

Jaarverslag SIOD 2004

In dit jaarverslag worden enkele onderzoeken beschreven die in 2004 door de SIOD zijn uitgevoerd en in de belangstelling stonden. De onderzoeken worden aangeduid met de codenaam waaronder ze werden uitgevoerd.

Colofon**Uitgave**

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst
Postbus 93356
2509 AJ Den Haag
Telefoon: 070 – 349 33 33

Eindredactie

Frans Hogendoorn, Bureau [De Redactie]

Fotografie

Maarten Prins

Vormgeving en productie

FB Grafimedia
Nr. 739530

April 2005
Oplage 1200

Voorwoord

Voor de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) is 2004 een boeiend jaar geweest. Na twee echte 'bouwjaren' is de organisatie in 2004 tot volle wasdom gekomen.

In april zijn de laatste veertig medewerkers ingestroomd. Daarmee zijn we op volle sterkte gekomen om onze kerntaak, het aanpakken van zware complexe fraudezaken op het terrein van werk en inkomen, adequaat uit te voeren.

De SIOD heeft in zijn opsporingsbeleid opgenomen dat we zaken baseren op inzicht en beleidsmatige afstemming met het moederdepartement. Dat we inmiddels vanuit een goede informatiebasis werken blijkt uit de keuze van de zaken en de wijze waarop we inmiddels een deel van onze onderzoeken zelf generen. In dit jaarverslag komen we kort terug op een paar spraakmakende en succesvolle onderzoeken. Uit de wijze waarop de diverse media ons in 2004 hebben weten te vinden blijkt dat we met onze onderzoeken maatschappelijk gezien een rol hebben vervuld.

Een meerwaarde van de SIOD is de bijdrage die we, vanuit onze inzichtpositie en de alertheid van onze rechercheurs, leveren aan de verbetering van beleid en wetgeving. Ook die rol is in 2004 verstevigd. Dat blijkt uit de succesvolle beleidssignaleringen, onder meer bij het voorkómen van identiteitsfraude en de wijziging van wetgeving op het gebied van illegale arbeid. Dit alles was natuurlijk onmogelijk zonder vergaande samenwerking met natuurlijke partners zoals het Openbaar Ministerie, de Arbeidsinspectie, de FIOD-ECD en andere collega-(opsporings)diensten. Deze samenwerking is in 2004 verder verbeterd en uitgebouwd.

Dit jaar heeft ook in het teken gestaan van een nadere bezinning op de nabije toekomst. Zowel binnen het eigen ministerie als daarbuiten is nagedacht over de organisatie van de bijzondere opsporing. Het resultaat van die discussie geeft veel vertrouwen voor de toekomst: een sterke SIOD bij het Ministerie van SZW met strategische allianties met FIOD-ECD, de Arbeidsinspectie en de Nederlandse politie. Uiteraard is dit alles mogelijk gemaakt door de grote inzet van alle medewerkers van de SIOD. Dit vertrouwen en optimisme klinken door in het jaarverslag van de SIOD over 2004.

Nico Laagland,
directeur

Inleiding

Het opsporen en bestrijden van zware complexe criminaliteit op het terrein van werk en inkomen was in 2004 de kerntaak van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). In dit jaarverslag over 2004 leest u welk beleid werd gevoerd, welke inzichten werden verkregen en vooral: welke resultaten zijn geboekt.

In 2004 heeft de SIOD het proces voltooid waarmee hij de voorgaande jaren is begonnen: het neerzetten van een professionele en deskundige organisatie die fraude binnen het domein van het ministerie van SZW inzichtelijk maakt, opspoot en oplossingen op het terrein van beleid en regelgeving biedt. De dienst voldoet daarmee aan de opdracht een bijdrage te leveren aan het behoud van het maatschappelijk draagvlak voor sociale wetgeving en voorzieningen.

Na drie jaar van ontstaan, groei en ontplooiing heeft de SIOD zich ontwikkeld tot een volwaardige Bijzondere Opsporingsdienst (BOD).¹

Missie en visie

Bij de oprichting in 2002 luidde de missie van de SIOD:

“De SIOD is een handhavingsorganisatie die door opsporing van zware en/of sectoroverschrijdende strafbare feiten beoogt misbruik van sociale wetgeving en de voorzieningen die hieruit voortvloeien, tegen te gaan en aldus een bijdrage te leveren aan het behoud van het maatschappelijk draagvlak voor deze wetgeving en voorzieningen.”

In 2004, terugkijkend en vooruitkijkend, heeft de SIOD de missie aangescherpt met vijf strategische doelstellingen:

- De SIOD bestrijdt crimineel ondernemerschap binnen de keten van werk en inkomen.
- De SIOD pakt themagericht maatschappelijke verstoring binnen de keten van werk en inkomen aan.
- Het opsporingsproces van de SIOD is informatiegestuurd.
- Samenwerking wordt bepaald door de wijze waarop de SIOD fraude aanpakt.
- Financiële en digitale expertise maken een geïntegreerd onderdeel uit van het SIOD-proces.

Dat betekent dat de SIOD zware criminaliteit aanpakt op het gebied van arbeidsmarkt, sociale zekerheid en subsidies.

Beleid

De SIOD is in het leven geroepen om als kwalitatief hoogwaardige opsporingsdienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zware fraudezaken op het terrein van de sociale zekerheid en arbeidsmarkt aan te pakken. Dit betekent dat de SIOD alert en innovatief moet blijven om het Openbaar Ministerie (OM) en de politiek van achtergrondinformatie te voorzien.

Het beleid van de SIOD is erop gericht te anticiperen op de eisen die naar voren komen in maatschappelijke discussies en door politieke besluitvorming. Dit betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt in thema's en aard van onderzoek, waarbij zware fraudezaken de *core-business* zijn van de SIOD.

¹ Er zijn nog drie Bijzondere Opsporingsdiensten: de FIOD-ECD van het Ministerie van Financiën, de AID van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de VROM-IOD van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Naast combinaties van arbeidsmarktfraude en illegale tewerkstelling, premiefraude en uitkeringsfraude zijn er in 2004 onderzoeken geweest op het terrein van de fraude met verschillende subsidieregelingen. Zo voert de SIOD onderzoeken uit op het terrein van de Witte Werkster, ESF en de reïntegratiemarkt.

Van de zes kennisgebieden waar de SIOD beleidsmatige en juridische deskundigheid over verzamelt (malafide intermediairs, zware uitkeringsfraude, ID-fraude, detachingsfraude, ESF-fraude en fraude met reïntegratiesubsidies) zijn in 2004 vier dossiers nagenoeg afgerond. In die dossiers staat welke wet- en regelgeving aan de orde is, hoe de Tweede Kamer en het kabinet tegen de aanpak van het fenomeen aankijken, wat bekend is over de aard en omvang en welke instanties betrokken zijn bij uitvoering en handhaving. Deze beleidsdossiers worden gebruikt om enerzijds de opsporing te ondersteunen en anderzijds politiek en beleidsmatig te adviseren.

De SIOD genereert met zijn opsporingsonderzoeken ook relevante informatie voor beleid, wetgeving en uitvoering. Deze signaleringen worden direct onder de aandacht gebracht van de verantwoordelijke beleidsdirecties, andere departementen of uitvoeringsinstanties. Op deze wijze levert de SIOD een bijdrage aan verbetering van wet- en regelgeving, beleidsinnovatie en -uitvoering.

Ieder opsporingsonderzoek van de SIOD wordt afgesloten met een document waarin deze beleidssignaleringen nader zijn uitgewerkt. Voorbeelden zijn de aanbevelingen ter voorkoming van fraude bij vervoersvoorzieningen en de bestrijding van identiteitsfraude.

Samenwerking

Samenwerking bij opsporing zit de SIOD in het bloed. Dat is ook nodig om grote en complexe fraudes in de sociale zekerheid effectief te bestrijden. In 2004 werd de samenwerking met de FIOD-ECD geëvalueerd. Die bleek succesvol genoeg om daarin verder te investeren. Inmiddels zijn (maart 2005) nieuwe afspraken gemaakt om bijvoorbeeld gezamenlijk arbeidsmarktfraude aan te pakken. In het convenant staat onder meer dat de FIOD-ECD de hoofdzakelijk SZW-georiënteerde zaken aan de SIOD overdraagt. Daarnaast wordt operationeel goed samengewerkt op het terrein van specialistische ondersteuning door Observatieteams (OT's).

De SIOD heeft ook convenanten gesloten met onder meer de Arbeidsinspectie (AI) en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Bovendien zal in 2005 de samenwerking met de Stichting Meld Misdaad Anoniem (Stichting M.) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) een verdere verdieping krijgen. De samenwerking met de KMar, de AI en de FIOD-ECD brengt wederzijds een aanvulling op de eigen deskundigheid. Stichting M. draagt alle meldingen op het terrein van SZW over aan de SIOD. Die neemt vervolgens alle SIOD-waardige zaken in onderzoek, en geeft de overige meldingen door aan de samenwerkingspartners: AI, gemeenten, UWV, Sociale Verzekeringsbank (SVB), enzovoort. Doordat veel meldingen combinaties van fraude bevatten is het voor de kwaliteit van die onderzoeken belangrijk dat SIOD, KMar, FIOD-ECD en andere opsporingsdiensten samenwerken.

In juni 2004 heeft de SIOD een eerste rondetafelconferentie georganiseerd over het fenomeen internationale detachering en fraude met detacheringverklaringen.

Inzicht

Opsporing en samenwerkingsvormen kunnen en mogen nooit een doel op zichzelf zijn. De SIOD heeft als doelstelling het inzicht te vergroten in de aard en de omvang van sociale zekerheidsfraude en fraudes op het terrein van de arbeidsmarkt. De dienst levert daarom informatie voor prioriteitsstelling, de sturing van controle- en opsporingsprocessen en de uitvoering van de onderzoeken.

In 2004 werd gewerkt aan de Monitor Sociale Fraude waarin, door middel van het uitwerken van het begrip crimineel ondernemerschap in risicofactoren, een beschrijving is opgenomen van risicovolle

branches. Hiermee is een basis gelegd voor de invulling van het thematisch werken door de SIOD in 2005.

De SIOD verkent verschillende thema's om nader te bekijken op welke onderwerpen de opsporingscapaciteit wordt ingezet en welke branches als risicovol worden aangemerkt. Ook werd onderzoek gedaan naar methoden van risicoselectie bij partnerorganisaties. Tenslotte is in samenwerking met de Arbeidsinspectie een systematiek ontwikkeld voor risicoanalyse die in 2005 verder zal worden uitgewerkt.

In 2004 is met het amendement-Verburg extra geld ter beschikking gekomen om de ondersteuning van de interventieteams met analysedeskundigheid te intensiveren. De criminaliteitsanalisten van de SIOD hebben in het afgelopen jaar in 55 projecten ondersteuning geleverd, zeventien meer dan in 2003. Van deze 55 zaken waren er zes van externe partners, waaronder vier omvangrijke projecten van de Interventieteams. Criminaliteitsanalisten zijn in staat grote hoeveelheden informatie inzichtelijk te maken voor de recherche. Het grootste deel van de ondersteuningsverzoeken betrof verzoeken om dadergroepanalyses, waarbij netwerken van daders en betrokkenen uiteen worden gerafeld en met elkaar in verband worden gebracht. Verder is informatie over telefoonverkeer en informatie uit grote bestanden vergeleken en inzichtelijk gemaakt.

Opsporing

De SIOD werkt aan oplossingsgerichte opsporing door het samenbrengen van beleid, inzicht en opsporing.

Het afgelopen jaar heeft de dienst vooral de focus gericht op georganiseerde illegale tewerkstelling, premieontduiking/zwarte fraude en fraude met (SZW)-subsidiegelden.

In 2004 heeft de SIOD 69 onderzoeken afgerond. De herkomst van de onderzoeken is in de tabel weergegeven.

Herkomst van de in 2004 afgeronde opsporingsonderzoeken

Melder	Aantal
UWV	16
Arbeidsinspectie	5
GSD	2
SIOD	18
FIOD-ECD	7
Overige	21
Totaal	69

Bij 32 onderzoeken lag de nadruk op illegale tewerkstelling, bij 36 ging het vooral om premieontduiking en bij één zaak was sprake van fraude met subsidiegelden. De 69 opsporingsonderzoeken hebben geresulteerd in 66 processen-verbaal (62 ten behoeve van het Openbaar Ministerie en vier voor een buitenlandse opsporingsinstantie). In 2004 zijn in totaal 75 rechtspersonen en 168 natuurlijke personen als verdachten aangemerkt. Daarnaast waren er eind 2004 37 lopende opsporingsonderzoeken.

De SIOD maakte (via het handhavingsarrangement) afspraken met het OM over de strafrechtelijke vervolging. De opsporingsonderzoeken hebben gezamenlijk een premienadeel van bijna € 18 miljoen en een totaal fiscaal nadeel van bijna € 27 miljoen aan het licht gebracht. Daarmee is de doelstelling van € 12,6 miljoen premienadeel ruimschoots gehaald. Aan bijkomend maatschappelijk nadeel is eveneens een aanzienlijk bedrag aangetoond. (zie tabel).

Benadelingsbedrag 69 afgeronde opsporingsonderzoeken in 2004

Nadeel	Totaal
--------	--------

Totaal Premie nadeel	€ 17.996.048
Totaal Fiscaal nadeel	€ 26.831.850
Totaal Maatschappelijk nadeel *	€ 39.738.347
Totaal	€ 84.566.245

* Met maatschappelijk nadeel wordt bedoeld de veronderstelde opbrengst die voortvloeit uit opgespoorde identiteitsfraude. Op basis van ervaringsgegevens van Justitie is het potentiële benadelingsbedrag van een vals of vervalst identiteitsdocument te ramen op € 36.300,-.

Fraudemeldingen

Onderzoeken worden gestart na binnenkomst en beoordeling van een fraudemelding. Elke regio heeft zijn eigen fraudeloket en zijn eigen selectieoverleg. Bij het Regionaal Fraudeloket (RFL) komen alle meldingen van de SIOD binnen. Het RFL verzamelt aanvullende informatie over de fraudemelding en beoordeelt de meldingen op onderzoekswaardigheid.

Naast de financiële grens (minstens € 34.000 bij uitkeringsfraude, minimaal € 45.000 bij werkgeversfraude en georganiseerde illegale tewerkstelling) gelden kwalitatieve criteria: bij een fraudezaak moet sprake zijn van zware criminaliteit, de zaak moet binnen het SZW-domein vallen en maatschappelijk relevant zijn. Ook kan er sprake zijn van een zaak met een aantoonbare complexiteit of een internationaal karakter.

In 2004 heeft het RFL in totaal 315 meldingen verwerkt. Hiervan zijn 127 meldingen (40%) met een onderbouwing van de afwijzing, terugggegeven aan de melder. De twee meest belangrijke redenen voor het teruggeven van meldingen zijn dat de melding niet onderzoekswaardig is voor de SIOD of vanwege de prioriteitstelling niet in aanmerking komt voor onderzoek. Het RFL had eind 2004 nog 77 meldingen in behandeling. Van de 69 in 2004 uitgevoerde onderzoeken zijn er achttien gestart op basis van eigen informatie.

Organisatie SIOD

De SIOD heeft zijn hoofdvestiging in Den Haag. De uitvoering van strafrechtelijke onderzoeken vindt plaats in drie regio's: Noord-Oost, Zuid en West. Elke regio heeft een regiokantoor (in respectievelijk Arnhem, Breda en Den Haag) en een steunpunt (Groningen, Roermond en Amsterdam).

Binnen de rechercheafdeling beschikt de SIOD over een eigen Criminele Inlichtingeneenheid (CIE), die bijzondere politieregisters mag voeren en raadplegen. Naast de afdeling Recherche heeft de SIOD de beschikking over een Digitaal Rechercheteam, dat de gegevens van allerlei (digitale) gegevensdragers ontsluit. Tevens ondersteunen criminaliteistanalisten het opsporingsproces. Verder verleent de Juridische Helpdesk ondersteuning aan de recherche. Zij zetten zich in om binnen het opsporingsonderzoek grote hoeveelheden informatie inzichtelijk te maken voor de recherche.

Om de status van hoogwaardige Bijzondere Opsporingsdienst te continueren investeert de organisatie continu in de ontwikkeling en professionalisering van zijn medewerkers.

De SIOD heeft in 2004 met 315 fte's zijn definitieve omvang bereikt.

[BEGIN KADER]

Campanula

Het opsporingsonderzoek *Campanula* richtte zich op een criminele organisatie van Somaliërs. Deze organisatie smokkelde structureel, via een ingewikkelde reisroute, landgenoten en verzorgde voor hen het verblijf in Nederland. De financiering van deze activiteiten vond plaats door tal van criminele handelingen waaronder identiteitsfraude, mensensmokkel, uitkeringsfraude en *underground-banking*. In dit onderzoek werkte de SIOD samen met de SVB, de KMar, de FIOD-ECD en de politie. Het onderzoek resulteerde in de aanhouding van twee hoofdverdachten. Naast veertien strafbare feiten werd door de hoofdverdachte een omzet van ruim € 560.000,- in twee jaar gerealiseerd. Tijdens dit onderzoek bleek door de aard van de criminele activiteiten (identiteitsfraude, uitkeringsfraude en financiële malversaties) het belang van samenwerking tussen de SIOD, de FIOD-ECD en de KMar.

[EINDE KADER]

[BEGIN KADER]

Kreta

Het omvangrijke opsporingsonderzoek *Kreta* richtte zich op het slachten en verwerken van pluimvee. Partners binnen het onderzoek waren de Vreemdelingendienst, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de AI, UWV, de FIOD-ECD en de KMar. Er werden onder anderen 45 illegale arbeidskrachten aangetroffen van wie veertig het land werden uitgezet. De illegalen werden uitgebuit en afhankelijk gemaakt. Vier hoofdverdachten werden aangehouden en drie van hen zijn langdurig in voorlopige hechtenis gesteld. Het premienadeel bedroeg omstreeks € 1 miljoen en het fiscale nadeel lag omstreeks € 3 miljoen.

[EINDE KADER]

[BEGIN KADER]

Mars

Dit onderzoek spitste zich toe op een vleesverwerkend bedrijf met 25 werknemers in vaste dienst en zestig structurele uitzendkrachten van drie marginale uitzendbureaus. Uit eerdere onderzoeken bij uitzendbureaus zijn vermoedens gerezen dat de opdrachtgever opzettelijk illegaal verblijvende vreemdelingen via deze uitzendbureaus tewerkstelt. Tijdens het onderzoek is een inval gedaan bij het bedrijf waarbij meer dan vijftig personen werden aangehouden. Van hen verbleven er 43 illegaal in Nederland.

Om deze actie mogelijk te maken zijn meer dan honderd medewerkers van de politie, AI, Vreemdelingendienst en de SIOD ingezet. Het onderzoeksteam heeft proces-verbaal opgemaakt tegen de verdachten vanwege de verdenking van het voorhanden hebben van valse identiteitsbewijzen en het opzettelijk illegaal tewerkstellen van vreemdelingen.

In vervolg op het SIOD-onderzoek hebben de AI, de FIOD-ECD en UWV afzonderlijk strafrechtelijke onderzoeken verricht tegen de uitzendbureaus die de illegaal verblijvende vreemdelingen hebben uitgezonden.

[[EINDE KADER]

[BEGIN KADER]

Homerus

Na een melding van UWV startte de SIOD, in samenwerking met de FIOD-ECD en UWV, een onderzoek naar schoonmaakwerk in achttien *fastfood*-restaurants. Uit het onderzoek bleek dat het schoonmaakwerk door illegaal verblijvende personen werd verricht. Op basis van de in beslag

genomen administratie leek het of het schoonmaakbedrijf uitsluitend met Nederlanders werkte. Na verhoor van 'werknemers' kon worden aangetoond dat geen van de vrouwen die in de loonadministratie waren opgenomen, feitelijk had gewerkt, maar dat illegaal verblijvende vreemdelingen op hun naam arbeid verrichtten. Ook waren er veel medewerkers met een gefingeerd dienstverband.

Het vaststellen van het fraudepatroon was lastig, omdat de loonadministratie geheel juist was. Het salaris werd zelfs gestort op de rekening van de zogenaamde werknemers die het salaris na contante opname teruggaven aan het schoonmaakbedrijf voor uitbetaling aan de illegaal verblijvende vreemdelingen.

De nettowinst voor het schoonmaakbedrijf bedroeg op jaarbasis € 700.000 (na het betalen van vennootschapsbelasting).

In dit onderzoek werd een uitgebreid beleidsdocument opgesteld om het handhavingstekort bij opdrachtgevers in de schoonmaaksector te dichten, inclusief een aanbeveling om de arbeidstijdenwet aan te passen.

[EINDE KADER]

[BEGIN KADER]

Labyrint

De SIOD heeft in 2004 een grootschalig strafrechtelijk project uitgevoerd onder de naam Labyrint. In het kader van dit project zijn zes strafrechtelijke onderzoeken afgerond naar West-Afrikaanse criminele netwerken. In samenwerking met diverse externe partners zijn diverse delicten vastgesteld, zoals mensensmokkel en mensenhandel.

Diverse criminele organisaties (o.a. uit Nigeria en Ghana) worden verdacht van het smokkelen van (enkele duizenden) personen naar Nederland. Deze criminele organisaties maken zich daarnaast schuldig aan een grote hoeveelheid andere criminele activiteiten. De personen die door deze organisaties naar Nederland worden gesmokkeld, worden hier vaak op zeer schrijnende wijze uitgebuit. De uitbuiting heeft zowel betrekking op onderbetaling bij het verrichten van arbeid als op afpersing van de illegalen bij het 'verstrekken' van identiteitsbewijzen en slaappleatsen. Het geheel levert een beeld op van moderne slavernij.

De SIOD leverde zes processen-verbaal aan bij het OM. In totaal was sprake van 64 verdachten. Er zijn negen aanhoudingen verricht en 59 getuigen verhoord in relatie tot 263 sofi-nummers en dienstverbanden. Als *spin-off* zijn diverse uitkeringen en voorzieningen stopgezet en teruggevorderd. De KMar heeft 476 processen-verbaal opgemaakt voor valse en/of vervalste identiteitsbewijzen. De aanbevelingen uit dit onderzoek richtten zich op de bestrijding van identiteitsfraude en de aanpak van criminele netwerken die zich schuldig maken aan een grote hoeveelheid verschillende strafbare feiten (polycriminaliteit). Het project Labyrint kan als basis dienen voor een landelijke, multidisciplinaire aanpak.

[EINDE KADER]