

# **Integrale Rapportage Handhaving**

**2006**

## ***Inhoudsopgave***

### ***Hoofdstuk 1 Inleiding***

- 1.1 Algemeen p. 3
- 1.2 Een nieuw Handhavingsprogramma p. 4

### ***Hoofdstuk 2 De Handhavingsketen***

- 2.1 Preventie p. 6
- 2.2 Controle p. 7
- 2.3 Het landelijk netwerk van interventieteams p. 8
- 2.4 Opsporing p. 10
- 2.5 Bestuursrechtelijke afdoening p. 12
- 2.6 Strafrechtelijke afdoening p. 14
- 2.7 Het oordeel van de Inspectie Werk en Inkomen p. 15

### ***Hoofdstuk 3 CWI en BKWI***

- 3.1 Centra voor Werk en Inkomen p. 22
- 3.2 Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen p. 24

### ***Hoofdstuk 4 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen***

- 4.1 Doelstelling en afspraken p. 26
- 4.2 Preventie p. 26
- 4.3 Controle p. 27
- 4.4 Opsporing p. 30
- 4.5 Afdoening p. 31
- 4.6 Samenvatting p. 31

### ***Hoofdstuk 5 Sociale Verzekeringsbank***

- 5.1 Doelstellingen p. 32
- 5.2 Preventie p. 32
- 5.3 Controle p. 33
- 5.4 Opsporing p. 33
- 5.5 Afdoening p. 34
- 5.6 Samenvatting en conclusies p. 34

### ***Hoofdstuk 6 De Gemeenten***

- 6.1 Preventie p. 35
- 6.2 Controle p. 35
- 6.3 Opsporing p. 39
- 6.4 Totstandkoming informatie over fraude p. 40
- 6.5 Afdoening p. 41
- 6.6 Samenvatting en conclusie p. 42

## ***Hoofdstuk 7 Agentschap SZW***

7.1 Doelstellingen	p. 43
7.2 Preventie	p. 43
7.3 Controle	p. 44
7.4 Opsporing	p. 45
7.5 Afdoening	p. 45
7.6 Samenvatting	p. 46

## ***Hoofdstuk 8 Arbeidsinspectie***

8.1 Wet Arbeid Vreemdelingen	p. 47
8.2 Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidstijdenwet	p. 50
8.3 Samenvatting en conclusies	p. 55

## ***Hoofdstuk 9 Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst***

9.1 Opsporing	p. 56
9.2 Verzamelen van beleidsrelevante informatie	p. 58
9.3 Samenwerking	p. 58
9.4 Samenvatting	p. 59

Bijlage 1	Cijferbijlage	p. 60-61
-----------	---------------	----------

Bijlage 2	Lijst van afkortingen	p. 62-63
-----------	-----------------------	----------

# Hoofdstuk 1 Inleiding

De jaarlijkse Integrale Rapportage Handhaving doet verslag aan de Tweede Kamer van de uitvoering van het handhavingsbeleid op het beleidsterrein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De voor u liggende rapportage heeft betrekking op het jaar 2006.

## 1.1 Algemeen

Het handhavingsbeleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de periode 2003-2006 is neergelegd in het Handhavingsprogramma 2003-2006 dat eind 2002 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Uitgangspunten van dit programma zijn:

1. Voorkomen is beter dan bestrijden.
2. Als zich toch overtredingen voordoen, moet zowel de signalering als de constatering effectief zijn.
3. Een overtreding mag niet lonen.

De onderhavige rapportage heeft betrekking op het laatste jaar van de uitvoering van het Handhavingsprogramma 2003-2006. Een nieuw Handhavingsprogramma 2007-2010 is in september 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer. Met dit programma wordt een nieuwe impuls gegeven aan de al in gang gezette intensiveringen, onder andere door meer dan voorheen aandacht te geven aan preventie. Tevens wordt het handhavingsbeleid aangepast aan de grote veranderingen die de afgelopen jaren in de wet- en regelgeving zijn opgetreden. De bovenstaande uitgangspunten die 2002 zijn geformuleerd voor het handhavingsbeleid van het ministerie zijn bekeken en er is geen aanleiding geweest om tot wijzing over te gaan.

Deze zijn dan ook in het nieuwe programma onverkort van toepassing.

Deze rapportage zal de laatste keer in deze vorm worden aangeboden aan de Tweede Kamer. In paragraaf 1.2 wordt nader op ingegaan op het nieuwe Handhavingsprogramma 2007-2010 en de opzet voor de rapportage voor volgend jaar.

In hoofdstuk 2 wordt in de paragrafen 2.1 tot en met 2.6 een beeld gegeven van het handhavingsbeleid in 2005 per schakel van de handhavingsketen op het SZW-terrein. De paragraaf over afdoening is in twee aparte paragrafen (bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening) onderverdeeld. Na de paragrafen over samenwerking is een paragraaf opgenomen met de bevindingen en de oordelen van de Inspectie Werk en Inkomen.

De hoofdstukken 3 tot en met 9 geven de rapportages weer van: de Centra voor Werk en Inkomen inclusief het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen, de Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen, de Sociale Verzekeringsbank, de gemeenten, het Agentschap SZW, de Arbeidsinspectie en de Sociale Opsporings- en Inlichtingendienst.

Bijlage 1 geeft een overzicht van overtredingen van de inlichtingenverplichting cijfermatig overzicht van werkgeversfraude.

Bijlage 2 bevat een lijst met gebruikte afkortingen.

## 1.2 Een nieuw Handhavingsprogramma

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 15 september 2006 een nieuw handhavingsprogramma voor de jaren 2007 – 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 2005 – 2006, 17 050, nr. 331). De Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft dat programma twee maal geagendeerd. De eerste keer voor een algemeen overleg op 12 december 2006 (TK 2006 – 2007, 29 407 e.a., nr. 60) en nogmaals voor een algemeen overleg op 28 maart 2007 (TK 2006 – 2007, 17 050, nr. 337). Met het nieuwe programma is het handhavingsbeleid van het ministerie van SZW aangepast aan de grote veranderingen die de afgelopen jaren in de wet- en regelgeving zijn opgetreden. Denk aan de nieuwe wetgeving op het terrein van de bijstandsverlening en de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de wet financiering sociale verzekeringen, de nieuwe regelgeving inzake arbeidstijden en arbeidsomstandigheden, de introductie van de bestuurlijke boete op een aantal beleidsterreinen en de nieuwe ontwikkelingen inzake het vrij verkeer van werknemers in Europa.

Centraal in het nieuwe programma staat het begrip nalevingsniveau: de mate waarin burgers en bedrijven de aan hen opgelegde verplichtingen naleven. Het bepalen van de mate waarin verplichtingen worden nageleefd is essentieel voor een effectief handhavingsbeleid. Op die manier ontstaat inzicht in de feitelijke mate van naleving en kan het beoogde nalevingsniveau worden bepaald. Direct gekoppeld aan de grotere aandacht voor het nalevingsniveau is het streven het inzicht in de oorzaken van en motieven voor niet-naleving op de onderscheiden terreinen te vergroten. Een overtreding is niet in alle gevallen een teken van onwil. Het kan zijn dat een burger of bedrijf niet op de hoogte is van een verplichting. Of het voorschrift kan zo zijn geformuleerd dat naleving in de praktijk voor een deel van de betrokkenen onhaalbaar is. De ambitie van het nieuwe handhavingsprogramma is om door een gerichte inzet van maatregelen, rekening houdend met de oorzaken van niet-naleving, het nalevingsniveau van de regelgeving te vergroten. Op die manier kunnen de doelstellingen van het beleid beter worden verwezenlijkt en wordt het draagvlak voor de inkomensbescherming in stand gehouden. Ook kunnen op termijn de inspanningen en prestaties van de uitvoerende diensten en instanties aan deze nalevingsniveaus worden gerelateerd, zoals is toegezegd aan de Algemene Rekenkamer in reactie op haar terugblikrapport over de fraudebestrijding (TK 2006 – 2007, 29 810, nr. 5).

Sinds enkele jaren worden de nalevingsniveaus van de sociale zekerheidsregelingen en de Wet arbeid vreemdelingen gemeten. Deze onderzoeken zijn recent herhaald. Zoals al aangegeven in de bestuurlijke reactie op het Rekenkamerrapport brengt de bij deze onderzoeken gehanteerde methode met zich mee dat de uitkomsten relatief grote betrouwbaarheidsmarges kennen. Om die reden worden in de komende jaren alternatieven voor de meting van nalevingsniveaus onderzocht. In overleg met de uitvoerende en handhavende instanties wordt onder meer bezien in hoeverre langs andere weg (administratieve gegevens, aselecte controles) voldoende informatie beschikbaar kan komen. Over de voortgang van de operationalisatie en de kwantificering van de naleving van verplichtingen in de onderscheiden domeinen van regelgeving zal in de integrale rapportage handhaving 2007 worden gerapporteerd.

Met ingang van de integrale rapportage handhaving 2007 zal de opzet van de rapportage worden aangepast aan de structuur van het nieuwe handhavingsprogramma. In de thans voorliggende rapportage over 2006 en in de rapportages over eerdere jaren werd primair gerapporteerd per uitvoerende organisatie of instantie. Met ingang van de integrale rapportage over 2007 wordt informatie verstrekt voor vier beleidsdomeinen die nauw aansluiten bij de doel-

stellingen van het SZW-beleid: het domein van de arbeidsbescherming, het domein van de arbeidsmarkt, het domein van de sociale verzekeringen en het domein van de bijstandsverlening door gemeenten. Daarnaast zal afzonderlijk aandacht worden besteed aan de handhavingsproblematiek bij het verstrekken van subsidies en aan een aantal onderwerpen die betrekking hebben op meerdere beleidsdomeinen. Het gaat dan om zaken als communicatie, de samenwerking tussen uitvoerende diensten en instanties en de uitwisseling van informatie.

## Hoofdstuk 2 De Handhavingsketen

In dit hoofdstuk wordt gerapporteerd over de uitvoering van het handhavingsbeleid in 2006 per schakel van de handhavingsketen: preventie, controle, opsporing en afdoening. In paragraaf 2.3 wordt een beeld gegeven van de samenwerking tussen de diverse uitvoeringsorganisaties zoals die tot uitdrukking komen in de activiteiten van het landelijke netwerk van interventieteams. De laatste paragraaf 2.7 is gewijd aan de bevindingen van de Inspectie voor Werk en Inkomen over de uitvoering in de controleschakel.

### 2.1 Preventie

Eén van de uitgangspunten in het Handhavingsprogramma 2003-2006 is dat het voorkomen van overtredingen beter is dan deze te corrigeren. Het inzicht is gegroeid dat een aanzienlijk deel van de geconstateerde overtredingen te wijten is aan onwetendheid over de precieze inhoud en bedoeling van de opgelegde verplichtingen of aan reële belemmeringen om aan bepaalde verplichtingen te voldoen. Voorkomen van regelovertredingen kan onder andere worden bereikt door begunstigen van een regeling voldoende te informeren over rechten en plichten. Bij de medewerkers van uitkeringsinstanties is een goede en actuele informatie tevens een relevant hulpmiddel om overtredingen te voorkomen of vroegtijdig waar te nemen. Deze inspanningen betreffen verschillende activiteiten.

Zo geven het UWV, het CWI en de SVB trainingen aan eigen medewerkers, onder andere in het kader van het bevorderen van de fraudealertheid en documentherkenning. Daarnaast geven zowel bovengenoemde uitvoeringsorganisaties als het Agentschap SZW en de AI intensief voorlichting over rechten en plichten in brochures, tijdschriften en op de eigen website.

De AI hanteert een nieuwe aanpak bij haar inspecties door middel van zogenaamde 'branche-brochures'. Daarin is voor de betreffende subsector of branche, waar het inspectieproject zal plaatsvinden, aangegeven wat de meest voorkomende arbeidsomstandighedenrisico's zijn en wat de wettelijke verplichtingen zijn. Daarmee wordt de uitgebreide en in de ogen van de kleine bedrijven complexe wetgeving overzichtelijker gemaakt. In 2006 zijn de eerste 4 brochures uitgebracht. Op termijn wordt voor elke branche waar een inspectieproject gaat lopen voorafgaande daaraan een dergelijke branchebrochure verspreid naar de bedrijven in de betreffende branche. Het optreden van de AI wordt daarmee ook meer transparanter voor de bedrijven.

Het UWV heeft de bekendheid met verplichtingen gemeten op grond van een representatieve enquête onder 900 personen met een WW- of WAO-/WIA-uitkering vastgesteld. Uit dit onderzoek komt naar voren dat deze bekendheid gemiddeld ligt tussen 84% en 98%. Dit is ruim boven de voor 2006 afgesproken norm van 60%. De bekendheid met controles op uitkeringen is in 2006 gestegen tot 87%. Daarnaast heeft het UWV in 2006 een op jongeren in de WW en instromers in de WAJONG toegespitste voorlichtingscampagne voorbereid over de regels en controlemomenten bij samenloop van dienstverband en een tijdelijke uitkering. De campagne zal in 2007 worden uitgevoerd.

Ook de SVB heeft onderzoek verricht of de klanten bekend zijn met de belangrijkste plichten. De norm per wet is minimaal 60%. Uit het onderzoek blijkt dat 70% van de AOW-gerechtigden en 80% van de Anw-gerechtigden bekend is met de plicht om wijzigingen in de woon-

situatie aan de SVB te melden. Voor wijzigingen in het inkomen geldt dit voor 70% van de AOW-gerechtigden en 82% van de Anw-gerechtigden. Van de AKW-gerechtigden blijkt 85% te weten dat wijzigingen in het inkomen van het kind tijdig aan de SVB moeten worden doorgegeven. Daarnaast weet 82% van de AKW-gerechtigden dat de SVB tijdig op de hoogte gebracht moet worden van het einde van de studie van het kind. De norm van 60% is hiermee ruimschoots gehaald.

De SVB probeert verder overtredingen te voorkomen door middel van een goede controle van de belangrijkste gegevens die de cliënt opgeeft, bij andere instanties. Het uitgangspunt daarbij is de veronderstelling dat meer gerichte controles onder risicogroepen een preventieve werking kan hebben.

Het voorkomen van regelovertreding kan ook worden bereikt door onduidelijkheden in wet- en regelgeving weg te nemen. Het Agentschap SZW signaleert en verheldert zowel binnen SZW als in Europees verband onduidelijkheden in wet- en regelgeving. Daarvoor heeft het Agentschap SZW ondermeer een speciale commissie voor de behandeling van nieuwe vragen. De antwoorden worden voor extern gebruik verwerkt in de vraag- en antwoordrubriek op internet. Ze zijn ook meegenomen in de vernieuwing van de handleiding voor de project-administratie.

## **2.2 Controle**

Alle instanties die belast zijn met de uitvoering en het toezicht op de naleving van regelingen op het terrein van het ministerie van SZW houden zich bezig met het uitvoeren van controles. De afgelopen jaren – en ook weer in 2006 – is het aantal controles aanzienlijk geïntensiveerd. Het aantal controles van de WAV bedroeg bijvoorbeeld in 2006 11.000; dat is 2.400 meer dan het jaar daarvoor.

De controles kunnen een zeer verschillend karakter hebben. De achterliggende hoofdstukken, die zijn geordend per uitvoerende organisatie, getuigen daarvan. Er is een belangrijk onderscheid tussen enerzijds de controles die worden verricht door de AI en anderzijds de controles van de uitkeringsinstanties en het Agentschap SZW als subsidieverstrekker.

Bij laatstgenoemden ligt er een sterke nadruk op een preventieve controle bij het aangaan van de uitkerings- of subsidierelatie met als doel te voorkomen dat ten onrechte een uitkering of een subsidie wordt verstrekt aan personen of rechtspersonen die daarop volgens de regels geen aanspraak hebben. Daarnaast wordt tijdens de looptijd van de uitkerings- of subsidierelatie gecontroleerd of betrokkenen de aan de uitkering of subsidie verbonden voorwaarden naleven.

De inspectieonderzoeken van de AI richten zich op de vraag of werkgevers (en in sommige gevallen werknemers) zich houden aan de verplichtingen die de regelgeving in het kader van de arbeidsbescherming en de WAV hen opleggen. Snel in de ontwikkeling is de samenwerking tussen de AI en de uitkeringsinstanties (UWV, SVB, gemeenten) en andere partijen (Belastingdienst, (vreemdelingen-) politie) in het kader van de interventieteams. De betrokken partijen controleren daarin via branche- of wijkgerichte projecten ter plekke op de naleving van een breed scala aan regelgeving. In paragraaf 2.3 worden de laatste ontwikkelingen besproken.

Controles kunnen verschillende vormen aannemen. Voor een deel gaat het om zuiver administratieve handelingen zoals het controleren van door belanghebbenden verstrekte gegevens op interne consistentie en conformiteit aan de regelgeving of het vergelijken van de informatie



waarover een uitkeringsinstantie beschikt met de gegevens van andere instanties, zoals de gemeentelijke basisadministratie, de Belastingdienst, de Rijksdienst voor het Wegverkeer of nutsbedrijven. Voortdurend moet worden bewaakt dat door de bestandskoppelingen de privacy-regelgeving niet wordt overtreden. Voor een ander deel bestaan controles uit een confrontatie van de papieren realiteit aan de fysieke werkelijkheid. Door de verschillende betrokken partijen worden daarvoor verschillende termen gehanteerd: fysieke controle, waarneming ter plekke, huisbezoek, monitorbezoek. Maar het doel is vergelijkbaar: in direct contact met de werkgever, de uitkeringsgerechtigde of het gesubsidieerde project een beeld verkrijgen van de feitelijke situatie met inbegrip van de naleving van de opgelegde verplichtingen en voorwaarden.

De capaciteit voor het uitvoeren van controles is per definitie beperkt. Om die reden is het van groot belang dat de beschikbare middelen en medewerkers zo effectief en zo efficiënt mogelijk worden ingezet. In toenemende mate wordt daarom gebruik gemaakt van risicoanalyse en van een risicogestuurde selectie van te controleren objecten. De AI is daarin zowel bij de controles op de naleving van de WAV als bij de controle van de regelgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden ver gevorderd. Het UWV voert inmiddels eenderde van zijn controles uit op basis van risicoselectie. Gemeenten maken in toenemende mate gebruik van risicoanalyse en -selectie in het kader van het programma Hoogwaardig Handhaven. Een interessante vorm van samenwerking vindt plaats in het kader van de interventieteams. In 2006 hebben de criminaliteitsanalisten van de SIOD 22 opdrachten voor risicoanalyse afgerond ten behoeve van deelnemers aan de interventieteams, waaronder met name ook gemeenten. Dit leidde in die gevallen tot een controleopbrengst die ruim eenderde hoger lag dan gewoonlijk.

Een andere belangrijke ontwikkeling is de versterkte aandacht voor internationale controles. Die is een direct gevolg van het feit dat een steeds grotere groep uitkeringsgerechtigden woonachtig is in het buitenland of mogelijk beschikt over vermogen in het buitenland. Voor de SVB voeren de sociale attachés in Turkije, Marokko, Suriname en Spanje controles uit. In andere landen gebeurt dat door het Controleteam Buitenland van de SVB. Bij ruim tien procent van de door dit team bezochte klanten bleek er sprake van onjuistheden in de gegevens. Binnen het UWV is het Internationale Bureau Fraudebestrijding belast met de behandeling van informatieverzoeken uit binnen- en buitenland over mogelijke internationale fraude. Het ontving in 2006 circa 1.800 verzoeken, twintig procent meer dan voorzien. Voor gemeenten heeft het IBF bijna €13 miljoen aan buitenlands vermogen van bijstandsgerechtigden getraceerd. Dat is een verdubbeling ten opzichte van 2005. Een nieuwe internationale controleactiviteit betrof het interventieteam Buitenland, dat 460 huisbezoeken aflegde met het oog op eventueel misbruik van WAO-uitkeringen. In meer dan twintig procent van de gevallen werd een mogelijke overtreding geconstateerd.

### **2.3 Het landelijk netwerk van interventieteams**

Vanaf 2004 bestaat er een landelijk dekkend netwerk van multidisciplinaire interventieteams dat wordt aangestuurd door de Landelijke Stuurgroep Interventieteams. In de landelijke stuurgroep, onder voorzitterschap van SZW, zijn de Belastingdienst, het UWV, de AI, de gemeenten (VNG en Divosa), de SVB, de Raad van Hoofdcommissarissen en het Openbaar Ministerie op landelijk niveau vertegenwoordigd. Daarnaast maken ook de SIOD en het ministerie van Financiën deel uit van de Stuurgroep.

De inzet van de interventieteams is vooral gericht op het herstellen van de rechtmatige situatie in een branche of wijk door middel van een repressieve aanpak van illegale tewerkstelling,

uitkeringsfraude en ontduiking van belastingen en sociale premies. De teams voeren daartoe, op basis van risicoanalyses, gerichte controles uit en pakken misstanden aan. De kracht van dit handhavinginstrument ligt vooral in het gezamenlijk, vanuit verschillende invalshoeken gelijktijdig aanpakken van een frauderende organisatie of burger. De activiteiten van de interventieteams dragen daarmee in belangrijke mate bij aan het herstel van het maatschappelijk klimaat in een branche of wijk. Bovendien vloeien uit de acties van de interventieteams ook financiële opbrengsten voort in de vorm van boetes, naheffingen en teruggevorderde uitkeringen.

De samenwerking in het kader van de interventieteams verloopt naar tevredenheid van de partijen, maar er worden ook knelpunten geconstateerd. Deze zijn in 2006 geïnventariseerd door de deelnemende partijen. De landelijke stuurgroep heeft daarop een extern bureau ingeschakeld om in samenwerking met alle betrokkenen de inventarisatie van knelpunten te valideren en hiervoor oplossingen te formuleren. De uitkomsten van dat onderzoek worden naar verwachting eind 2007 besproken in de landelijke stuurgroep. Dan zullen ook de consequenties worden bezien voor het in het Handhavingprogramma 2007 – 2010 aangekondigde voornemen om een expertteam in het leven te roepen dat knelpunten in de aansluiting en samenwerking tussen beleid en uitvoering in het kader van de handhaving in kaart zou brengen.

In 2006 zijn 7 interventieteamprojecten afgerond in de branches fruitteelt (Limburg-Noord, de Betuwe en Noord-Holland-Noord), horeca (Zaanstad), de pluimveeservicesector (Gelderland-/Flevoland en het aangrenzende deel van Noord-Brabant en Limburg), pseudo-zelfstandigen en carcleanbedrijven (West-Brabant en Zeeland), schoonmaakbranche (Amsterdam en omgeving) en belwinkels (Rotterdam). Daarnaast zijn drie wijkgerichte projecten afgerond (Amsterdamsesstraatweg te Utrecht, Groenewoud te Tilburg en Dordtselaan te Rotterdam).

De in 2006 afgeronde projecten, waarvan de branchegerichte projecten in 2005 en de wijkgerichte in 2004 zijn gestart, hebben gezamenlijk ruim 24 miljoen euro aan uitstaande boetes, opgelegde naheffingen en bespaarde en beëindigde uitkeringen opgeleverd. Ook zijn ruim 300 illegaal tewerkgestelden aangetroffen.

In 2006 zijn 26 nieuwe projecten gestart. In 7 projecten die in diverse regio's worden uitgevoerd, wordt uitkeringsfraude aangepakt door middel van controle op waterverbruik. In elk van de vijf overige projecten wordt een wijkgerichte aanpak gevolgd in de steden Enschede, Uden, Alkmaar, Rotterdam, en in 10 kleinere gemeenten in het gebied Oosterhout/ Geertruidenberg/Waalwijk. In twee projecten worden bedrijven op een middelgroot en groot industrieterrein gecontroleerd op fraude en illegale tewerkstelling. In Overijssel is een project gestart waarin controles worden uitgevoerd in het grensoverschrijdend arbeidsverkeer door buitenlandse bedrijven die in Nederland werkzaamheden verrichten en doen verrichten. Verder zijn 11 projecten gestart in branches als de bouw (Noord-Nederland, detailhandel (Gelderland), horeca (Limburg-Noord, Utrecht/Amersfoort en Hollands Midden) en het scheepsonderhoud (Zeeland). In de sectoren warehouses en wokrestaurants zijn projecten gestart die in opeenvolgende regio's worden uitgevoerd waardoor een landelijke dekking ontstaat. De meeste projecten lopen in 2007 nog door.

Daarnaast zijn twee wijkgerichte projecten in Den Haag en Utrecht en een project Waterproof in de drie noordelijke provincies in 2006 voortgezet. Deze projecten worden in 2007 (Den Haag en Waterproof Noorden des lands) en in 2008 (Utrecht) afgerond.

## 2.4 Opsporing

Op het terrein van het ministerie van SZW is de opsporing van strafbare feiten niet geconcentreerd bij één organisatie. De SIOD houdt zich als bijzondere opsporingsdienst sinds 2002 bezig met dat deel van de opsporing dat zich richt op zware en complexe vormen van criminaliteit. De AI, het UWV, de SVB en de gemeenten houden zich bezig met de opsporing van lichte en middelzware delicten binnen de beleidsterreinen waarop deze organisaties ook overigens als handhavende organisaties opereren. Hun opsporingsambtenaren hebben beperkte opsporingsbevoegdheden. Het Agentschap SZW voert zelf geen opsporingsonderzoek uit, maar kan aangifte doen van vermoedens van strafbare feiten (fraude). Het heeft daarvoor een handhavingsprotocol met de SIOD gesloten. In 2006 was er in één zaak aanleiding om naast de bestuursrechtelijke afdoening ook aangifte te doen. Deze zaak is nu onder de rechter.

Omdat de capaciteit voor opsporing, vervolging en afdoening van strafbare feiten beperkt is, wordt er naar gestreefd alleen ernstigere delicten in het kader van het strafrecht aan te pakken. Kleinere overtredingen worden zo veel mogelijk bestuurlijk afgedaan. Het ministerie van SZW en het Openbaar Ministerie maken hier over ieder jaar concrete afspraken. Deze afspraken hebben betrekking op het aantal opsporingsonderzoeken, het aantal bij het Openbaar Ministerie in te dienen processen-verbaal en de kwaliteit. Het Openbaar Ministerie geeft een indicatie van het aantal zaken dat aan de rechter zal worden voorgelegd, het maximale aantal septs en de doorlooptijd van zaken. Dit Handhavingsarrangement heeft betrekking op alle opsporinginstanties op SZW-terrein behalve de gemeentelijke sociale recherche. Gegeven de grote beleidsvrijheid die gemeenten hebben in het kader van de bijstandsverlening, wordt de sturing van de opsporing van strafbare feiten overgelaten aan het overleg van de gemeenten zelf met de regionale parketten.

### **De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst**

In verband met de overdracht van de premieheffing en –inning voor de werknemersverzekeringen naar de Belastingdienst zijn in 2005 nieuwe samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de SIOD en de FIOD-ECD. Vermoede complexe fraudes worden in dat kader overgedragen aan de SIOD als het vermoeden bestaat dat het hoofdzakelijk gaat om fraude op SZW-gebied. In 2006 heeft de SIOD in totaal 88 opsporingsonderzoeken uitgevoerd. In totaal zijn 70 processen-verbaal naar het Openbaar Ministerie gezonden voor verdere afdoening. Met de 88 afgeronde opsporingsonderzoeken was een benadelingsbedrag gemoeid van naar schatting €35 miljoen. In het Handhavingsarrangement waren 80 opsporingsonderzoeken afgesproken.

### **Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen**

Als de uitvoeringorganisaties ontdekken dat er wellicht sprake is van een overtreding of fraude, wordt verder onderzoek verricht. Om het vermoeden van een strafbaar feit aan de hand van bewijzen te kunnen aantonen en daarmee hard te kunnen maken, is soms uitgebreid onderzoek nodig. In 2006 heeft het UWV 5.734 opsporingsonderzoeken verricht vanwege vermoede overtreding van de inlichtingenplicht. Dit betekent een stijging ten opzichte van 2005 met 27%. Verder zijn 132 opsporingsonderzoeken naar identiteitsfraude uitgevoerd, een daling van 67% ten opzichte van 2005. De daling hangt vooral samen met de overdracht van de inning van de premies voor de werknemersverzekeringen naar de Belastingdienst per 1 januari 2006.

Voor 2006 is afgesproken dat het UWV in 2006 550 processen-verbaal uitkeringsfraude en 150 processen-verbaal identiteitsfraude (het zich niet kunnen legitimeren op de werkplek) bij het Openbaar Ministerie zou indienen. Het aantal processen-verbaal dat in 2006 over fraude

door uitkeringsgerechtigden is ingediend, bedraagt 619. Het aantal processen-verbaal wegens identiteitsfraude bedraagt 326. Het fraudebedrag dat met deze aangiften gemoeid was bedroeg €12 miljoen. Dat is meer dan de in het Handhavingsarrangement 2006 gemaakte afspraken.

### **Sociale Verzekeringsbank**

In 2006 heeft de SVB meer fraudeonderzoeken gedaan, maar er werd minder fraude geconstateerd. Er zijn 4.447 fraudeonderzoeken uitgevoerd. Het aantal fraudesignalen is flink toegenomen. Deze toename wordt veroorzaakt doordat zowel veel meer signalen uit de samenwoononderzoeken AOW/Anw aan de sociaal rechercheurs zijn doorgegeven als door een flinke stijging van het aantal interne signalen.

Van de in 2006 afgeronde onderzoeken had 62% betrekking op samenwoonfraude en 28% op fraude in verband met niet-gemelde wijzigingen in inkomen. In totaal werd 291 maal aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie voor een fraudebedrag van €7,6 miljoen (491 personen). De in het Handhavingsarrangement vastgelegde afspraken over aantallen (330) en personen (488) zijn respectievelijk nagenoeg geheel gerealiseerd.

### **Gemeenten**

Met het oog op de implementatie van de Wet werk en bijstand (WWB) is aan gemeenten o.a. een financiële stimulans geboden om te komen tot een betere samenwerking bij de controle van bijstandsgerechtigden en de vroegtijdige opsporing van fraude. Op grond van deze regeling is aan 38 gemeenten een subsidie verleend in de sfeer van opsporing. De capaciteit voor opsporing is daardoor toegenomen met 59 FTE.

Door de invoering van de WWB zijn veranderingen opgetreden in de informatievoorziening over fraude. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt informatie over de door de gemeenten geconstateerde fraudes uit twee bronnen: de bijstandsfraudestatistiek en de bijstandsdebiteurenstatistiek. Door het combineren van de informatie uit gemeentelijke registraties voor beide statistieken wordt een zo volledig mogelijk beeld gegeven van de fraudeconstateringen. Door verschil in registratiewijze bij gemeenten komen echter nog niet alle fraudeconstateringen in beeld. In 2006 is het CBS begonnen om gemeenten te attenderen op onvolkomenheden in de geleverde gegevens teneinde het informatieverlies te beperken.

Het aantal door gemeenten opgemaakte processen-verbaal bleef nagenoeg gelijk (1.930). Deze processen-verbaal hadden betrekking op een fraudebedrag van €66 miljoen. Dit betrof circa vijf procent van het totaal aantal geconstateerde overtredingen en bijna de helft van het in totaal geconstateerde bedrag aan schade.

### **De Arbeidsinspectie**

In 2006 is op grond van de Arbowet 76 maal proces-verbaal opgemaakt en op grond van de ATW zijn er 16 processen-verbaal opgemaakt. In het kader van de behandeling van klachten was dat 18 maal, in het kader van ongevalonderzoek 66 maal. In het kader van de major hazards is 8 maal proces verbaal opgemaakt.

Door de invoering van de bestuurlijke boete in de WAV is het opmaken van een proces-verbaal wegens overtreding van die wet nog slechts aan de orde bij herhaalde recidive.

## **2.5 Bestuursrechtelijke afdoening**

Overtredingen kunnen op verschillende manieren worden afgedaan: middels een waarschuwing, een bestuurlijke boete of een strafoplegging na een opsporingsonderzoek. In deze paragraaf is de bestuursrechtelijke afdoening van overtredingen aan de orde. Strafrechtelijke afdoening wordt in paragraaf 2.6 behandeld.

### **Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen**

Het UWV maakt onderscheid tussen overtredingen van de inlichtingenplicht die rechtstreeks van invloed zijn op het recht, de hoogte of de duur van de uitkering en overige overtredingen die geen rechtstreeks gevolg hebben voor de uitkering. Dit laatste type overtredingen wordt bestuursrechtelijk afgedaan, door middel van een waarschuwing of een korting op de uitkering. Het aantal in 2006 geconstateerde “overige overtredingen” (ruim 143.000) was ruim een kwart minder dan in 2005 als gevolg van de daling van het uitkeringsvolume, een wettelijke versoepeling van de toets op verwijtbare werkloosheid en enkele administratieve problemen. Door problemen met het Ziektewetsysteem zijn namelijk in de eerste drie kwartalen van 2006 nauwelijks maatregelen opgelegd. Verder is als gevolg van een wijziging in de registratie wijze het aantal WW-overtredingen gedaald.

Van de “overige overtredingen” werd 36% afgedaan met een waarschuwing en 46% met een korting op de uitkering. In een aantal gevallen werd besloten tot het niet opleggen van een sanctie.

Van de geconstateerde overtredingen van de inlichtingenplicht (ruim 33.000) heeft het UWV in 2006 96% ook daadwerkelijk afgedaan met een boete, een waarschuwing of een proces-verbaal. Het afdoeningspercentage ligt daarmee op nagenoeg hetzelfde niveau als in 2005. Bij een overtreding van de inlichtingenplicht vindt strafrechtelijke afdoening plaats indien het schadebedrag hoger is dan €6.000. UWV maakt dan proces-verbaal op voor het Openbaar Ministerie. Het percentage gevallen waarin sprake is van strafrechtelijke afdoening is nagenoeg stabiel en bedroeg in 2006 minder dan 2 procent. Bij de bestuursrechtelijke afdoening van overtredingen van de informatieplicht wordt steeds meer tot het opleggen van boetes overgegaan. In 2006 werd 57% van de fraudeconstateringen met een boete afgedaan en 37% met een waarschuwing. Het bedrag aan teruggevorderde uitkeringen steeg in 2006 met 16% tot ruim €142 miljoen.

### **De Sociale Verzekeringsbank**

Ook de SVB sanctioneert overtredingen van de inlichtingenplicht die rechtstreeks van invloed zijn op het recht, de hoogte of de duur van de uitkering met een waarschuwing, een boete of een maatregel. Proces-verbaal wordt opgemaakt als de verplichtingen opzettelijk niet zijn nagekomen en de fraude €6.000 of meer bedraagt. In 2006 heeft de SVB 58 van de 349 geconstateerde fraudes bestuursrechtelijk afgedaan. Het aantal wegens fraude en overtredingen in totaal opgelegde boetes bedroeg bijna 8.800 (alles bijeen een bedrag van €883.000), het aantal opgelegde maatregelen ruim 16.700 (met een teruggevorderd bedrag aan uitkeringen van €367.000) en het aantal waarschuwingen ruim 28.000.

De SVB maakt voor wat betreft de bestuursrechtelijke afdoening van fraude, bij uitblijven van strafrechtelijke afdoening, een onderscheid tussen gevallen waarbij geen aangifte is gedaan en zaken die de officier van justitie na aangifte heeft geseponeerd. De voor 2006 afgesproken prestatie-indicator was minimaal 95% afdoening. De SVB heeft deze norm gehaald met 99% afdoening na geen aangifte en 100% afdoening na sepot door OM.

De incassoratio geeft de mate weer waarin ingestelde terugvorderingen en opgelegde boeten daadwerkelijk door de SVB zijn geïncasseerd. De cijfers betreffen de incasso's die in 2006 volledig zijn afgeboekt. Voor de AOW, Anw en AKW waren deze percentages respectievelijk 94,5%, 91,3% en 90%. Daarmee is voldaan aan de voor 2006 met de SVB afgesproken prestatie-indicator van 90%.

### **Het Agentschap SZW**

Het Agentschap SZW heeft in 2006 in het kader van het ESF3-programma de subsidie van 521 afgeronde projecten vastgesteld voor een bedrag van bijna €214 miljoen. De vaststellingen waren bijna 9% (voor circa €19 miljoen) lager dan was gedeclareerd. In totaal 208 gevallen betrof het een correctie van meer dan €10.000, waarover een melding is gedaan bij het bureau voor fraudebestrijding van de EU (OLAF). Deze correcties betroffen administratieve onregelmatigheden, zoals bijvoorbeeld ontbrekende urenstaten en onvolkomenheden in de aanbestedingsprocedure.

Bij de afdoening in het kader van de EQUAL-regeling zijn in 2006 voor de eerste tranche van de EQUAL-regeling 53 einddeclaraties afgedaan. In totaal is in 2006 twaalf keer een OLAF-melding gedaan. Ook hier betekent het doen van een OLAF-melding niet dat er sprake is van fraude, gegeven de verschillende redenen om de einddeclaratie te corrigeren.

### **De Arbeidsinspectie**

#### *De Wet Arbeid Vreemdelingen*

Naar aanleiding van overtredingen van de WAV heeft de AI in 2006 3.013 boetes opgelegd voor een totaal bedrag van ruim €49 miljoen. De opgelegde boetes hebben in verband met een overloopeffect voor een deel betrekking op overtredingen uit 2005. In 2005, het startjaar van de bestuurlijke boete in de WAV, werden nog 1.126 boetes opgelegd voor een totaal bedrag van €26 miljoen.

Door het onverwacht grote aantal aangezegde bestuurlijke boetes in het kader van de WAV is aanvankelijk achterstand ontstaan in het opleggen en innen van deze boetes. Door het nemen van een aantal tijdelijke en structurele maatregelen is deze achterstand eind 2006 tot aanvaardbare proporties teruggebracht. Per 1 januari 2007 is de inning overgedragen aan het Centraal Justitieel Incasso Bureau.

In 2006 heeft een evaluatie van de invoering van de bestuurlijke boete plaatsgevonden. Deze is succesvol verlopen: de doelstellingen zijn bereikt. De bestraffing van overtredingen van de WAV is adequater, eenvoudiger en sneller geworden. De boetebedragen zijn sterk verhoogd. Er zijn in 2006 geen bestuursrechtelijke uitspraken geweest die de boetehoogte ten principale ter discussie hebben gesteld. Wel is geconstateerd dat in een aantal specifieke situaties matiging van de boetebedragen mogelijk zou moeten zijn. Dit heeft ertoe geleid dat per 1 januari 2007 zogenaamde matigingsgronden in de 'beleidsregels boeteplegging' zijn geïntroduceerd.

#### *Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidstijdenwet*

In het kader van de Arbowet beschikt de AI over vijf en in het kader van de ATW over vier afdoeninginstrumenten. Middelzware instrumenten zijn: het geven van een waarschuwing of het stellen van een eis tot naleving. Zware instrumenten zijn: het stilleggen van werk, het opleggen van een boete of opmaken van een proces-verbaal. De AI kan voor overtredingen van de Arbowet sinds november 1999 een bestuurlijke boete opleggen. Sinds 1 oktober 2004 kan dat ook voor overtreding van de ATW.

Bij de helft van de door de AI uitgevoerde inspecties zijn in 2006 één of meer overtredingen geconstateerd dat heeft geleid tot de inzet van bijna 15.000 afdoeningsinstrumenten. In driekwart van de gevallen betrof het een waarschuwing of een eis tot naleving. De AI maakt voor haar lik- op- stuk- benadering van de Arbowet voornamelijk gebruik van de bestuurlijke boete. In 2006 is voor bijna €4,4 miljoen aan bestuurlijke boetes opgelegd, waarvan voor € 12.000 aan 106 werknemers. Er is sprake van een vermindering in het aantal opgelegde boeten vanwege een aanpassing van het handhavingbeleid met betrekking tot de risico-inventarisatie en –evaluatie. Als er geen overtredingen op de werkvloer worden aangetroffen, wordt nu met een waarschuwing volstaan.

De 2151 onderzochte ongevalsmeldingen hebben in 72 % van de gevallen tot de inzet van een zwaar afdoeninginstrument geleid. In de meeste gevallen was dat een boete, al dan niet gecombineerd met stillegging van het werk/de werkzaamheden, of andere aanvullende maatregelen ter voorkoming van herhaling van het ongeval. Dit resultaat ligt iets boven de cijfers van voorgaande jaren (in 2005 lag het op 63%).

In het kader van de ATW is in 2006 binnen een beperkt aantal inspectieprojecten actief aandacht besteed aan de risico's van te lange werktijden en/of te korte rusttijden. Er werden in bijna 1.500 gevallen lichtere afdoeninginstrumenten (waarschuwingen en eisen) ingezet en in bijna 900 gevallen zwaardere instrumenten (processen-verbaal en bestuurlijke boeten). Dit is een verdere stijging ten opzichte van 2005, die vermoedelijk is veroorzaakt door het feit dat arbeids- en rusttijden in wat meer inspectieprojecten actieve aandacht hebben gekregen.

Voor het aantal ingediende processen verbaal zij verwezen naar paragraaf 2.4.

## **2.6 Strafrechtelijke afdoening**

In het Handhavingarrangement worden niet alleen de aantallen processen-verbaal vastgelegd die de met de opsporing op het SZW-terrein belaste organisaties bij het Openbaar Ministerie (OM) zullen aanleveren. Hierin staan tevens de afspraken over afdoening van die processen-verbaal door het OM.

Hieronder is weergegeven hoeveel verdachten, op grond van de door de AI, de SIOD, de SVB en het UWV ingediende processen-verbaal, het OM in 2006 heeft geregistreerd, op welke wijze de afdoening heeft plaatsgevonden en welk deel nog bij het OM in behandeling is. Het OM kent aan elke verdachte een parketnummer toe. In een groot aantal gevallen wordt op grond van één proces-verbaal meer dan één verdachte geregistreerd.

**Tabel 2.1: Instroom en Afdoening OM in 2006**

Organisatie	Dag vaarden	Transactie	Voorw. sepot	Onvoorw. sepot	Voegen	Nog te beoordelen	Eind-totaal
Arbeidsinspectie	52 34%	66 43%	0 0%	18 12%	3 2%	13 9%	<b>152</b>
SIOD	69 39%	7 4%	2 1%	23 13%	1 1%	74 42%	<b>176<sup>1</sup></b>
SVB	132 33%	152 38%	27 7%	60 15%	0 0%	32 8%	<b>403</b>
UWV	297 31%	489 51%	23 2%	75 8%	8 1%	67 7%	<b>959</b>
<b>Totaal</b>	<b>550</b> <b>33%</b>	<b>714</b> <b>42%</b>	<b>52</b> <b>3%</b>	<b>176</b> <b>10%</b>	<b>12</b> <b>1%</b>	<b>186</b> <b>11%</b>	<b>1690</b> <b>100%</b>

### Vervolgingsbeslissingen

Op grond van de in tabel 2.1 gepresenteerde cijfers kan worden geconcludeerd dat ten aanzien van 89% van het totaal aantal in 2006 door het Openbaar Ministerie (OM) ingeschreven verdachten in 2006 sprake is geweest van een (vervolgings-)beslissing. Over de overige 11% zal in 2007 een beslissing worden genomen.

De vervolgingsbeslissingen die door het OM ten aanzien van in 2006 ingeschreven verdachten zijn genomen, zijn als volgt verdeeld:

- In 33% van de beslissingen heeft het OM besloten tot het dagvaarden van de verdachte. Hierop wordt in deze rapportage nader ingegaan;
- In 42% van de gevallen is een transactie voldaan ter voorkoming van verdere strafrechtelijke vervolging. Deze transacties bestaan overwegend uit geldstraffen en werkstraffen. Het totaalbedrag aan betaalde transacties bedroeg €231.570;
- In een gering aantal gevallen (3%) heeft het OM de zaak voorwaardelijk geseponen. Aangezien bij een voorwaardelijk sepot aan de verdachte wordt meegedeeld dat hij op dat moment niet zal worden vervolgd maar dat vervolging alsnog zal plaatsvinden indien aan de gestelde voorwaarden niet is voldaan, is een voorwaardelijk sepot wel een strafrechtelijke interventie die echter nog niet tot uitvoering is gebracht.
- Ten aanzien van 1% van de verdachten heeft het OM besloten om te voegen omdat elk van deze verdachten bij meer dan één zaak is betrokken en daarom onder meer dan één parketnummer is geregistreerd. Vervolging vindt dan plaats onder één van de parketnummers; bij het niet voor de vervolging gebruikte parketnummer wordt dan 'voegen' vermeld.
- Ten aanzien van 10% van de verdachten heeft het OM besloten om onvoorwaardelijk te seponeren.

### Dagvaarding en terechtzitting

Indien tot afdoening door middel van een (taakstraf-)transactie, een strafbeschikking of het uitbrengen van een dagvaarding wordt besloten, streeft het OM er naar vervolgens binnen een termijn van drie maanden een transactievoorstel of een strafbeschikking uit te sturen en/of de zaken op een (terecht-)zitting aan te brengen. Deze laatste termijn van drie maanden geldt alleen voor zaken die voor de enkelvoudige strafkamer van de rechtbank worden vervolgd.

<sup>1</sup>De cijfers van de SIOD hebben betrekking op onderzoeken die bij het FP zijn ingediend. Het eindtotaal van de SIOD bevat echter een aantal zaken die in 2005 door de SIOD zijn ingediend maar in 2006 bij het FP zijn geregistreerd.



Van het totaal aantal in 2006 afgedane zaken heeft het OM in 60% van de gevallen de eerste beoordeling binnen 3 maanden verricht. Van de zaken die voor de enkelvoudige strafkamer worden vervolgd, is 31% binnen drie maanden op eerste zitting geweest

Voor zaken die voor de meervoudige strafkamer van de rechtbank moeten worden vervolgd, streeft het OM naar dagvaarden en aanbrengen op een zitting binnen een termijn van 9 maanden na de OM-beslissing tot dagvaarden. Van deze zaken is 86% binnen 9 maanden voor het eerst op zitting geweest.

Van de in 2006 ingeschreven verdachten zijn 550 personen gedagvaard. Eind 2006 waren de resultaten als volgt:

- In 39% van de zaken heeft de rechter een straf opgelegd;
- In 2% van de zaken heeft de rechter tot vrijspraak besloten;
- In 1,5% van de zaken heeft de rechter besloten om geen straf op te leggen.<sup>2</sup>
- In 19,6% van de zaken had eind 2006 de zitting wel plaatsgevonden maar was nog geen vonnis geweest.
- De overige verdachten (37,6%) waren eind 2006 nog niet voor de rechter verschenen.

### **Sepots**

Ten aanzien van 10% van de verdachten is het OM overgegaan tot het onvoorwaardelijk seponeren van een zaak tegen een verdachte. Dit komt overeen met het landelijk gemiddelde. In de praktijk betekent dit dat andere verdachten wel in dezelfde zaak kunnen worden vervolgd. De meest voorkomende gronden voor een onvoorwaardelijk sepot zijn:

- er is geen wettig bewijs,
- ander ingrijpen dan strafrechtelijk ingrijpen,
- het OM is niet-ontvankelijk,
- er is sprake van een gering aandeel in een feit.

Ingeval van een onvoorwaardelijk sepot wordt de zaak teruggezonden aan de instantie die het proces-verbaal heeft ingediend. Deze heeft dan alsnog de mogelijkheid om een bestuurlijke boete of maatregel op te leggen.

### **Conclusies**

In 2006 heeft het Openbaar Ministerie ten aanzien van 90% van de verdachten die op basis van processen-verbaal die door het UWV, de SVB, de AI en de SIOD in 2006 zijn ingediend, een vervolgingsbeslissing genomen. Het aantal onvoorwaardelijke sepots ligt op 10%, hetgeen overeenkomt met het landelijk gemiddelde. Ten aanzien van de verdachten die zijn gedagvaard, is het OM erin geslaagd om bij 62% van deze verdachten de rechtszitting ook in 2006 te laten plaatsvinden. De rechter heeft in slechts 2% van de uitspraken tot vrijspraak besloten en in slechts 1,5% heeft de rechter besloten om geen straf op te leggen. Hieruit mag worden opgemaakt dat het OM over het algemeen succesvol is geweest in het overleggen van het wettig bewijs dat de ten laste gelegde strafbare feiten door de betrokkene zijn gepleegd.

## **2.7 Het oordeel van de Inspectie Werk en Inkomen**

---

<sup>2</sup> Redenen voor de rechter om geen straf op te leggen zijn: schuldigverklaring zonder strafoplegging, ontslag van alle rechtsvervolgung, nietigheid van de dagvaarding, niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie, het niet bevoegd verklaren van de rechter of overdracht naar een ander forum

De Inspectie Werk en Inkomen heeft de afgelopen periode een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de handhavingsactiviteiten van de SUWI-organisaties. De Tweede Kamer heeft in dat kader de rapporten “De controleschakel” en “Vreemdelingen aan het werk” ontvangen. Op basis van de onderzoeks- en monitoractiviteiten en eigen rapportages van de ZBO’s komt de inspectie tot het volgende oordeel over de handhavingsactiviteiten van deze bestuursorganen. De kritiekpunten van de inspectie zijn door de bestuursorganen als verbeterpunten onderkend.

### **Algemeen**

Burgers verwachten dat de bestuursorganen niet alleen een goede dienstverlening aanbieden maar ook via strikte handhaving ongewenst gebruik daarvan tegengaan en corrigeren. Een klantvriendelijke benadering mag de balans tussen rechten en plichten niet verstoren. Wanneer de handhaving van plichten tekort schiet, schaadt dat de geloofwaardigheid van de overheid. Voorlichting over rechten en plichten aan burgers is een essentieel instrument om naleving te bevorderen. De afgelopen jaren hebben uitvoeringsinstanties veel geïnvesteerd in voorlichting.

Het SUWI-ketenprogramma 2007 bevat een vergelijkbare koers. Burgers die de regels in acht nemen zullen niet onnodig worden lastiggevallen met strenge en intensieve controles van gegevens en gedrag, terwijl burgers die de regels niet in acht nemen adequaat zullen worden benaderd om de nalevingsbereidheid te vergroten.

Uit IWI-onderzoek blijkt dat werkzoekenden de informatievoorziening door de keten heen goed, begrijpelijk en eenduidig vinden. IWI oordeelt hier positief over.

In het Handhavingsprogramma 2007 - 2010 van SZW is het nalevingsniveau centraal gesteld als indicator voor het meten van de effectiviteit van het handhavingsbeleid. Het Handhavingsprogramma voorziet in het operationaliseren van nieuwe nalevingsniveaus en methodieken voor het vaststellen van de kwantitatieve omvang van naleving.

In deze bijdrage gaat de inspectie o.a. in op het meten van de effecten van de handhavingsdoelstellingen door de ZBO’s en de gemeenten. In algemene zin constateert de inspectie dat de handhavingsdoelstellingen van deze bestuursorganen vooral op activiteitsniveau zijn geoperationaliseerd. Er wordt echter nog weinig gestructureerd onderzoek gedaan naar de effecten.

De inspectie is van mening dat een grotere inzet van de bestuursorganen op dit aspect een aanzienlijke bijdrage kan leveren aan het inzicht in de naleving door de burgers en in de bijdrage die de uitvoering levert aan het realiseren van de doelstellingen van het handhavingsbeleid.

### **Centrale organisatie Werk en Inkomen**

De belangrijkste taak van het CWI in het kader van het handhaven van wet- en regelgeving is het bij de intake van uitkeringsaanvragen in verband met werkloosheid controleren van de juistheid van de gegevens en de identiteit van de aanvrager. Nadat het recht op een uitkering is toegekend door het UWV, ziet het CWI erop toe dat de uitkeringsgerechtigde voldoende inspanningen verricht, gericht op het verkrijgen van werk.

In de toekomst zal het CWI bij het uitvoeren van deze taken bovendien gebruik kunnen maken van het zogenoemde digitaal klantdossier (DKD). Dit zal vooral bijdragen aan het efficiënter kunnen controleren van de informatie die van belang is voor het recht op uitkering.

CWI is voorts verantwoordelijk voor de afgifte van tewerkstellingsvergunningen. Deze vergunning is verplicht in situaties waarin werkgevers buitenlandse werknemers (uit niet-EER-landen) in dienst willen nemen. De vergunning is ook bedoeld om uitbuiting van vreemdelingen en fraude te voorkomen. De inspectie is van oordeel dat het CWI deze taak in formele zin correct uitvoert. De uitvoering van het beleid op dit punt is naar de mening van de inspectie echter te weinig doeltreffend. Met name het bewustzijn en de alertheid op fraude van de medewerkers van CWI zijn in dit verband nog voor verbetering vatbaar, evenals het gebruik van de mogelijkheden tot samenwerking met de AI en de SIOD bij de bestrijding van fraude.

Tenslotte constateert IWI dat het CWI niet beschikt over informatie over de effecten van zijn reguliere handhavingstaken. De verantwoording van het CWI over zijn handhavingstaken is beperkt tot de ketensamenwerking. Mede gelet op het accent dat in het nieuwe Handhavingsprogramma van SZW op het meetbaar maken van de resultaten van handhavingsactiviteiten is gelegd, acht de inspectie het van belang dat het CWI hierop actie onderneemt.

### **Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen**

In het kader van het handhaven van wet- en regelgeving heeft SZW met het UWV prestatieafspraken gemaakt over de bekendheid van regels en het opleggen van een maatregel of boete. Deze prestatieafspraken waren voor 2006 dat:

- 60% van de personen met een uitkering bekend was met de wettelijke verplichtingen. Uit een meting van het UWV in 2006 blijkt dat dit percentage in de praktijk op 84% ligt;
- 95% van de geconstateerde overtredingen met een sanctie wordt afgedaan. Het UWV realiseerde in 2006 op dit punt 96%.

Naast deze prestaties op twee specifieke handhavingsaspecten en de reguliere activiteiten heeft het UWV een aantal themagerichte activiteiten uitgevoerd. Deze themagerichte activiteiten betreffen o.a. werken als zelfstandige naast een uitkering, het gebruik van internet voor digitale controle en opsporing en het opsporen van gefingeerde dienstverbanden. Deze activiteiten worden ook in 2007 voortgezet. Ook werkt het UWV in toenemende mate samen met andere handhavingsorganisaties.

Op basis van deze constatering concludeert de inspectie dat het UWV in het kader van handhaving goede prestaties levert. Ook positief is de inspectie over de inspanningen van het UWV om in aansluiting op het VBTB gedachtegoed de resultaten van het handhavingsbeleid in beeld te brengen.

De inspectie plaatst naast dit positieve beeld ook enkele kritische kanttekeningen.

Als gevolg van problemen in de aanlevering van gegevens aan de samenloopapplicatie IB en de afhandeling van signalen van fraude en misbruik staat de continuïteit van de opsporing van witte fraude onder druk. Slechts 1 van de 3 samenloopsignalen wordt onderzocht. Het UWV geeft prioriteit aan nieuwe regelgeving en (tijdige) betaling van uitkeringen boven het uitvoeren van het maatregelenbesluit. Hierdoor worden minder maatregelen en boetes dan voorgaande jaren opgelegd. De inspectie is van mening dat het UWV onvoldoende uitvoering geeft aan de wettelijke verplichtingen betreffende het opleggen van boetes en maatregelen.

Als gevolg van het beperkt beschikbaar zijn van effectanalyses en de omstandigheid dat het UWV concrete nalevingsdoelstellingen nog samen met de ketenpartners moet vaststellen is de bijdrage van het UWV aan het verhogen van het nalevingsniveau lastig vast te stellen. De inspectie acht het van belang dat het UWV haar inzet op dit punt voortzet.

## **Gemeenten**

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de naleving van sociale zekerheidswetten. Hierbij maken de gemeenten in toenemende mate gebruik van het instrument Hoogwaardig handhaven.

Een belangrijke wijziging in handhaving door gemeenten in 2005 en 2006 is de invoering door gemeenten van huisbezoek bij de beoordeling van de aanvraag om een bijstandsuitkering. De huisbezoeken, die gemeenten op een eigen wijze inrichten, zijn erop gericht dat de aanvrager de uitkering krijgt waar hij of zij recht op heeft. Tal van gemeenten hebben inmiddels een protocol voor huisbezoek vastgesteld.

De inspectie is van mening dat deze toegenomen nadruk van de gemeenten op de controle van het recht op een uitkering een positieve invloed heeft op het voorkomen van fraude en het terugdringen van het niet-gebruik van bestaande regelingen.

Uit CBS-cijfers over geconstateerde fraude blijkt dat er in 2005 aanmerkelijk minder gevallen zijn geregistreerd van geconstateerde witte fraude dan in voorgaande jaren. Die daling heeft zich in 2006 voortgezet. Volgens gemeenten heeft deze ontwikkeling met name te maken met de intensievere controle bij de aanvraag om een uitkering (huisbezoeken). Door de huisbezoeken worden bij de aanvraag verstrekte, onjuiste gegevens eerder opgemerkt. Deze gevallen worden niet meer aangemerkt en geregistreerd als fraude. Wel wordt de ten onrechte verstrekte bijstand teruggevorderd. De daling is ook het gevolg van het wegwerken van oude voorraad.

Het aantal gevallen van geconstateerde vermogensfraude neemt toe. Deze toename houdt verband met de gerealiseerde mogelijkheid dat gemeenten gebruik kunnen maken van gegevens van de Belastingdienst. Deze gegevens krijgen gemeenten via het Inlichtingenbureau.

Er is ook een stijgend aantal gevallen van geconstateerde woon- en partnerfraude. Uit de CBS cijfers blijkt dat gemeenten steeds vaker onderzoek verrichten (huisbezoeken), fraude constateren en voor een hoger bedrag aan fraude opsporen.

De stijging bij de woonvormfraude is opvallend veel hoger dan die bij de partnerfraude. Dit zou er op kunnen wijzen dat gemeenten de extra investeringen die nodig zijn om een gezamenlijke huishouding aan te tonen nog wel eens achterwege laten als al is aangetoond dat een bijstandsklant een huisgenoot heeft of niet op een opgegeven adres woont. Bestandskoppelingen met energieleveranciers en dergelijke, maar ook huisbezoeken maken het opsporen van huisgenoten of van onjuist opgegeven adressen gemakkelijker. Het aantonen van een partnerrelatie is problematischer.

De inspectie heeft geconstateerd dat gemeenten in 2005 en 2006 in een aanzienlijk deel (veertig procent) van de geconstateerde fraudegevallen geen maatregel hebben getroffen of aangifte gedaan. Deze ontwikkeling, die niet bijdraagt aan de doelstelling van SZW dat niet-naleving niet mag lonen, geeft reden tot zorg. De inspectie voert naar deze ontwikkeling op dit moment een onderzoek, waarvan de uitkomst dit jaar beschikbaar komt.

Het bij gemeenten uitstaande bedrag aan vorderingen is in 2005 onveranderd gebleven. Medio 2005 staat een bedrag van 1.2 miljard aan vorderingen op bijstandsontvangers geregistreerd.

Dit bedrag bestaat voor circa 600 miljoen uit teveel betaalde bijstand in verband met verwijtbaar handelen van de cliënt.

IWI heeft geconstateerd dat de handhavingsactiviteiten van gemeenten veelal niet zijn gebaseerd op geformuleerde doel- en taakstellingen. Ook is nog nauwelijks sprake van effectmeting. Het vaststellen van doel en taakstellingen voor de uitvoering van handhaving en het meten van resultaten en effecten verdient meer aandacht.

### **Sociale Verzekeringsbank**

Evenals het UWV verantwoordt de SVB zich over de met SZW afgesproken prestatie-indicatoren en kengetallen. Voorts geeft de SVB inzicht in de kosten en opbrengsten van de handhavingsactiviteiten. Die kosten bedragen €7,9 miljoen. Een bedrag van €2,7 miljoen is nabetaald in verband met te weinig verstrekte uitkeringen. Daartegenover staan een terugvordering van €16,5 miljoen en een besparing van toekomstige uitkeringen van €146,6 miljoen.

De SVB voldoet hiermee aan het verzoek van SZW om zich uitgebreid te verantwoorden over de resultaten van de handhavingsactiviteiten, uitgesplitst naar de standaard activiteiten en specifieke activiteiten.

Naast dit positieve beeld van de handhaving door de SVB merkt de inspectie op dat evenals bij de andere bestuursorganen het onderzoek naar de effectiviteit van de handhavingsactiviteiten bij de SVB meer aandacht verdient.

### **Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen**

Het Jaarplan BKWI 2006 bevat geen specifieke doelstellingen inzake handhaving. Het BKWI heeft in 2006 wel een aantal activiteiten ontplooid die een relatie hebben met handhaving. Het is aan de gebruikers zelf om te bepalen of ze de gegevens van het BKWI gebruiken voor handhavingsactiviteiten.

In 2006 heeft het BKWI onder meer nieuwe bronnen ontsloten en hebben de AI en de SIOD toegang verkregen tot Suwinet. In beginsel zijn hiermee de mogelijkheden voor bestrijding van witte fraude vergroot, alsmede de mogelijkheden van aanscherping van de risicoprofielen. De effecten hiervan zijn niet bekend. Het BKWI heeft in meer algemene zin opgemerkt dat de kwaliteit van de brongegevens een punt van zorg vormt voor het doelbereik in termen van effectiviteit en efficiency. Dit is van invloed op het bereiken van de handhavingdoelstellingen van de ketenpartners.

IWI is van mening dat het BKWI met Suwinet de handhavingactiviteiten van ketenpartners over 2006 naar vermogen heeft ondersteund. Het BKWI is voor de ontsluiting van nieuwe bronnen, alsmede voor de kwaliteit van de brongegevens afhankelijk van anderen.

### **Het Inlichtingenbureau**

De belangrijkste dienst van het Inlichtingenbureau (IB), die via het sectorloket wordt geleverd, is ondersteuning van de rechtmatigheidscontrole bij de uitvoering van de WWB. Dit wordt ook wel aangeduid als de ondersteuning van de bestrijding van witte fraude door middel van samenloopsignalen. Het is aan gemeenten om te bepalen of ze de signalen gebruiken. Het Jaarplan IB 2006 bevat geen specifieke doelstellingen inzake handhaving.

De prestatie-indicator “Performance/kwaliteit signalen IB en effect op fraudebestrijding” is

- na overleg met SZW- niet ingevuld (en uit het nieuwe verantwoordingsmodel geschrapt).  
Voor de vulling van deze prestatie-indicator bleek het IB te afhankelijk van gemeenten.  
In 2006 heeft het IB nieuwe gegevensbronnen waaronder WWIK ontsloten, waarmee het voor gemeenten mogelijk is geworden de samenloop van deze doelgroep op gelijk wijze te beoordelen als de doelgroepen van de WWB, IOAW en IOAZ. Voorts heeft IB de gegevenslevering met het sectorloketsysteem gestabiliseerd en de presentatie van gegevens voor specifieke klantgroepen geprofessionaliseerd.

IWI is van mening dat het IB over 2006 de bestrijding van witte fraude door gemeentelijke sociale diensten voldoende heeft ondersteund.

## **HOOFDSTUK 3 CWI en BKWI**

### **3.1 Centra voor Werk en Inkomen**

Als partner in de keten van werk en inkomen behandelt het CWI de aanvragen voor een uitkering op grond van de WW, de WWB, de IOAW of de TW. In dat kader controleert het CWI de door aanvragers verstrekte gegevens (waaronder hun identiteitgegevens) op juistheid en volledigheid.

De gegevens en eventueel geconstateerde onregelmatigheden geeft het CWI daarna door aan de betreffende uitkeringsinstantie (het UWV c.q. een gemeente), opdat die kan beoordelen of de betrokkene recht op uitkering heeft (en/of eventueel een sanctie moet krijgen voor het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens).

Wordt een uitkering toegekend uit hoofde van de WW, IOAW of TW, dan heeft het CWI zolang de uitkering duurt de volgende handhavingtaken:

- preventie (voorkómen dat betrokkene een aan de uitkering verbonden wettelijke verplichting overtreedt);
- controle (nagaan of betrokkene zich aan zijn verplichtingen houdt). Constateert het CWI een overtreding, dan meldt hij dat aan de betreffende uitkeringsinstantie die actie onderneemt naar aanleiding van deze overtreding.

De handhavingactiviteiten van CWI waren er in 2006 op gericht om:

- o De identiteit van de klant op deugdelijke wijze vast te stellen;
- o Klanten goed te informeren over de rechten en plichten die gebonden zijn aan de door de ketenpartners geboden dienstverlening;
- o Mogelijk oneigenlijk beroep op uitkeringen te voorkomen en te signaleren.
- o Het handhaven van de inspanningsverplichting werkzoekende om zo snel mogelijk in eigen levensonderhoud te kunnen voorzien.

#### **Samenwerking in de keten van werk en inkomen**

Handhaving wordt steeds meer in ketenverband opgepakt. In 2006 is een ketenvisie op handhaving vastgelegd en is handhaving een onderdeel van het dienstverleningsconcept Werkzoekenden geworden.

De implementatie van het handhavinginstrumentarium in de ketenprocessen was in 2006 een van de speerpunten van het Ketenprogramma. In het kader van het Ketenprogramma hebben CWI en UWV geëxperimenteerd met risicosturing en identiteitscontrole. Zo is met de Toets Nalevingbereidheid door UWV met CWI op enkele locaties projectmatig gewerkt. In deze toets wordt op basis van risicoprofielen en met behulp van gesprekstechnieken bepaald of er een risico is op het niet nakomen van afspraken en verplichtingen.

#### **Preventie**

*Handhaving als onderdeel van het dienstverleningsconcept*

CWI informeert klanten over de plichten die aan een uitkering gebonden zijn. Bij het handhaven van de verplichtingen concentreert CWI vanuit haar rol als poortwachter zich op de naleving van de inspanningsverplichting door gedurende het hele traject het zoek- en sollicitatiegedrag van de werkzoekende te monitoren. CWI onderhoudt regelmatig contact met de werkzoekende via email, telefoon en persoonlijke gesprekken. De contactfrequentie in de eerste periode van werkloosheid is gebaseerd op risicoanalyse. Daarna is het gedrag van de werk-

zoekende bepalend. De ervaringen die opgedaan zijn via experimenten en expertgroepen hebben uitgewezen dat 'risicogestuurd' handhaven de meest effectieve, efficiënte en klantvriendelijke methode van handhaven is. Risicogestuurd handhaven is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- informeren over rechten en plichten (preventie)
- optimaliseren van de dienstverlening (de klant zo goed mogelijk ondersteunen bij het zoeken naar werk, preventie)
- controle op maat: de controle is intensiever naarmate er een hoger risico is op niet naleven of indien uit het gedrag van de werkzoekende blijkt dat hij zijn verplichting niet/onvoldoende nakomt.
- sanctioneren bij geconstateerd verwijtbaar gedrag.

#### *Trainingen CWI-medewerkers*

Voor de CWI-adviseurs heeft de Academie (het eigen opleidingsinstituut van CWI en UWV) de training Risicogestuurd Handhaven ontwikkeld. Deze trainingen zijn gericht op het professioneel beoordelen van de handhavingsrisico's, de aanpak, het herkennen van niet-naleven van de inspanningsverplichting gedurende het zoek- en sollicitatieproces en de vervolgacties. In 2006 hebben 8 workshop Risicogestuurd Handhaven plaatsgevonden. Ook heeft een groot aantal CWI-medewerkers in 2006 de training Nalevingsbereidheid gevolgd (69 trainingen).

### **Controle**

#### *Identiteitscontrole*

Op het gebied van identiteitscontrole is een proef gehouden met (MRZ-) scanapparatuur om de technische aspecten hiervan te bezien (met de MRZ-scanners kan de echtheid van identiteitsdocumenten worden gecontroleerd). Naar aanleiding van de 'MRZ-eindrapportage' heeft het AKO geadviseerd de MRZ-scanner niet structureel in te zetten bij de opsporing van fraude bij de uitkeringintake, omdat de opbrengsten niet opwegen tegen de kosten.

#### *Aanschaf Retrocheck*

Omdat de proef op de identiteitscontrole geen vervolg heeft gekregen is er gezocht naar een alternatief. Een voor CWI betaalbaar alternatief werd gevonden in de Retrocheck met bijbehorende gebruiksaanwijzing en een overzicht van de te controleren kenmerken van identiteitspapieren. De medewerkers van de servicedesk hebben allen een opleiding documentcontrole gevolgd, die is gegeven door medewerkers van FPO van het UWV. In deze opleiding wordt geleerd om met de Retrocheck te werken en deze te gebruiken bij de controle van identiteitspapieren. In december zijn er 133 apparaten besteld die in de maanden januari en februari op alle vestigingen zijn geplaatst.

#### *Preventiequote*

##### Preventiequote WW

De preventiequote geeft het percentage weer van potentiële uitkeringsgerechtigden dat uitstroomt (WW of WWB) zonder een uitkering te ontvangen. De prestaties op de preventiequote zijn mede te danken aan handhavingactiviteiten die CWI pleegt om onterechte/onnodige instroom in de uitkering tegen te gaan en dragen bij aan het realiseren van belangrijke besparingen.

In 2006 hebben zich ca. 331.000 werkzoekenden gemeld voor een aanvraag WW. Door de actieve rol van CWI hebben bijna 65.000 werkzoekenden uiteindelijk geen beroep gedaan op de WW-uitkering.



De preventiequote WW vertoont eind 2006 (19,6%) een stijging ten opzichte van het eerste halfjaar 2006 (18,3%). Dit is ondermeer het gevolg van verbeteringen in het werkproces rondom de verwerking van de elektronische aanvraag van WW. Cliënten die voorheen een aanvraag deden bij CWI voor een WW-uitkering en die uiteindelijk geen recht bleken te hebben, worden nu onderkend voordat zij de aanvraag doen. Deze cliënten worden niet meer als uitkeringsaanvrager geregistreerd.

De uitkomst van de preventiequote WW bleef wel achter bij de streefwaarde van 20%. Dit heeft onder meer te maken met de aantrekkende economie waardoor cliënten eerder zelf werk vinden. Daardoor melden zich verhoudingsgewijs meer werkzoekenden voor wie fors meer inspanningen moeten worden geleverd om te voorkomen dat zij overgedragen moeten worden aan UWV. Vaak bleken tevens juist de groepen met een grotere problematiek op de arbeidsmarkt zich later bij CWI te melden, waardoor de preventiemogelijkheden afnamen.

CWI verwacht dat deze ontwikkeling zich zal voortzetten in 2007 en heeft de streefwaarde voor 2007 daarom bepaald op 19%.

### Preventiequote WWB

In 2006 hebben zich ruim 148.000 werkzoekenden gemeld voor een aanvraag WWB. Mede door de actieve rol van CWI hebben bijna 79.000 werkzoekenden uiteindelijk geen beroep gedaan op de WWB-uitkering. De preventiequote WWB bedraagt in 2006 53,1% (in 2005 48,0%) bij een streefwaarde van 46%.

## **Samenvatting en conclusie**

CWI pakt handhaving steeds meer in ketenverband op. In deze context is handhaving een onderdeel van het dienstverleningsconcept geworden en wordt door CWI uitgevoerd op basis van risicoanalyse. In 2006 is veel gedaan aan de training van de CWI-medewerkers op gebied van handhaving.

Terwijl de preventiequote WW licht is achtergebleven bij de streefwaarde, is de preventiequote WWB in 2006 ruim boven de streefwaarde uitgekomen. Het CWI heeft hiermee naar behoren gepresteerd.

## **3.2 Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen**

Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) stimuleert de samenwerking tussen gemeenten, de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI), het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (SVB). Deze organisaties zijn de ketenpartners op het terrein van werk en inkomen. Het BKWI biedt voorzieningen waarmee zij hun gegevens op een efficiënte en betrouwbare manier kunnen uitwisselen.

BKWI verstrekt werkinstructies bij gebruik van Suwinet-Inkijk voor handhavingsactiviteiten.

Op terrein van handhaving richtte BKWI zich in 2006 op het beheer van voorzieningen voor gegevensuitwisseling en het doorontwikkelen van. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen in het kader van de handhavingsactiviteiten van BKWI.

### **Doorontwikkeling van instrumenten om de totstandkoming van risicoprofielen (automatisch) tot stand te brengen en te distribueren**

De Fraude Scorekaart is ontwikkeld in het kader van Hoogwaardig Handhaven en is een beproefd instrument om medewerkers van CWI of gemeenten te ondersteunen.

Op Suwinet is de Fraude Scorekaart in gebruik genomen voor het bepalen van risicoprofielen. Met dit instrument is het mogelijk om aan de hand van het ingevulde profiel vast te stellen of er risico bestaat op witte, grijze of zwarte fraude. Zo kan een gemeente bij een aanvraag WWB de kans berekenen op regelovertreding in het kader van de WWB (bijvoorbeeld adresfraude of zwarte fraude).

### **Stand van zaken inzetten Suwinet bij bestrijding frauderisico's / aansluiting bronnen**

Er is een toenemende vraag bij vooral gemeenten om te kunnen beschikken over gegevens die kunnen leiden tot voorkoming en opsporing van uitkeringsfraude. Voor het ontsluiten van deze bronnen dient eerst een wettelijke basis gecreëerd worden. Het wetsvoorstel eenmalige gegevensuitvraag ligt ter behandeling in de Tweede Kamer en beoogd wordt het op 1 januari 2008 in werking te doen treden.

### **Conclusie**

BKWI heeft in 2006 op elektronische wijze met succes het uitwisselen van gegevens tussen de ketenpartners gefaciliteerd en verder geprofessionaliseerd.

## Hoofdstuk 4 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voert de werknemersverzekeringswetten uit. Per 1 januari 2006 is de inning van sociale premies en de controle daarop overgegaan naar de Belastingdienst. Vanaf 2006 richt het UWV zich zijn handhavingsactiviteiten daarom bijna uitsluitend op het voorkomen en bestrijden van fraude en regelovertreding in de sfeer van uitkeringen. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen verslag gedaan van de belangrijkste handhavingsresultaten van het UWV over 2006.

Handhaving is een kerntaak van het UWV en vindt in eerste aanleg plaats binnen het primair proces. Binnen het UWV is de directie Fraude, Preventie en Opsporing (FPO) verantwoordelijk voor het borgen van de fraudebestendigheid van de UWV-processen en het aanpakken van frauduleus handelen. Preventie en repressie zijn daardoor onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Met het goedkeuren van het jaarplan 2006 zijn over de uitvoering van de maatregelen op het terrein van handhaving door de Minister met het UWV afspraken gemaakt. De belangrijkste resultaten van deze en de overige handhavingactiviteiten in 2006 worden hierna langs de schakels van handhavingketen toegelicht.

In 2006 heeft het UWV op het gebied van handhaving een themagerichte aanpak ontwikkeld. Hiermee is beoogd om de publieke perceptie over uitkeringsfraude en de beleving door klanten van de pakkans en naleving van de regels te beïnvloeden. De thema's hebben betrekking op preventie, controle en opsporing en worden in de betreffende paragrafen toegelicht.

### 4.1 Doelstelling en afspraken

Aansturing van het handhavingsbeleid vindt plaats op basis van vooraf met het ministerie van SZW overeengekomen prestatie-indicatoren. Voor 2006 waren de prestatie-indicatoren:

- de mate waarin uitkeringsgerechtigden bekend zijn met rechten en verplichtingen dient minimaal 60% te zijn, en
- de afdoening van fraudegevallen dient minimaal 95% te bedragen.

### 4.2 Preventie

#### *Verhoging van de fraudealertheid van medewerkers door doelgerichte trainingen*

In 2006 zijn de cursussen fraudealertheid en documentherkenning voortgezet. In totaal hebben in 2006 een kleine 850 medewerkers, onder wie een aantal re-integratiecoaches, de training fraudealertheid gevolgd.

#### *De bekendheid met rechten en plichten bij uitkeringsgerechtigden*

In 2006 heeft het UWV diverse activiteiten ondernomen om de bekendheid met rechten en plichten te verhogen: er zijn nieuwe folders uitgebracht en er is een symposium over internationale fraudevormen georganiseerd.

Met betrekking tot de gemeten bekendheid met verplichtingen is op grond van een representatieve enquête onder 900 personen met een WW- of WAO-/WIA-uitkering vastgesteld dat deze bekendheid gemiddeld ligt tussen 84% en 98%. Dit is ruim boven de voor 2006 afgesproken norm van 60%. De bekendheid met controles op uitkeringen is in 2006 gestegen tot 87%.

In het enquêteonderzoek, dat eind 2006 is verricht, zijn drie groepen plichten onderscheiden:

- coöperatieplichten (plichten die ertoe moeten leiden dat uitkeringsgerechtigden weer snel uit een uitkering komen, zoals sollicitatieplicht en het meewerken aan een re-integratietraject);
- informatieplichten (het doorgeven van informatie die van invloed is op het recht, de hoogte en/of de duur van een uitkering);
- controleplichten (het verplicht meewerken aan controle door het UWV).

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de gemiddelde bekendheid met de coöperatie- en de informatieplicht bij WW'ers iets hoger ligt (90/91%) dan bij WAO'ers en WIA-gerechtigden (84-87%). Wat betreft de controleplicht zijn alle groepen uitkeringsgerechtigden goed op de hoogte (95% voor WAO'ers resp. 98% voor WW'ers en WIA-gerechtigden).

Naast de kennis van rechten en plichten zijn ook de houding en het gedrag van uitkeringsgerechtigden ten opzichte van rechten en plichten gemeten. De gemiddelde bekendheid van rechten ligt bij WW'ers en WAO'ers op 83% en voor WIA-gerechtigden op 80%.

Het overgrote deel van de uitkeringsgerechtigden onderschrijft dat er bij een uitkering ook plichten horen. Bovendien is tussen de 82% en de 85% van de uitkeringsgerechtigden van mening dat men zich aan de wet moet houden.

De kans dat iemand die de regels overtreedt, ook daadwerkelijk wordt gestraft, wordt door de klanten van het UWV geschat op 80%, dit is een verdere stijging ten opzichte van 2005, toen dit percentage 64% was.

Daarnaast heeft het UWV in 2006 een op jongeren in de WW en instromers in de WAJONG toegespitste voorlichtingscampagne voorbereid over de regels en controlemomenten bij samenloop van dienstverband en een tijdelijke uitkering. De campagne zal in 2007 worden uitgevoerd.

Ook heeft het UWV vier pilots ingericht waarin de handhaving dichter bij de klantprocessen van het CWI en de re-integratiecoaches van het UWV is gebracht. In 2007 zullen deze pilots worden geëvalueerd.

#### *Themagerichte aanpak*

Als onderdeel van de themagerichte aanpak heeft het UWV nalevingsrisico's bij uitbesteding van re-integratietrajecten in kaart gebracht. Bij 73 geselecteerde re-integratiebedrijven is een onderzoek ingesteld en in totaal zijn 271 klanten van deze bedrijven geïnterviewd. Naar aanleiding van de eerste resultaten wordt ook naar de handelwijze van andere re-integratiebedrijven nader onderzoek gedaan.

### **4.3 Controle**

#### *Totaal aantal controles*

Het totaal aantal in 2006 uitgevoerde controles bedroeg 339.330, een stijging van ruim 2% ten opzichte van 2005. Bijna 75% van de uitgevoerde controles had betrekking op de WW.

Het UWV is erin geslaagd om in 2006, conform de doelstelling, een derde van de controle- en opsporingscapaciteit op basis van risicoselecties in te zetten. In dit kader heeft het UWV 17.615 fysieke controles afgelegd. Dit aantal ligt iets boven het in het Jaarplan 2006 afgesproken aantal van 17.000 controles.

De overige, tweederde, capaciteit is ingezet om fraudesignalen te onderzoeken die hun oorsprong vonden in bestandsvergelijking en meldingen zoals tips van burgers, instanties en van

eigen medewerkers. Dit betrof in totaal ruim 52.000 fraudesignalen. In de paragraaf over fraude wordt hierop nader ingegaan.

#### *Samenwerking*

In het kader van het Landelijk Netwerk van interventieteams werkt het UWV samen met de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, de Sociale Verzekeringsbank, de Vreemdelingenpolitie en de gemeenten in de bestrijding van misbruik van sociale voorzieningen en in het tegengaan van illegale tewerkstelling.

In dit kader heeft het UWV in 2006 de hiervoor gereserveerde capaciteit van 35.000 uren voor ruim 90% benut. Er is voor €800.000 aan uitkeringsfraude getraceerd.

Per 1 januari 2006 is de inning van sociale premies overgegaan van het UWV naar de Belastingdienst. Vanaf deze datum hebben het UWV en de Belastingdienst een koppelpunt voor de overdracht van (fraude-)signalen. In 2007 vindt overleg plaats tussen het UWV en de Belastingdienst over het functioneren hiervan, met name waar het over signalen over zwarte fraude gaat.

Voorts participeert het UWV in een aantal samenwerkingconvenanten ter bestrijding van de hennepsteelt en heeft het UWV op lokaal niveau met diverse instanties (waaronder de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst) convenanten afgesloten gericht op controle op uitkeringsfraude.

#### *Themagerichte aanpak*

Het UWV heeft in 2006 specifieke controles uitgevoerd met betrekking tot niet-opgegeven werkzaamheden als zelfstandige naast een uitkering. Vergelijking met gegevens van de Belastingdienst over geclaimde zelfstandigenaftrek leidde tot dusdanig hoge trefkansen (WW 52%, WAO 36%) dat het UWV voor 2007 een extra instroom van 6.000 fraudesignalen verwacht (4.000 WW en 2.000 WAO);

#### *Geconstateerde fraude*

Het UWV verstaat onder fraude: een overtreding van de inlichtingenplicht (meer concreet: een bewust of onbewust verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie of een niet doorgeven van informatie die rechtstreeks van invloed is op het recht, de hoogte en/of de duur van de uitkering).

Bij een dergelijke overtreding wordt een boete opgelegd of, als het schadebedrag hoger is dan €6.000, procesverbaal voor het Openbaar Ministerie opgemaakt. Daarnaast wordt het bedrag dat teveel is uitgekeerd, teruggevorderd.

Indien er sprake is van een zogenaamde nulbenadeling (er is dan door het UWV nog geen schade geleden), wordt volstaan met een waarschuwing, tenzij sprake is van recidive. In dit laatste geval wordt een boete opgelegd.

In 2006 heeft het UWV 52.371 fraudesignalen onderzocht, een stijging van 40% ten opzichte van 2005. Bij 33.035 onderzochte signalen is fraude geconstateerd. Dit is een stijging van 5% ten opzichte van 2005. Het UWV wijt de grotere toename van het aantal fraudesignalen aan administratieve oorzaken: er was in 2006 sprake van een groot aantal onterecht doorgegeven signalen op het terrein van de Ziektewet.

De stijging van 5% bij het aantal fraudeconstateringen betekent dat bij een dalend uitkeringsvolume er in 2006 relatief meer fraude is geconstateerd dan in 2005. Dit kan zijn oorzaak hebben in meer opsporingsactiviteiten of in een toename van het aantal fraudegevallen. Afname van de totale uitkeringspopulatie hoeft niet te betekenen dat ook de risicopopulatie voor fraude daarmee evenredig afneemt.

Verdeeld naar categorie (witte fraude, zwarte fraude en overig) blijkt dat, evenals in 2005, het zwaartepunt ligt bij de witte fraude (63%) en bij de categorie 'overig' (34,5%). In de laatstgenoemde categorie vallen met name te late herstellmeldingen Ziektewet en gefingeerde inschrijving bij het CWI. Geconstateerde zwarte fraude maakt slechts ruim 2% van de totaal geconstateerde fraude uit.

Verdeeld naar zwaarte van de overtredingen was ruim 56% van de overtredingen van lichte aard (de schade bedroeg minder dan €6.000,-) en ruim 2,5% viel in de categorie 'zwaar' (schade €6.000,- of meer). Bij de overige geconstateerde overtredingen was er nog geen schade (41%): dit waren zogenaamde nulbenadelingen.

In 2006 zijn meer schades geconstateerd dan in 2005 (+12%) maar het gemiddeld schadebedrag is gelijkgebleven. Hierdoor is het totaal schadebedrag in 2006 ongeveer evenveel gestegen als het aantal schades: van €25,4 miljoen in 2005 naar €29,2 miljoen in 2006 (+15%).

#### *Geconstateerde overige overtredingen*

Overtredingen waarbij geen rechtstreeks gevolg kan worden vastgesteld ten aanzien van de hoogte en/of duur van de uitkering, vallen niet onder de noemer fraude. Het gaat hier om het niet of onvoldoende meewerken aan het voorkomen van een uitkering of aan re-integratie en om het niet of onvoldoende meewerken aan controles of onderzoek door het UWV. Deze overtredingen worden met een maatregel bestraft of er wordt volstaan met een waarschuwing dat bij herhaling een maatregel zal volgen. De maatregel omvat een korting op de uitkering, waarbij de hoogte en duur afhankelijk zijn van de soort overtreding.

Het aantal geconstateerde 'overige regelovertradingen' voor en de daarvoor opgelegde maatregelen en waarschuwingen vertonen al jaren een gestage afname. Het aantal overtredingen dat in 2006 is geconstateerd, bedroeg 143.482. Dit is 27% lager dan in 2005. Het UWV schrijft deze daling toe aan enerzijds de daling van het uitkeringsvolume en anderzijds aan een aantal specifieke oorzaken, met name op het terrein van de Ziektewet. Door problemen met het Ziektewetsysteem zijn in de eerste drie kwartalen van 2006 nauwelijks maatregelen opgelegd.

Bij de WW is het aantal WW-overtredingen gedaald als gevolg van zowel een administratieve oorzaak (een wijziging in de registratiewijze) als door een wettelijke versoepeling van de toets op ver-wijtbare werkloosheid. In verband daarmee zijn in 2006 de opgelegde maatregelen en de ver-zonden waarschuwingen in aantal gedaald. In 2006 werden 66.606 maatregelen opgelegd, hetgeen 36% minder is dan in 2005. Het aantal waarschuwingen was in 2006 51.580, 13% lager dan in 2005.

#### *Controles internationaal*

Onderzoek naar de mogelijkheid om met behoud van een WW-uitkering in het buitenland of vanuit het buitenland in Nederland werk te zoeken heeft aangetoond dat zich hierbij tot nu toe geen nieuwe misbruikrisico's voordoen waarvoor een afzonderlijke aanpak nodig is. Het UWV blijft de ontwikkelingen op dit terrein volgen.

In 2006 heeft het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) ruim 1.800 informatieverzoeken uit binnen- en buitenland ontvangen over mogelijke internationale fraude. Dit is ruim boven de doelstelling van 1500 verzoeken. Voor gemeenten heeft het IBF bijna €13 miljoen aan buitenlands vermogen getraceerd (paragraaf 6.2).

Het Interventieteam Buitenland heeft voor de controle op misbruik van WAO-uitkeringen in het buitenland verspreid over diverse landen in totaal 460 huisbezoeken afgelegd. Hieruit zijn ruim 100 potentiële overtredingen voortgekomen. De geconstateerde schade bedraagt €550.000 en er is voor meer dan €20.000 aan boetes opgelegd.

## 4.4 Opsporing

### *Opsporingsonderzoeken*

Als naar aanleiding van een controle of door een (betrouwbaar) extern signaal een redelijk vermoeden ontstaat dat uitkeringsfraude of identiteitsfraude is/wordt gepleegd, gaat het UWV over tot een opsporingsonderzoek.

In 2006 heeft het UWV 5734 opsporingsonderzoeken vanwege vermoede uitkeringsfraude verricht. Dit betekent een stijging ten opzichte van 2005 met 27%.

Verder zijn 132 opsporingsonderzoeken naar identiteitsfraude uitgevoerd, een daling van 67% ten opzichte van 2005. De daling hangt vooral samen met de overdracht van deze taak naar de Belastingdienst per 1 januari 2006.

### *Handhavingsarrangement 2006*

In het Handhavingsarrangement 2006 is afgesproken dat het UWV in 2006 550 processen-verbaal uitkeringsfraude en 150 processen-verbaal identiteitsfraude bij het Openbaar Ministerie zou indienen. In onderstaande tabel zijn de gegevens betreffende 2006 weergegeven; ter vergelijking zijn ook de aantallen over 2005 opgenomen.

**Tabel 4.1 Geraamde en gerealiseerde aantallen processen-verbaal in 2006 en 2005**

Processen-verbaal	Realisatie		Raming	
	2006	2005	2006	2005
Uitkeringsfraude	619	585	550	739 <sup>1</sup>
Identiteitsfraude	326	205	150	

<sup>1)</sup> inclusief processen-verbaal identiteitsfraude

Het aantal processen-verbaal dat in 2006 over fraude door uitkeringsgerechtigden is ingediend, bedraagt 619. Het aantal processen-verbaal wegens identiteitsfraude (het zich niet kunnen legitimeren op de werkplek) bedraagt 326. Hiermee is ruimschoots voldaan aan de in het Handhavingsarrangement 2006 gemaakte afspraken.

Om vast te stellen of uitkeringsfraude was gepleegd, zijn in 2006 5734 opsporingsonderzoeken verricht. Dit betekent een stijging ten opzichte van 2005 met 27%.

### *Themagerichte aanpak*

Het UWV heeft in 2006 specifieke opsporingsactiviteiten verricht met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- digitale opsporing: het UWV heeft gericht op internet gezocht naar aanbieders van diensten die een uitkering van het UWV ontvangen en van wie de werkzaamheden niet bekend zijn. Dit heeft tot bijna 500 meldingen geleid. Nader onderzoek moet uitwijzen of daadwerkelijk is gefraudeerd. De eerste resultaten geven aan dat circa 20% van deze meldingen onderzoekswaardig is;
- het opsporen van gefingeerde dienstverbanden. Deze dienstverbanden worden op papier aangegaan zodat, met de opbouw van een gefingeerd arbeidsverleden, een persoon aanspraak kan maken op een uitkering. In 2006 zijn 162 van deze dienstverbanden vastgesteld waarvan 66 waren aangegaan om onterecht een uitkering te verkrijgen. Van 44 gevallen is de ten onrechte geclaimde uitkering berekend op in totaal €780.000. Van de overige gevallen is het UWV doende om de schade vast te stellen. Naar aanleiding van de ingestelde onderzoeken

heeft het UWV enkele uitkeringen voortijdig beëindigd. Hierdoor is voorkomen dat €102.000 ten onrechte is uitgekeerd. Dit onderzoek wordt in 2007 voortgezet; oprichting van een zogenoemde Quick Response Force; deze heeft onderzoek gedaan naar uitkeringsgerechtigde marktkraamhouders van wie werd vermoed dat zij hun werkzaamheden en/of inkomsten niet hadden gemeld aan het UWV. In 62 gevallen is uitkeringsfraude geconstateerd. Ook heeft het UWV onderzoek gedaan naar raadsleden met een uitkering die geen melding hebben gemaakt van hun inkomsten. Ook aan dit thema zal het UWV in 2007 aandacht blijven besteden;

## 4.5 Afdoening

### *Afdoening geconstateerde fraude*

Met betrekking tot de afdoening van fraudegevallen heeft het UWV in 2006 96% van de geconstateerde overtredingen ook daadwerkelijk afgedaan met een boete, een waarschuwing of een proces-verbaal. Het afdoeningspercentage ligt daarmee op hetzelfde niveau als in 2005. De verhouding bestuursrechtelijke versus strafrechtelijke afdoening is nagenoeg stabiel. Het percentage bestuursrechtelijk afgedane fraudegevallen (inclusief niet-opgelegde sancties) bedraagt in 2006, evenals in 2005, 98,1%. Het percentage strafrechtelijk afgedane fraudegevallen bedraagt in 2006, evenals in 2005, 1,9%.

Binnen de bestuursrechtelijke afdoening van fraudeconstateringen wordt steeds meer tot het opleggen van boetes overgegaan. In 2006 werd 57% van de fraudeconstateringen met een boete afgedaan en 37% met een waarschuwing.

Het totaal geconstateerde benadelingsbedrag bedraagt in 2006 voor werknemersfraude €29,2 miljoen, hetgeen een stijging van 15% betekent ten opzichte van 2005.

Het aantal ingestelde terugvorderingen is in 2006 gestegen met 4,6% ten opzichte van 2005. Het terugvorderingsbedrag was in 2006 €142,1 miljoen, hetgeen een stijging betekent van ruim 16% ten opzichte van 2005.

Het aantal fraudeconstateringen waarin geen bestuursrechtelijke sanctie is getroffen en ook geen proces-verbaal is opgemaakt, lag in 2006 op 3,8%, een lichte stijging ten opzichte van in 2005 (3,2%).

### *Afdoening geconstateerde overige overtredingen*

Overige (niet-fraude) overtredingen worden door het UWV met een maatregel, een waarschuwing of een besluit tot niet-oplegging van een sanctie afgedaan. Van dergelijke overtredingen lag het afdoeningspercentage in 2006 voor alle wetten gezamenlijk op 82,4%. Dat betekent een lichte daling ten opzichte van 2005.

## 4.6 Samenvatting

Voor 2006 zijn met het UWV twee prestatie-indicatoren afgesproken. Met betrekking tot de afdoening van fraudegevallen heeft het UWV overeenkomstig de afgesproken norm gepresteerd. Ten aanzien van de bekendheid met regels en plichten heeft het UWV ruim boven de norm gepresteerd.

Het aantal fraudeconstateringen is in 2006 licht toegenomen. Het merendeel van de fraudeconstateringen is afgedaan met een boete, maatregel of het geven van een waarschuwing.

Ten aanzien van de strafrechtelijke afdoening van fraude heeft het UWV voldaan aan de afspraken die in het kader van het Handhavingsarrangement 2006 zijn gemaakt.

De afdoening, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk, ligt stabiel op een hoog niveau.



## Hoofdstuk 5 Sociale Verzekeringsbank

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) zorgt voor de uitvoering van onder meer de AOW, de ANW, de AKW en de TOG. Hieronder wordt verslag gedaan van de belangrijkste handhavingresultaten van de SVB over 2006.

### 5.1 Doelstellingen

De belangrijkste doelstellingen van de SVB in 2006 op het gebied van handhaving waren het voorkomen van onrechtmatige uitkeringen en het adequaat corrigeren en sanctioneren van onrechtmatige situaties. Daarbij hechte de SVB aan klantgerichtheid.

Met de SVB zijn voor 2006 handhavingprestatie-indicatoren overeengekomen met betrekking tot de mate van bekendheid met de plichten en de mate van afdoening van fraudesignalen. De kengetallen zijn het aantal fraudesignalen, het totale fraudebedrag van deze aangiften en de incassatio's van invorderingen wegens teveel betaalde uitkeringen en opgelegde boeten. In de onderstaande paragrafen komen de indicatoren en de geleverde prestaties concreet aan de orde.

### 5.2 Preventie

Preventie begint met het bevorderen van optimaal nalevingsgedrag van de klanten. Daarvoor is het van belang dat klanten weten wat hun verplichtingen zijn. Ten aanzien van preventie onderneemt de SVB de volgende activiteiten:

- goede informatievoorziening aan de klanten
- bevorderen van de alertheid van de SVB-medewerkers
- controle van de belangrijkste gegevens bij andere instanties.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de norm van 60% met bekendheid met verplichtingen per genoemde wet meer dan ruimschoots is gehaald.

*Tabel 5.1 Prestatie-indicatoren en realisatie bekendheid met verplichtingen*

	Prestatie-indicatoren streefwaarden 2006	Realisatie 2006	Realisatie 2005
AOW samenwonen	60%	70%	85%
AOW inkomen	60%	70%	77%
Anw samenwonen	60%	80%	89%
Anw inkomen	60%	82%	92%
AKW inkomen kind	60%	85%	92%
AKW einde studie kind	60%	82%	77%

Een goede alertheid van de SVB-medewerkers wordt bevorderd met workshops waarin de medewerkers leren van elkaars ervaringen met ontdekte fouten.

Het voorkomen van overtredingen door middel van een goede controle van de belangrijkste gegevens die de cliënt opgeeft, bij andere instanties, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

### **5.3 Controle**

De gegevens die de klant opgeeft als hij een uitkering aanvraagt, controleert de SVB standaard door de gegevens te vergelijken met die van andere instanties, zoals de gemeenten, de Belastingdienst, politie, de Informatie beheer Groep of uitkeringsinstanties in het buitenland.

Daarnaast controleert de SVB steekproefsgewijs of alleenstaande AOW'ers en Anw'ers nog wel alleen wonen. In 2006 deed de SVB dit door huisbezoek. Deze huisbezoeken werden aangekondigd in het blad "Uw AOW/Anw". De SVB-medewerker legitimeert zich altijd voordat hij vragen gaat stellen, waarbij met de klant een vragenformulier werd doorgenomen. Als een klant het vervelend vond om een onbekende in huis te laten, werd geprobeerd een nieuwe afspraak te maken of op een andere manier de gegevens te controleren.

Een steeds grotere groep SVB-klanten woont in het buitenland. Hun gegevens zijn moeilijker te controleren. De SVB heeft attachés voor sociale zaken in Turkije, Marokko, Suriname en Spanje. Zij helpen de gegevens van de klanten in die landen te controleren. In andere landen gebeurt dat door het Controle Team Buitenland.

Naast de reguliere soorten controles heeft de SVB in 2006 de volgende specifieke controle-activiteiten uitgevoerd:

- Controle op samenwonen op campings
- Participatie aan interventieteamprojecten
- Controle kinderbijslag in Turkije en Marokko
- Beleid bezichtigen woningen (huiszoekingen door sociaal rechercheurs)

### **5.4 Opsporing**

In 2006 heeft de SVB meer fraudeonderzoeken gedaan, maar er werd minder fraude geconstateerd. Er zijn ca. 4.447 fraudeonderzoeken uitgevoerd.

Het aantal fraudesignalen is flink toegenomen van 3.480 in 2005 naar 4.447 in 2006. Deze toename wordt veroorzaakt doordat zowel veel meer signalen uit de samenwoononderzoeken AOW/Anw aan de sociaal rechercheurs zijn doorgegeven als door een flinke stijging van het aantal interne signalen.

Als de in 2006 afgeronde onderzoeken worden ingedeeld naar soort fraude, blijkt dat 62% betrekking had op samenwoonfraude en 28% op fraude in verband met niet-gemelde wijzigingen in inkomen.

Het met fraude gemoeide benadelingsbedrag was in 2006 ca. €7,6 miljoen (was €8,7 miljoen in 2005). Dit betrof 291 fraudezaken in 2006 (323 in 2005).

## 5.5 Afdoening

### *Afdoening door aangifte bij het Openbaar Ministerie*

In het Handhavingarrangement 2006 is neergelegd hoeveel aangiften de SVB in 2006 bij het Openbaar Ministerie zou doen van fraude met uitkeringen AOW, Anw of AKW. Tot 2006 werden de afspraken in aantallen zaken gemaakt. Vanaf 2006 zijn de afspraken zowel in aantallen zaken als in aantallen personen gemaakt. De SVB heeft iets minder (291) zaken aangeleverd aan het OM dan afgesproken (330) en iets meer processen-verbaal: 491 in plaats van de 488 afgesproken. De afspraken met het OM zijn hiermee nagekomen.

### *Afdoening met bestuursrechtelijke sanctie en/of andere reactie*

Het gaat hier om de bestuursrechtelijke afdoening, bij uitblijven van strafrechtelijke afhandeling, waarbij onderscheid is gemaakt tussen:

- gevallen waarbij geen aangifte is gedaan;
- zaken die de officier van justitie na aangifte geseponneerd heeft.

De voor 2006 afgesproken prestatie-indicator was minimaal 95% afdoening. De SVB heeft deze norm gehaald met 99% afdoening na geen aangifte en 100% afdoening na sepot door OM.

### *Incassoratio*

De incassoratio geeft de mate weer waarin ingestelde terugvorderingen en opgelegde boeten daadwerkelijk door de SVB zijn geïncasseerd. De cijfers betreffen de incasso's die in 2006 volledig zijn afgeboekt. Voor de AOW, Anw en AKW waren deze percentages respectievelijk 94,5%, 91,3% en 90%. Daarmee is voldaan aan de voor 2006 met de SVB afgesproken prestatie-indicator van 90%.

## 5.6 Samenvatting en conclusies

De SVB heeft in haar jaarverslag gerapporteerd over de prestatie-indicatoren en de kengetallen die met het ministerie van SZW waren overeengekomen.

De aandacht die SVB structureel besteed aan de bevordering van de fraudealertheid van haar medewerkers heeft vruchten afgeworpen. Hoewel de norm voor de bekendheid met de plichten van de klanten van de SVB is gehaald, blijkt de bekendheid afgenomen te zijn ten opzichte van 2005. De bevordering van de bekendheid is daarom in 2007 opnieuw een punt van aandacht.

Op het gebied van controle voert de SVB structureel onderzoeken uit naar de rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen onder bepaalde risicogroepen. Ook de controle op verstrekte uitkeringen aan klanten in het buitenland wordt door de SVB op adequate wijze uitgevoerd. De SVB heeft ook in 2006 vrijwel geheel voldaan aan de afspraken die in het Handhavingarrangement 2006 zijn gemaakt met betrekking tot het aantal in te dienen processen-verbaal. Geconcludeerd kan worden dat de SVB een actief handhavingsbeleid heeft gevoerd.

## Hoofdstuk 6 De gemeenten

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten (hierna: gemeenten) voeren de Wet werk en bijstand (WWB) uit. Uitgangspunt bij deze wet is: werk boven inkomen. De gemeenten bevorderen dat uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk opnieuw zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien. Lukt dat niet én zijn er geen andere voorzieningen, dan helpen gemeenten bij het vinden van werk. Totdat moment kan onder bepaalde voorwaarden een bijstandsuitkering worden verleend. De WWB is sinds 2004 van kracht.

De WWB biedt gemeenten uitvoeringsverantwoordelijkheid en een financiële prikkel om onder meer adequaat te handhaven.

Handhaving draagt er aan bij dat alleen mensen die voor een WWB-uitkering in aanmerking komen, een uitkering krijgen en bevordert de nalevingbereidheid. Voorkomen moet worden dat mensen die onterecht een beroep doen op de WWB, toch een (te hoge) uitkering ontvangen. Het bestrijden van uitkeringsfraude vraagt om preventief en repressief beleid waarbij het gaat om vroegtijdig informeren (communiceren over de rechten en plichten), optimaliseren van de dienstverlening, het controleren op maat en het daadwerkelijk sanctioneren. Dit zijn de vier visie-elementen van het concept Hoogwaardig Handhaven. Het Ministerie van SZW faciliteert en ondersteunt bij het voorkomen en detecteren van uitkeringsfraude in de bijstand.

### 6.1 Preventie

#### Ontwikkeling Handhavingprogramma 2007-2010

Een deel van 2006 is benut om in overleg met gemeenten, VNG en Divosa op interactieve wijze te komen tot doelen en instrumenten voor een vervolgbeleid op het concept Hoogwaardig Handhaven. Als centraal thema is benoemd de 'borging' en 'verankering' van het concept van Hoogwaardig Handhaven in de gemeentelijke beleid- en verantwoordingscyclus. Daarnaast zijn er vier subthema's benoemd te weten gegevensuitwisseling, samenwerking, bedrijfsvoering en aanpak zwart werk. Om deze handhavingsthema's de komende jaren binnen gemeenten te kunnen gaan uitvoeren is een pakket aan samenhangende maatregelen ontworpen. Dit vervolgbeleid is neergelegd in hoofdstuk 5 "Activerende bijstandsverlening" van het Handhavingsprogramma 2007-2010.

Met enkele maatregelen is al medio 2006 een begin gemaakt. Deze komen hierna aan de orde.

### 6.2 Controle

#### Project Risicoprofielen

##### *Scorekaart Aanvraag – en beheer*

Het project "Risicosturing: scorekaarten stappen verder" is medio 2006 afgerond. In dit project is de scorekaart Aanvraag verbeterd en de scorekaart Beheer (voor het 'lopende bestand') opgezet door een aantal gemeenten en StimulanSZ. Ultimo 2006 is het project "Risicosturing: uitbouwen en verankeren" van start gegaan. In dit project - dat tot eind 2007 doorloopt - staat de verdere verbetering van de beide scorekaarten op de aspecten bruikbaarheid en voorspellende waarde, centraal. Dit spoort met de ambitie in het Handhavingsprogramma 2007-2010 om tot verbetering van risicoanalyses en risicoprofielen te komen. Hiertoe worden de ervaringen met en het gebruik van dit instrument bij gemeenten geïnventariseerd en de effecten van de scorekaarten bij de gemeentelijke organisaties in kaart gebracht. Op basis van de hiermee

verworven kennis zal een verbreding van het gebruik van de scorekaart Aanvraag bij overige gemeenten en de Suwi-keten worden bevorderd.

#### *Van scorekaart Aanvraag naar scorekaart Beheer en Mutatie*

Vanaf medio 2006 ondersteunt SZW, voor het tweede achtereenvolgende jaar, het project Trajectcontrole Werk en Inkomen (TWI), dat is ontwikkeld door de gemeente Utrecht. In dit project wordt vanaf 2006, als logisch vervolg op (een pilot met) de eerder opgestelde scorekaart Aanvraag, gewerkt aan de verdere ontwikkeling van de scorekaart Beheer in de vorm van mutatie- en signaalsturing. Voor een efficiënt, effectief en dynamisch beheer van het zittende klantenbestand is een dergelijk instrument gewenst. Naast het signaleren van mogelijk onrechtmatig gebruik van de bijstand, biedt het instrument ook positieve mogelijkheden voor het signaleren van kans op werk of recht op zorg door het gebruik maken van mutaties in de situatie van klanten. De doelstelling van het project Trajectcontrole Werk en Inkomen met mutatie- en signaalsturing is het gaandeweg een werkende oplossing realiseren ter ondersteuning van het primaire proces binnen de sociale dienst.

Het in ontwikkeling zijnde instrument 'Mutatie- en signaalsturing' zal in het bijzonder geschikt zijn voor gemeenten met een relatief groot aantal bijstandsccliënten. De resultaten van mutatie- en signaalsturing (bijvoorbeeld in de vorm van een functioneel ontwerp) worden t.z.t. ook aan de (grotere) gemeenten beschikbaar gesteld.

#### **Innovatieprogramma WWB (vervolg op Agenda voor de Toekomst)**

In 2006 zijn enkele handhavingsprojecten in het kader het Innovatieprogramma uitgevoerd. Deze projecten zijn gericht op het thema handhaven. Zo heeft het project Waterproof door een bestandsvergelijking van 'laag' en 'hoog' waterverbruik met klantenbestanden van de deelnemende gemeenten met name woonfraude gedetecteerd. Door een ander project dat is gericht op de ontwikkeling en implementatie van een sturingsinstrument, wordt inzicht verkregen om gerichte keuzes te maken om huisbezoek als instrument wel of niet in te zetten. Een ander project beoogt onder meer een passend handhavingsconcept te ontwikkelen bij de inzet van re-integratie instrumenten. Nog een ander voorbeeld is dat binnen een project een franchisevorm wordt ontwikkeld waarbinnen voormalige 'zwart werkers' nu als zzp'er aan de slag gaan.

#### **Het Inlichtingenbureau**

Het Inlichtingenbureau (IB) heeft een wettelijke taak, vastgelegd in het Besluit Inlichtingenbureau Gemeenten (BIG) en Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). Deze taak bestaat uit het ondersteunen van gemeenten op het gebied van de sociale zekerheid. Dat gebeurt door coördinatie en dienstverlening op het gebied van elektronische gegevensuitwisseling tussen gemeenten en andere partijen in de keten Werk en Inkomen. De handhavingsactiviteiten van IB richtten zich ook in 2006 hoofdzakelijk op de gegevensuitwisseling ten behoeve van rechtmatigheidscontrole.

Hieronder volgen de belangrijkste ontwikkelingen in het kader van rechtmatigheidscontrole, die in 2006 zijn gerealiseerd.

#### *Sectorloket gemeenten*

In juni 2005 is de applicatie Sectorloket gemeenten in gebruik genomen. De dienstverlening die via het sectorloket wordt geboden bestaat uit ondersteuning van gemeenten bij de rechtmatigheidscontrole WWB, ondersteuning van SUWI-ketenberichten en overige dienstverlening, waaronder inzicht op GSD-gegevens (via Suwinet) en dienstverlening gericht op administratieve lastenverlichting. De dienstverlening is in 2006 verder uitgebreid en geoptimaliseerd. De verdere ontwikkeling van het sectorloket heeft onder meer gezorgd voor een uitbreiding

van de ondersteuning van rechtmatigheidscontrole, het verbeteren van de dienstverlening door het geven van informatie over de actualiteit van gegevens en het leveren van signalen over betalingsachterstanden bij zorgverzekeraars.

#### *Rechtmatigheidscontrole WWB*

Een belangrijke taak is het uitvoeren van elektronische gegevensuitwisseling aan de hand van door sociale diensten aangeleverde sofi-nummers van WWB-cliënten en cliënten met een IOAW- of IOAZ-uitkering. Voor de betreffende sofi-nummers wordt bij een aantal bronnen gecontroleerd op samenloop. Sociale diensten voeren met deze samenloopsignalen (een deel van) hun rechtmatigheidscontrole uit.

Problemen met de overdracht van inkomensgegevens vanuit de Belastingdienst naar de polis-administratie hebben, naar recent is gebleken, ook de gegevensuitwisseling met gemeenten over 2006 belemmerd. Een gezamenlijke beheersorganisatie van UWV en Belastingdienst werkt thans aan een inventarisatie van de problemen en de oplossing daarvan.

#### *Detentiesignalen*

In 2006 is het detentiesignaal uitgebreid met contactinformatie van de penitentiaire inrichting waar een cliënt in detentie is. Deze uitbreiding heeft geleid tot een verhoogd gebruiksgemak en administratieve lastenverlichting. In 2006 zijn er 16.852 detentiesignalen afgegeven aan de gemeenten afgegeven. De gemeenten konden vervolgens nagaan of deze melding aanleiding gaf om wijziging in de eventuele bijstandsuitkering aan te brengen.

#### *Vermogenssignalen (rekeningsaldo-informatie)*

In 2006 heeft driemaal een uitwisseling met de Belastingdienst plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot signalen met betrekking tot de juistheid van sofi-nummers en tot vermogenssignalen. Een vermogenssignaal is een advies van de Belastingdienst aan de gemeente, gebaseerd op rente en saldi, voor toetsing van het vermogen van een bijstandsccliënt. In 2006 zijn er 4.422 vermogenssignalen afgegeven. Uit de fraudestatistiek blijkt dat dit mede heeft geleid tot een totaal aan 1110 constateringen van vermogensfraude voor een totaal schadebedrag van €18 miljoen (in 2005 870 constateringen met een bedrag van €12,8 miljoen)

#### *Vermogensgegevens (box 3) van de Belastingdienst*

In aanvulling op de vermogenssignalen die zijn gebaseerd op rente en saldo op bankrekeningen is een pilot uitgevoerd, waarbij een aantal gemeenten voorzien is van een signaal over inkomsten uit zelfstandige arbeid. Een evaluatie van de pilot geeft op grond van de kosten-batenanalyse geen aanleiding om de dienstverlening landelijk beschikbaar te stellen.

#### *Giro-bankrekeningnummers*

Dit project ziet op het verstrekken van de bij de Belastingdienst bekende bankrekeningnummers van WWB-cliënten aan gemeenten. Doel van dit project is te controleren of cliënten aan hun informatieplicht hebben voldaan. Hoewel opgenomen in het jaarplan 2006 van het IB, wordt dit project, wegens de voorrang die aan het project DKD (Digitaal Klantdossier) is gegeven, in 2007 uitgevoerd.

## **Internationaal Bureau Fraude-informatie**

### *Grensoverschrijdende fraude*

Vanaf 2004 verricht het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF, onderdeel van UWV) in opdracht van SZW structureel activiteiten voor gemeenten.

Het IBF doet wereldwijd onderzoek naar (verzwegen) vermogen. Ook kan het IBF onderzoek doen naar door bijstandsgerechtigden in het buitenland verrichte werkzaamheden of door hen daar ontvangen uitkeringen. Het IBF biedt niet alleen faciliteiten ten aanzien van het uitzetten van onderzoeken, maar adviseert ook of helpt gemeentelijke instanties op weg bij vragen met een grensoverschrijdend aspect.

Voorts vervult het IBF sinds april 2004 een coördinerende rol voor de werkzaamheden voortkomend uit het Memorandum of Understanding (MoU) met het Verenigd Koninkrijk. Het MoU regelt dat in nauwe samenwerking met het Department of Work and Pensions in Engeland fraude-informatie wordt uitgewisseld en dat bestandsvergelijkingen tussen Nederlandse gemeenten en Engelse instanties worden gerealiseerd.

In 2006 heeft het IBF in het kader van het MoU tussen Nederland en het VK 71 verzoeken van Nederlandse gemeenten aan het VK gericht en zijn van het VK 46 verzoeken om informatie ontvangen.

### *Handreiking Verificatie Buitenland*

Eind 2006 is door het ministerie van SZW een opdracht verleend aan het IBF om een herziene handreiking Verificatie Buitenland te maken. Afgelopen periode zijn er namelijk diverse ontwikkelingen geweest en nieuwe inzichten ontstaan met betrekking tot de verificatie en controle van vermogen en inkomen in het buitenland. Ook is gebleken dat er bij gemeenten over de werkwijze en uitvoering van onderzoeken onvoldoende kennis bestaat. De nieuwe handreiking heeft tot doel om het inzicht te vergroten in de mogelijkheden tot onderzoek en de werkwijze in het buitenland. Uiteindelijk zal dit resulteren in meer onderzoeksaanvragen en verhoging van de kans om het verzwijgen van vermogen en inkomen in het buitenland op te sporen. De herziene handreiking zal aan alle gemeenten worden toegezonden in 2007. Bovendien staat er een digitale versie van de handreiking op het gemeenteloket.

### *Resultaten*

In 2006 heeft het IBF 734 verzoeken van de gemeenten ontvangen om informatie uit het buitenland. Hiervan hadden 324 verzoeken betrekking op vragen over dienstverbanden, inkomsten, uitkeringen en dergelijke. De overige 410 verzoeken betroffen vermogensonderzoeken. In 2006 zijn 461 vermogensonderzoeken afgerond; 273 onderzoeken zijn nog in behandeling. Van de vermogensonderzoeken die in 2006 zijn afgerond, is in 143 gevallen verzwegen vermogen (onroerend goed) getraceerd met een totale taxatiewaarde van €12,8 mln. (in 2005: €6,2 mln.). Dit is ten opzichte van 2005 een toename van ca. 106 %.

De taxatiewaarde over 2006 kan als volgt worden gespecificeerd:

	<u>Getraceerd vermogen</u>		<u>Aantal onderzoeken</u>	
	2006	2005	2006	2005
Turkije	€ 7,5	€3,9	89	77
Marokko	€ 1,0	€0,4	16	8
Suriname	€ 3,0	€1,1	17	10
Nederlandse Antillen / Aruba	€ 0,1	€0,3	3	5
Spanje	€ 0,6	n.b.	4	n.b.
Overige landen	€ 0,6	€0,5	14	14

In een aantal gevallen is wel vermogen getraceerd, maar kon geen taxatierapport worden verkregen. Het getraceerde vermogen zou hoger zijn als de taxatierapporten bekend zouden zijn. Het groter aantal onderzoeken in Turkije vindt zijn oorzaak in twee omstandigheden. Ten eerste doen gemeenten meer verzoeken om onderzoek in Turkije dan voor andere landen. Ten tweede zijn er in Turkije meer gegevens beschikbaar voor de onderzoeken.

## **6.3 Opsporing**

### **Gemeentelijke opsporing en controle gestimuleerd**

Sinds april 2003 was het voor gemeenten mogelijk om extra capaciteit in te zetten voor intensivering van de controle en opsporing van fraude met de Abw/WWB en aanverwante wetten. Gemeenten konden hiervoor tot 1 juli 2006 subsidie aanvragen op grond van de Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle Abw/WWB (Stcrt.1 mei 2003, nr.83 / pag.13) indienen. De Tijdelijke Stimuleringsregeling eindigde per ultimo 2006.

Aan in totaal 163 gemeenten is op grond van deze regeling subsidie verleend (125 gemeenten voor controle en 38 gemeenten voor opsporing), waarmee de capaciteit is toegenomen met 171 fte. controle en 56 fte. opsporing. Op jaarbasis is een bedrag van €9 mln subsidie toegekend.

Conform de in de regeling opgenomen toezegging, en in overleg met de VNG, ontvangen de 163 gemeenten vanaf 2007 de komende vier jaren de, onder de subsidieregeling vastgestelde, kosten voor de formatieplaatsen gefinancierd door middel van een integratie-uitkering van het Gemeentefonds. In 2009 worden de effecten van deze (tijdelijke) stimulering geëvalueerd. Op grond hiervan zal worden besloten over de verdere noodzaak van ondersteuning na 2010.

### **Versterking regionale samenwerking op handhaving**

Regionale samenwerking op het terrein van handhaving heeft in 2006 een extra impuls gekregen. Na de succesvolle inrichting van het landelijk dekkend netwerk van Interventieteams, de daarbij behorende negen Regionale Platforms Fraudebestrijding (RPF's) en de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF's) gestart in 2004, stond 2006 vooral in het teken van de verdergaande samenwerking tussen gemeenten. Deze ontwikkeling sluit nauw aan op de aanbevelingen van het onderzoek "Gemeenten uit de startblokken". De verdere samenwerking wordt vormgegeven in het programma "Verbindende Schakels". Dit programma wordt uitgevoerd door de gezamenlijke Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding en kent vier sporen, te weten:

- Het coördineren van gezamenlijke controles;
- Het versterken van de informatiepositie;
- Het ontwikkelen van de analysegestuurde handhaving;
- Het ontwikkelen van een eenduidige communicatie naar de klant.

In 2006 hebben de RCF's in de regio's Overijssel, Zuidoost Nederland en Zuidwest Nederland een aanvang gemaakt met een inventarisatie onder gemeenten. Ook is de ondersteuningsbehoefte van de gemeenten op het terrein van de handhaving in deze regio's inzichtelijk gemaakt. De gemeenten geven aan dat de beleidsontwikkeling en de inrichting van de werkprocessen is vormgegeven, maar dat de behoefte aan ondersteuning vooral ligt bij het daadwerkelijk implementeren, meten en evalueren. Het gaat hier om de borging en verankering van het concept Hoogwaardig Handhaven.

Op grond van de positieve ervaringen in deze drie regio's geven alle RCF's, met ondersteuning van het Ministerie van SZW, prioriteit aan advies en ondersteuning bij die borging aan de gemeenten.



De negen RCF's vullen de ondersteuningbehoefte landelijk in door een aanbod op drie hoofdlijnen:

1. Informatie- en coördinatiepunt
2. Deskundigheidsbevordering
3. Methodiek- en instrumentontwikkeling

De organisatie van het aanbod vindt sinds eind 2006 plaats langs twee lijnen:

- De Accountfunctie Programmatisch Handhaven ( 12 fte - landelijke dekking)
- De landelijke Helpdesk Programmatische Handhaven

Daarnaast is de communicatie tussen de RCF's en de gemeenten verstevigd door de inrichting van de website [www.rcf.nl](http://www.rcf.nl) en actuele communicatie door digitale nieuws-items.

## 6.4 Totstandkoming informatie over fraude

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt informatie over de door de gemeenten geconstateerde fraudes via de bijstandsfraudestatistiek en de bijstandsdebiteurenstatistiek. Door het combineren van de informatie uit gemeentelijke registraties voor beide statistieken wordt een zo volledig mogelijk beeld gegeven van de fraudeconstateringen. Daarbij is het echter niet mogelijk om bij de fraudeconstateringen die uitsluitend via de debiteurenstatistiek worden waargenomen, te beschikken over alle kenmerken uit de fraudestatistiek. Vanwege verschil in registratiewijze bij gemeenten komen niet alle fraudeconstateringen in beeld. In 2006 is het CBS begonnen om gemeenten te attenderen op onvolkomenheden in de geleverde gegevens teneinde het informatieverlies te beperken.

### Ontwikkeling bij het aantal fraudeconstateringen

Tabel 6.1 Fraudecijfers Abw/WWB, IOAW, IOAZ en WIK (gecombineerde fraude- en debiteurenstatistiek)

	2004	2005	2006
Aantal fraudegevallen	41.590	34.920	35.060
Totaal fraudebedrag (x 1 €mln. )	113,9	119,6	134,3
Gemiddeld fraudebedrag (x 1 €)	2.739	3.425	3.830

Bron: CBS, gecombineerde fraude- en debiteurenstatistiek

Uit de gecombineerde fraude- en debiteurenstatistiek (tabel 6.1) blijkt dat er over 2006 het aantal fraudegevallen nagenoeg gelijk is gebleven ten opzichte van 2005. Met de invoering van de WWB is tegelijkertijd het concept Hoogwaardig Handhaven bij vrijwel alle gemeenten geïntroduceerd, waardoor veel meer aan preventie van bijstandsfraude wordt gedaan dan voorheen. Het effect van het handhavingsbeleid ten aanzien van het aantal opgespoorde fraudegevallen lijkt zich in 2006 te stabiliseren. Op termijn is juist de verwachting dat als gevolg van een succesvolle handhavingsuitvoering het aantal fraudegevallen zal dalen. Instrumenten als fraudescorekaart en huisbezoek dragen immers bij aan een toename van de nalevingsbereidheid. In het geval dat er fraude wordt aangetoond, was het gemiddelde fraudebedrag in 2006 beduidend hoger. Het totaalbedrag aan geconstateerde fraude en het daarbij vastgestelde gemiddelde fraudebedrag vertoont in 2004, 2005 en 2006 een stijgende lijn.

### Aard van de fraude

In Tabel 6.2 zijn alleen fraudegevallen opgenomen die door gemeenten in het frauderegistratiesysteem zijn vastgelegd. Het totale vastgestelde fraudebedrag laat een aanmerkelijke stijging zien. De stijging is voornamelijk toe te rekenen aan zwarte fraude en vermogens-, part-

ner-, en woonsituatiefraude. Het aantal aangetoonde fraudegevallen is over 2006 van dezelfde orde van grootte als in 2005. Het totale fraudebedrag en het aantal fraudegevallen bij witte fraude is over 2006 teruggelopen. Daarentegen is het gemiddelde fraudebedrag toegenomen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de samenloopsignalen van het IB en Suwi-net een succesvolle bijdrage leveren aan het terugdringen van witte fraude. Tegelijkertijd leidt dit tot een verschuiving van witte fraude naar zwarte fraude.

Tabel 6.2 Fraudecijfers Abw/WWB, IOAW, IOAZ en WIK/WWIK (fraudestatistiek)

	2003	2004	2005	2006
Totaal fraudebedrag (x 1 €mln. )	63	65	67	75,2
Aantal fraudegevallen	16.370	17.650	12.660	12.240
Gemiddeld fraudebedrag (x 1 €)	3.849	3.683	5.292	6.144
Totaalbedrag <i>witte</i> fraude (x 1 €mln. )	31	26	12,7	9,6
Aantal gevallen <i>witte</i> fraude	11.440	11.820	4.740	3.440
Gemiddeld bedrag <i>witte</i> fraude (x 1 €)	2.710	2.200	2.679	2.791
Totaalbedrag <i>zwarte</i> fraude (x 1 €mln. )	8,3	10	12,8	16,2
Aantal gevallen <i>zwarte</i> fraude	980	1.120	1.130	1.490
Gemiddeld bedrag <i>zwarte</i> fraude (x 1 €)	8.469	8.928	11.327	10.872
Totaalbedrag vermogensfraude	4,1	5,8	12,8	18,0
Aantal	200	330	870	1110
Gemiddeld bedrag	20.500	17.580	14.710	16.220
Totaalbedrag woonfraude	5,7	5,8	8,3	11,7
Aantal	1370	1720	2570	3390
Gemiddeld bedrag	4.160	3.370	3.230	2.900
Totaalbedrag partnerfraude	11,0	12,7	13,4	13,7
Aantal	850	910	960	910
Gemiddeld bedrag	12.940	13.960	13.960	15.050

Bron: CBS, Fraudestatistiek

## 6.5 Afdoening

Over 2006 ontbreekt helaas nog informatie over strafrechterlijke- en administratieve afdoening, omdat de registratiesystematiek bij de gemeenten nog niet aansluit op de organisatorische veranderingen die hebben plaatsgehad.

### Terugbetaling- en invordering

Handhaving door het opsporen van bijstandsfraude is belangrijk. Aan het einde van de handhavingketen vindt de terugbetaling van het opgespoorde fraudebedrag plaats. Immers, fraude mag niet lonend zijn. Als kengetal wordt sinds enkele jaren in de Begroting SZW de incassoratio gebruikt. Het gaat daarbij om de verhouding tussen het gedurende het jaar terugbetaalde bedrag en het saldo van alle fraudeschulden bij het begin van het jaar en de beginschulden van de nieuwe fraudevorderingen. Over de periode 2000-2004 blijkt de incassoratio steeds circa 15% te zijn en over 2005 licht te zijn afgenomen tot ongeveer 14% en in 2006 tot 13%.

## 6.6 Samenvatting en conclusie

Met de invoering van de WWB in 2004 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor een goede uitvoering van WWB, waaronder ook voor handhaving. Door de stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven is handhaving duidelijk op de gemeentelijke kaart gezet. Gemeenten hebben massaal het concept hoogwaardig handhaven ingevoerd. Uit het evaluatieonderzoek naar de Stimuleringsregeling blijken er nog behoorlijke verschillen bij de invoering. In algemene zin kan gesteld worden dat het concept Hoogwaardig Handhaven nog niet geborgd en verankerd is, waarbij vooral gedacht moet worden aan het vaststellen van handhavingsdoelen en beoogde effecten niet regulier zijn beslag krijgen in de gemeentelijke beleidscyclus. Het Handhavingsprogramma 2007-2010 dat in samenspraak met gemeenten, VNG en Divosa in 2006 is geformuleerd, speelt hierop in door een samenhangend pakket aan concrete maatregelen dat er in is opgenomen.

Een van de maatregelen is gericht op het versterken van de samenwerking in de regio's. Het programma Verbindende Schakels legt de basis voor het coördineren van de activiteiten van de interventieteams. Het programma draagt bij aan de ontwikkeling van de kennis en expertise met betrekking tot Hoogwaardig Handhaven binnen de regio's. Hiertoe krijgt elke regio een zogenaamde accountfunctionaris die een makelaarsrol gaat vervullen.

De versterking van de controle en opsporing van bijstandsfraude binnen het gemeentedomein werd tot eind 2006 ondersteund door de Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle. De financiering wordt voor vier jaar voortgezet opdat zwart werk door opsporing en controle kan worden aangepakt.

Het Inlichtingenbureau heeft in 2006 is het sectorloket verder uitgebreid met nieuwe aansluitingen. Zo is het detentiesignaal verrijkt met contactinformatie. Verder zijn met de Belastingdienst vermogenssignalen uitgewisseld en is een pilot uitgevoerd naar inkomen uit zelfstandige arbeid in samenloop een bijstandsuitkering.

Grensoverschrijdende bijstandscontrole is sinds 2004 structureel mogelijk. Het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF, onderdeel van UWV) verricht rechtmatigheidsonderzoeken WWB voor gemeenten. Ook kan het IBF gemeenten adviseren bij vragen met een grensoverschrijdend karakter. Uit de gegevens blijkt dat het IBF steeds vaker door gemeenten wordt ingeschakeld voor het verrichten van inkomsten- en vermogensonderzoeken. In 2006 zijn 734 verzoeken ontvangen (2005: 485). Van de in 2006 afgeronde vermogensonderzoeken is in 143 gevallen vermogen geconstateerd met een taxatiewaarde van bijna €13 mln. (2005: €6,2 mln.)

De kwantitatieve resultaten van de handhavingsopbrengsten door gemeenten met betrekking tot de uitvoering van de WWB komen tot uitdrukking in de fraude- en debiteurenstatistiek. Uit de fraudecijfers blijkt dat het totale aantal fraudegevallen in 2006 ten opzichte van 2005 nagenoeg gelijk is gebleven. Het totale fraudebedrag is ten opzichte van 2005 aanmerkelijk toegenomen van €67 mln. naar resp. €75,2 mln. Dit is een stijging van 12% ten opzichte van. Het totale fraudebedrag en het gemiddelde fraudebedrag ten opzichte van 2005 zijn beiden met 12% toegenomen, wat vooral is toe te schrijven aan de aanpak van zwarte fraude.

## Hoofdstuk 7 Agentschap SZW

Dit hoofdstuk betreft het handhavingsbeleid bij de uitvoering van het programma Activerend Arbeidsmarktbeleid en een leven lang leren en het EQUAL-programma uit het Europees Sociaal Fonds (ESF).

De doelstelling-3-regeling (ESF-3) is gericht op een activerend arbeidsmarktbeleid, bevordering van gelijke kansen voor iedereen en blijvende inzetbaarheid van de beroepsbevolking. Aanvragen konden worden ingediend van 25 juni 2001 tot 28 oktober 2005. Het programma loopt voor gesubsidieerde projecten door tot en met 2007. In totaal is een subsidiebedrag van bijna €1,8 miljard beschikbaar.

De EQUAL-regeling is een transnationaal programma met experimentele projecten voor het creëren van gelijke kansen en het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt. Het bestaat uit twee tranches. De projecten uit de eerste tranche zijn in 2005 afgelopen. Met deze tranche is in totaal €81 miljoen subsidie gemoeid. De tweede tranche is in 2004 gestart en loopt in 2007 af. In totaal is voor de tweede tranche een subsidiebedrag van €118 miljoen beschikbaar.

### 7.1 Doelstellingen

De algemene handhavingdoelstellingen uit het Handhavingprogramma 2003-2006 vertalen zich voor ESF-3 en EQUAL in het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden (M&O- beleid). Preventie heeft prioriteit, de rechtmatigheid wordt via een relatief zware controlestructuur bewaakt en eventuele onrechtmatigheden worden bestuurrechtelijk afgedaan door in te grijpen op het recht op en de hoogte van de subsidie. Bij eventuele vermoedens van strafbare feiten doet het Agentschap SZW aangifte. In de onderstaande paragrafen komt de realisatie van de bijbehorende operationele (productie-) doelstellingen en concrete maatregelen aan de orde.

### 7.2 Preventie

Het preventieve beleid bestaat met name uit het geven van voorlichting en ondersteuning van de aanvragers voor subsidie en uitvoerders van projecten en het signaleren en verhelderen van onduidelijkheden in de regelgeving.

#### *Voorlichting en ondersteuning*

Het Agentschap SZW geeft voorlichting via bijeenkomsten, schriftelijke publicaties en een digitale nieuwsbrief, een helpdesk, een website en een handleiding voor de projectadministratie. Voor de ESF-3-regeling zijn daarbij gebruikersgroepen in het leven geroepen voor betrokken O&O- fondsen, gemeenten en accountants. Het Agentschap SZW neemt daarnaast deel aan door anderen georganiseerde bijeenkomsten als de Gemeentedagen, brengt besturen van accountantskantoren schriftelijk op de hoogte van in de praktijk gesignaleerde aandachtspunten en organiseert seminars samen met de beroepsgroep voor registeraccountants (NIVRA). Het Agentschap SZW geeft ondersteuning door ondermeer in de contacten en correspondentie over afzonderlijke projecten nadrukkelijk in te gaan op de naleving van subsidievoorschriften, vragen te beantwoorden en ESF-promotiemateriaal ter beschikking te stellen waarmee aanvragers aan publicitaire verplichtingen kunnen voldoen. Begin 2006 is de vernieuwde handleiding voor de projectadministratie gepubliceerd. In augustus 2006 zijn de con-

trolebevindingen verwerkt in aanvullende voorlichting over de einddeclaratie en bijbehorende accountantscontrole. Daarnaast is de voorlichting vernieuwd met ondermeer digitale Nieuwsflitsen voor aanvragers.

#### *Signalering en verheldering van onduidelijke regels*

Zowel binnen SZW als in Europees verband signaleert en verheldert het Agentschap SZW onduidelijkheden in wet- en regelgeving. Daarvoor heeft het Agentschap SZW ondermeer een speciale commissie voor de behandeling van nieuwe vragen. In 2006 zijn 25 vragen behandeld die bijvoorbeeld betrekking hadden op de urenregistratie, cofinanciering, bonus-malus, marktconformiteit, terugbetalingsregelingen en samenloop met andere subsidieregelingen. De antwoorden zijn voor extern gebruik verwerkt in de vraag- en antwoordrubriek op internet. Ze zijn ook meegenomen in de vernieuwing van de handleiding voor de projectadministratie. In 2005 heeft de Europese Commissie een voorstel over e-learning goedgekeurd, dat door het Agentschap SZW in samenspraak met het veld was ingediend. Dit heeft ertoe geleid dat de subsidievoorwaarden voor e-learning in 2006 nauwelijks meer een discussiepunt zijn geweest.

### **7.3 Controle**

#### *Inleiding*

Gesubsidieerde projecten worden bij de aanvraag (voorafgaand aan de subsidieverlening), tussentijds en bij de einddeclaratie (voorafgaand aan de subsidievaststelling) gecontroleerd. Met name de aanvraagcontrole en de tussentijdse controle hebben een preventieve functie: vaak zijn de resultaten aanleiding voor verbeteringen in projecten om onrechtmatigheden te voorkomen. Er is een dubbele controlestructuur. De consultants verzorgen de eerstelijns controle. Daartoe voeren twee consultants onafhankelijk van elkaar administratieve controles uit op elk project en bij projectbezoeken zijn steeds twee consultants aanwezig. Daarnaast oefent de afdeling Interne Controle op projecten controles en reviews op externe accountantcontrole uit.

De subsidieontvanger zelf moet vroegtijdig een accountant inschakelen. Bij de aanvang van een project moet deze een oordeel geven over de voorgenomen administratieve organisatie en de daarin vervatte maatregelen van interne controle. Tussentijds moet de accountant vaststellen dat die administratieve organisatie daadwerkelijk bestaat en dat de werking ervan voor de te controleren periode is gewaarborgd. Aan het einde van het project moet de accountant de einddeclaratie controleren en daarover een verklaring afgeven. Ook deze werkwijze heeft een preventieve functie. De accountant moet een voorgeschreven accountants- en controleprotocol volgen. Het werk van de accountant is onderwerp van reviewbeleid door de afdeling Interne Controle van het Agentschap SZW en de Auditdienst van SZW.

#### *Controle in het kader van de ESF-3-regeling*

In 2006 zijn 670 aanvragen gecontroleerd, 904 monitorbezoeken afgelegd en 521 einddeclaraties gecontroleerd. Deze aantallen lagen op het niveau van de operationele doelstellingen. De uitkomsten hiervan komen aan de orde in de paragraaf 7.5 over afdoening.

#### *Controle in het kader van de EQUAL -regeling*

Voor de eerste tranche van de EQUAL-regeling zijn in 2006 de einddeclaraties van 59 projecten gecontroleerd. Daarmee zijn de einddeclaraties van nagenoeg alle projecten van de eerste tranche gecontroleerd. Voor de tweede tranche van de EQUAL-regeling zijn 134 einddeclaraties van de zogenaamde voorbereidingssubsidie (actie 1) afgehandeld en is positief be-

schikt op 117 vervolgaanvragen (actie 2/3). In 2006 zijn 170 monitorbezoeken bij de projecten afgelegd. In deze monitorbezoeken is de concrete uitvoering van projecten beoordeeld en op basis daarvan advies gegeven. De adviezen betroffen zowel inhoudelijke aspecten als werking en selectie van deelnemers, mainstreaming en samenwerking als over financieel-administratieve punten en aanbesteding.

## 7.4 Opsporing

Het Agentschap SZW voert zelf geen opsporingsonderzoek uit, maar kan aangifte doen van vermoedens van strafbare feiten (fraude). Het heeft daarvoor een handhavingsprotocol met de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) gesloten. In 2006 was er in één zaak aanleiding om naast de bestuursrechtelijke afdoening ook aangifte te doen. Deze zaak is nu onder de rechter.

## 7.5 Afdoening

### *Inleiding*

Het Agentschap SZW doet onrechtmatigheden in de uitvoering van de subsidieregeling bestuurlijk af door in te grijpen op het recht op subsidie en de hoogte van de subsidie. In die gevallen is door de projectuitvoerder van de voorschriften afgeweken. Ook naar aanleiding van de aanvraagcontrole kan het Agentschap SZW de subsidie voor een lager bedrag verlenen dan het is aangevraagd (korten) of de subsidie in het geheel afwijzen. Daarbij komt het voor dat aanvragers na de controle zelf hun aanvraag intrekken. Op grond van de tussentijdse controle kan besloten worden om de uitbetaling van voorschotten geheel of gedeeltelijk op te schorten of om de subsidieverlening te heroverwegen. De controle op de einddeclaratie kan tenslotte aanleiding zijn de subsidie op een bedrag vast te stellen dat lager is dan gedeclareerd (correctie op de einddeclaratie). Eventueel teveel uitbetaalde voorschotten worden teruggevorderd. Nederland is uit hoofde van Verordening 1681/94 verplicht een melding aan de Europese fraudebestrijdingdienst OLAF (Organisation de la Lutte Anti Fraude) te doen van iedere (administratieve) correctie op de einddeclaratie boven het bedrag van €10.000.

### *Afdoening in het kader van de ESF-3-regeling*

In 2006 is voor bijna €870 miljoen subsidie verleend aan 636 nieuwe projecten. Daarnaast zijn 37 aanvragen afgewezen of ingetrokken. Na controle op de einddeclaraties is de subsidie van 521 afgeronde projecten vastgesteld voor een bedrag van bijna €214 miljoen. Het Agentschap SZW heeft die subsidies bijna 9% (voor circa 19 miljoen euro) lager vastgesteld dan was gedeclareerd. In totaal 208 gevallen betrof het een correctie van meer dan €10.000, waarover een OLAF-melding is afgegeven. Deze correcties betroffen administratieve onregelmatigheden, zoals bijvoorbeeld ontbrekende urenstaten en onvolkomenheden in de aanbestedingsprocedure.

### *Afdoening in het kader van de EQUAL -regeling*

In 2006 zijn voor de eerste tranche van de EQUAL-regeling 53 einddeclaraties afgedaan. Voor de tweede tranche zijn 117 positieve beschikkingen voor vervolgaanvragen afgegeven. Met die projecten is een totale subsidie van circa €102 miljoen gemoeid. Vijf projecten zijn ingetrokken door hun aanvrager en twee projecten zijn ingetrokken door het Agentschap SZW zelf. In totaal is in 2006 twaalf keer een OLAF-melding gedaan. Ook hier betekent het doen van een OLAF-melding niet dat er sprake is van fraude, gegeven de verschillende redenen om de einddeclaratie te corrigeren.

## **7.6 Samenvatting**

Het handhavingsbeleid van het Agentschap SZW kent prioriteit toe aan preventie. Het heeft een relatief zware controlestructuur voor de bewaking van de rechtmatigheid en hanteert een afdoening die ingrijpt op het recht op en de hoogte van de subsidie. In de preventieve sfeer heeft het Agentschap SZW in 2006 voorlichting en ondersteuning gegeven en onduidelijkheden in wet- en regelgeving gesignaleerd en verhelderd.

Het Agentschap SZW heeft het controlebeleid conform de operationele doelstellingen uitgevoerd. In de sfeer van afdoening heeft het Agentschap SZW regelmatig bestuursrechtelijk ingegrepen voor gemiddeld relatief beperkte bedragen. In één zaak is een strafrechtelijke interventie ingezet.

## Hoofdstuk 8 Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie (AI) houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op de beleidsterreinen Arbeidsomstandigheden, Arbeidsmarkt en Arbeidsverhoudingen. De Arbeidsinspectie is tevens belast met de aan deze beleidsterreinen gerelateerde opsporing.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 8.1 gerapporteerd over de uitvoering van het handhavingbeleid met betrekking tot de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) en in paragraaf 8.2 over hetzelfde met betrekking tot de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en de Arbeidstijdenwet (ATW). In paragraaf 8.3 wordt een samenvatting met conclusies gegeven.

### 8.1 Wet arbeid vreemdelingen

#### *Inleiding*

In de WAV is bepaald dat het werkgevers verboden is een vreemdeling tewerk te stellen als voor die vreemdeling geen tewerkstellingsvergunning is verstrekt. Het verbod dient als bijdrage aan het bevorderen van een goed gereguleerde arbeidsmarkt en het tegengaan van oneerlijke concurrentie tussen bedrijven. De handhaving van het verbod is in 2006 intensief voortgezet, wat verderop in dit hoofdstuk zichtbaar is in de toename van het aantal inspecties. Dit is mede bereikt doordat in 2006 de geplande formatie aan inspecteurs is gerealiseerd (179 fte), waarmee volledig en volgens planning invulling is gegeven aan het amendement-Verburg op de SZW-begroting 2003.

#### **Preventie**

De AI verstrekt informatie over de WAV aan brancheorganisaties en werkgevers via brochures, artikelen in branchebladen en individuele contacten. Daarnaast is onderzoek gedaan naar de behoeften van branches op het gebied van voorlichting over de WAV de mogelijkheden om hierop in te spelen. Naar aanleiding hiervan zullen in 2007 een algemene website en een voorlichtingscampagne over de WAV van start gaan.

#### **Controle**

##### *Totaal aantal controles en capaciteitsinzet*

De onderstaande tabel laat zien hoe de inspectiecapaciteit in 2006 in de verschillende sectoren is ingezet en het aantal inspecties dat heeft geleid tot het opmaken van een of meerdere boeterapporten. Ter vergelijking zijn ook de gegevens voor 2005 en 2004 opgenomen.

**Tabel 8.1 Totaal aantal controles en capaciteitsinzet**

	Aantal inspecties in 2006	Aantal inspecties met een of meer boeterapporten in 2006	Percentage inspecties met een of meer boeterapporten in 2006	Aantal inspecties in 2005	Aantal inspecties met een of meer boeterapporten in 2005	Percentage inspecties met een of meer boeterapporten in 2005	Aantal inspecties in 2004	Aantal inspecties met een of meer pv's in 2004	Percentage inspecties met een of meer pv's in 2004
Land- en tuinbouw	1.317	268	20%	1933	390	20%	1.387	246	18%
Uitzendbureaus	1.102	107	9%	899	93	10%	871	46	5%
Horeca	3.254	817	25%	2.039	607	30%	1.741	340	20%
Bouw	1.126	342	30%	1.134	413	36%	504	72	14%
Overige sectoren	4.227	973	23%	2.638	698	26%	1.859	359	19%
<b>Totaal</b>	<b>11.026</b>	<b>2.507</b>	<b>23%</b>	<b>8.633</b>	<b>2.201</b>	<b>25%</b>	<b>6.362</b>	<b>1.063</b>	<b>17%</b>



In de tabel is te lezen dat in 2006 in totaal ruim 11.000 inspecties zijn uitgevoerd. Dat zijn er bijna 1000 meer dan was gepland en bijna 2400 meer dan in 2005. Van de inspecties in 2006 is 55% in het kader van landelijke en regionale projecten uitgevoerd, 19% in het kader van interventieteams en 25% naar aanleiding van meldingen. Bij in totaal circa 2500 inspecties zijn overtredingen van de WAV geconstateerd, waarbij in totaal 3517 boeterapporten zijn aangezegd. Indien bij een overtreding van de WAV meer werkgevers zijn betrokken, wordt aan al deze werkgevers een boete aangezegd. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij uitzendbureaus of onderaannemers als die (mede) betrokken zijn. Bij de overtredingen van de WAV waren in totaal 5.478 illegaal tewerkgestelden betrokken.

#### *Controle in het kader van de Kennismigrantenregeling*

In 2006 is specifiek aandacht geweest voor de naleving van de Kennismigrantenregeling, die behelst dat werkgevers geen tewerkstellingsvergunning nodig hebben voor vreemdelingen met een inkomen boven een bepaalde grens. Niet-voldoen aan de salariscriteria, is een overtreding van de WAV. Bij de handhaving van deze regeling werkt de Arbeidsinspectie nauw samen met de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND). De AI heeft tussen september 2005 en eind 2006 74 controles gedaan naar de naleving van de salariscriteria. Tegen 11 werkgevers die gebruik maakten van kennismigranten is een boeterapport opgemaakt. Naar aanleiding van de onderzoeken van de AI, heeft de IND drie verblijfsvergunningen ingetrokken, een tiental werkgevers uitgesloten van verdere deelname aan de Kennismigrantenregeling en enkele tientallen aanvragen voor verblijf als kennismigrant afgewezen.

#### *Samenwerking in het kader van het flankerend beleid vrij verkeer Midden- en Oost-Europese lidstaten*

De voorbereiding op de invoering van het vrij verkeer van werknemers uit de acht Midden- en Oost-Europese lidstaten (MOE-landen) van de Europese Unie heeft veel aandacht van de AI gevraagd. In april 2006 heeft de Staatssecretaris van SZW de Tweede Kamer toegezegd flankerend beleid te zullen ontwikkelen, om eventuele negatieve gevolgen van het vrije werknemersverkeer zoveel mogelijk te beperken. Het voor de AI relevante element uit dit flankerende beleid is vooral de samenwerking met sociale partners. De AI heeft dan ook met de sociale partners een overeenkomst voor samenwerking bij de handhaving van arbeidsvoorwaarden opgesteld. De samenwerking zal zich concentreren op: de controle op de naleving van wettelijke bepalingen (Wet arbeid vreemdelingen, Wet minimumloon, Arbeidsomstandighedenwet, Arbeidstijdenwet en Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs); het bevorderen van de naleving van algemeen verbindend verklaarde CAO-bepalingen; het opstellen van risicoanalyses en de voorlichting over arbeidsvoorwaarden aan buitenlandse werkgevers en werknemers. Vooruitlopend op de definitieve vaststelling van de overeenkomst heeft de Arbeidsinspectie met de sociale partners uit risicosectoren gewerkt aan de verdere sectorale invulling van de thema's, zoals het oprichten van nieuwe meldpunten voor het melden van vermoedens van illegale tewerkstelling en onderbetaling, en het samenwerken bij het doen van onderzoek naar de naleving van CAO-bepalingen.

Deze handhavingssafspraken betekenen een intensivering van het toezicht op de tewerkstelling van werknemers op de zgn. MOE-landen.

### *Invoering bestuurlijke boete in de Wet op het minimumloon*

Het voorstel tot invoering van de bestuurlijke boete in de Wet op het minimumloon (WML) is in het najaar van 2006 door de Tweede Kamer aanvaard. De AI heeft in 2006 de voorbereidingen op deze nieuwe taak afgerond. Ter voorbereiding van de actieve handhaving van de WML is in 2006 tevens een pilot-inspectieproject uitgevoerd in de niet-westerse detailhandel en de autobranche. Daarmee was de AI klaar om van start te gaan met de intensivering van het toezicht op de naleving van de WML en de bestuursrechtelijke handhaving daarvan, zodra het vrije verkeer van werknemers uit de MOE-landen zou worden ingevoerd.

### **Afdoening**

In 2006 zijn 3.013 boetes opgelegd voor een totaal bedrag van ruim €49 miljoen. De opgelegde boetes hebben in verband met een overloopeffect voor een deel betrekking op overtredingen uit 2005. In 2005, het startjaar van de bestuurlijke boete in de WAV, werden nog 1126 boetes opgelegd voor een totaalbedrag van €26 miljoen. Door het onverwacht grote aantal aangezegde bestuurlijke boetes in het kader van de WAV is aanvankelijk achterstand ontstaan in het opleggen en innen van deze boetes. Door het nemen van een aantal tijdelijke en structurele maatregelen is deze achterstand eind 2006 tot aanvaardbare proporties teruggebracht.

Per 1 januari 2007 is de inning van de bestuurlijke boetes op grond van de WAV (alsook van de Arbowet, de Arbeidstijdenwet en de Wet minimumloon) overgedragen aan het Centraal Justitieel Incassobureau. Verwacht wordt dat daarmee de inning kan worden versneld en verbeterd.

Tegen een opgelegde bestuurlijke boete in het kader van de WAV wordt in veel gevallen bezwaar gemaakt. Het aantal AI medewerkers dat de bezwaarschriften behandelt, was aanvankelijk niet afgestemd op het aantal bezwaren, waardoor een forse achterstand is ontstaan. In de tweede helft van 2006 zijn ook hiervoor tijdelijke en structurele maatregelen genomen om hieraan het hoofd te bieden.

### **Evaluatie invoering bestuurlijke boete in de WAV**

In 2005 is de bestuurlijke boete in de WAV ingevoerd. Een jaar later, in 2006, heeft daarvan een evaluatie plaatsgevonden. De implementatie van de bestuurlijke boete is succesvol verlopen: de doelstellingen van de invoering van de bestuurlijke boete zijn bereikt. Door de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving is de bestraffing adequater, eenvoudiger en sneller geworden en zijn de boetebedragen sterk verhoogd. Er zijn in 2006 geen bestuursrechtelijke uitspraken geweest die de boetehoogte ten principale ter discussie hebben gesteld. Wel is geconstateerd dat in een aantal specifieke situaties matiging van de boetebedragen mogelijk zou moeten zijn. Dit heeft ertoe geleid dat per 1 januari 2007 zogenaamde matigingsgronden in de 'beleidsregels boeteoplegging' zijn geïntroduceerd. Een zorgpunt was de snelheid van de inning van de boetes. Daarom is ervoor gekozen om per 1 januari 2007 de inning over te dragen aan het Centraal Justitieel Incasso Bureau.

Wat de precieze invloed is van de handhavinginspanningen van de AI op illegale tewerkstelling is moeilijk vast te stellen. Een indicatie is het gegeven dat in 2006 bij 23% van de inspecties een beboetbaar feit is vastgesteld, terwijl dit in 2005 nog bij 25% van de controles het geval was. Daaraan kan worden toegevoegd dat in 2006 veel is geïnvesteerd in multidisciplinaire interventieteams en dat tevens meer risicogestuurd is geïnspecteerd. Hierdoor lijkt sprake van een positieve tendens. Dit wordt nog ondersteund door het gegeven dat het percentage overtredingen bij hercontroles omlaag is gegaan, van 31% in 2004 (vóór de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving) tot 26% in 2006. Mogelijk hebben – al dan niet preventief –

ook de forse boetebedragen aan deze positieve ontwikkeling bijgedragen. In december 2005 kwamen de resultaten beschikbaar van een onderzoek naar naleving van de WvW door werkgevers in risicosectoren. Het indiceert dat 19% van deze werkgevers op enig moment in een jaar, één of meer vreemdelingen illegaal had tewerkgesteld.

De onderzoeksmethodiek heeft tot gevolg dat deze uitkomsten met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Het onderzoek had betrekking op de periode 2004-2005.

## **8.2 Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidstijdenwet**

### *Inleiding*

In de Arbowet en de ATW staan voorschriften ter bevordering van de veiligheid en de gezondheid van werknemers.

Zowel werkgevers als werknemers kunnen overtredingen begaan. Bij constatering van een overtreding wordt vooral de werkgever aangesproken, omdat de meeste bepalingen zich op de werkgever richten, en de werkgever ook de voorwaarden moet scheppen voor naleving door werknemers. Werknemers moeten op het werk de nodige zorgvuldigheid in acht nemen en de instructies van de werkgever opvolgen om gevaren te vermijden. In geval van overtreding van een bepaling in de ATW rond kinderarbeid kunnen ook de ouder(s) of verzorger(s) worden aangesproken.

Tijdens de handhaving van de Arbowet in 2006 heeft de AI zich tegelijk voorbereid op de handhaving van de vernieuwde Arbowet die per 1 januari 2007 in werking is getreden. In de vernieuwde wet wordt aan sociale partners in branches en bedrijven ruimte gegeven voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid bij de invulling aan de wijze waarop ze voor hun sector of bedrijf aan de wet gaan voldoen in arbocatalogi. De AI heeft daarop in 2006 al ingespeeld met een aangepast handhavingsbeleid, waarin meer ruimte is voor maatwerk per branche en per bedrijf, onder het motto 'hard waar het moet en zacht waar het kan'.

### **Preventie**

De preventieve activiteiten hebben als doel het stimuleren van naleving en het voorkomen van overtredingen. Preventieve taken van de AI bij de Arbowet en de ATW zijn het geven van voorlichting (handhavingcommunicatie via persberichten over projectplannen en belangrijke incidenten en publicatie van projectrapportages), het verstrekken van folders en informatie via de Internetsite van SZW en de AI en het voeren van overleg met brancheorganisaties en centrale vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers over de aanpak in de handhavingprojecten van de AI. Nieuw is de aanpak door middel van zogenaamde 'branchebrochures'. Daarin is per subsector of branche aangegeven wat de meest voorkomende risico's zijn en de wettelijke verplichtingen op deze risico's. Daarmee wordt de uitgebreide en in de ogen van de kleine bedrijven complexe wetgeving overzichtelijker gemaakt. In 2006 zijn de eerste 4 brochures uitgebracht. Op termijn wordt voorafgaand aan een inspectieproject voor elke branche een dergelijke branchebrochure verspreid naar de bedrijven in de betreffende branche. Het optreden van de AI wordt daarmee ook meer transparant voor de bedrijven.

Het inspecteren in bedrijfstakgerichte projecten impliceert dat de aanpak - vanaf de voorbereiding van het inspectieproject tot en met de bespreking van de projectrapportage met betreffende branches - specifiek op de betreffende branche is gericht. Hierdoor kan effectief met de betrokken werkgevers- en werknemersorganisaties over de projectaanpak en de projectresultaten worden overlegd. Zo wordt bijgedragen aan een scherper inzicht van branches in de actuele stand van zaken binnen hun sector. Hiermee wordt tevens de door de AI beoogde 'zelfwerkzaamheid' van de betrokken branchepartijen gestimuleerd. De branche-initiatieven die hieruit voortkomen, kunnen zo bedrijven die niet zijn geïnspecteerd alsnog aanzetten om de

nodige arbo-maatregelen te nemen. Dit z.g. ‘dynamiserend effect’ van de inspectieprojecten wordt bewust door de AI nagestreefd.

### **Controle en opsporing**

In branches en bedrijven waar de grootste risico’s op ernstige overtredingen en misstanden worden verwacht, wordt een zodanige handhavingdruk opgebouwd dat de naleving van regels wordt bevorderd.

#### *Controle in het kader van de Arbowet*

De AI voert, zoals hiervoor toegelicht, actieve inspecties uit in arboprojecten. Dat zijn voornamelijk op branches gerichte landelijke handhavingprojecten, waarbij op basis van risicoanalyse keuzes worden gemaakt ten aanzien van de onderwerpen en subbranches, die in de aanpak worden opgenomen.

Reactieve inspecties worden uitgevoerd naar aanleiding van binnengekomen klachten en ongevall meldingen. Klachten over arbeidsomstandigheden van werknemers, ondernemingsraden en vakorganisaties en meldingen van ernstige arbeidsongevallen worden in principe altijd door de AI in behandeling genomen. Gerichte opsporing van overtredingen vindt met name plaats bij het onderzoeken van ernstige ongevallen. Bij dodelijke ongevallen vindt altijd overleg plaats met het Openbaar Ministerie over de vraag of de weg van het strafrecht zal worden gevolgd.

De AI besteedt bijzondere aandacht aan de meest risicovolle industriële activiteiten. De 38 inspecteurs die belast zijn met de uitvoering van het Besluit Risico Zware Ongevallen (BRZO ’99), organisatorisch bijeengebracht in de directie Major Hazard Control (MHC). Daarbij wordt nauw samengewerkt met andere overheden, die in dit veld taken en bevoegdheden hebben, zoals gemeenten, provincies, brandweer en de VROM- inspectie. Geconstateerde overtredingen van het BRZO ’99 worden strafrechtelijk afgedaan.

Om de beschikbare inspectiecapaciteit weloverwogen en verantwoord te kunnen inzetten, zijn prioriteiten gesteld. Eerste prioriteit is de aanpak van ernstige gevaren en risico’s. Uit het door de AI gehanteerd risicoanalysemodel AIRA (Arbeidsinspectie Risico Analyse) kwamen voor 2006 de volgende prioriteiten naar voren:

- Gevaarlijke stoffen
- Fysieke overbelasting
- Gevaarlijke machines & transportmiddelen
- Omvallende en vallende voorwerpen/valgevaar
- Psychische overbelasting/ werkdruk/ agressie en geweld

Deze zijn in de betreffende branches meegenomen in de projectmatige aanpak van de inspecties. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar het voorkomen van de risico’s, maar ook naar de mate van naleving in de branches.

De resultaten van de inspectieprojecten in branches worden met de sociale partners en eventuele andere branche-organisaties besproken om het aanpakken van de tekortkomingen in de branche te stimuleren.

#### *Controle in het kader van de ATW*

Op het gebied van arbeidstijden kregen onacceptabel lange werktijden in enkele specifieke branches, zoals de recreatiesector, de horeca en de detailhandel, alsmede kinderarbeid en bijbanen van scholieren prioriteit in de aandacht bij inspecties.

### *Controle in het kader van kinder- en jeugdarbeid*

Jeugdige werknemers lopen aanzienlijk meer risico op het werk dan volwassenen vanwege onervarenheid, speelsheid, naïviteit, fysieke beperkingen, etc. Om die reden is voor deze groep extra aandacht van werkgevers nodig, die echter niet altijd wordt gegeven. Daarom wordt jaarlijks, en in steeds andere sectoren, op overtreding van de ATW en de Arbowet door werkgevers en hun vakantiekrachten geïnspecteerd. In 2006 zijn 1600 inspecties uitgevoerd in de landbouw, de recreatiesector, de detailhandel (supermarkten) en de zorgsector, waarbij in een kwart van de gevallen een overtreding werd geconstateerd. Dat is beduidend minder dan in 2005 toen nog in 44 % van de bedrijven in de onderzochte sectoren een of meer overtredingen werd waargenomen. Met name in de zorgsector werden de regels goed nageleefd.

### *Samenwerking*

De AI werkt intensief samen met andere rijksinspecties zoals de VROM-inspectie (relatie milieu en arbeidsbescherming), de Inspectie Verkeer en Waterstaat (relatie railonderhoud en arbeidsveiligheid), de Voedsel- en Warenautoriteit en het Staatstoezicht op de Mijnen (arbeidsveiligheid).

De samenwerking met andere inspectiediensten en overheden is in 2006 aanzienlijk geïntensiveerd, mede als gevolg van de start van het interdepartementale project 'eenduidig toezicht'. Namens het Kabinet is de 'Taskforce Toezicht' de opdrachtgever van dit project. De opdrachtnemer is de Inspectieraad (alle IG's en algemeen directeuren van de Rijksinspecties). In 2006 is een begin gemaakt met de ontwikkeling van zogenaamde frontoffices in een aantal inspectiedomeinen (zoals landbouw, wegvervoer, Schiphol en horeca) om de aanpak van de inspectie van de bedrijven onder een eenduidige regie te brengen en de inspectielast te kunnen verminderen.

Aparte vermelding verdient de intensieve samenwerking in het kader van het Besluit Risico Zware Ongevallen. Het verbetertraject BeterZZO, dat onder aanvoering van VROM de samenwerking tussen de verschillende overheidsinstanties (AI, VROM-inspectie, brandweer e.a.) sterk heeft verbeterd, is overgegaan in het Landelijk Regieteam BRZO (LAT), dat een soort frontoffice voor de BRZO-bedrijven vormt. Daarmee wordt voor de bedrijven zoveel mogelijk eenduidigheid gecreëerd.

Formele samenwerkingsovereenkomsten, die over het gehele werkveld van de betreffende inspecties gaan (dus niet alleen over de frontoffices) zijn er met het Staatstoezicht op de Mijnen, de Politie te Water en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. In 2006 is een dergelijke overeenkomst met de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) over taakoverdracht voorbereid, die op 1 juli 2007 is ingegaan. De VWA voert arboinspecties uit in de horeca en de AI voert de rookmonitor in een aantal sectoren uit.

### **Afdoening**

Voor de afdoening van geconstateerde overtredingen beschikt de AI in het kader van de Arbowet over vijf en in het kader van de ATW over vier afdoeninginstrumenten.

Middelzware instrumenten zijn: het geven van een waarschuwing of het stellen van een eis tot naleving. Zware instrumenten zijn: het stilleggen van werk, het opleggen van een boete of opmaken van een proces-verbaal. De AI kan voor overtredingen van de Arbowet sinds november 1999 een bestuurlijke boete opleggen. Sinds 1 oktober 2004 kan dat ook voor overtreding van de ATW.

**Tabel 8.2 Top vijf van Arbowet-overtredingen naar mate van constateren in 2005 en 2006**

Rangorde 2006	%	Rangorde 2005	%
1. Ondoelmatige arbeidsmiddelen aanwezig	26 %	1. Ondoelmatige arbeidsmiddelen aanwezig	22%
2. Inrichting arbeidsplaatsen voldoet niet	21 %	2. Inrichting arbeidsplaatsen voldoet niet	21%
3. Gevaarlijke stoffen	13 %	3. Fysieke overbelasting	13%
4. Geheel of deels niet in orde: Risico-inventarisatie en/of plan van aanpak	6 %	4. Risico's m.b.t. gevaarlijke stoffen	9%
5. Te lange arbeids- en rusttijden	5 %	5. Geheel of deels niet in orde: Risico-inventarisatie en/of plan van aanpak	7%
Overige overtredingen	29 %	Overige overtredingen	29%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>Totaal</b>	<b>100%</b>

### Afdoening in het kader van de Arbowet

#### *Totaal aantal en soort afdoeningen*

In 2006 zijn 35 inspectieprojecten binnen diverse bedrijfstakken en branches uitgevoerd, waarbij in totaal 20.441 inspecties zijn uitgevoerd. Bij 10.425 (51 %) van die inspecties (exclusief monitoringbezoeken)<sup>3</sup> zijn één of meer overtredingen geconstateerd. In totaal zijn daarbij 14.594 afdoeninginstrumenten ingezet. In circa driekwart van die gevallen werden officiële waarschuwingen gegeven of eisen tot naleving van de wet gesteld (bedrijven krijgen dan nog de gelegenheid om de tekortkomingen binnen een bepaalde, afgesproken tijd weg te nemen). In de overige gevallen werden zwaardere afdoeninginstrumenten ingezet. In vervol ginterventies is in 3 % van de gevallen een afdoeninginstrument ingezet. Meestal betrof dit de bestuurlijke boete. In 2006 is voor bijna €4,4 miljoen aan bestuurlijke boetes opgelegd, waarvan voor €12.000 aan 106 werknemers.

#### *Aantal en soort afdoeningen als gevolg van klachten en meldingen ongevallen*

Er zijn in 2006 in totaal 2138 klachten en 3305 meldingen van arbeidsongevallen ontvangen. Daarvan zijn 1395 klachten resp. 2151 ongevalsmeldingen in onderzoek genomen. Van de (geheel of gedeeltelijk) door de AI gegrond verklaarde klachten, heeft 90% tot de inzet van een afdoeninginstrument geleid. Deze resultaten zijn voor het klachtenonderzoek conform het normale patroon van de laatste jaren. De 2151 onderzochte ongevalsmeldingen hebben in 72 % van de gevallen tot de inzet van een zwaar afdoeninginstrument geleid. In de meeste gevallen was dat een boete, al dan niet gecombineerd met stillegging van het werk/de werkzaamheden, of andere aanvullende maatregelen ter voorkoming van herhaling van het ongeval. Dit resultaat ligt iets boven de cijfers van voorgaande jaren (in 2004 en 2005 lag het op 63 %). Er is geen duidelijke verklaring voor deze stijging.

#### *Aantal en soort afdoeningen als gevolg van ontvangen veiligheidsrapporten, BRZO-inspecties, -kennisgevingen en onderzochte ongevallen (major hazards)*

In 2006 zijn 98 veiligheidsrapporten ontvangen en binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn door de AI beoordeeld en afgehandeld.

**Tabel 8.3: Aantal en soort afdoeningen 2005 en 2006 in het kader van 'major hazards'**

Ingezette instrumenten	2005	2006
Het geven van een waarschuwing	81	92
Het stellen van een eis tot naleving van de wet	82	102
Het aanzeggen van een proces-verbaal	7	16

<sup>3</sup> Monitorbezoeken zijn uitgebreide enquêtes over de stand van de arbeidsomstandigheden met een werkplekcheck, zonder handhaving, tenzij sprake is van ernstige overtredingen.

In tabel 8.3 is te zien dat het aantal afdoeningen in 2006 wat hoger ligt dan in 2005. Dat is voornamelijk het gevolg van een vergroting van het aantal inspecties.

**Tabel 8.4 Aantal en totaalbedrag van de in 2005 en 2006 opgelegde bestuurlijke boeten in het kader van de Arbowet en ATW**

Wet	Aantal aangezegde boetes 2006	Totaal opgelegd bedrag 2006	Aantal aangezegde boetes 2005	Totaal opgelegd bedrag 2005
Arbeidsomstandighedenwet	1550	4.378.160	2433	€ 6.972.277
waarvan aan werknemers	106	12.000	154	€ 17.402
Arbeidstijdenwet	423	997.753	135	€ 31.525
<b>Totaal</b>	<b>1973</b>	<b>4.475.913</b>	<b>2722</b>	<b>€7.003.802</b>

*Aantal opgelegde bestuurlijke boeten in het kader van de Arbowet*

De AI maakt voor haar lik- op- stuk- benadering van de Arbowet voornamelijk gebruik van de bestuurlijke boete. De in de bovenstaande tabel 8.4 zichtbare terugval in het aantal opgelegde boeten op grond van de Arbowet, komt voornamelijk voort uit een aanpassing van het handhavingbeleid met betrekking tot de aanwezigheid en inhoud van de Risico-inventarisatie en – evaluatie (ri&e). Als er geen overtredingen op de werkvloer worden aangetroffen, wordt nu met een waarschuwing volstaan.

*Aantal opgemaakte processen-verbaal in het kader van de Arbowet*

In 2006 is op grond van de Arbowet 76 maal proces-verbaal opgemaakt en op grond van de ATW zijn er 16 processen-verbaal opgemaakt. In het kader van de behandeling van klachten was dat 18 maal, in het kader van ongevalonderzoek 66 maal. In het kader van de major hazards is 8 maal proces verbaal opgemaakt.

**Afdoening in het kader van de ATW**

*Totaal aantal en soort afdoeningen*

In 2006 is binnen een beperkt aantal inspectieprojecten actief aandacht besteed aan de risico's van te lange werktijden en/of een te korte rusttijden. Daarbij bestaat er vanaf 1 oktober 2004 de mogelijkheid voor het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtreding van de ATW.

Er werden in 1.476 gevallen lichtere afdoeninginstrumenten (waarschuwingen en eisen) ingezet en in 872 gevallen zwaardere instrumenten (processen-verbaal en bestuurlijke boeten). Dit is een verdere stijging ten opzichte van 2004 en 2005, die vermoedelijk is veroorzaakt door het feit dat arbeids- en rusttijden in wat meer projecten dan voorheen actieve aandacht hebben gekregen, als uitvloeisel van het lopende meerjarenplan.

*Aantal opgelegde bestuurlijke boeten in het kader van de ATW*

Zoals tabel 9.4 laat zien is in 2006 op grond van de ATW 423 maal een bestuurlijke boete opgelegd aan werkgevers. Dit is drie keer zo veel als in 2005. Er bestaat namelijk vanaf 1 oktober 2004 de mogelijkheid voor het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtreding van de ATW.

*Aantal opgemaakte processen-verbaal in het kader van de ATW*

In het kader van de ATW zijn in 2006 16 processen-verbaal opgemaakt en naar het OM verzonden. Door de invoering in 2004 van de bestuurlijke boete in de ATW, wordt het instrument proces-verbaal in het kader van de ATW nog maar beperkt ingezet.

### **8.3 Samenvatting met conclusies**

#### **WAV**

De aanpak van illegale tewerkstelling is in 2006 intensief voortgezet. Het aantal inspecties is, in overeenstemming met de toezegging aan de Tweede Kamer om de inspectiedruk op dit terrein te vergroten, gestegen tot 11.026. In 2507 'zaken' zijn een of meerdere boeterapporten opgemaakt. Absoluut gezien zijn dit fors hogere aantallen dan in 2005, toen circa 8.600 inspecties zijn uitgevoerd met 2.200 zaken met een of meer boeterapporten. De toename van het aantal inspecties kon worden gerealiseerd omdat het beoogde aantal inspecteurs inmiddels is ingestroomd (179 fte). Hiermee is volledig en volgens planning invulling is gegeven aan het amendement op de SZW-begroting 2003.

In zeven bedrijfssectoren is het nalevingniveau van het verbod op illegale tewerkstelling van een vreemdeling, een relatief groot probleem. In de Rijksbegroting 2005 SZW is vermeld dat de regering zich tot doel heeft gesteld dat het percentage werkgevers dat de WAV overtreedt in die sectoren, in 2008 moet zijn teruggebracht tot minder dan 15 procent. Daarbij is vermeld dat de controles van de AI in die sectoren (de land- en tuinbouw, de horeca, de bouw, de uitzendbranche, de schoonmaakbranche, de metaalindustrie en de vlees- en visverwerkende industrie) op dat moment in gemiddeld 15 tot 25% van de gevallen een constatering van een illegaal tewerk gestelde vreemdeling opleverden.

Of dankzij de inspanningen van de AI in 2006 het voor 2008 beoogde doel dichterbij is gekomen, is nog moeilijk vast te stellen. Een indicatie dat er een positieve ontwikkeling is, kan worden afgeleid uit het gegeven dat in 2006 bij 23% van de inspecties een beboetbaar feit is vastgesteld, terwijl dit in 2005 nog bij 25% van het geval was. Dit, terwijl in 2006 aanzienlijk is geïnvesteerd in multidisciplinaire interventieteams en ondanks het feit meer risicogestuurd is geïnspecteerd. Hierdoor lijkt sprake van een positieve tendens. Dit wordt ondersteund door het feit dat het percentage overtredingen bij hercontroles omlaag is gegaan, van 31% in 2004 (vóór de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving) tot 26% in 2006. Mogelijk hebben – al dan niet preventief – ook de forse boetebedragen aan deze positieve ontwikkeling bijgedragen.

#### **Arbowet en ATW**

In branches en bedrijven waar de grootste risico's op ernstige overtredingen en misstanden worden verwacht, wordt zodanige handhavingdruk opgebouwd dat de naleving van regels wordt bevorderd. Eerste prioriteit is de aanpak van ernstige gevaren en risico's. Klachten over arbeidsomstandigheden en meldingen van ernstige arbeidsongevallen zijn belangrijke signalen en impulsen voor nader onderzoek.

De opzet en de aanpak van inspectieprojecten is zodanig dat branches gestimuleerd worden om zelf in actie te komen om de naleving van de wet en verbetering van de arbeidsomstandigheden te bevorderen. Met deze aanpak is in 2006 een begin gemaakt door zogenaamde branchebrochures over de risico's in de branche, de verplichtingen van de werkgever en de inspectieaanpak voor de ondernemers en instellingen in de betreffende branche of sector. De cijfers en prestaties van de Arbeidsinspectie in 2006 zijn op het gebied van de handhaving van de Arbowet in zijn algemeenheid te vergelijken met die van 2005 en eerdere jaren en overeenkomstig de verwachting zoals die in het jaarplan 2006 zijn geformuleerd. Er is enige teruggang van het aantal opgelegde bestuurlijke boeten als gevolg van gewijzigd handhavingsbeleid m.b.t. de ri&e. De cijfers van de handhaving van de Arbeidstijdenwet en de BRZO komen licht boven de verwachtingen uit. De belangrijkste redenen daarvoor zijn extra aandacht voor het thema (ATW) en verbeterde capaciteitsinzet (BRZO).



## Hoofdstuk 9 Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) is een bijzondere opsporingsdienst, die verantwoordelijk is voor de opsporing van zware strafbare feiten in het beleidsdomein van SZW. De SIOD wordt beleidsmatig aangestuurd door SZW. De opsporing als zodanig geschiedt onder gezag van het Openbaar Ministerie.

Daarnaast heeft de SIOD o.a. tot taak om beleidsrelevante informatie te verzamelen en rapportages op te stellen van risicoanalyses, criminaliteitsbeelden en onderzoeksevaluaties.

### 9.1 Opsporing

#### Inleiding

De beleidsmatige aansturing van de opsporing door de SIOD is in 2006 verder uitgebreid. Deze wordt vormgegeven via de onderwerpen (thema's) waarvan beleidsdirecties vinden dat ze extra aandacht zouden moeten krijgen. Het kan daarbij zowel gaan om bedrijfstakken (bijvoorbeeld de tuinbouw of de horeca) als om fraudevormen (bijvoorbeeld identiteitsfraude of koppelbazen).

Als thema's die bij de selectie van opsporingsonderzoeken prioriteit moesten krijgen, zijn voor 2006 dezelfde thema's geselecteerd als voor 2005: de tuinbouw en fruitteelt, het beroepsgoederenvervoer over de weg, re-integratie, schoonmaak en de levensmiddelenindustrie.

Naast de themagerichte selectie heeft de SIOD zich in 2006 op versterking van de informatie-gestuurde opsporing en de preventieve rol gericht, alsmede geïnvesteerd in de opbouw van financiële onderzoeksexpertise. Ook zijn rechercheurs opgeleid in het vanaf hun werkplek versneld doorlichten van gescande werkgeversadministraties met behulp van gespecialiseerde software.

#### Aantal uitgevoerde opsporingsonderzoeken en resultaten

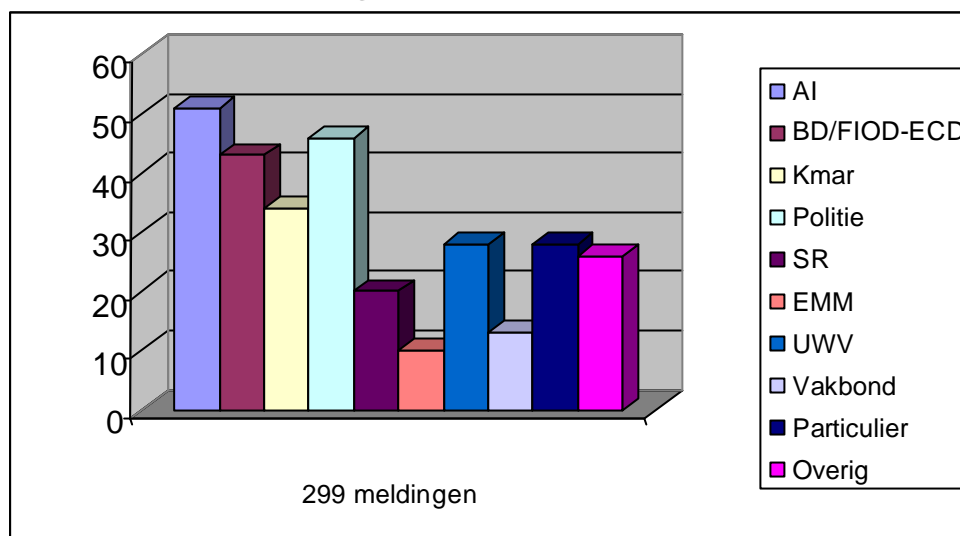
In 2006 heeft de SIOD in totaal 88 opsporingsonderzoeken uitgevoerd. Daarmee zijn de afgesproken 80 opsporingsonderzoeken uit het Handhavingarrangement SZW 2006 gehaald.

De 88 onderzoeken hebben geresulteerd in 88 processen-verbaal. Hiervan zijn er 70 naar het Openbaar Ministerie gezonden voor verdere afdoening. In totaal zijn 100 rechtspersonen en 216 natuurlijke personen als verdachte aangemerkt.

#### *Aantal en herkomst van ontvangen fraudemeldingen*

In 2006 heeft de SIOD van diverse organisaties in totaal 299 meldingen van een vermoeden van fraude ontvangen. Meldingen worden beoordeeld (zijn ze concreet genoeg, etc.), ze worden veredeld (er wordt extra informatie over verdachten verzameld, etc.) en er wordt in overleg met de vertegenwoordiger van het Functioneel Parket (OM) bepaald of de melding moet resulteren in een opsporingsonderzoek. In het onderstaande staafdiagram (tabel 9.1) zijn de meldingen uitgesplitst naar herkomst.

**Tabel 9.1 Herkomst meldingen**



*Opbrengsten*

*Premie-, fiscaal en maatschappelijk nadeel*

In de processen-verbaal stelt de SIOD vast welk schadebedrag aan uitkeringsfraude (ten onrechte verstrekte uitkeringen aan uitkeringsgerechtigden die verzuimden extra inkomsten op te geven) UWV, de SVB en gemeenten hebben geleden. Verder wordt het premie- en fiscaal nadeel dat is geconstateerd in het strafrechtelijke onderzoek er in opgenomen. Onder premie- en fiscaal nadeel wordt verstaan de bedragen aan premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen en het bedrag aan loonbelasting dat door de verdachten te weinig is afgedragen aan de Belastingdienst. Het geschatte premie- en fiscaal nadeel beperkt zich daarbij tot de periode waarop het SIOD- onderzoek betrekking heeft gehad. Ook wordt in de processen-verbaal het maatschappelijke nadeel weergegeven. Hieronder verstaat de SIOD het onrechtmatig verkregen voordeel dat een onderneming heeft genoten van bijvoorbeeld het tewerkstellen van illegalen, maar ook de maatschappelijke schade die voortvloeit uit identiteitsfraude. Het gaat hierbij doorgaans om op onrechtmatige wijze verkregen concurrentievoordeel doordat de bedrijfskosten van frauderende ondernemingen lager zijn -wanneer je geen premies of belasting afdraagt- dan die van correct opererende ondernemers. Op basis van het geschatte uitkerings-, premie- of belastingnadeel nadeel kunnen, UWV, SVB, gemeente of de Belastingdienst een navordering of een terugvordering (ingeval van teveel betaalde subsidie of uitkering) instellen. Het maatschappelijke nadeel wordt door de rechter meegewogen in de strafmaat.

**Tabel 9.2 Benadelingsbedrag van de 88 afgeronde opsporingsonderzoeken in 2006**

nadeel	miljoen €
Premiefraude	3,9
Uitkeringsfraude	4,3
Reïntegratiefraude	1,0
fiscaal nadeel	11,7
maatschappelijk nadeel	14,2
<b>Totaal</b>	<b>35,1</b>

## 9.2 Verzamelen van beleidsrelevante informatie

### Onderzoek

Op initiatief van het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten is in 2005, in samenwerking met het Functioneel Parket, een onderzoek gestart naar de vraag waar fraude zich in Nederland in de komende jaren gaat voordoen. Aanleiding hiervoor is hun streven om te komen tot meer kwalitatieve handhaving en een zo effectief mogelijke inzet van mensen en middelen bij de opsporing van fraude. De onderzoeksuitkomsten zijn neergelegd in het rapport 'Fraude in Beeld'. Het rapport is in het eerste kwartaal van 2007 afgerond en aan de Tweede Kamer gezonden. Zoals eerder aan de Kamer gemeld is met het onderzoek geprobeerd fraude en fraudedepatronen via nieuwe wegen te benaderen en te bestrijden, dienen de uitkomsten tegen die achtergrond met de nodige voorzichtigheid te worden gelezen en zullen ze als zodanig niet direct leiden tot grote (beleids)implicaties voor de handhavingpraktijk.

### Risico- en criminaliteitsanalyse

In 2004 is extra geld beschikbaar gekomen om de ondersteuning van de interventieteams met analysedeskundigheid te intensiveren. De daarmee gefinancierde criminaliteitsanalisten van de SIOD hebben in 2006 35 risicoanalyse-opdrachten aangenomen van de externe partners in de Interventieteams. Hiervan zijn er 22 in 2006 afgerond. De risicoanalyses bleken een 35% hoger controleresultaat te bewerkstelligen. De behoefte van gemeenten aan ondersteuning op dit gebied is de afgelopen drie jaar telkens verdubbeld.

### Signalering van beleidsrelevante informatie op basis van de opsporingsonderzoeken

De SIOD genereert uit zijn opsporingsonderzoeken informatie, die relevant kan zijn voor wetgeving, regelgeving, beleid of uitvoering. Ieder opsporingsonderzoek van de SIOD wordt afgesloten met een beleidsdocument waarin dergelijke beleidssignaleringen zijn uitgewerkt. Aanbevelingen voor verbetering van wet- en regelgeving of de uitvoeringspraktijk wordt direct onder de aandacht gebracht van de betrokken verantwoordelijke beleidsdirectie of uitvoeringsinstantie (van SZW of andere departementen). Op deze wijze levert de SIOD een bijdrage aan voorkoming van toekomstige fraudes.

## 9.3 Samenwerking

Veel meldingen van andere organisaties van vermoedens van fraude, betreffen combinaties van verschillende soorten fraude (complexe fraude), die niet altijd alle onder de verantwoordelijkheid van SZW/SIOD vallen. Als werkgevers te weinig premie werknemersverzekeringen afdragen, dan dragen ze doorgaands ook te weinig belasting af. Illegale tewerkstelling loopt regelmatig samen met identiteitsfraude. Derhalve werkt de SIOD veel samen met andere instanties. Dat is nodig om dergelijke complexe fraude effectief te kunnen bestrijden.

In 2005 zijn nieuwe samenwerkingafspraken gemaakt met de FIOD-ECD in de vorm van een aangepast samenwerkingsconvenant. Onder andere is afgesproken om gezamenlijk arbeidsmarktfraude aan te pakken, alsmede dat de FIOD-ECD vermoede complexe fraude voor opsporing aan de SIOD overdraagt, als hij inschat dat het bij die complexe fraude hoofdzakelijk om fraude op het SZW-gebied gaat. In 2006 heeft de SIOD een aantal fraudesignalen van de FIOD-ECD ontvangen. Arbeidsmarktfraude, georganiseerde vormen van illegale tewerkstelling, gaat vaak samen met belastingontduiking. Er is derhalve sprake van een gedeeld belang. Daarnaast wordt met de FIOD-ECD operationeel goed samengewerkt op het terrein van digitale recherche en op het terrein van specialistische ondersteuning door Observatieteams (OT's).

Naar verwachting zullen de FIOD-ECD respectievelijk de SIOD medio 2007 bevoegd worden om ook arbeidsmarktfraude respectievelijk fiscale fraude op te sporen.

De SIOD heeft afspraken met de AI gemaakt om te komen tot een sluitende ketenaanpak van arbeidsmarktfraude. De afspraken hebben onder meer betrekking op risicoanalyse, uitwisseling van fraudesignalen en operationele afspraken. De afspraken tussen beide organisaties zijn opgenomen in een samenwerkingsconvenant.

De SIOD heeft in 2005 samen met de AI de samenwerking met de Stichting Meld Misdaad Anoniem verder verdiept met de oprichting van een Informatieknooppunt SZW. Uitgangspunt hierbij is dat fraudesignalen worden doorgegeven naar de samenwerkingspartners van de SIOD. Daarnaast wordt ook het inzicht in fraude verbeterd door analyses los te laten op deze signalen. Het is een voordeel gebleken voor het SZW-domein om over één centraal aanspreekpunt te beschikken.

Ten slotte wordt met de Nationale Recherche (NR) samengewerkt bij het ontwikkelen van expertise op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel. Het recent opgerichte 'Expertisepunt Mensenhandel en Mensensmokkel' (EMM) is een samenwerkingsverband tussen de diensten NR en NRI (Dienst Nationale Recherche Informatie) van het KLPD met de KMAR, IND en de SIOD.

De inbreng van de SIOD betreft de zogenoemde 'slavernijachtige uitbuiting' op het terrein van arbeid en diensten, zoals in het nieuwe mensenhandelaartikel (artikel 273a) van het Wetboek van Strafrecht is omschreven. De SIOD heeft de opsporing van dit soort delict in 2006 tot speerpunt aangemerkt. De samenwerking met het EMM heeft geleid tot 10 meldingen van EMM aan de SIOD op dit gebied in 2006, waarvan er 6 inmiddels in de vorm van afgesloten opsporingsonderzoeken door de SIOD zijn afgerond.

## **9.4 Samenvatting**

De SIOD is de bijzondere opsporingsdienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is bevoegd om over de volle breedte van het beleidsterrein van SZW fraude op te sporen. De SIOD is samenwerkingsgericht. Er wordt namelijk samengewerkt met de andere drie BOD'n, de FIOD-ECD, de AID en de VROM-IOD, maar ook met de AI, het UWV, het CWI, de SVB, de gemeenten, en met de politie en de Koninklijke Marechaussee. Die samenwerking is wenselijk uit het oogpunt van de efficiency, maar ook omdat fraudeurs vaak diverse fraudes tegelijk plegen. Malafide werkgevers die vreemdelingen zonder tewerkstellingsvergunning tewerkstellen, plegen vaak ook belastingfraude en maken ook wel gebruik van zwarte uitkeringsfraudeurs. In 2006 heeft de SIOD 88 opsporingsonderzoeken gedraaid, waarvan er vele zijn gebaseerd op fraudesignalen van bovengenoemde samenwerkingspartners. De opbrengsten van de afgesloten onderzoeken, vastgestelde illegale tewerkstelling, ontdekte premie- en belastingfraude en uitkeringsfraude, maar ook aanbevelingen om wet- en regelgeving aan te passen - teneinde herhaling van bepaalde fraudevormen te voorkomen - slaan weer neer bij de partijen die de fraudesignalen aanleveren.

	ABW			UWV			SVB			totaal						
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006				
santal constateringën cbs fraudestatistiek*	16.370	17.650	12.660	12.240	36.110	28.719	31.469	33.035	37.253	36.831	31.379	34.897	114.383	107.140	97.768	102.992
als overtreddingen inlichtingenplicht** nuibenedelingen	41.020	41.590	34.920	35.060	21.121	13.217	14.024	3.502								
totaal exclusief nuibenedeling	41.020	41.590	34.920	35.060	14.989	15.502	17.445	29.533	37.253	36.831	31.379		93.262	93.923	83.744	99.490
beoentijdelijke verlagings uitkering***	30.308	29.781	25.177	nb	16.626	15.635	17.750	18.852	10.357	10.279	8.869	8.766	57.291	55.895	51.796	nb
processen verbaal	1.660	1.589	1.920	1.930	603	566	585	619	544	529	554	491	2.807	2.684	3.059	3.040
geen afdoening	2.580	4.060	5.670	5.170	1.538	1.241	1.024	1.244	141	338	57		4.259	5.639	6.751	
boeteawaarschuwings	nb	nb			17.351	11.304	1.211	nb	26.211	25.685	21.899	25.622				
totaalbedrag fraude x € 1 mln ****	106	114	120	134	25	24	25	29	22	22	21	16	153	160	166	179
totaalbedrag aangiffen x € 1 mln	33	36	50	66	14	12	11	12	9	9	9	8	56	57	70	86
totaalbedrag bestuur. x € 1 mln	74	78	70	68	11	11	14	17	13	13	12	8	97	103	96	93
gemiddeld fraudebedrag	2.594	2.741	3.436	3.830	1.661	1.522	1.456	1.499	582	596	654	510	1.640	1.699	1.977	1.738
santal overtredingen overige verplichtingen					235.128	226.627	196.734	143.482	14.610	19.036	20.603	28.314				
santal maatregelen					132.089	122.648	104.251	66.606	6.498	13.656	16.341	16.719				
maatregelwaarschuwings					68.538	65.531	59.168	51.580	8.112	5.382	4.262	2.692				
niet opgelegde maatregelen					34.501	38.448	33.315	25.296								
* dit betreft de relatief grote zaken																
** ABW 2001 is geraamd																
*** aantal boeten ABW is geraamd																
**** SVB schadebedrag niet-strafrechtelijk is geraamd																

**Fraude door werkgevers**

	SIOD				AI (wav)			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
<b>aantal controles</b>					3.938	6.362	8.633	11.026
<b>aantal onderzoeken</b>	68	69	76	88				
<b>aantal constateringen</b>	68	69	76	88	731	1.063	2.200	2.507
<b>totaalbedrag schade x € 1 mln*</b>	17	18	17	35				
<b>aantal processen verbaal</b>	84	66	76	88	731	1.063	730	
<b>aantal boeterapporten</b>					nvt	nvt	2.500	3.517

\* betreft voornamelijk SV-premies

## Bijlage 2 Lijst van afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
AI	Arbeidsinspectie
AIRA	Arbeidsinspectie Risico Analyse
AKO	Algemeen Ketenoverleg
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
Arbowet	Arbeidsomstandighedenwet
ARK	Algemene Rekenkamer
ATW	Arbeidstijdenwet
BKWI	Bureau Keteninformatie Werk en Inkomen
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
BRZO	Besluit Risico Zware Ongevallen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CTB	Controle Team Buitenland
CWI	Centra voor Werk en Inkomen
DKD	Digitaal Klantdossier
ECD	Economische Controledienst
EER	Europese Economische Ruimte
EMM	Expertisepunt Mensenhandel en Mensensmokkel
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
FPO	directie Fraude, preventie en opsporing (onderdeel van UWV)
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
HHP 2007-2010	Handhavingsprogramma 2007-2010
IB	Inlichtingenbureau
IBF	Internationaal Bureau Fraude-informatie (onderdeel van UWV)
ID-fraude	Identiteitsfraude
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
LAT BRZO	Landelijk Regieteam BRZO
Meldpunt M	Stichting Meld Misdaad Anoniem
MHC	Major Hazard Control
M&O	misbruik- en oneigenlijk gebruik
MOE-landen	Midden- en Oosteuropese landen
MoU	Memorandum of Understanding
NR	Nationale Recherche
NRI	Nationale Recherche Informatie
OLAF	Organisation de la lutte Anti-Fraude
OM	Openbaar Ministerie
O&O-fondsen	Opleiding- en ontwikkelingsfondsen
PV	proces-verbaal

RCF	Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding
RPF	Regionaal Platform Fraudebestrijding
RI&E	Risico-inventarisatie en -evaluatie
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SUWI	Wet structuur uitvoering werk en inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TOG	Tegemoetkoming Onderhoudskosten thuiswonende gehandicapte kinderen
TW	Toeslagenwet
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VBTB	van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Waadi	Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WML	Wet minimumloon
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
WWIK	Wet werk en inkomen kunstenaars
ZBO	Zelfstandige Bestuursorganen
ZW	Ziektewet