikt is door voor klanten die eerder een voorziening hebben aangevraagd bij een gemeente en deze hebben toegekend gekregen een elektronische voorziening op te zetten waarmee kan worden beoordeeld of het recht op een voorziening ook voor volgende jaren kan worden vastgesteld toekenning van voorzieningen kan daarmee worden bereikt. Aan het Inlichtingenbureau en het UWV is gevraagd een dergelijke voorziening in te richten.

In dit verband wil ik ook melden dat Stimulansz niet stilzit en het product Bereken Uw Recht graag verder wil ontwikkelen. Het streven is dat de gemeenten het gehele klantenbestand kunnen screenen op aanspraak op gemeentelijke voorzieningen. Stel dat het daarna mogelijk is het bestand automatisch te bewaken, dan gaat daarmee een hele grote wens in vervulling en is de Armoedemonitor geboren!

¹² Productenboek stichting Inlichtingenbureau 2.0 (6 mei 2010)

7. Bestandskoppeling op Wikipedia

Met dit onderzoek heeft de gemeente 's-Hertogenbosch, afdeling AmSZ haar eigen ervaringen over bestandskoppelingen beschreven, aangevuld met de ervaringen van een aantal andere gemeenten.

Gebleken is dat gemeenten erg voorzichtig zijn in het bekendmaken van deze ervaringen. Niet alle gerealiseerde koppelingen kunnen achteraf vertrouwen op de goedkeuring van de toezichthouder. Er is behoefte aan veel ervaringen van andere gemeenten, maar die is nauwelijks voorhanden. Daarom is het idee ontstaan om dit rapport op Wikipedia te plaatsen. (Op Society zullen we een link plaatsen welke verwijst naar dit rapport op Wikipedia.) We hopen daarmee het thema levend te houden en nodigen gemeenten uit om hun ervaringen op Wikipedia toe te voegen

Om dit doel te bereiken verzoeken wij de VNG hier één of enkele keren aandacht aan te besteden in de nieuwsbrieven in 2011. Met de aandacht in die nieuwsbrieven hopen we genoeg attentiewaarde bij gemeenten te creëren, zodat zij hun ervaringen met ons willen delen. Als een gemeente informatie met betrekking tot bestandskoppeling bekend maakt, wordt dit toegevoegd aan het onderwerp binnen Wikipedia. Iedereen kan daarnaast ook tips, adviezen of bijvoorbeeld andere documenten toevoegen.

Wij adviseren gemeenten om de ontwikkelingen van Bereken Uw Recht en de verdergaande ontwikkelingen van het Inlichtingenbureau bij te houden, omdat dit de belangrijkste partners zijn als het gaat om armoedebestrijding en daarmee het tegengaan van niet-gebruik.

8.0 Samenvatting

Gemeentelijke bestanden aan elkaar koppelen om snel nieuwe informatie in een nieuw bestand te krijgen. Dát is de definitie van 'bestandskoppeling' die de gemeente 's-Hertogenbosch hanteert in dit onderzoeksverslag. Het is een onderzoek naar de voors en tegens van een relatief onbekend thema binnen gemeenten: bestandskoppeling. Specifieker: de onderzoekers zoomen in op de bruikbaarheid van bestandskoppeling bij het tegengaan van 'niet-gebruik' binnen het lokale armoedebeleid. Die bruikbaarheid is groot, zo luidt de conclusie.

Armoedebeleid staat niet meer op zichzelf. Het is deel geworden van een 'hogere' of 'bredere' politieke ambitie: het voorkomen van sociaal isolement en het bevorderen van (arbeids)participatie. En dus staan beleidsmakers bij sociale diensten voor de uitdaging om armoedebeleid concreet te maken via onder meer inkomensondersteunende maatregelen. Hiervoor moeten gemeenten de doelgroep in beeld brengen én in beeld houden. Ook moeten ze het effect van beleid meten en zo nodig bijstellen. Bestandskoppeling helpt bij het in beeld brengen van de doelgroep, die vaak aangeduid wordt als 'de minima'. Het helpt ook bij het meten van lokaal beleid.

De afdeling Arbeidsmarkt en Sociale Zaken (AmSZ) van de gemeente 's-Hertogenbosch voerde samen met de VNG een onderzoek uit naar de mogelijkheden, maar ook naar de onmogelijkheden en de wettelijke beperkingen van bestandskoppeling. Dit gebeurde mede op basis van praktijkervaringen in Hilversum, Nijmegen, Leiden, Tilburg en 's-Hertogenbosch zelf. Insteek: in hoeverre hebben sociale diensten baat bij bestandskoppeling? Hoe pak je zoiets überhaupt aan? Hoe zorg je ervoor dat je binnen de grenzen van de privacywetgeving blijft? En: hoe communiceer je het koppelen van persoonsgegevens richting de belangrijkste betrokkenen (lees:de burgers)? De antwoorden op deze vragen worden aan het eind van het rapport vertaald in een groot aantal praktische tips en aanbevelingen voor gemeenten.

Het uiteindelijke doel van de afdeling AmSZ van de gemeente 's-Hertogenbosch is een 'Handreiking Armoedemonitor'. Deze handreiking moet andere gemeenten helpen bij het maken van beleid en bij het opstellen van zo'n monitor. De gedachte hierachter is bijvoorbeeld dat de mogelijkheden van bestandskoppeling de komende jaren alleen maar groter worden. En dus moet de discussie leven ingeblazen worden (want gemeenten praten niet of slechts met grote terughoudendheid over hun ervaringen met bestandskoppeling) én levend blijven, vinden de auteurs. Het plaatsen van dit rapport op Wikipedia moet hiervoor een platform bieden.