

Integrale Rapportage Handhaving 2007

Inhoudsopgave

| | | |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------|-------|
| Hoofdstuk 1 | Inleiding | |
| Paragraaf 1.1 | Leeswijzer | p. 4 |
| Hoofdstuk 2 | Naleving | |
| Paragraaf 2.1 | Kernverplichtingen | p. 5 |
| Paragraaf 2.2 | De meting van nalevingsniveaus | p. 6 |
| Paragraaf 2.3 | De thans beschikbare nalevingsniveaus | p. 8 |
| Hoofdstuk 3 | Gezondheid&veiligheid op het werk | |
| Paragraaf 3.1 | Inleiding | p. 10 |
| Paragraaf 3.2 | Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010 | p. 10 |
| Paragraaf 3.3 | Uitvoeringsprestaties AI | p. 11 |
| Paragraaf 3.4 | Samenvattende conclusie | p. 16 |
| Hoofdstuk 4 | Eerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt | |
| Paragraaf 4.1 | Inleiding | p. 17 |
| Paragraaf 4.2 | Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010 | p. 17 |
| Paragraaf 4.3 | Uitvoeringsprestaties AI | p. 20 |
| Paragraaf 4.4 | Samenvattende conclusie | p. 23 |
| Hoofdstuk 5 | Sociale verzekeringen&re-integratie | |
| Paragraaf 5.1 | Inleiding | p. 24 |
| Paragraaf 5.2 | Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010 | p. 24 |
| Paragraaf 5.3 | Uitvoeringsprestaties Centrum voor Werk&Inkomen | p. 27 |
| Paragraaf 5.4 | Uitvoeringsprestaties Sociale Verzekeringsbank | p. 28 |
| Paragraaf 5.5 | Uitvoeringsprestaties Uitvoeringsinstituut Werknemers-verzekeringen | p. 31 |
| Paragraaf 5.6 | Samenvattende conclusie | p. 33 |
| Hoofdstuk 6 | Activerende bijstandsverlening | |
| Paragraaf 6.1 | Inleiding | p. 34 |
| Paragraaf 6.2 | Stand uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010 | p. 34 |
| Paragraaf 6.3 | Uitvoeringsprestaties gemeenten | p. 38 |
| Paragraaf 6.4 | Samenvattende conclusie | p. 42 |
| Hoofdstuk 7 | Subsidies | |
| Paragraaf 7.1 | Inleiding | p. 43 |
| Paragraaf 7.2 | Handhaving Europese subsidieregelingen ESF-3, EQUAL &ESF 2007-2013 | p. 43 |
| Paragraaf 7.3 | Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010 | p. 43 |
| Paragraaf 7.4 | Uitvoeringsprestaties Agentschap SZW | p. 44 |

| | | |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Paragraaf 7.5 | Samenvattende conclusie | p. 48 |
| Hoofdstuk 8 | <i>Communicatie, samenwerking, uitwisseling informatie&internationale aanpak</i> | |
| Paragraaf 8.1 | Inleiding | p. 49 |
| Paragraaf 8.2 | Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010 | p. 49 |
| Paragraaf 8.3 | Handhaving internationaal | p. 53 |
| Paragraaf 8.4 | Interventieteams | p. 61 |
| Paragraaf 8.5 | Samenvattende conclusie | p. 63 |
| Hoofdstuk 9 | <i>Een effectief opsporingsbeleid</i> | |
| Paragraaf 9.1 | Inleiding | p. 64 |
| Paragraaf 9.2 | Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010 | p. 64 |
| Paragraaf 9.3 | Opsporingsprestaties SIOD | p. 64 |
| Paragraaf 9.4 | Handhavingarrangement | p. 67 |
| Paragraaf 9.5 | Samenvattende conclusie | p. 71 |
| Lijst van afkortingen | | p. 73 |
| Bijlage 1 | | p. 75 |
| Tabel geconstateerde uitkeringsfraude en tabel fraude door werkgevers | | |
| Bijlage 2 | | p. 76 |
| ID-fraude | | |

1. Inleiding

1.1 Leeswijzer

Voor u ligt de Integrale Rapportage Handhaving 2007 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dit is de eerste sinds het in uitvoering nemen van het Handhavingprogramma 2007-2010 en handelt over het aanvangsjaar van uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen. In lijn met het principe van programmatisch handhaven werkt het Ministerie van SZW met een Handhavingprogramma en jaarlijkse rapportages daarover. Het Handhavingprogramma 2007-2010 geldt voor een periode van vier jaar. In de jaarlijkse rapportages, die tot nu toe zijn aangeboden aan de Tweede Kamer, is verslag gedaan van inspanningen en resultaten op het terrein van handhaving in het SZW-domein. Daartoe behoort ook, met ingang van deze rapportage, het zichtbaar maken van de ontwikkeling naar (selectie en vaststelling van) nalevingsniveaus.

In deze rapportage wordt de indeling van het Handhavingprogramma 2007-2010 gevolgd. Het Handhavingprogramma 2007-2010 is ingedeeld naar thema's c.q. beleidsterreinen waarop handhaving aan de orde is. Er wordt in deze rapportage verder ook verslag gedaan van de handhavingsactiviteiten van de uitvoerings- en toezichtorganisaties die niet rechtstreeks voortvloeien uit het Handhavingprogramma 2007-2010. Daartoe behoren ook de uitvoeringsprestaties van de SUWI-instellingen. Daarnaast zijn er onderwerpen waarover, zoals gebruikelijk, wordt gerapporteerd die niet aan het Handhavingprogramma 2007-2010 zijn ontleend. Daarbij moet gedacht worden aan het werk van de interventieteams, de uitvoering van het Handhavingarrangement en de controles in het buitenland.

Verder wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de totstandkoming van nalevingsniveaus voor verschillende wetten. In zijn contact met de Algemene Rekenkamer heeft de Minister van SZW toegezegd dat in deze rapportage verslag zal worden gedaan van de voortgang daarin. In dezelfde periode als van de verschijning van deze rapportage krijgt U ook de begroting van het Ministerie van SZW voor het begrotingsjaar 2009 waarin daar op overeenkomstige wijze aandacht aan wordt besteed.

In de Integrale Rapportage Handhaving is het gebruikelijk een cijfermatig overzicht op te nemen van geconstateerde uitkeringsfraude en fraude door werkgevers in de bijlagen. Daar wordt nu niet van af geweken. De lijst met afkortingen is eveneens wederom een onderdeel van de rapportage.

2. Naleving

2.1 Kernverplichtingen

In het Handhavingsprogramma 2007-2010 van het Ministerie van SZW is het begrip nalevingsniveau gekozen als de centrale invalshoek voor het handhavingsbeleid op de beleidsterreinen van het ministerie van SZW. Onder nalevingsniveau wordt verstaan de mate waarin burgers en bedrijven de verplichtingen nakomen die aan hen worden opgelegd in de regelgeving. De ambitie van het handhavingsbeleid is om door een gerichte inzet van maatregelen het nalevingsniveau te vergroten, omdat dan de doelstellingen van de regelgeving beter worden verwezenlijkt en het maatschappelijke draagvlak in stand wordt gehouden.

Voor een goed inzicht in het niveau van naleving is het noodzakelijk om per wet een selectie te maken van de verplichtingen die als de belangrijkste verplichtingen, of kernverplichtingen kunnen worden beschouwd. Vervolgens moet voor de naleving van elk van deze verplichtingen een indicator worden ontwikkeld en moet worden gemeten wat het feitelijke niveau van naleving is. Pas als inzicht bestaat in het feitelijke niveau van naleving kan worden bepaald of (aanvullende) maatregelen nodig zijn om dat niveau dichterbij het gewenste niveau te brengen.

Onderstaand wordt geschetst langs welke weg het Ministerie van SZW in de jaren 2007 en 2008 toe werkt naar het vaststellen van de nalevingsniveaus van de voornaamste verplichtingen in de SZW-regelgeving. Het is de bedoeling dat een selectie van de nalevingsniveaus niet alleen in de Integrale rapportage Handhaving maar ook in de Memorie van Toelichting bij de begroting worden gepubliceerd als prestatieindicatoren. Deze vervangen aldus een deel van de eerder als handhavingsindicatoren opgenomen begrippen.

Als eerste stap worden voor een aantal regelgevingscomplexen van het Ministerie van SZW de kernverplichtingen bepaald. Het betreft de volgende wetten:

1. De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet);
2. De Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV);
3. De Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML);
4. De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO);
5. De Werkloosheidswet (WW);
6. De Toeslagenwet (TW);
7. De Algemene Ouderdomswet (AOW);
8. De Algemene Nabestaandenwet (Anw)
9. De Wet Werk en Bijstand (WWB)

De WIA blijft voornamelijk buiten beschouwing in verband met de grote overeenkomst qua verplichtingen met de WAO en het beperkte volume. De WSW en de Wajong worden buiten beschouwing gelaten gezien de te verwachten veranderingstrajecten. Voor de Arbeidstijdenwet geldt dat de indicatoren voor deze wet en het nalevingsniveau nagenoeg gelijk zijn aan die van de Arbowet. De overige regelingen zijn buiten beschouwing gebleven vanwege de zeer beperkte reikwijdte.

Uitgangspunt bij de keuze van de kernbepalingen van een wet is dat het moet gaan om verplichtingen die aan burgers of bedrijven worden opgelegd die direct aansluiten bij het doel

van de wet dat is geformuleerd in de considerans, de Memorie van Toelichting of in Kamerstukken.

Kernverplichtingen op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk

Voor de Arbowet zijn de kernverplichtingen opgenomen in de artikelen 3 en 11 van die wet. Artikel 3 bepaalt dat de werkgever verplicht is te zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en dat hij daartoe een beleid moet voeren dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden, onder bepaling van een aantal soorten maatregelen dat hij moet nemen. De kernverplichting voor de werknemer is opgenomen in artikel 11. De werknemer is verplicht om in zijn doen en laten op de arbeidsplaats, in overeenstemming met zijn opleiding en de door de werkgever gegeven instructies, naar vermogen zorg te dragen voor zijn eigen veiligheid en gezondheid en die van andere betrokken personen. Bij de verdere uitwerking wordt prioriteit gegeven aan de verplichtingen van de werkgever op grond van artikel 3.

Kernverplichtingen op het gebied van de arbeidsmarkt

In de WAV is de kernverplichting (artikel 2) het aan werkgevers opgelegde verbod om zonder tewerkstellingsvergunning van het CWI vreemdelingen te werk te stellen die niet vrijelijk tot arbeid in Nederland zijn toegelaten. De kernverplichtingen van de WML (artikel 7 en 15) geven de werknemer jegens de werkgever aanspraak op tenminste de betaling van een bij deze wet vastgelegd minimumloon en een minimumvakantiebijslag. Ze leggen bijgevolg de werkgever de verplichting op dit minimumloon en deze minimumvakantiebijslag te betalen.

Kernverplichtingen op het terrein van de sociale zekerheid

In de sociale zekerheidsregelingen kan bij de kernverplichtingen onderscheid worden gemaakt tussen de inlichtingenverplichtingen die aan de uitkeringsgerechtigde worden opgelegd en de re-integratieverplichting. Alle socialezekerheidsregelingen kennen in één of andere vorm de plicht van de uitkeringsgerechtigde om aan de uitkeringsinstantie desgevraagd of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mee te delen, waarvan hun redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering of de hoogte van de uitkering. Het gaat in dat verband over het algemeen over het verwerven van inkomsten of over het voeren van een gezamenlijke huishouding. Daarnaast kennen de wetten die voorzien in een uitkering in geval van werkloosheid of arbeidsbeperkingen de verplichting om de voorschriften van de uitkeringsinstantie na te leven die worden gegeven met het oog op inschakeling in het arbeidsproces, deelname aan scholing en medewerking aan re-integratieactiviteiten.

2.2 De meting van de nalevingsniveaus

De feitelijke meting van de geselecteerde nalevingsniveaus kan op verschillende manieren geschieden. Er kan gebruik worden gemaakt van administratieve gegevens of controlegegevens van de uitvoerende instantie of van onderzoeksgegevens die worden verkregen door directe of indirecte bevraging van de doelgroep of door de bevraging van deskundigen op een specifiek terrein. De verschillende methoden hebben hun voor- en nadelen en kunnen ook worden gecombineerd. In de afgelopen jaren is voor het meten van zowel de nalevingsniveaus van de sociale zekerheidsregelingen als het nalevingsniveau van de WAV gebruik gemaakt van de randomized response methode. Met deze onderzoeksmethode wordt de doelgroep op een “veilige” manier bevraagd over regelovertreding. Uit de antwoorden van individuele respondenten kan niet met zekerheid worden vastgesteld of zij een regel daadwerkelijk hebben overtreden. Wel ontstaat een beeld over de mate van regelovertreding door de doelgroep als geheel. In 2007 is besloten niet

verder te gaan met metingen via deze methode. De resultaten bleken met zo grote betrouwbaarheidsmarges omgeven dat het over het algemeen onmogelijk was ontwikkelingen van het nalevingsniveau over de jaren heen vast te stellen. Bovendien waren er aanwijzingen dat een niet verwaarloosbaar deel van de respondenten de bij de methode behorende instructie niet begreep waardoor de resultaten een extra bewerkingsslag moesten ondergaan die een nog grotere onbetrouwbaarheid met zich bracht.

Er is nu voor gekozen bij de meting van nalevingsniveaus in beginsel uit te gaan van de gegevens over naleving c.q. overtredingen die beschikbaar zijn in de administraties van de uitvoerende instanties en de Arbeidsinspectie (AI). Deze hebben uit een oogpunt van directe beschikbaarheid en kosten ook de voorkeur. De gegevens kunnen het resultaat zijn van het regulier inwinnen van informatie bij cliënten of uit administratieve of fysieke controles.

De laatste jaren hebben geautomatiseerde bestandsvergelijkingen een grote vlucht genomen. Zo worden cliëntgegevens over de samenstelling van het huishouden vergeleken met de gegevens van deze cliënten in de gemeentelijke basisadministratie. Reeds bekende inkomensgegevens worden gekoppeld aan de inkomensgegevens die van cliënten beschikbaar zijn bij de Belastingdienst. Overtredingen van de inlichtingenverplichting kunnen langs die weg in beeld worden gebracht. Beperking van deze methode is wel dat zwarte fraude, die bij geen van de betrokken instanties bekend is, buiten beeld blijft.

Ook de resultaten van fysieke controles door de uitvoerende instantie kunnen een beeld geven van de mate van naleving en het aantal en de ernst van overtredingen. Omdat fysieke controles door de beperkte controlecapaciteit altijd slechts bij een deel van de doelgroep gehouden kunnen worden, is de ophoging van de controleresultaten naar de totale doelgroep een punt van aandacht. Dit klemt te meer omdat bij controles in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van risicoanalyses en risicoselectie. De controles vinden daardoor met name plaats bij die delen van de doelgroep waar de hoogste kans op een overtreding bestaat. De resultaten kunnen daardoor niet één op één worden doorvertaald naar de totale populatie maar moeten worden herwogen. Om dat mogelijk te maken moeten zowel het gegevensbestand met de controleresultaten als het totale bestand de kenmerken bevatten die het mogelijk maken het selectie-effect op te heffen. Mogelijkheden daartoe worden in 2008 verkend.

Op dit moment wordt een aantal onderzoeken verricht die er op gericht zijn de beperkingen van het benutten van de gegevens van de uitvoerende instanties (deels) weg te nemen. Daarbij worden twee sporen gevolgd.

- a. een pilot bij het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) om voor personen met een sociale zekerheidsuitkering op dezelfde wijze de omvang van zwart werk te meten als het CBS dit voor de totale beroepsbevolking doet. De ervaringen met de pilot-meting eind 2007 zijn dusdanig, dat is besloten eind 2008 een proefmeting te houden, die op onderdelen is aangepast ten opzichte van de pilot-meting. Daarmee hoopt het Ministerie van SZW een basis te krijgen om de ontwikkelingen bij uitkeringontvangers te monitoren op het vlak van de naleving van de verplichting tot het melden van inkomsten uit arbeid.
- b. toepassing van een schattingsmethodiek ("Detection Controlled Estimation-methode") op gegevens die beschikbaar zijn bij de uitvoerende en toezichthoudende diensten. De methodiek steunt op het idee dat de resultaten bij fraudeonderzoeken die onder de meest ideale omstandigheden konden worden uitgevoerd een indicatie geven van de mate waarin wordt gefraudeerd. Inmiddels is geconstateerd dat deze methode

behoorlijk zware eisen stelt aan de te gebruiken registraties en niet voor alle soorten verplichtingen toepasbaar is. Om hiervan een duidelijker beeld te krijgen zijn nog enkele nadere tests in voorbereiding. Hierbij wordt ook nagegaan of de methode toepasbaar is bij re-integratieverplichtingen.

2.3 De thans beschikbare nalevingsniveaus

Gezondheid en veiligheid op het werk

De informatie die over de naleving van de regelgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden beschikbaar is, is voor een belangrijk deel samengevat in de Arbobalans. Het materiaal in deze rapportage wordt onder andere ontleend aan de monitor Arbo in Bedrijf van de Arbeidsinspectie, de Werkgeversmonitor Arbeidsomstandigheden en de Werknemersenquête Arbeidsomstandigheden. De laatste twee zijn in opdracht van het Ministerie van SZW uitgevoerd door TNO.

Als kengetal van de naleving van de zorgplicht van de werkgever is in de begroting 2008 opgenomen het percentage bedrijven dat beschikt over een risico-inventarisatie en – evaluatie (ri&e). In Nederland werkt 85% van de werknemers bij een bedrijf met een ri&e. In bedrijven met meer dan 100 werknemers heeft 97% een ri&e. Voor kleinere bedrijven (<10 werknemers) is dat ongeveer 50%. Een tweede kengetal in de begroting heeft betrekking op bedrijven die zijn gecontroleerd door de AI. Deze indicator geeft aan welk percentage van de bedrijven na inzet van handhavingsinstrumenten door de AI bij hercontrole volledig voldoet aan zijn verplichtingen op de geïnspecteerde punten. Het streefpercentage is >95%. Het realisatiepercentage 2007 is 97%. Naast deze specifieke nalevingskengetallen bevat de begroting enkele kengetallen die betrekking hebben op de outcome van het arbeidsomstandighedenbeleid zoals: het percentage arbeidsongevallen onder werknemers met verzuim tot gevolg (3,1%) en het aantal incidenten met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen (4).

De komende periode wordt een nieuwe indicator voor het nalevingsniveau van de zorgplicht door de werkgever ontwikkeld. De naleving van de ri&e-verplichting zal hiervan in elk geval onderdeel uitmaken.

Arbeidsmarkt (WAV)

In de SZW-begroting voor 2005 is als doelstelling voor het nalevingsniveau van de WAV het volgende opgenomen: “De regering stelt zich ten doel dat het percentage van werkgevers dat overtredingen begaat in het kader van de WAV in 2008 is teruggebracht tot minder dan 15% in de sectoren land- en tuinbouw, horeca, bouw, uitzendbureau, schoonmaak, vlees en vis.” De laatste jaren is een positieve ontwikkeling zichtbaar. In 2007 is bij 18% van de controles door de AI een overtreding van de WAV geconstateerd. In 2006 was dit nog 23% en in 2005 25%. Ook het aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelden per overtreding liep terug van gemiddeld 2,1 vreemdeling per overtreding in 2006 naar gemiddeld 1,4 in 2007. Een deel van deze afname is te verklaren door het vrije verkeer van werknemers uit de Midden- en Oost-Europese lidstaten dat in mei 2007 in werking is getreden. Voorheen kwam een groot deel van de illegaal tewerkgestelde werknemers uit deze landen. Maar ook in sectoren waarin zij niet werkzaam zijn, zoals in de Chinese horeca, is een afname zichtbaar (50% overtredingen in 2005, 29% in 2007). Deze cijfers zijn overigens wel gebaseerd op controles waarbij gebruik is gemaakt van risicoselectie, en bieden daardoor slechts een indicatie van de naleving in de betreffende sectoren. De conclusie is gerechtvaardigd dat ook de voortdurende inspecties van de AI in risicosectoren en de inspanningen van sectoren zelf aan de terugloop van illegale tewerkstelling bijdragen.

Arbeidsmarkt (WML)

De kernverplichtingen van de WML geven de werknemer jegens de werkgever aanspraak op tenminste de betaling van een bij deze wet vastgelegd minimumloon en minimum vakantiebijslag. De werknemer kan deze afspraken afdwingen via de rechter, eventueel na onderzoek door de AI. Het niet naleven van deze verplichtingen wordt sinds mei 2007 bestuursrechtelijk gesanctioneerd door de AI door middel van het opleggen van een boete aan de werkgever. Ook kan in voorkomende gevallen aan de werkgever een last onder dwangsom worden opgelegd om het achterstallige loon na te betalen.

Recent heeft de AI een onderzoek naar de toepassing van het WML afgerond, gebaseerd op de loonadministratie van werkgevers in 2006. Blijkens dit onderzoek komt onderbetaling relatief weinig voor (bij 0,3% van alle werknemers). In 3 tot 4 procent van de bedrijven met werknemers (circa 10.000 bedrijven) worden werknemers onderbetaald. Kleinere bedrijven zijn daarbij oververtegenwoordigd. Qua sectoren springt met name de horeca er uit met ruim 3% onderbetaalde werknemers. Vergeleken met onderzoeken uit eerdere jaren is landelijk het aantal gemeten onderbetalingen licht afgenomen.

Sociale zekerheid

Voor de sociale zekerheidsregelingen zijn het nalevingsniveau van de inlichtingenplicht (inkomen en gezamenlijke huishouding) en het nalevingsniveau van de re-integratieverplichtingen van belang. Voor de naleving van de inlichtingenverplichting wordt verkend of in de toekomst op basis van de gegevens van de uitkeringsinstanties het aantal geconstateerde overtredingen, afgezet tegen de totale populatie als nalevingsindicator kan worden benut, dan wel het aantal (boetewaardige) overtredingen per 100 uitkeringsjaren.

Op dit moment wordt nog een aantal verschillende indicatoren voor het nalevingsniveau van de inlichtingenverplichting gehanteerd. De WW en de WAO kenden in 2007 één indicator: de kennis onder uitkeringsgerechtigden over de verplichting om inkomsten uit arbeid op te geven. Bij de WW kende 86% van de uitkeringsgerechtigden deze verplichtingen, bij de WAO 87%. De AOW en de Anw kenden als indicator de bekendheid met de plichten rond samenwonen en inkomen. Deze bekendheid was in 2007 voor de AOW 88% respectievelijk 81% en voor de Anw 92% respectievelijk 96%. De AKW kende als indicatoren de bekendheid met de verplichting om informatie te verschaffen over het inkomen kind en einde studie kind. Die bekendheid was in 2007 respectievelijk 97% en 77%. Nalevingsindicatoren in strikte zin zijn dit niet. Bekendheid met verplichtingen is geen nalevingsindicator in strikte zin. Wanneer de definitieve indicatoren voor het nalevingsniveau ontwikkeld zijn, geeft 'bekendheid met verplichting' een aanwijzing voor onwetendheid als niet-naleving.

De WW en de WAO kennen de verplichting om de voorschriften van de uitkeringsinstantie na te leven die zijn gericht op inschakeling in het arbeidsproces, deelname aan scholing en medewerking aan re-integratieactiviteiten (de re-integratieplicht). Op dit moment wordt een nieuwe methodiek ontwikkeld om de naleving van deze verplichtingen te meten op basis van gegevens van de uitkeringsinstantie. Deze nieuwe methodiek komt in de plaats van de metingen met de randomized response methode. Volgens de laatste meting met de RR-methode (2006) bedroeg het nalevingsniveau voor de WW 63% en voor de WAO 92%.

3. Gezondheid en Veiligheid op het werk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat centraal de veiligheid en gezondheid van werknemers in de arbeidssituatie. Arbeidsomstandigheden en rusttijden maken hiervan onderdeel uit. De kernverplichting in de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) is terug te vinden in artikel 3 dat de plicht van de werkgever regelt om zorg te dragen voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten, het voeren en evalueren van arbeidsomstandighedenbeleid en het treffen van preventieve en repressieve maatregelen. De Wet Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet (ATW) is in 2007 in werking getreden. Voor sectoren die reeds een CAO hadden afgesloten kwam er een overgangsregeling. In deze sectoren werd de nieuwe wet van toepassing op het moment dat de CAO in 2007 zou aflopen. Sinds 1 januari 2008 geldt de wet voor alle sectoren.

Kern van de wet is dat werkgevers ervoor moeten zorgen dat werknemers arbeid uitvoeren binnen de wettelijke normen voor maximale arbeidstijden en minimale rusttijden.

Werknemers moeten voldoende rust krijgen per dag, per week en per nacht.

De herziene Arbowet heeft tot doel om de verantwoordelijkheid van werkgever en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid te vergroten. Dit beleid dient namelijk niet op gedetailleerd niveau door de overheid geregeld te worden, maar moet zoveel mogelijk tot stand komen binnen ondernemingen. Bij deze verantwoordelijkheidsverdeling is maatwerk belangrijk. Het is van belang dat werkgevers en werknemers ruimte hebben om in goed overleg invulling te geven aan het arbeidsomstandighedenbeleid in hun onderneming. Beleid dat past bij de bedrijfssituatie en in goed overleg tot stand is gebracht, kan rekenen op draagvlak van werkgevers en werknemers en is effectiever.

De bevordering van de naleving van de Arbowet richt zich vooral op de zorgplicht van de werkgevers. Het gaat onder andere om het verstrekken van voorlichting, het verzamelen en verspreiden van good practices, het beschikbaar maken van instrumenten (bijv. branche risico-inventarisatie en evaluaties (ri&e) voor kleine werkgevers en het subsidiëren van branches voor de ontwikkeling van instrumenten (bijv. arbocatalogi).

3.2 Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010

Arbeidstijden

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging ATW heeft een voorlichtingscampagne plaatsgevonden. De voorlichting richtte zich vooral op werkgevers en werknemers in de sectoren die met een continuooster werken zoals de industrie, gezondheidszorg, brandweer, wegenbouw en de politie, en sectoren die te maken hebben met wisselende roosters (seizoenspatronen, of een sterk wisselend arbeidsaanbod) zoals de land- en tuinbouw en aanverwante sectoren zoals horeca, recreatie en wegenonderhoud. Naast een specifieke voorlichtingscampagne is er sprake van structurele voorlichting via de website van het Ministerie van SZW en er is een brochure.

Het Ministerie van SZW heeft met de AI een beleidskader uitgewerkt voor het ontheffingenbeleid met betrekking tot permanente nachtarbeid. Alleen onder stringente voorwaarden en in bijzondere omstandigheden wordt permanente nachtarbeid toegestaan.

Arbeidsomstandigheden

De volgende activiteiten worden uitgevoerd ten einde te stimuleren dat sociale partners, werkgevers en werknemers de herziene Arbowet uitvoeren:

1. Er is een voorlichtingscampagne gehouden over de nieuwe regelgeving, over publiek-private verantwoordelijkheidsverdeling, arbocatalogi en handhaving nieuwe stijl.
2. Er is begin 2007 een ArboPortaal tot stand gebracht. Dit is een kennisinfrastructuur die is aangepast aan de nieuwe regelgeving en specifiek is gericht op de kleine ondernemers. Het Arboportaal omvat een aantal themasites op speciale onderwerpen zoals Agressie en Intimidatie en Werkdruk. Het aantal bezoeken aan het Arboportaal neemt toe en lag medio juli 2008 rond de 25.000 per maand. Dit aantal is, gerelateerd aan de recente start van de website, als aanzienlijk aan te merken. In 2008 vindt een uitgebreid gebruikersonderzoek plaats. Er is een aanbestedingsprocedure gestart om te komen tot een verdere ontwikkeling van het portaal. De investeringen in het Arboportaal bedroegen in 2007 circa 2 miljoen euro. In 2008 is wederom een bedrag van circa 2 miljoen euro beschikbaar.
3. In samenwerking met de Stichting van de Arbeid is de subsidieregeling ‘Stimulering Totstandkoming Arbocatalogi’ (STA) vormgegeven. Er is hiervoor €10,65 miljoen voor de periode 2007 tot en met 2009. Deze regeling is 3 september 2007 in werking getreden. Onder meer op de website www.arbonieuwestijl.nl en in advertenties is aandacht aan de subsidieregeling STA gegeven.

Handhavingsprogramma ARBO 2007-2010

Binnen het kader van de voorgenomen veranderingen in de arbeidsomstandighedenwetgeving en het bijbehorende instrumentarium is aan het handhavingsbeleid meer structuur gegeven door het opstellen van een Handhavingsprogramma Arbeidsomstandigheden 2007-2010. In het kader van dit programma worden elk jaar onderwerpen op het terrein van arbeidsomstandigheden doorgelicht volgens de methodiek van programmatisch handhaven. Elk onderwerp wordt doorgelicht volgens deze methodiek, die is ontwikkeld door het Ministerie van Justitie. In 2007 zijn vijf onderwerpen doorgelicht: werken op hoogte, fysieke belasting, machineveiligheid, zware ongevallen en gevaarlijke stoffen. In 2008 zijn de volgende onderwerpen opgepakt: biologische agentia, ongevalsmelding en registratie, voorlichting en onderricht, ioniserende straling en wordt vervolg gegeven aan het onderwerp gevaarlijke stoffen.

Meerjarenstrategie Arbeidsinspectie

Omdat niet alle prioritaire sectoren in één jaar kunnen worden geïnspecteerd, stelt de AI een meerjarenstrategie op. In de meerjarenstrategie 2008-2011 zijn in hoofdlijnen de aanpak en de prioritaire onderwerpen en branches aangegeven. Tevens wordt ingegaan op de branches waarin niet of in principe niet in actieve zin wordt geïnspecteerd.

Arbeidsinspectie gaat meer preventief werken

De AI is meer preventief gaan werken: de inspectieprojecten worden namelijk vooraf in brochures per bedrijfstak bekend gemaakt. Via diverse media is de aandacht worden gevestigd op die brochures die eind 2007 voor 20 branches zijn ontwikkeld en uitgebracht. Inmiddels zijn er nog 4 uitgebracht en er zijn er 36 in voorbereiding. Aan het eind van de programmaperiode is in principe een brochure beschikbaar voor elke branche waarin een inspectieproject wordt uitgevoerd.

3.4 Uitvoeringsprestaties AI

Inleiding

In de Arbwet en de ATW staan voorschriften ter bevordering van de veiligheid en de gezondheid van werknemers. De AI is toezichthouder voor deze wetten. In enkele

inspectiedomeinen (Olie- en gaswinning, Vervoer, Horeca) zijn ook andere Rijksinspectiediensten als toezichthouder aangewezen.

Preventie

Preventieve activiteiten hebben als doel het stimuleren van naleving en het voorkomen van overtredingen. Preventieve taken van de AI die samenhangen met de Arbowet en de ATW zijn:

1. Het geven van voorlichting (handhavingcommunicatie via persberichten over projectplannen en belangrijke incidenten en publicatie van projectrapportages)
2. Het verstrekken van folders en informatie via de Internetsite van het Ministerie van SZW en de AI
3. Het voeren van overleg met brancheorganisaties en centrale vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers over de aanpak in de handhavingprojecten van de AI.

De 'branchebrochures' bestaan sinds 2006. Daarin wordt per subsector of branche aangegeven wat de meest voorkomende risico's zijn en welke de wettelijke verplichtingen zijn om op deze risico's te voorkomen of te beperken. Daarmee wordt de uitgebreide en complexe wetgeving overzichtelijker gemaakt. Het effect van deze aanpak is in 2007 onderzocht bij bedrijven in de eerste 4 branches waarvoor brochures zijn opgesteld. Het resultaat is positief. De brochures leiden namelijk zowel in bedrijven die wel als in bedrijven, die niet zijn geïnspecteerd tot meer aandacht voor het arbeidsomstandighedenbeleid. In de eerste groep is dat effect sterker dan in de tweede groep.

Controle en opsporing

De AI is belast met het uitvoeren van fysieke controles en het corrigeren van situaties waarin de wet niet wordt nageleefd. De Arbowet kent een aantal bestuursrechtelijke sancties die kunnen worden opgelegd als werkgevers (of werknemers) hun verplichtingen niet naleven. Het betreft het opleggen van een eis tot naleving, het opleggen van een bestuurlijke boete, het uitoefenen van bestuursdwang en het stilleggen van werkzaamheden. Bij ernstige arbeidsongevallen kan proces-verbaal worden opgemaakt met het oog op strafrechtelijke afdoening door het Openbaar Ministerie.

Bij de AI zijn ongeveer 275 FTE bijzondere opsporingsambtenaren belast met toezicht en opsporing op het terrein van de arbeidsomstandigheden in brede zin. Het aantal controles bedraagt bijna 21.000 per jaar. In de helft van de gevallen worden één of meer overtredingen geconstateerd. In driekwart van deze gevallen kan worden volstaan met een officiële waarschuwing of een eis tot naleving. In 2006 bedroeg het aantal aangezegde bestuurlijke boetes 1.550, waarvan 106 aan werknemers. Het opgelegde boetebedrag was €4,4 miljoen.

De handhavingsdruk die door de AI kan worden opgebouwd over het gehele bedrijfsleven is laag: de inspectiekans is kleiner dan eenmaal in 30 jaar. Door scherpe risicoanalyses wordt echter vooral in branches geïnspecteerd waar de grootste risico's op ernstige overtredingen en misstanden worden verwacht. De handhavingsdruk in deze branches is beduidend hoger, waardoor, gecombineerd met de preventieve activiteiten, de naleving van regels wordt bevorderd. Selectie van afzonderlijke bedrijven binnen prioritaire branches kan nog worden verbeterd. Dat hangt samen met de informatiepositie. De AI beschikt namelijk niet of maar beperkt over nalevingsgegevens of andere informatiebronnen, waarmee effectief onderscheid kan worden gemaakt tussen 'nalevers' en 'niet-nalevers'. De samenwerking met andere inspectiediensten en toezichthouders moet daarin verbetering gaan brengen, onder andere door middel van elektronische uitwisseling van gegevens over de handhaving.

Controle in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet

Reactieve inspecties zijn inspecties die worden gevoerd naar aanleiding van binnengekomen klachten en ongevalmeldingen. Klachten over arbeidsomstandigheden afkomstig van werknemers, ondernemingsraden en vakorganisaties en meldingen van ernstige arbeidsongevallen worden door de AI in behandeling genomen. Bij een klacht is de klager bekend bij de AI. Bij een tip gaat het voor de AI om anonieme klagers of tipgevers, waarmee verder niet kan worden gecommuniceerd over de achtergrond van de klacht of de aanpak.

Gerichte opsporing van overtredingen vindt vooral plaats bij het onderzoeken van ernstige ongevallen. Bij dodelijke ongevallen vindt altijd overleg plaats met het Openbaar Ministerie, of in deze gevallen eerst de weg van het strafrecht zal worden gevolgd.

De AI besteedt bijzondere aandacht aan de meest risicovolle industriële activiteiten. De 40 inspecteurs, die belast zijn met de uitvoering van het Besluit Risico Zware Ongevallen (BRZO '99), zijn organisatorisch bijeengebracht in de directie Major Hazard Control (MHC). Zij verrichten vanuit 4 geografisch gespreide teams hun werkzaamheden. 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 Risicoanalyse Arbeidsomstandigheden) kwamen voor 2007 de volgende prioriteiten naar voren:

- 1 Gevaarlijke stoffen
- 2 Fysieke overbelasting
- 3 Gevaarlijke machines & transportmiddelen
- 4 Omvallende en vallende voorwerpen/valgevaar
- 5 Psychische overbelasting/ werkdruk/ agressie en geweld

Deze prioriteiten zijn ook opgenomen in het Handhavingsprogramma 2007-2010 van SZW. In de projectmatige aanpak van de inspecties in de verschillende branches krijgen deze onderwerpen met voorrang aandacht. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar het feitelijk voorkomen van deze risico's, maar ook of er gemiddeld in de sector voldoende maatregelen zijn getroffen om de risico's te beheersen.

De resultaten van de inspectieprojecten worden met de sociale partners en eventuele andere brancheorganisaties besproken teneinde de zelfwerkzaamheid in het aanpakken van de tekortkomingen te stimuleren.

Controle in het kader van de Arbeidstijdenwet

Toezicht op de naleving van de ATW wordt in de meeste gevallen meegenomen bij de actieve inspecties op arbeidsomstandighedenwetgeving. Daarbij krijgen sectoren waar de meeste kans bestaat op overtredingen ook de meeste aandacht. In de sector Vervoer wordt bijvoorbeeld in samenwerking met de Inspectie Verkeer en Waterstaat elk jaar gecontroleerd op naleving van het Arbeidstijdenbesluit Vervoer. Ook in het project vakantiewerk door jeugdigen wordt elk jaar in een aantal sectoren actief gecontroleerd op werk- en rusttijden.

Samenwerking met andere toezichthouders

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 2007 aanzienlijk geïntensiveerd. In een 20-tal inspectiedomeinen wordt onder de vlag van het project 'Vernieuwd Toezicht' (een onderdeel van de vernieuwing van de Rijksdienst) invulling gegeven aan vergaande samenwerking tussen de toezichthouders in de vorm van zogenaamde frontoffices, waardoor er voor de bedrijven eenheid van optreden is en één loket waar men terecht kan. In sommige domeinen gaat dat verder dan alleen de Rijksinspecties. In het Kader van het BRZO wordt al langer en steeds intensiever samengewerkt tussen AI, VROM-inspectie, Brandweer, Gemeenten en Provincies. 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. Op 1 juli 2007 is een overeenkomst met de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) gesloten over onderlinge taakoverdracht. De VWA voert arboinspecties uit in de horeca en de AI voert elk jaar in een aantal sectoren de rookmonitor uit.

Afdoening

Voor de afdoening van geconstateerde overtredingen beschikt de AI in het kader van de Arboret over vijf en in het kader van de ATW over vier afdoeninginstrumenten. Middels 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 Arboret sinds november 1999 een bestuurlijke boete opleggen. Sinds 1 oktober 2004 kan dat ook voor overtreding van de ATW.

Afdoening in het kader van de Arboret

Inhoud van overtredingen

De resultaten over meerdere jaren laten zien dat de onderwerpen arbeidsmiddelen (machines en andere hulpmiddelen), inrichting van arbeidsplaatsen (zoals afscherming tegen valgevaar en dergelijke) en gevaarlijke stoffen hoog scoren als het gaat om tekortkomingen of het ontbreken van afdoende beschermingsmaatregelen.

Totaal aantal en soort afdoeningen

In 2007 zijn 32 inspectieprojecten op arbobebied uitgevoerd, waarbij in totaal 16.972 inspecties plaatsvonden. Inclusief arbeidsvoorwaardenonderzoeken (2607) waren er 19.569 inspecties. Dat is iets lager dan in 2006 (20.441) en 2005 (20.751). Die daling is te verklaren door een lichte teruggang in het aantal inspecteurs dat beschikbaar was voor operationele inzet en door de extra opleidingen, trainingen en de invoering van het nieuwe inspecteren. De inzet van de AI is om het aantal actieve inspecties op arbobebied bij gelijkblijvende omstandigheden op of rond de 20.000 te houden.

Naar aanleiding van actieve inspecties zijn 548 boeterapporten opgemaakt, waarvan 61 tegen werknemers. In 2007 is voor €6,2 miljoen aan bestuurlijke boetes opgelegd aan werkgevers.

Aantal en soort afdoeningen als gevolg van klachten en meldingen ongevallen

Het aantal meldingen van ernstige arbeidsongevallen is in 2007 licht gestegen na een daling in de jaren voor 2006. Er zijn in 2007 in totaal 2296 meldingen onderzocht. In 1045 gevallen is een ongevallenboeterapport opgemaakt, al of niet gecombineerd met stillegging van het werk en andere aanvullende maatregelen om herhaling van het ongeval te voorkomen.

Jonge werknemers en uitzendkrachten lopen een aanmerkelijk hoger risico op een ongeval dan oudere, ervaren, vaste krachten. De kans op een ongeval is het hoogst voor werknemers in de bouw. In de sector vervoer doet zich een stijgende trend voor in de kans op een ongeval. Het aantal meldingen van klachten en tips kwam in 2007 in totaal uit op 1692. Daarvan zijn er 1178 onderzocht. Er is hier sprake van een gestaag dalende trend. In 2006 waren er nog 2138 meldingen (waarvan 1395 in onderzoek zijn genomen) en in 2005 nog 2281 (waarvan er 1725 zijn onderzocht). Niet alle meldingen lenen zich voor onderzoek. De daling van het aantal meldingen heeft voor een deel te maken met een aangepaste werkwijze. Zo worden tips nu als het mogelijk is meegenomen in lopende inspectieprojecten. Voor een ander deel is het de uitdrukking van het gegeven dat werknemers tevredener zijn over hun arbeidsomstandigheden.

Afdoening in het kader van Besluit Risico Zware Ongevallen '99

In totaal zijn er op het terrein van het Besluit Risico Zware Ongevallen (BRZO) 392 inspecties, onderzoeken en beoordelingen uitgevoerd.

Bij de inspecties en ongevalsonderzoeken op het BRZO zet de AI als dat nodig is handhavingsinstrumenten in. Onderstaande tabel geeft inzicht in de aantallen. De bepalingen van het BRZO kennen geen bestuurlijke boete bij overtreding, maar uitsluitend strafrechtbepalingen.

Tabel 3.1

| Jaar | Processen-verbaal | Eisen | Waarschuwingen |
|------|-------------------|-------|----------------|
| 2007 | 21 | 100 | 79 |
| 2006 | 16 | 102 | 92 |
| 2005 | 7 | 82 | 81 |

Afdoening in het kader van de ATW

In 2007 is in een aantal inspectieprojecten – vooral in de sector vervoer - aandacht besteed aan arbeids- en rusttijden. Vanaf 1 oktober 2004 bestaat de mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen bij overtredingen van de ATW (vanaf 1 juli 2005 ook bij overtredingen van het Arbeidstijdenbesluit vervoer).

Er is in 2007 in 481 bedrijven 793 keer een handhavingsinstrument ingezet. Daarbij ging het in 391 gevallen om lichte instrumenten (waarschuwingen en eisen) en in 402 gevallen om zwaardere instrumenten: stillegging, boeterapporten of processen-verbaal. Gemiddeld is dat bijna twee instrumenten per bedrijf (zaak). Ongeveer 60% van de instrumenten werd op basis van risicoanalyse ingezet in de sector vervoer en 40% in andere sectoren. Bij 89 van de inspecties was de aanleiding een klacht of andere melding.

De inzet van instrumenten lag in aantallen gemeten meer dan de helft lager dan in 2006 en was iets minder dan de helft lager in de jaren daarvoor. In 2007 is de regelgeving op het gebied van arbeids- en rusttijden namelijk verruimd, waardoor vooral het aantal overtredingen fors is gedaald. Wat voor die tijd een overtreding was waarvoor een waarschuwing werd gegeven, is dat sindsdien niet meer.

In 2007 zijn 304 boeterapporten voor overtreding van de ATW opgemaakt. Inclusief enige overloop van in 2006 aangezegde boetes zijn in 2007 in totaal 378 bestuurlijke boetes opgelegd voor een totaal bedrag van bijna €725.000 euro. De aanzegging van een boete vindt namelijk plaats door een inspecteur na het constateren van een overtreding, de boete wordt vanwege functiescheiding opgelegd door een ander onderdeel van de AI: de boeteoplegger van de afdeling bestuurlijke boete. Deze heeft tevens een toetsende rol om na te gaan of de boeteoplegging op juiste gronden plaatsvindt.

3.4 Samenvattende conclusie

De prestaties in de handhaving kunnen over het algemeen goed worden genoemd en zijn van jaar op jaar ongeveer vergelijkbaar. Bij de inspecties door de AI worden na de eerste inspectie in ca. 50-55 % van de gevallen een of meer overtredingen geconstateerd. Bij de controle op het nog voorkomen van de eerder geconstateerde overtredingen is dat nog maar in 3 % van de gevallen aan de orde. De directe handhaving is daarmee succesvol te noemen.

Er is nog maar weinig bekend over het bredere effect van maatregelen die worden ingezet ter bevordering van de naleving en de ontwikkelingen daarin. Daarom wordt een nieuwe nalevingsmonitor opgezet. Daarmee kunnen de aanpak en de in te zetten instrumenten ter bevordering van de naleving scherper worden bepaald, zowel in brede zin (de hele doelgroep) als in specifieke zin (de inzet van instrumenten op bepaalde doelgroepen of sectoren). Tot slot wordt gepoogd om te komen tot een nieuwe, samengestelde indicator die is gebaseerd op artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet, waarin de zorgplicht van de werkgever is opgenomen.

4. Eerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt

4.1 Inleiding

Door het niet naleven van de regels kunnen malafide werkgevers Nederlands arbeidsaanbod verdringen en goedkoper produceren dan bonafide werkgevers. Dat is een reden waarom de AI illegale arbeid en oneerlijke concurrentie op loonkosten bestrijdt. Dat gebeurt door toezicht op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) en de Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag (WML). In de WAV wordt bepaald dat werkgevers een tewerkstellingsvergunning nodig hebben voor werknemers van buiten de Europese Economische Ruimte (EER). De boetes voor overtreding van de WAV bedragen respectievelijk €8.000 per illegaal werkende voor bedrijven en instellingen en €4.000 voor natuurlijke personen. De boetebedragen voor betaling onder het minimumloon lopen uiteen van €250-, tot €6.700.

4.2 Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010

Invoering bestuurlijke boete en last onder dwangsom Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML)

In mei 2007 is het vrije werknemersverkeer uit de MOE-landen ingevoerd. De vrees bestond, dat bij de invoering van het vrije werknemersverkeer veel werknemers uit de MOE-landen onderbetaald zouden worden. De werknemers ontvangen dan niet waar zij recht op hebben en daarnaast ontstaat er oneerlijke concurrentie en mogelijk verdringing van binnenlands arbeidsaanbod. Daarom is er in de WML de bestuursrechtelijke handhaving opgenomen, gelijktijdig met de invoering van het vrij werknemersverkeer. Bij onderbetaling van het loon en/of de vakantiebijslag krijgt de werkgever een waarschuwing of een boete die kan oplopen tot €6.250 euro. Dit is afhankelijk van de mate en duur van de onderbetaling. Daarnaast moet de werkgever het achterstallige loon uitbetalen op straffe van een dwangsom die kan oplopen tot €400-, per dag. Wanneer er geen gegevens over de werknemer in de administratie van het bedrijf zijn opgenomen, dan kan een boete worden opgelegd van €6.700.

Meer en stelselmatiger controle op de naleving van de WML

Vanaf de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving van de WML combineert de AI de inspecties in het kader van de WAV met controles op de naleving van de WML. Voordien was er sprake van civielrechtelijke afdoening waarbij na ontvangst van een melding de AI een WML-onderzoek uitvoerde. Dat aantal was zeer beperkt. De onderzoeksbevindingen van de AI naar aanleiding van deze meldingen werden ter beschikking gesteld aan de melder, die dan zelf een civielrechtelijke procedure diende te starten om achterstallig loon uitbetaald te krijgen.

Sinds mei 2007 krijgt het toezicht op de naleving van de WML vorm via gecombineerde WAV/WML controles. Als tijdens de controle indicaties van onderbetaling naar voren komen, wordt een separaat WML-onderzoek gestart.

De handhaving van de WML is begonnen met een 'implementatiefase', waarin tijd nodig bleek voor het verder ontwikkelen van het voorgenomen handhavingsbeleid. In die periode zijn 70 vermoedelijke overtredingen gesignaleerd. De handhaving van de WML is arbeidsintensiever dan de handhaving van de WAV. Het aantal formatieplaatsen voor de handhaving van de WAV en de WML wordt in 2008 met 24 fte's uitgebreid. In dat jaar zullen extra gerichte WML-controles worden uitgevoerd. Dan zal blijken of deze gerichte WML-controles al dan niet een ander resultaat opleveren dan de gecombineerde WAV/WML-controles.

Naam van beboete werkgever doorgeven aan CAO-partijen

Artikel 18p van de WML bepaalt, dat indien aan een werkgever een boete is opgelegd, de daarvoor in aanmerking komende verenigingen van werkgevers en werknemers in kennis worden gesteld van die boete. De AI informeert periodiek de betrokken verenigingen van sociale partners. Deze kunnen desgewenst de naleving van de CAO bij het bedrijf controleren. In 2007 zijn nog geen bestuurlijke boetes WML opgelegd. De eerste boetes zijn opgelegd in 2008, waarna de bedoelde verenigingen zijn geïnformeerd over de boete-oplegging.

Versterking samenwerking AI met SIOD en BD

Ook in 2007 heeft de AI samenwerking voortgezet met onder meer de SIOD, de Belastingdienst en UWV. Met de SIOD worden tips en meldingen over arbeidsmarktfraude uitgewisseld ten einde hiertegen zo passend en effectief mogelijk op te kunnen treden. In 2007 heeft de AI 50 meldingen doorgegeven aan de SIOD. Eind 2007 waren er daarvan 35 in onderzoek.

De AI, de SIOD en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hebben in november 2007 een convenant gesloten om hun onderlinge samenwerking te formaliseren en te optimaliseren ten einde de rechtshandhaving op de arbeidsmarkt en in de vreemdelingenketen doeltreffender en doelmatiger te maken. In 2008 wordt de samenwerking in het kader van dit convenant verder ontwikkeld.

In 2007 heeft de AI 92 meldingen van de Belastingdienst over mogelijke illegale tewerkstelling ontvangen. De helft daarvan bevatte voldoende aanknopingspunten voor het starten van een onderzoek. In 14 gevallen is illegale tewerkstelling vastgesteld.

Overleg met bedrijfssectoren

Vooruitlopend op de invoering van het vrij werknemersverkeer uit de MOE-landen heeft het Ministerie van SZW met de sociale partners het 'Kader voor samenwerking bij de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid' opgesteld. Dit kader is in februari 2007 vastgesteld. Het kader bevat een aantal maatregelen en afspraken om eventuele nadelige gevolgen van het vrij werknemersverkeer zoveel mogelijk te beperken. In het verlengde hiervan heeft de AI met een aantal bedrijfssectoren waar MOE-landers veelal werkzaam zijn, overleg gevoerd over een nadere concretisering van de samenwerkingsafspraken en over de stand van zaken in de sector in meer algemene zin. Een eerste gespreksronde is gehouden rond de jaarwisseling 2006/2007, een tweede gespreksronde rond de jaarwisseling 2007/2008, dus een half jaar na invoering van het vrij werknemersverkeer. Uit de gesprekken bleek, dat in de meeste sectoren geen of geen substantiële verdringing van binnenlands arbeidsaanbod heeft plaatsgevonden. De bouwsector heeft wel aangegeven dat sprake is van verdringing door zelfstandigen zonder personeel uit de nieuwe EU-lidstaten. In veel van de sectoren gaat het met de naleving van de arbeidsvoorwaarden naar behoren. Moeilijkheden lijken zich vooral voor te doen in de tuinbouw, de bouw en in de uitzendbranche. De samenwerking tussen de AI en de sociale partners wordt als nuttig ervaren en zal worden voortgezet.

Onderzoek bekendheid werkgevers met regels met betrekking tot arbeidsmigratie

Een bekende indeling van oorzaken van niet-naleven is niet-weten, niet-kunnen en niet-willen. Daarom is in het Handhavingsprogramma 2007-2010 aangekondigd dat onderzoek zal worden verricht naar de mate waarin de doelgroep bestaande uit werkgevers bekend zijn met de regelgeving op het gebied van arbeidsmigratie. Op basis van de uitkomsten moet bezien worden of de informatievoorziening nader moet worden afgestemd op de behoefte van de doelgroep.

Het onderzoek 'Naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen 2006' is op 19 oktober 2007 naar de Tweede Kamer gezonden. Aan dit onderzoek hebben bijna 7300 werkgevers

meegewerkt. Het kennisniveau van werkgevers blijkt sterk te verschillen per onderdeel van de WAV. Vooral de kernbepalingen zijn goed bekend. Zo blijkt 95% van de werkgevers te weten dat zij verplicht zijn de identiteitsbewijzen en/of de verblijfsvergunningen te controleren van mensen die zij in dienst hebben. Ook is redelijk goed bekend (71%) dat als de AI erachter komt dat een werkgever via een uitzendbureau illegale arbeidskrachten in dienst heeft, zowel de werkgever als het uitzendbureau een boete krijgen opgelegd. Bijna twee-derde van de werkgevers zegt niet te weten of en wanneer men nu werkelijk een tewerkstellingsvergunning nodig heeft. Veel werkgevers hebben echter niet of nauwelijks te maken met de WAV. Het is daarom belangrijker dat ze weten waar ze de informatie kunnen vinden. Uit het onderzoek blijkt dat 90% zegt zonnodig op zoek te gaan naar informatie, vooral bij de brancheorganisatie, de Belastingdienst of bij het CWI. Het onderzoek leidt tot de conclusie dat een algemene publiekscampagne minder effectief is, omdat voor grote groepen informatie over tewerkstellingsvergunningen en illegale arbeidskrachten niet relevant is.

Op 1 oktober 2008 start een gerichte gezamenlijke voorlichtingscampagne over de WAV van het Ministerie van SZW, het CWI en de AI.

Het gaat om de website www.wetarbeidvreemdelingen.nl. Op deze website kunnen werkgevers die daaraan behoefte hebben een checklist invullen, op basis waarvan zij snel en eenvoudig kunnen nagaan of zij in hun situatie al dan niet een tewerkstellingsvergunning moeten aanvragen. In het voortraject zijn enkele brancheorganisaties geconsulteerd om na te gaan waar zij qua voorlichting behoefte aan hebben.

Verkenning vereenvoudiging aanvraag tewerkstellingsvergunning

In het Handhavingsprogramma 2007-2010 is in reactie op de motie Bakker over Kennismigranten (Kamerstukken II, 30300 XII, nr. 30, vergaderjaar 2005-2006) aangekondigd dat het CWI de mogelijkheid krijgt om werkgevers te ontheffen uit de verplichting om een vacature te melden vijf weken voordat een tewerkstellingsvergunning wordt aangevraagd als zo'n melding geen praktisch nut heeft.

Tevens is aangegeven dat het CWI er naar streeft om voor aanvragen van tewerkstellingsvergunningen, die niet aan de arbeidsmarkt worden getoetst, de beslistermijn te beperken tot twee weken.

De vacaturemelding is verplicht omdat het CWI dan de kans krijgt om te onderzoeken of er in Nederland prioriteitgenietend aanbod voor de functie is. Ter uitvoering van de motie Bakker sinds oktober 2006 is geregeld dat het CWI eveneens kan afwijken van de verplichte vacaturemelding als vanwege het specifieke karakter van de werkzaamheden op voorhand duidelijk is dat er geen prioriteitgenietend arbeidsaanbod voor de desbetreffende functie is. Deze uitzondering is bedoeld voor de situatie dat vanwege het specifieke en vaak tijdelijke karakter van de werkzaamheden plaatsing van binnenlands aanbod niet aan de orde is. Deze mogelijkheid wordt sindsdien onder meer toegepast op specifieke situaties, bijvoorbeeld als een Nederlands bedrijf van een buitenlands bedrijf een productielijn koopt, waarbij installatie van de productielijn gebeurt door de eigen medewerkers van het buitenlandse bedrijf, die beschikken over de daartoe noodzakelijke kennis.

In 95,8% van de gevallen zijn de aanvragen afgehandeld binnen de wettelijke termijn van 5 weken. In 54,9% van de gevallen lukte het te blijven binnen de streeftermijn van twee weken. In 2007 zijn 52.344 niet aan de arbeidsmarkt getoetste aanvragen ontvangen door het CWI. Op deze aanvragen zijn 40.320 tewerkstellingsvergunningen toegekend.

Invoering bestuurlijke boete voor niet meewerken werkgever aan controle AI op identiteit werknemers

In het Handhavingsprogramma 2007-2010 is aangekondigd dat een wetwijziging wordt voorbereid, die ertoe leidt dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd als een werkgever niet meewerkt bij het vaststellen van de identiteit van een persoon die werkend in zijn bedrijf is aangetroffen of daar heeft gewerkt. Deze boete is even hoog als de boete die geldt bij een overtreding van de WAV.

Deze medewerkingsplicht is met ingang van 1 januari 2007 geregeld in artikel 18 van de WAV. Daarbij wordt verwezen naar artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht waarin is geregeld dat een ieder verplicht is aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

Met enige regelmaat vorderen de AI-inspecteurs met een beroep op voornoemd artikel de medewerking van de werkgever. Komen desondanks onvoldoende gegevens beschikbaar om de identiteit van de betrokken persoon vast te stellen, dan wordt een boete opgelegd. In 2007 zijn 47 boeterapporten opgemaakt wegens overtreding van dit artikel. Er zijn vervolgens aan 46 werkgevers boetes opgelegd. In totaal ging het om 57 werkend aangetroffen personen ten aanzien van wie de medewerkingsplicht niet is nageleefd.

Overleg uitbreiding www.identiteitsdocumenten.nl met alle Europese ID-documenten

In het Handhavingsprogramma 2007-2010 is aangekondigd dat het Ministerie van SZW in samenwerking met de IND zal zoeken naar mogelijkheden om de IND-website www.identiteitsdocumenten.nl uit te breiden met bijna alle Europese identiteitsdocumenten inclusief echtheidskenmerken. Met behulp daarvan kunnen werkgevers identiteitsdocumenten toetsen op echtheid.

De website is met ingang van januari 2008 aangepast en uitgebreid met alle relevante Europese identiteitsbewijzen, inclusief de echtheidskenmerken. Deze site biedt aan werkgevers een laagdrempelig hulpmiddel om de identiteitsdocumenten van nieuwe medewerkers te controleren. Hiermee wordt het risico op identiteitsfraude en illegale tewerkstelling verkleind.

Aanscherpen risicoanalyse in het kader van de WAV

In het Handhavingsprogramma 2007-2010 is aangegeven dat een verdere aanscherping van de risicoanalyse, op basis waarvan de AI gericht controleert, bijdraagt aan een verhoging van de effectiviteit van de controles door de AI.

Bij de risicoanalyse gaat het er om dat sectoren met een hogere kans op overtredingen worden geïdentificeerd en binnen de sectoren de onderdelen of bedrijven waarbij dit vooral het geval is. Daarbij wordt gebruik gemaakt van statistische informatie, maar in toenemende mate worden ook de ervaringsgegevens van handhavingsinstellingen bijeen gebracht en vertaald naar risicoprofielen van en binnen sectoren. Binnen het Ministerie van SZW is afgesproken dat SIOD de risicoanalyses opstelt en aanlevert ten behoeve van de AI-inspecties.

4.3 Uitvoeringsprestaties AI

Preventie

De AI verstrekt informatie over de WAV aan brancheorganisaties en werkgevers via brochures, artikelen in branchebladen, aanwezigheid op branchebijeenkomsten en individuele contacten. Ook websites van het Ministerie van SZW bevatten informatie over het werken in Nederland. Informatie wordt gedeeltelijk aangeboden in buitenlandse talen. Verder kunnen sociale partners via de website van het Ministerie van SZW informatie verspreiden in het

Engels. Zoals aangegeven is daarnaast onderzoek gedaan naar de behoefte van branches op het gebied van voorlichting over de WAV en de mogelijkheden om hierop in te spelen en zal naar aanleiding hiervan in 2008 een specifieke website voor de WAV van start gaan.

Controle

Illegale tewerkstelling lijkt in 2007 te zijn afgenomen. De AI heeft in 2007 10.931 controles uitgevoerd. Het aantal geconstateerde overtredingen bij controles daalde van 23% naar 18%. Het ging hierbij om 2.894 illegaal tewerkgestelde vreemdelingen. Dit heeft te maken met de verruiming van het vrije werknemersverkeer uit de MOE-landen per 1 mei 2007 maar ook met de voortdurende controles van de AI en andere diensten in risicosectoren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat illegale arbeid ook terugloopt in de horeca, waar weinig werknemers uit die zogenoemde MOE-landen werkzaam zijn.

De interventieteams voerden 3.368 gezamenlijke acties uit. In 549 gevallen leverde dat één of meer boeterapporten op, waarbij 761 illegaal tewerkgestelde werknemers werden aangetroffen.

Het aantal inspecties in interventieteams nam in 2007 ten opzichte van die in voorgaande jaren flink toe, ten koste van het aantal onderzoeken naar aanleiding van meldingen en in eigen AI-projecten. Het totale niveau is nagenoeg gelijk gebleven.

Over de interventieteams wordt apart gerapporteerd in hoofdstuk 8.

Tabel 4.2 Overzicht: aantal gestarte zaken, zaken met boeterapporten WAV, aantal illegaal tewerkgesteld

| Soort activiteit | Aantal gestarte zaken | | | Zaken met 1 of meer boeterapporten | | | Aantal illegaal tewerkgesteld | | |
|--------------------------|-----------------------|--------------|-------------|------------------------------------|-------------|-------------|-------------------------------|-------------|-------------|
| | 2007 | 2006 | 2005 | 2007 | 2006 | 2005 | 2007 | 2006 | 2005 |
| Interventieteams | 3368 | 1975 | 1395 | 549 | 433 | 341 | 761 | 816 | 682 |
| AI projecten | 6400 | 7573 | 5913 | 939 | 1490 | 1394 | 1323 | 3124 | 3157 |
| Meldingen | 1163 | 1478 | 1325 | 514 | 584 | 466 | 810 | 1538 | 817 |
| Alle activiteiten | 10931 | 11026 | 8633 | 2002 | 2507 | 2201 | 2894 | 5478 | 4656 |

Uit bovenstaande tabel blijkt, dat het aantal inspecties in 2007 ongeveer gelijk is aan dat in 2006. Het aantal inspecties waarbij een overtreding van de WAV werd geconstateerd is echter afgenomen van 2.507 tot 2.002. Werd in 2006 nog bij 23% van de inspecties een overtreding gesignaleerd, in 2007 was dat percentage gedaald tot 18%. Dit hangt samen met de invoering van het vrije verkeer van MOE-landers halverwege 2007. Maar ook de consequente handhaving door de AI en de hoge boetes die bij een overtreding worden opgelegd hebben een bijdrage geleverd aan deze positieve ontwikkeling. Het gemiddeld aantal ingezette inspecteurs in 2005 bedroeg 155, in 2006 171 en in 2007 166.

Het merendeel van de inspecties van de AI heeft in 2007 plaatsgevonden in de sectoren horeca en detailhandel, gevolgd door de uitzendbranche, de land- en tuinbouw en de bouw. In deze sectoren is het risico van illegale tewerkstelling groter dan in andere sectoren. In de horeca is vanaf 2006 de inspectiedruk verhoogd bij de Chinese horeca en overige buitenlandse eetgelegenheden. Eind 2006 daalde het aantal inspecties waarbij een overtreding van de WAV werd geconstateerd al van 50% van het totaal aantal inspecties in de sector naar 33%. In 2007 zette de daling in deze sector zich door naar 29%. Ook bij de overige buitenlandse restaurants is de situatie verbeterd (bij 23% van de inspecties overtredingen in 2006, bij 16% in 2007).

In de land- en tuinbouw komen steeds minder overtredingen voor. Vooral hier zijn de effecten van het vrije verkeer zichtbaar. Maar ook de voortdurende inspecties van de AI en de inspanningen van de sector zelf op het gebied van personeelsvoorziening, lijken hun vruchten af te werpen. In 2008 zal de AI haar aandacht in deze sector vooral richten op onderbetaling van werknemers.

De AI heeft in 2007 minder inspecties in de bouw verricht dan voorheen. Dit had te maken met het grote aantal werknemers uit de MOE-landen in deze sector, die hier nu vrij mogen werken. Het relatieve aantal geconstateerde overtredingen blijft echter relatief hoog in vergelijking met die in andere sectoren. Dat lijkt veroorzaakt te worden door een toename van werknemers met een Chinese en met een Bulgaarse nationaliteit. Voor hen moet een werkgever wel een tewerkstellingsvergunning hebben. De AI blijft daarom alert op overtredingen in deze sector.

In 2006 is de AI begonnen met inspecties in de detailhandel. Deze zijn vooral gericht op detailhandel in niet-westerse producten omdat het risico op illegale tewerkstelling daar groter is dan gemiddeld. Bij een kwart van de geïnspecteerde bedrijven is vorig jaar een overtreding van de WAV geconstateerd. Omdat dit vrij hoog is, zal de AI ook in 2008 veel aandacht aan deze sector besteden.

Bij de aanpak van malafide uitzendbureaus boekt de AI het beste resultaat met de controles die beginnen bij een inlenend bedrijf. De AI boekt het beste resultaat bij de controles die beginnen bij een inlenend bedrijf. In 2007 is het aantal overtredingen bij niet-gecertificeerde uitzendbureaus (bij 16 % van het aantal gecontroleerde bedrijven werd een overtreding geconstateerd) licht hoger dan bij gecertificeerde uitzendbureaus (13%). Ook ging het bij gecertificeerde uitzendbureaus vaker om administratieve overtredingen en niet om illegale tewerkstelling. Bij de niet-gecertificeerde uitzendbureaus was dat eerder omgekeerd.

Bestuursrechtelijke afdoening

In 2007 zijn in het kader van de WAV 2936 boetes opgelegd voor een totaalbedrag van bijna €49 miljoen. Daarnaast zijn 9 processen-verbaal bij het OM aangeboden. Dit aantal is sterk verminderd na de invoering van de bestuurlijke boete. Alleen bij recidive is het noodzakelijk om door middel van een proces-verbaal zaken voor te leggen aan het OM.

Vanaf de invoering van de bestuurlijke boete in de WML in mei 2007 heeft de AI de WAV-inspecties gecombineerd met onderzoeken naar naleving van de WML. Sindsdien zijn in 2007 vier overtredingen van de WML geconstateerd. Deze zaken zijn inmiddels beboet. De meeste in 2007 gestarte WML zaken leiden pas in 2008 tot constatering van overtreding en afdoening. Onderbetaling blijkt namelijk niet gemakkelijk op te sporen en te bewijzen.

In bijna 50 % van de opgelegde boetes op grond van de WAV gaat men in bezwaar, terwijl de capaciteit voor de behandeling ervan in eerste instantie was gebaseerd op een aanname van 40 %. Dit heeft tot achterstand in de behandeling van de bezwaarschriften per eind 2006 geleid. Door projectmatig extra capaciteit in te zetten heeft de AI de groei in de achterstanden omgebogen. Eind 2007 was de achterstand licht lager dan eind 2006. De extra inzet gekoppeld aan een structureel hogere basiscapaciteit wordt in 2008 gecontinueerd om eind 2008 de termijnen van de behandeling van bezwaarschriften terug te brengen.

De Tweede Kamer heeft eind 2007 gevraagd naar de opbrengsten bij een uitbreiding van de capaciteit van de AI (met 1 fte).

Het gaat hierbij om het deel van de AI dat belast is met de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV). De gemiddelde boeteopbrengst per inspecteur kan worden geraamd op €130.000. Dit is geen vast jaarlijks bedrag. De boeteopbrengst is namelijk afhankelijk van de omvang van de illegale tewerkstelling en onderbetaling en de controleresultaten. Mede als gevolg van het vrij verkeer van werknemers uit de Midden- en Oost-Europese EU-lidstaten neemt de geconstateerde illegale tewerkstelling in omvang af. Als deze ontwikkeling zich voortzet, zal dit leiden tot een lagere boeteopbrengst. Ook de omvang van de inspectiecapaciteit speelt een rol bij de berekening van de gemiddelde opbrengst. Een wijziging van de inspectiecapaciteit zal tevens leiden tot een andere gemiddelde opbrengst. Tot slot is de notie van belang dat een effectieve handhaving van de wet ook indirecte opbrengsten genereert in de vorm van minder verdringing van werkzoekend arbeidsaanbod en meer premie- en belastinginkomsten. Deze laatste inkomsten zijn niet meegerekend in de eerder genoemde opbrengst per FTE.

4.4 Samenvattende conclusie

In 2007 zijn de voor dat jaar voorgenomen maatregelen die beogen de arbeidsmarktfraude te doen afnemen, gerealiseerd of in ontwikkeling genomen. Een nieuw instrument in de bestrijding van arbeidsmarktfraude is de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving van de WML in mei 2007. Het toezicht op de naleving van de WML geschiedt via gecombineerde WAV/WML controles. Als tijdens de controle indicaties van onderbetaling naar voren komen, wordt een separaat WML-onderzoek gestart. In de tweede helft van 2007 is gewerkt aan het verder ontwikkelen van het handhavingsbeleid aan de hand van in de praktijk aangetroffen situaties. Voor de WML is de handhaving arbeidsintensiever dan de WAV. Daarom wordt het aantal formatieplaatsen voor handhaving van de WAV/WML in 2008 met 24 uitgebreid. Van belang voor de handhaving van de WAV is de invoering van de medewerkingsplicht geweest. Dankzij dit instrument heeft de AI in een aantal gevallen toch een boete voor een overtreding van de WAV kunnen opleggen, omdat alsnog kwam vast te staan dat sprake was van illegale tewerkstelling of omdat de betrokken werkgever niet meewerkte aan het vaststellen van de identiteit van een werkend aangetroffen persoon. Over het geheel genomen lijkt de illegale tewerkstelling in omvang te zijn afgenomen. Deze tendens is al in 2006 ingezet. Van invloed daarop is de invoering van het vrije werknemersverkeer uit de MOE-landen, maar ook de consequente handhaving van de WAV door de AI en de hoogte van de

5. Sociale verzekeringen en re-integratie

5.1 Inleiding

De socialezekerheidswet- en regelgeving bieden uitkeringsgerechtigden inkomensbescherming bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en bevorderen arbeidsparticipatie. Tevens bieden zij voorzieningen voor de oude dag en voor nabestaanden, alsmede een tegemoetkoming in de kosten voor kinderen. Deze doelstellingen brengen naast rechten ook plichten met zich mee. Die verplichtingen moeten ervoor zorgen dat de beschikbare middelen gericht worden ingezet en terecht komen bij die mensen die er recht op hebben.

De handhavingsinspanningen richten zich specifiek op de verplichtingen om informatie te verstrekken, zodat de uitvoeringsorganisaties het recht op een uitkering kunnen vaststellen. Bij de werknemersverzekeringen richten de handhavingsinspanningen zich daarnaast ook op de re-integratieverplichting, omdat werk boven inkomen gaat.

Paragraaf 5.2 geeft de stand van zaken weer van de maatregelen uit het Handhavingsprogramma 2007-2010. De paragrafen 5.3 tot en met 5.5 gaan in op de handhavingsprestaties van de uitvoeringsorganisaties, het CWI, het UWV en de SVB. In paragraaf 5.6 is een samenvattende conclusie opgenomen.

5.2 Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010

Meer aandacht handhaafbaarheid nieuwe wet- en regelgeving in de praktijk

De herijking van handhaving en de roep om deregulering heeft ertoe geleid dat SZW in 2007 heeft gezien of de vele plichten in de geldende werknemersverzekeringswetten en de daarbij behorende regelgeving zijn te handhaven door het UWV.

Hieruit is gebleken dat de medewerkers van het UWV van mening zijn dat de wetten en regels van SZW zoals die in 2007 golden, uitvoerbaar en handhaafbaar waren. Verder is gebleken dat het UWV de wetten en regels van SZW eenduidig in uitvoeringsbesluiten en werkinstructies heeft opgenomen volgens de doelstellingen. De conclusies uit het onderzoek hebben niet geleid tot aanpassing van de kernbepalingen per wet. Wel zijn er diverse beleidsinhoudelijke en/of uitvoeringstechnische aandachts- en verbeterpunten uit voortgevloeid. Een aantal daarvan heeft geleid tot wetswijziging of aanpassing van beleidsregels. Het gaat bijvoorbeeld om een aanpassing van de boetebedragen in de uitvoeringsinstructies in lijn met de wet. De uitvoeringstechnische aandachts- en verbeterpunten zijn onder de aandacht van het UWV gebracht.

Uniformering sancties sociale verzekeringen

In het Vervolgactieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving 2006-2007 is aangekondigd dat de mogelijkheden worden onderzocht voor uniformering van de regelgeving over sancties in de werknemers- en volksverzekeringswetten in een nieuw maatregelenbesluit dat op beide terreinen van toepassing moet zijn.

Per 1 mei 2008 is het nieuwe Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten in werking getreden. Het besluit bevat nadere regels over de hoogte en duur van de sancties in zowel de werknemers- als de volksverzekeringswetten. De verwachting is dat een uniform en transparant stelsel van sancties ook een preventief effect zal hebben.

Doorontwikkelen klant- en risicoprofielen (UWV)

Het UWV gebruikt klant- en risicoprofielen om gerichte interventies te plegen afgestemd op het individuele profiel van de klant. Een voorbeeld is de Toets Nalevingsbereidheid uit het ANKER-model (Analyse van Kansen en Risico's waarmee kenmerken van cliënten

geanalyseerd kunnen worden voor de inzet van re-integratie-instrumenten op maat). Deze aanpak is betrekkelijk nieuw. Het is nodig onderzoek te verrichten naar de werking van klantprofielen en het effect van interventies. Het uitgangspunt daarbij is de veronderstelling dat meer gerichte controles onder risicogroepen een preventieve werking hebben. Het CWI heeft een systeem SONAR van gegevens van klanten die worden begeleid naar werk, dat ook geschikt is gemaakt voor het gebruik door re-integratiecoaches van het UWV. Het CWI en het UWV maken op deze wijze alvast gebruik van elkaars klantgegevens en kennis. Het gezamenlijk gebruiken van dit systeem ondersteunt een meer geïntegreerde dienstverlening aan de klant. De uitrol van SONAR is volgens planning verlopen. Vanaf begin juli 2007 werken alle vestigingen van het UWV met SONAR. Het UWV heeft eveneens in drie pilots “risicogestuurde handhaving” geëxperimenteerd met de directe en snelle inzet van een fraude-inspecteur bij de aanvraag van een WW-uitkering. De fraude-inspecteur wordt ingezet als de CWI-inspecteur of de UWV-re-integratiecoach hierom verzoekt bij klanten waarvan uit voormelde Toets Nalevingsbereidheid is gebleken dat zij een verhoogd risico vormen op het indienen van een onterechte uitkeringsaanvraag. Het blijkt dat van dit soort inspecties ook een preventieve werking uitgaat, onder meer omdat klanten een onterechte aanvraag intrekken. In 2008 wordt landelijke implementatie van deze werkwijze afgerond. UWV heeft verder onderzocht of het mogelijk is om de Toets Nalevingsbereidheid, die voor de Poortwachertoets WW is ontwikkeld, uit te breiden voor cliënten met een WIA-, Wajong- of WAO- uitkering. Het blijkt dat de toets ook kan worden ontwikkeld voor de andere klantpopulaties.

Training “risicogericht controleren”

In het Handhavingsprogramma 2007-2010 is een interne stimuleringsregeling bij het UWV aangekondigd voor trainingen in het gebruik van het ANKER-model. Deze trainingen zijn bedoeld voor re-integratie-coaches, klantadviseurs en mentoren die in de praktijk te maken krijgen met klantgericht handhaven en het opstellen van risicoprofielen. Een ander belangrijk aspect is het leren aanspreken van cliënten op hun gedrag en het hanteren van conflictmijdende stijlen van bejegening.

UWV is reeds gestart met het organiseren van dergelijke trainingen. In de trainingen wordt eveneens aandacht besteed aan documentherkenning, gerichte voorlichting, de UWV-handhavingvisie, alsook de instructie over het toepassen van de Toets Nalevingsbereidheid en het risicogericht handhaven. Voor frontofficefuncties zijn ketencompetenties ontwikkeld om te komen tot een gemeenschappelijke klantbenadering.

Poortwachertoets (CWI)

De zogeheten Poortwachertoets is ingevoerd vanaf 1 januari 2007. De Poortwachertoets wordt uitgevoerd door zowel de re-integratiecoach van het UWV als door de adviseur W&I van CWI. Bij deze toets wordt na drie maanden werkloosheid beoordeeld of de klant zich voldoende heeft ingespannen om aan werk te komen. Het CWI en het UWV maken afspraken met uitkeringsgerechtigden over de activiteiten die zij in de eerste periode van werkloosheid moeten ondernemen, over de ondersteuning door hun contactpersoon en over de momenten waarop met de werkzoekende de voortgang besproken wordt.

Na uiterlijk drie maanden vindt de toets plaats, waarbij de inspanningen van de werkzoekende en de geboden dienstverlening worden geëvalueerd. Als blijkt dat de werkzoekende zich niet aan de gemaakte afspraken heeft gehouden, kan de contactpersoon van het CWI het UWV daarvan schriftelijk op de hoogte stellen met een kennisgeving. Een kennisgeving in de zin van de Poortwachertoets is een beslissing tot het opleggen van een sanctie. In 2007 zijn 875 kennisgevingen geregistreerd. In 32 zaken is er vanwege onvoldoende zekerheid over de

exacte toedracht afgezien van het opleggen van een sanctie. Er zijn 843 maatregelen na het toepassen van de Poortwachterstoets opgelegd.

Fraude melden via internet (UWV)

Het UWV is in 2007 begonnen met de ontwikkeling van een dossier op het thema “controle/naleving” op de site www.uwv.nl. Het UWV heeft een digitaal fraudeformulier ontwikkeld. Dit digitale fraudeformulier is vanaf het tweede kwartaal 2007 op www.uwv.nl beschikbaar gekomen. Iedereen, inclusief de eigen medewerkers van het UWV of medewerkers, die bij andere instanties werken, kunnen met behulp van het digitale fraudeformulier, melding maken van regelovertreding.

Samenwerking ketenpartners

In het Suwi-Ketenprogramma 2007 is vastgelegd dat handhaving in de keten risicogestuurd wordt. Dit houdt in dat klanten die de regels in acht nemen niet onnodig zullen worden geconfronteerd met extra strenge en intensieve controles van gegevens en gedrag. Klanten die de regels niet in acht nemen, zullen - zoals altijd - op hun gedrag worden aangesproken.

Melden controleresultaat aan gecontroleerde(UWV)

Een klant van het UWV wordt niet standaard geïnformeerd over de resultaten van een bureauonderzoek of een huisbezoek, tenzij er een overtreding of andere bijzonderheden zijn geconstateerd. Het UWV was aanvankelijk van plan om alle klanten te informeren over de controleresultaten. Dit zou immers een positieve invloed kunnen hebben op de controlebeleving onder klanten en het zou ook klantgericht kunnen zijn. Nadere analyse heeft echter geleerd dat aan een dergelijke massale mailing zwaarwegende juridische bezwaren kleven. Een tussentijds bericht zou namelijk verkeerde verwachtingen kunnen wekken en daarnaast kunnen leiden tot onrust, procedures en klachten. Het UWV heeft daarom van deze opzet afgezien.

In plaats daarvan heeft het UWV – gericht op enkele bijzondere doelgroepen – in diverse media aandacht besteed aan het feit dat het UWV via bestandskoppelingen in staat is verzwegen inkomsten of activiteiten op te sporen. Ook op de internetsite van het UWV komt hierover meer informatie.

Daarnaast is het UWV in een drietal pilots in Amsterdam, Zwolle en Eindhoven, begonnen met het informeren van alle gecontroleerde klanten. Het UWV benadert klanten telefonisch wanneer uit dossieronderzoek een mogelijke regelovertreding in het kader van “witte fraude” is afgeleid. Het UWV verifieert dan de informatie met de klant. Ook belt het UWV klanten vooraf op, wanneer er een overtreding is geconstateerd, om uitleg te geven over de beslissing en om eventuele vragen te beantwoorden. De reden om in de voorlichting juist extra aandacht aan het verschijnsel “witte fraude” te besteden, is dat het voor klanten een relatief eenvoudig te voorkomen overtreding is. Deze pilots worden in de tweede helft van 2008 geëvalueerd.

Aanpassen levensbewijs (SVB)

De SVB vraagt jaarlijks van haar in het buitenland wonende klanten een levensbewijs. Met het levensbewijs probeert de SVB zo goed mogelijk te controleren op in leven zijn, burgerlijke staat, leefvorm en gezinssamenstelling van uitkeringsgerechtigden die in het buitenland wonen.

In 2006 heeft de SVB onderzocht waar aanpassingen nodig en mogelijk zijn in het levensbewijs zelf en in de situaties die met het levensbewijs gecontroleerd worden.

5.3 Uitvoeringsprestaties Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)

Als partner in de keten van werk en inkomen behandelt het CWI de aanvragen voor een uitkering op grond van de WW, WWB, IOAW en de TW. In dat kader controleert het CWI de door de aanvrager verstrekte gegevens (o.a. identiteitsgegevens) op juistheid en volledigheid.

De gegevens en eventueel geconstateerde onregelmatigheden daarin worden door het CWI vervolgens doorgegeven aan de betreffende uitkeringsinstantie (het UWV c.q. een gemeente), die kan beoordelen of de betrokkene recht heeft op een uitkering en/of eventueel een sanctie opgelegd dient te krijgen als gevolg van het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens.

Indien een uitkering uit hoofde van de WW, IOAW of TW wordt toegekend heeft CWI, zolang de uitkering duurt, de volgende handvingtaken:

- 1 preventie (voorkomen dat de betrokkene een aan de uitkering verbonden wettelijke verplichting overtreedt);
- 2 controle (nagaan of de betrokkene zich aan zijn verplichtingen houdt). CWI meldt een geconstateerde overtreding aan de betreffende uitkeringsinstantie die vervolgens actie onderneemt.

De handhavingactiviteiten van het CWI waren er ook in 2007 op gericht om:

- 1 de identiteit van de klant vast te stellen;
- 2 klanten goed te informeren over de rechten en plichten die verbonden zijn aan de door de ketenpartners geboden dienstverlening;
- 3 oneigenlijk beroep op een uitkering te voorkomen en te signaleren;
- 4 het stimuleren van de inspanningsverplichting werkzoekende om zo snel mogelijk in eigen levensonderhoud te voorzien.

Preventie

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

Preventiequote WW

In 2007 hebben ca. 282.500 werkzoekenden zich gemeld voor een aanvraag WW. Door de actieve rol van het CWI zijn er 68.000 werkzoekenden niet overgedragen aan het UWV waardoor zij geen beroep hoefden te doen op een WW-uitkering. Het CWI leverde hiermee een forse besparing op de uitkeringslasten WW.

De realisatie van de preventiequote WW (24,1%) komt in 2007 boven de streefwaarde van 19% uit.

Preventiequote WWB

In 2007 hebben zich ca. 134.500 werkzoekenden gemeld voor een aanvraag WWB. Door de actieve rol van CWI hebben bijna 75.000 werkzoekenden uiteindelijk geen beroep gedaan op de WWB. Met deze inspanningen heeft CWI een bijdrage geleverd aan de besparingen op de uitkeringslasten en de gemeentelijke budgetten die bedoeld zijn voor re-integratie. De preventiequote WWB bedraagt in 2007 55,8 % bij een streefwaarde van 50 %. In 2006 bedroeg dit 53,1%.

Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen

Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) stimuleert de samenwerking en communicatie tussen gemeenten, het CWI, het UWV en de SVB. Deze organisaties zijn de ketenpartners op het terrein van werk en inkomen. Het BKWI faciliteert de elektronische gegevensuitwisseling tussen ketenpartners met behulp van het Suwinet. Deze gegevensuitwisseling wordt door ketenpartners o.a. aangewend voor handhaving.

Het jaar 2007 heeft voor het BKWI op het terrein van handhaving vooral gestaan in het licht van de doorontwikkeling van Suwinet-Inkijk naar een Digitaal Klant Dossier (DKD). Via het DKD wisselen het UWV, het CWI, en gemeenten elektronisch werk- en inkomensgegevens van hun klanten met elkaar uit. Het DKD levert o.a. een bijdrage aan de rechtmatigheidscontrole bij de SUWI-partijen. Naast de aansluiting van een aantal nieuwe bronnen en afnemers is een aantal hulpmiddelen voor zowel burger als professional ontwikkeld en toegevoegd.

Implementatie DKD

In 2007 is voor de gemeenten een implementatiecampagne ontwikkeld. Dit is in het vierde kwartaal uitgevoerd.

De implementatiecampagne heeft ertoe geleid dat per ultimo 2007:

- 1 304 gemeenten elektronisch gegevens leveren aan het DKD (80% van de bijstandspopulatie);
- 2 In 99% van de regio's ketenpartijen afspraken hebben gemaakt over het in gebruik nemen van internetklantdiensten, hergebruik van elkaars gegevens en terugmelding van fouten;
- 3 40 gemeenten de elektronische correctie- en terugmeldservice in gebruik hebben genomen.

5.4 Uitvoeringsprestaties Sociale Verzekeringsbank

De SVB zorgt voor de uitvoering van onder meer de AOW, de ANW en de AKW.

Met de SVB zijn voor 2007 twee handavingsprestatie-indicatoren afgesproken met betrekking tot de mate van bekendheid met de plichten en de mate van afdoening van fraudesignalen.

Daarnaast zijn drie kengetallen afgesproken namelijk 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.

Preventie

Met preventie begint het bevorderen van optimaal nalevingsgedrag van de klanten. Hiervoor is in de eerste plaats nodig dat klanten weten wat hun verplichtingen zijn en wat de gevolgen zijn als ze niet voldoen aan die verplichtingen.

Ten aanzien van preventie onderneemt de SVB de volgende activiteiten:

- 1 de wetgever wijzen op de handavingsaspecten bij nieuwe of gewijzigde wetgeving
- 2 voorlichting aan (toekomstige) SVB-klanten en een breder publiek
- 3 bevorderen van de fraude-alertheid van het uitvoeringsproces en de SVB-medewerkers

De SVB kan fraude voorkomen door ervoor te zorgen dat mogelijke fraude tijdig gesignaleerd wordt. Medewerkers moeten alert zijn op fraude, maar ook de inrichting van het uitvoeringsproces moet zodanig zijn dat fraude voorkomen wordt of zo snel mogelijk ontdekt wordt.

Om de fraude-alertheid van de medewerkers te bevorderen krijgen zij regelmatig voorlichting van de sociaal rechercheurs die ook de resultaten van fraude-onderzoeken terugkoppelen naar de medewerker die het fraudesignaal heeft gegeven. In het kader van “Tien voor service” zijn leercirkels ingericht; handhaving en fraudealertheid maken hier onderdeel van uit.

Hieronder zijn prestatie-indicatoren weergegeven aan de hand waarvan het Ministerie van SZW kan bewaken dat de SVB voldoende informatie verschaft aan haar klanten.

Tabel 5.1 Prestatie-indicatoren en realisatie bekendheid met verplichtingen

| Prestatie-indicatoren 2007 | Streefwaarden 2007 | Realisatie 2007 |
|-------------------------------------|--------------------|-----------------|
| AOW samenwonen/inkomen | 60% | 88% resp. 81% |
| ANW samenwonen/inkomen | 60% | 92% resp. 96% |
| AKW inkomen resp. einde studie kind | 60% | 97% resp. 77% |

Controle

Mocht er ondanks de preventieve maatregelen fouten worden gemaakt, dan worden die opgemerkt door aanvullende onderzoeken.

Op basis van de risico's die voortvloeien uit de analyses en de in de praktijk gebleken risico's heeft de SVB een aantal structurele controles en verificaties ingevoerd op:

- Inkomen (AOW/Anw)
- Leefvorm (AOW/Anw)
- Uitwonende/studerende kinderen (AKW)
- Uitkeringen verstrekt aan in het buitenland wonende klanten

Controle in Nederland

Controle op de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen vindt plaats door zowel het uitwisselen van gegevens met een aantal instanties als via gerichte controles op inkomen en leefvorm.

Gegevensuitwisseling

Door het uitwisselen van gegevens met andere instanties kan de SVB haar gegevens controleren zonder haar klanten lastig te vallen. De SVB wisselt gegevens uit met Nederlandse instanties zoals de Belastingdienst, de GBA en de IB-Groep.

Daarnaast kunnen instanties en burgers spontaan signalen afgeven over (mogelijke) onrechtmatigheden. Dergelijke signalen kunnen direct bij de SVB binnenkomen maar ook bij het Meldpunt M (Meld Misdaad Anoniem). Het aantal bij de SVB via meldpunt M ontvangen signalen is beperkt.

Jaarlijkse controle op inkomen (AOW/Anw)

Jaarlijks controleert de SVB het inkomen van de partners van AOW-gerechtigden met een partnertoeslag en van personen aan wie een Anw-nabestaandenuitkering is toegekend. Dit gebeurt alleen als de klant zelf in de voorgaande 14 maanden geen inkomenswijziging heeft doorgegeven. De SVB informeert dan bij de klant naar het actuele inkomen en vraagt naar bewijsstukken daarvan.

In 2007 heeft SVB 41.758 AOW-uitkeringen onderzocht; 66,5% van de onderzochte uitkeringen is ongewijzigd gebleven, in 30,6% van de gevallen is de uitkering achteraf verlaagd en in 2,9 % van de gevallen is de uitkering achteraf verhoogd.

Bij de controle op Anw met inkomen zijn in 2007 21.433 uitkeringen onderzocht; in 36,6% van de gevallen is de uitkering niet gewijzigd, in 32,5% van de gevallen is de uitkering verlaagd, in 4,1% van de gevallen is de uitkering verhoogd.

In vergelijking met voorgaande jaren is er zowel bij de AOW als bij de Anw sprake van een toename van het aantal verlaagde uitkeringen. De SVB beziet deze ontwikkeling in samenhang met de gegevensuitwisseling met de Belastingdienst.

Steekproefonderzoeken op samenwonen (AOW/Anw)

De SVB controleert steekproefsgewijs of alleenstaande AOW'ers en Anw'ers inderdaad alleen wonen, zo mogelijk door huisbezoek waarbij met de klant een vragenformulier wordt doorgenomen. In 2007 heeft de Centrale Raad van Beroep geoordeeld dat dit type huisbezoek is toegestaan als de klant toestemming heeft gegeven op basis van informatie over de achtergrond van het huisbezoek. Verder moet er spontaan en uitdrukkelijk op worden gewezen dat het weigeren van toestemming geen directe gevolgen voor de uitkering heeft. Toestemming mag niet afgedwongen worden door te dreigen met stopzetting van de uitkering.

Opsporing

Het aantal afgesloten fraudeonderzoeken was in 2007 met 3659 stuks lager dan de 4447 onderzoeken die in 2006 werden afgesloten. In 2005 waren dit 3480 onderzoeken. Het aantal fraudeonderzoeken is van verschillende factoren afhankelijk, bijvoorbeeld van het aantal externe signalen. Niet vast te stellen is waarom dit aantal fluctueert. Voor 2007 geldt daarnaast dat de SVB te maken had met een tijdelijke stopzetting van huisbezoeken. In een groot aantal gevallen bleek er geen sprake te zijn van fraude. Het totale schadebedrag in 2007 bedroeg €8 miljoen. Dit was

€7,6 miljoen in 2006. Dit betrof 286 fraudezaken in 2007 waarbij 474 personen waren betrokken en 291 fraudezaken (491 personen) in 2006.

In 2007 blijkt dat 74% van de afgeronde onderzoeken betrekking had op samenwonenonderzoeken (62% in 2006) en 15% betrekking had op fraude in verband met niet-gemelde wijzigingen in inkomen. Dit was 28% in 2006.

Als gevolg van fraudeonderzoek op het gebied van de sociale zekerheid is de volgende opbrengst gegenereerd door de SVB €8.039.146. Omgerekend per rechercheur is dit € 143.556.

Afdoening

Afdoening door aangifte bij het Openbaar Ministerie

In 2007 is wederom een Handhavingsarrangement gesloten tussen SZW en het Openbaar Ministerie. Daarin zijn afspraken voor 2007 vastgelegd over aantallen en soorten aangiften, procedures en behandelingstermijnen.

De SVB heeft 474 processen-verbaal aan het OM aangeleverd en zat daarmee dicht tegen het maximum afgesproken aantal, 500. Het aanleveren van minder processen-verbaal hangt samen met een geringer aantal fraudeonderzoeken. Dit is mede het gevolg van de door de SVB ingevoerde werkwijze die erop gericht is om de hoogte van de schadebedragen zoveel te beperken. In deze werkwijze wordt door de serviceteams, die in het kader van de reorganisatie SVB10 zijn ingesteld, sneller op fraudesignalen gereageerd. Het gevolg hiervan is dat het fraudeonderzoek eerder kan worden uitgevoerd en bij eventuele geconstateerde fraude de aangiftegrens minder vaak wordt overschreden.

Deze ontwikkelingen zijn in de eerste helft van 2007 al zichtbaar geworden.

In 2007 heeft de SVB voor het eerst ervaring opgedaan met de taak om voor een aantal gemeenten de WWB-uitkering aan 65-plussers uit te voeren. Er waren geen aangiften die uitsluitend WWB betroffen. Er was 1 aangifte waarin sprake was van een combinatie AOW/WWB.

Afdoening met een bestuursrechtelijke sanctie en/of andere reactie

De voor 2007 afgesproken prestatie-indicator was minimaal 95% afdoening. De SVB heeft deze norm gehaald.

Incassoratio

Dit is de mate waarin ingestelde terugvorderingen en opgelegde boeten daadwerkelijk door de SVB geïncasseerd werden. De cijfers betreffen incasso's die in 2007 volledig afgeboekt zijn. Voor de AOW, Anw en AKW waren deze percentages respectievelijk 95,4%, 92,1% en 90,4%. De ratio is iets toegenomen ten opzichte van 2006. In 2006 was met de SVB afgesproken een prestatie-indicator van 90%.

5.5 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

Het UWV voert de werknemers-verzekeringswetten uit. Het handhavingsbeleid van het UWV is gericht op het bevorderen van de spontane naleving van regels en het tegengaan van oneigenlijk gebruik en misbruik. De nadruk ligt op preventie.

De aansturing van het handhavingsbeleid vindt plaats op basis van vooraf met het Ministerie van SZW overeengekomen prestatie-indicatoren. Voor 2007 waren de prestatie-indicatoren:

- 1 de mate waarin uitkeringsgerechtigden bekend zijn met rechten en verplichtingen dient minimaal 75% te zijn, en
- 2 de afdoening van fraudegevallen dient minimaal 95% te bedragen.

Preventie

Met preventie begint het bevorderen van het nalevingsgedrag van klanten. Hiervoor is het van belang dat de klanten bekend zijn met hun plichten. De bekendheid van de klanten van het UWV met verplichtingen is vrijwel gelijk aan die in 2006: gemiddeld is ruim 85% bekend met de relevante regels. Dit is ruim boven de afgesproken norm van 75%. In 2006 was dit 84%.

In 2007 is voor het eerst ook onderzoek gedaan onder klanten met een Wajong- en Ziektewetuitkering. Onder Wajong-gerechtigden blijkt de bekendheid met verplichtingen het laagst (73%). Het UWV heeft de voorlichting aan Wajong-gerechtigden verbeterd.

Om de regelkennis van de klanten te verhogen heeft het UWV vanaf 1 juli 2007 experimenten uitgevoerd met voorlichtende huisbezoeken aan klanten van wie volgens speciaal ontwikkelde risicoprofielen wordt verwacht dat zij over een relatief geringe regelkennis beschikken. Het UWV verwacht de experimenten in het eerste kwartaal van 2008 te evalueren.

Hieronder zijn prestatie-indicatoren weergegeven aan de hand waarvan het Ministerie van SZW kan bewaken dat het UWV voldoende informatie verschaft aan haar klanten.

Tabel 5.2 Prestatie-indicatoren en realisatie bekendheid met verplichtingen

| Prestatie-indicatoren 2007 | Streefwaarden 2007 | Realisatie 2007 |
|---------------------------------|--------------------|-----------------|
| WW Opgave/inkomsten uit arbeid | 75% | 86% |
| WAO Opgave/inkomsten uit arbeid | 75% | 87% |

Controle

Om de controlebeleving van de klanten te verhogen voert het UWV vanaf 1 juli 2007 telefonische controles uit. Bij een telefonische controle onderzoekt het UWV of de klant de regels kent en hij zich hieraan houdt. De klant kan verschillende vragen verwachten, bijvoorbeeld of hij naast zijn uitkering werkt of vrijwilligerswerk doet, en of hij dat heeft doorgegeven. In 2007 zijn conform planning 40.000 telefonische controles verricht. De klanttevredenheid over de telefonische controles is in 2008 via een enquête onderzocht. Over de resultaten zal in de Rapportage over 2008 worden gerapporteerd.

Een tweede instrument om de controlebeleving onder de klanten te verhogen is het afleggen van huisbezoeken. In 2007 heeft het UWV 21.870 huisbezoeken afgelegd. Dit is minder dan de doelstelling van 25.000. Dit hangt samen met het onverwacht grote aanbod aan reguliere fraudeonderzoeken waarvoor inspectie en/of opsporingscapaciteit nodig was (3.600 onderzoeken meer dan begroot). Deze fraudeonderzoeken krijgen prioriteit op grond van hun hogere trefkans.

Klanten schatten de controlekans iets hoger in dan in 2006: 89% denkt neutraal tot positief over de kans dat ze gecontroleerd worden. In 2006 bedroeg dit 87%.

Resultaten

- 1 UWV heeft 23.500 uur besteed aan de diverse interventieteams. Dit is iets lager dan de doelstelling van 25.000 uur. Het voor het UWV in dit verband vastgestelde benadelingbedrag gemoeid met uitkeringsfraude bedraagt €0,6 miljoen.
- 2 Het aantal uitgevoerde administratieve controles is 128.000. Dat is minder dan de geplande 150.000, omdat het UWV als gevolg van de problemen met de Polisadministratie minder onderzoekswaardige signalen over samenloop van uitkering en dienstverband ontving.

Opsporing

In 2007 zijn er nieuwe vormen van detectie ingevoerd, zoals de uitwisseling van gegevens met de Belastingdienst over samenloop tussen uitkering en zelfstandigenaftrek. Het team Digitaal Opsporen heeft in 2007 ruim 200 onderzoekswaardige fraudemeldingen gegenereerd. Daarnaast heeft het UWV het in 2007 voor burgers mogelijk gemaakt om op een laagdrempelige manier aangifte te doen van mogelijke fraude via een digitaal meldformulier op www.uwv.nl. Verder is gebleken dat het nuttig is om consequent aandacht te vragen voor fraudealertheid en dat het instellen van een centraal meldpunt voor (fraude)meldingen een positieve invloed heeft op het aantal meldingen. Dit blijkt namelijk uit het aantal signalen dat het centraal meldpunt maandelijks ontvangt: in 2003 bedroeg dit gemiddeld 60 signalen en in 2007 is dat aantal inmiddels opgelopen tot 440 signalen per maand.

Als gevolg van fraudeonderzoek op het gebied van de sociale zekerheid is de volgende opbrengst gegenereerd door het UWV €38,7. Dit bedrag bestaat voor €35,7 miljoen uit

regulier terugvordering, €0,7 miljoen uit internationale opbrengst en voor €2,3 miljoen uit betaalde boetes. Omgerekend per onderzoeker is dit €180.841.

Themateams

Naast structurele risicoanalyses en bestandsvergelijkingen maakt het UWV ook gebruik van zogeheten 'themateams' om maatschappelijk relevante fraudefenomenen aan te pakken. In 2007 heeft een van deze themateams, genaamd het themateam 'Schijn Bedriegt', onderzoek gedaan naar dienstverbanden die op papier worden aangegaan maar waarbij de arbeid door iemand anders wordt verricht. Dit kunnen illegale vreemdelingen zijn of uitkeringsgerechtigden die de schijn willen wekken dat een ander dan zij inkomsten uit arbeid heeft, zodat de persoon op wiens naam wordt gewerkt aanspraak kan gaan maken op een uitkering. Het themateam heeft ruim 100 processen-verbaal opgemaakt, en voor €2,7 miljoen aan uitkerings schade vastgesteld.

Afdoening

Het UWV heeft in 2007 bij het Openbaar Ministerie 743 reguliere processen-verbaal, 109 processen-verbaal uit themagericht onderzoek en 38 processen-verbaal op grond van overtreding van de Wet op de identificatieplicht ingediend (totaal 890). Hiermee voldoet het UWV ruimschoots aan de afspraken uit het Handhavingarrangement om 525 processen-verbaal bij het Openbaar Ministerie in te dienen. Zie ook paragraaf 9.4 over het Handhavingarrangement.

Het UWV wilde in 2007 tenminste 95% van de geconstateerde fraudezaken bestuurs- of strafrechtelijk afdoen. Met een gerealiseerd percentage van 96% heeft het UWV aan zijn doelstellingen voldaan. Het afdoeningspercentage ligt op hetzelfde niveau als dat in 2006. Het totaal geconstateerde benadelingsbedrag voor werknemersfraude bedraagt in 2007 €35,7 miljoen. In 2006 bedroeg dit €29,2 miljoen.

5.6 Samenvattende conclusie

Voor het ontwikkelen van effectief handhavingbeleid is er inzicht nodig in de mate waarin uitkeringsgerechtigden de hen opgelegde verplichtingen naleven en kennis hebben over de oorzaken daarvan. In samenspraak met de uitvoeringsorganisaties worden indicatoren ontwikkeld om inzichtelijk te maken wat het feitelijk niveau van naleving is. Er wordt daarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de gegevens die van de uitvoeringsorganisaties beschikbaar zijn.

Op terreinen waar de naleving mogelijk ontoereikend is, voeren het UWV, het CWI en de SVB controles uit. De selectie van de te controleren uitkeringsgerechtigden is gebaseerd op een analyse van het risico van overtredingen en op daarover ontvangen signalen. Bij de controle wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van reeds beschikbare gegevens. De in het Handhavingprogramma 2007-2010 aangekondigde beleidsmaatregelen zijn ingezet en afgerond of verkeren in de afrondingsfase.

Het Ministerie van SZW onderschrijft voorts de door de SVB en het UWV getroffen maatregelen om verbeteringen in het uitvoeringsproces aan te brengen.

De inzet op de ontwikkeling van nalevingsniveaus, de acties van de uitvoeringsorganisaties en de beleidsmaatregelen van het Ministerie van SZW, komen allemaal ten goede aan een verbeterde handhaving ter verhoging van de nalevingsniveaus. Er wordt daarbij gezocht naar een balans tussen preventieve en repressieve activiteiten.

6. Activerende bijstandsverlening

6.1 Inleiding

Het Ministerie van SZW bevordert werkgelegenheid, moderne arbeidsrelaties en een activerende sociale zekerheid. Daarbij bevordert het Ministerie van SZW dat uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk duurzaam zelfstandig kunnen voorzien in hun bestaan. Als dat niet lukt én zijn er geen andere voorzieningen, dan kan onder bepaalde voorwaarden door de gemeente een bijstandsuitkering worden verleend.

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten voeren daartoe de WWB uit. De kern van deze wet sluit bij voornoemd doel aan: werk boven inkomen.

De WWB biedt gemeenten veel ruimte voor eigen uitvoeringsbeleid en tegelijkertijd een financiële prikkel om te bevorderen dat uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien. Handhaving is een ondersteunend instrument dat ook de re-integratie doet bevorderen. Handhaving draagt er toe bij dat alleen mensen die recht hebben op een WWB-uitkering, deze ook krijgen. Voorkomen moet worden dat mensen die onterecht een beroep doen op de WWB, een uitkering ontvangen. Het voorkomen en bestrijden van uitkeringsfraude vraagt om zowel preventief als 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. Het Ministerie van SZW faciliteert en ondersteunt gemeenten bij het voorkomen en bestrijden van uitkeringsfraude in de bijstand.

6.2 Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010

Handhavingprogramma 2007-2010

Het Handhavingsprogramma 2007-2010 is in overleg met onder andere gemeenten, VNG en Divosa op interactieve wijze tot stand gekomen als een logisch vervolg op het concept Hoogwaardig Handhaven. Als centraal thema is benoemd de ‘borging’ en ‘verankering’ van dat concept in de gemeentelijke beleid- en verantwoordingscyclus. Daarnaast zijn er vier subthema’s geselecteerd te weten:

- 1 gegevensuitwisseling
- 2 samenwerking
- 3 bedrijfsvoering
- 4 aanpak zwart werk.

Om deze handhavingsthema’s de komende jaren binnen gemeenten te kunnen gaan uitvoeren is er een pakket aan samenhangende maatregelen ontworpen. Het Kabinet heeft met sociale partners en gemeenten een breed gedragen participatie-agenda afgesproken. In het bestuurlijk akkoord zijn nadere uitvoeringsafspraken vastgelegd. In het deelakkoord participatie SZW-VNG van 31 mei 2007 is o.m. de ambitie verwoord om te

komen tot een vermindering van het aantal uitkeringen met 75.000 in 2011. Om dit te kunnen realiseren is een pakket van maatregelen overeengekomen om de participatie te vergroten.

Ook het instrument handhaving heeft in dit Bestuurlijk Akkoord een plaats gekregen. De gereserveerde middelen voor het borgen en verankeren van het Programmatisch Handhaven in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk zijn aan de algemene uitkering van het Gemeentefonds toegevoegd. Zie hieronder het verslag over de uitvoering van deze maatregel.

Borgen en doorontwikkelen concept Hoogwaardig Handhaven en doorontwikkelen instrumenten Hoogwaardig Handhaven

Voor het verankeren en borgen van het zogenoemde Programmatisch Handhaven in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk (2007-2010) is eenmalig in september 2007 in totaal €36 miljoen extra toegevoegd aan het Gemeentefonds. Gekozen is voor een verdeel-systeem met een vast bedrag “aan de voet” van €40.000 voor iedere gemeente. Het resterende geld wordt verdeeld op basis van het inwonertal. Op die wijze wordt gewaarborgd dat ook kleinere gemeenten in beginsel over een voldoende substantieel bedrag beschikken om het beoogde beleidsdoel te kunnen realiseren. Met de extra middelen wordt beoogd de implementatie van het hoogwaardig handhaven in de gemeentelijke beleidscyclus te bevorderen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- 4 de vormgeving van een gemeentelijk handavingsplan, met daarin concrete doelen en meetbare prestatie-indicatoren voor gemeentelijk gebruik
- 5 in te zetten controle- en opsporingsinstrumenten
- 6 het inpassen van handhaving in de gemeentelijke datahuishouding
- 7 het inbouwen van risicosturing (scorekaarten) in de bedrijfsvoering
- 8 en deskundigheidsbevordering van medewerkers.

Met de VNG is afgesproken dat er drie keer op landelijk niveau inzicht zal worden gegeven in de (tussen) stand van de gemaakte bestuurlijke afspraken.

Pilotproject Trajectcontrole Werk en Inkomen (gemeente Utrecht).

De pilot Trajectcontrole Werk en Inkomen (TWI) is in de gemeente Utrecht opgezet vanuit de behoefte om het aantal aanvragen en verstrekte uitkeringen op een efficiënte en effectieve wijze te beheersen, waarbij de rechtmatigheid van de uitvoering geborgd is. Hierbij wordt een grote rol toegekend aan risicosturing. Het project TWI voorziet namelijk in de (door-)ontwikkeling van instrumenten waarbij vanaf het moment van de WWB-aanvraag een continu beeld van de klant ontstaat over zijn kansen en/of risico's. Klanten worden hierbij op basis van een aantal objectieve kenmerken ingedeeld in risico-groepen. Op deze groepen wordt een gedifferentieerd beleid toepast. Uitgangspunt is daarbij dat elke klant die aandacht krijgt die hij of zij behoeft. Eenmaal in de uitkering wordt zonnodig het behoeftebeeld op basis van signalen, mutaties en klantgedrag bijgesteld. Door een pilot is de eerder ontwikkelde scorekaartaanvraag bij het intakeproces getest. Doelstelling van dit deelproject was “meten is weten”. Gebruik van de scorekaart leidde tot minder toegekende aanvragen. Invoering van het instrument heeft tot toename van de fraudealertheid van de medewerkers en meer afgewezen aanvragen geleid. Het instrument heeft in algemene zin wel een voorspellende waarde waar het gaat om het risico op fraude, maar de voorspellende waarde uitgesplitst naar de verschillende fraudevormen kon echter onvoldoende aangetoond worden.

Parallel is het beheer van de scorekaart doorontwikkeld. Op basis hiervan is in de gemeente Utrecht besloten risicosturing in 2008 voort te zetten. De in Utrecht doorontwikkelde oplossing zal in enkele andere grote gemeenten als pilot uitgerold worden om de algemene toepasbaarheid te onderzoeken. Hierbij is ruimte voor afwijkende lokale problematiek. Als laatste stap zal de aanpak ondergebracht worden bij een organisatie die de landelijke ondersteuning kan verzorgen.

Het project “Risicosturing: uitbouwen en verbeteren”

In dit project zijn zowel de scorekaart Aanvraag als Beheer verbeterd. De scorekaarten zijn ondersteunende instrumenten voor gemeenten waarmee op basis van een aantal variabelen risicoanalyses uitgevoerd kunnen worden in zowel het werkproces Aanvraag als Beheer. De nadruk heeft gelegen op het doorontwikkelen van de scorekaart Beheer. StimulanSZ en de

Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF's) promoten het gebruik van de verbeterde scorekaarten. De scorekaarten zijn ook beschikbaar gesteld aan Suwinet. StimulanSZ heeft het initiatief genomen om de scorekaarten om te zetten in een webbased versie die aan het uitkeringsysteem van sociale diensten kan worden gekoppeld. Dit vereenvoudigt voor gemeenten de invoer van gegevens en genereert betere management-informatie.

Bundelen expertise handhavingsinstrumenten op regionaal niveau

Programma Verbindende Schakels

De 9 RCF's bieden een landelijke dekking. Zij hebben in 2007 prioriteit gegeven aan de ondersteuning en advisering van gemeenten bij de borging van Programmatisch Handhaven. Die ondersteuningsbehoefte is landelijk ingevuld door een aanbod op drie hoofdzaken:

1. Informatie- en coördinatie;
2. Deskundigheidsbevordering;
3. Methodiek en instrumentontwikkeling.

In de ondersteuningsbehoefte wordt als volgt voorzien:

1. De accountfunctie Programmatisch Handhaven;
2. De landelijke Helpdesk Programmatisch Handhaven.

Tegelijkertijd is de communicatie tussen de RCF's en de gemeenten versterkt door bilaterale contacten te stimuleren tussen RCF-managers en lokale bestuurders, accountfunctionarissen en lokale ambtelijke geledingen, maar ook door de inrichting van de website en door digitale nieuwsflitsen.

In 2007 hebben alle 9 RCF's de volgende activiteiten in het kader van de accountfunctie uitgevoerd:

- Het werven en selecteren van de kwartiermakers voor de accountfunctie (AF) en Helpdesk
- De aanstelling van de accountfunctionarissen (in totaal 12 fte's voor 9 regio's).
- Het inrichten van de AF-functie en het inrichten van de Landelijke Helpdesk (pilot RCF Overijssel).
- Het toerusten van de betrokken medewerkers betreffende Hoogwaardig Handhaven (conceptueel, methodisch en instrumenteel) en basis account vaardigheden. In 2008 zal die deskundigheidsontwikkeling afgerond worden.
- Deelname aan het landelijk overleg accountfunctionarissen.
- Het verrichten van een inventariserend onderzoek naar de stand van zaken bij gemeenten:
- m.b.t. programmatisch handhaven (beleid, uitvoering, kwaliteit personeel, aansturing en monitoren);
- de behoefte en wensen voor ondersteuning;
- de bekendheid van het RCF.
- Het opzetten, onderhouden en uitbreiden van de relatie tussen gemeenten en het RCF.

Tijdens de inventarisatie is met 88% van alle gemeenten contact gelegd. Het percentage is zelfs 96% door de bestaande samenwerkingsverbanden. 70 % van de gemeenten zegt ondersteuning bij Programmatisch Handhaven van het RCF te willen krijgen.

Daadwerkelijke ondersteuning gemeenten

In 2007 hebben minstens 250 gemeenten (veelal <100.000 inwoners) een beroep gedaan op de accountfunctionarissen voor ondersteuning. Een groot deel van de ondersteuning betrof adviezen en informatieverstrekking (één- en meermalig) over Programmatisch Handhaven. Bij de 150 meer omvangrijke adviesopdrachten ging het onder andere om opstellen en actualiseren van beleidsplannen en uitvoering geven aan het handhaven als onlosmakelijk onderdeel van de dienstverlening. Daarnaast kregen de accountfunctionarissen verzoeken om

presentaties, regionale bijeenkomsten en workshops over o.a. huisbezoeken, de rol van de sociale recherche, toezicht houden, bestandskoppelingen en risicoanalyse, maar ook het opzetten van implementatietrajecten. Er is ook ondersteuning gevraagd bij samenwerking (keten of intergemeentelijk) en afstemming betreffende handhaving en sociale recherche. Diversiteit in ondersteuningsbehoefte vraagt om maatwerk in de ondersteuning van de accountfunctionaris.

De landelijke helpdesk

In 2007 is de helpdesk ingericht en operationeel. Gemeenten kunnen hier voor meer informatie over handhaving terecht. Bij regiospecifieke vragen, verwijst de helpdesk naar de accountfunctionaris van de desbetreffende regio voor een antwoord op maat. Het aantal contacten was in 2007 rond de 5000 waarvan 80% e-mail en 20 % telefonisch.

De website

De website www.rcf.nl was in 2006 operationeel. De site was toegespitst op de oorspronkelijke kerntaak van de RCF's. De komst van onder andere de accountfunctie heeft ertoe geleid dat de functionaliteit van de bestaande website veranderde. In 2007 is de website daarom geëvalueerd en vernieuwd. De website is uitgebreid met accountfunctie, helpdesk, sociale recherche en leercirkel.

Nalevingscommunicatieplan

In het Handhavingsprogramma 2007-2010 is geconstateerd dat gemeenten nog een verbeterslag kunnen maken voor de communicatie over handhaving en naleving van de regels. Ook in het programma "Verbindende Schakels" van de RCF's is de cruciale rol van communicatie onderkend. Deze constatering hebben ultimo 2007 geleid tot de opzet van een pilot met als doel te komen tot een optimale communicatie- en voorlichtingsmethodiek op regionaal niveau ter bevordering van het nalevingsgedrag. De pilot wordt in 2008 uitgevoerd in de RCF-regio Overijssel en is bottom-up opgezet. Als eerste stap wordt het bestaande communicatiemateriaal van gemeenten verzameld en up-to-date gebracht volgens de laatste inzichten van de communicatieprofessie. Vervolgens wordt het materiaal in de Overijsselse praktijk getest op gedragspsychologische effecten bij de doelgroep. Voor de uitvoering en wetenschappelijke begeleiding van de tests zijn afspraken gemaakt met de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het doel van de pilot is om in 2008 te komen tot een praktische voorlichtingsmethodiek die overdraagbaar is naar alle regio's en gemeenten. Het beoogde effect is om met de inzet van de communicatiemethodiek het aantal overtredingen van enkele klassieke fraudedelicten terug te dringen; tevens wordt gestreefd naar verbeterde naleving van sollicitatie- en re-integratieactiviteiten. Het project wordt afgestemd met het landelijke nalevingscommunicatieproject van SZW, waarover in paragraaf 8.2 is gerapporteerd.

Signaleren en opsporen van zwart werk

Met ingang van 1 januari 2007 worden de kosten voor formatieplaatsen voor opsporing en controle in 163 gemeenten voor een periode van vier jaren gefinancierd door een budgettoevoeging van circa €9 miljoen per jaar aan de integratie-uitkering van het Gemeentefonds. Het betreft 125 gemeenten voor controle en 38 gemeenten voor opsporing die eerder op grond van de 'Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle' subsidie hebben gekregen. In 2009 worden de effecten van deze (tijdelijke) stimulering geëvalueerd. Op grond hiervan zal worden besloten over de verdere noodzaak tot continuering na 2010.

Zwart werk omzetten in een reguliere baan

De gemeente Utrecht voert een project uit met als doel om enerzijds zwart werk binnen de WWB te laten verminderen en anderzijds om duurzame uitstroom naar regulier werk te bevorderen. Hiertoe zal er tussen verschillende disciplines binnen en buiten de gemeente moeten worden samengewerkt. Het project is gestart in het najaar 2007.

Het project heeft twee belangrijke doelstellingen:

1. Detecteren: met behulp van nieuwe detectiemethoden zwartwerk in kaart brengen.
2. Koppeling aanbrengen vanuit het geconstateerde zwart werk naar bevordering van uitstroom naar regulier werk. In een parallel uitvoeringstraject wordt getracht de bijstandcliënt te geleiden naar regulier werk, waarbij gebruik wordt gemaakt van de gebleken competenties van betrokkene.

De ervaring leert dat de fraudevorm zwart werk een van de lastigste op te sporen en te bewijzen fraudevormen is. De ervaringen binnen het project zijn tot op dit moment niet anders. Het project moet in het voorjaar 2009 leiden tot de beschrijving van één of meer overdraagbare en ook elders in te zetten detectie- en re-integratie methodieken.

6.3 Uitvoeringsprestaties gemeenten

Het Inlichtingenbureau

Het Inlichtingenbureau (IB) heeft tot taak het ondersteunen van gemeenten bij hun wettelijke taken 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 van Werk en Inkomen.

Een belangrijke doelstelling voor 2007 was om de dienstverlening aan gemeenten te verbeteren door de kwaliteit van bestaande producten en diensten te verbeteren.

Sectorloket gemeenten

De dienstverlening die via het sectorloket wordt aangeboden 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 belangrijkste dienst van het sectorloket gemeenten is de ondersteuning van rechtmatigheidscontrole met behulp van gegevens over dienstverbanden. In 2007 konden de gemeenten niet voldoende efficiënt en effectief worden bediend vanuit het IB. Begin 2008 was het in zoverre verbeterd dat de signalen betreffende samenloop tussen bijstand en een UWV-uitkering goed liepen, maar dat de signalen betreffende samenloop tussen bijstand en een inkomstenbron uit arbeid nog niet door de polisadministratie werden ondersteund.

Voor de module rechtmatigheidscontrole WWB, IOAW, IOAZ en WWIK is medio 2006 een projectplan opgesteld dat voor 2007 voorzag in uitbreiding van de dienstverlening op de volgende onderdelen:

- Controle op maat: in 2007 is gebleken dat gemeenten alleen bereid zijn over te gaan op 'minder' controle als er thema- en risicocontroles ter vervanging beschikbaar zijn. In 2007 is begonnen met de voorbereiding van een pilot om vanuit een risicocontrole gegevens op te vragen bij het Kadaster.
- Informatie op maat: het IB wil van een gegevensleverancier doorgroeien naar een leverancier van productieve informatie die werkprocessen ondersteunt.

In 2007 zijn de gemeenten voorzien van overzichten van bij de Belastingdienst bekende bank- en girorekeningen van bijstandsccliënten. Hiermee kunnen sociale diensten onder andere controleren of een cliënt aan zijn inlichtingenverplichting betreffende het melden van vermogen heeft voldaan.

Sinds 2007 is het IB in staat kentekengegevens van de RDW aan gemeentelijke sociale diensten te verstrekken.

In overleg met de SVB is afgezien van het leveren van samenloopsignalen voor de WWB-clieënten van 65 jaar en ouder voor wie de SVB de uitkeringsverstrekking heeft overgenomen van de sociale diensten. De betreffende informatie is bij de SVB door middel van eigen koppelingen doorgaans al bekend.

Totstandkoming informatie over fraude

Het CBS publiceert informatie over de door de gemeenten geconstateerde fraudes via de bijstandsfraudestatistiek en de bijstandsdebiteurenstatistiek. Door het combineren van informatie uit gemeentelijke registraties in deze beide statistieken wordt een zo volledig mogelijk beeld gegeven van de fraudeconstateringen.

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

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------------------------|--------|--------|--------|
| Aantal fraudegevallen | 34.920 | 35.060 | 32.520 |
| Totaal fraudebedrag (x 1 €mln.) | 119,6 | 134,3 | 122,4 |
| Gemiddeld fraudebedrag (x 1 €) | 3.425 | 3.830 | 3.765 |

Bron: CBS, gecombineerde fraude- en debiteurenstatistiek

Uit de gecombineerde fraude- en debiteurenstatistiek (tabel 6.1) blijkt dat -in relatieve zin- over 2007 het aantal geconstateerde fraudegevallen ten opzichte van 2006 nagenoeg hetzelfde is gebleven. Als gevolg van het lager aantal uitkeringsgerechtigden in 2007 (10% t.o.v. 2006) enerzijds en anderzijds de toenemende fraudealertheid bij medewerkers van vrijwel alle gemeenten neemt het aantal fraudegevallen -in absolute zin- af. Preventieve instrumenten als voorlichting, risicoanalyse en huisbezoeken dragen bij aan een toename van de nalevingsbereidheid. Het gemiddelde fraudebedrag was in 2007 iets lager dan in 2006.

Aard van de fraude

In tabel 6.2 zijn alleen fraudegevallen opgenomen die door gemeenten in het fraude-registratiesysteem (FRIS) zijn vastgelegd. Het aantal aangetoonde fraudegevallen is over 2007 van dezelfde orde van grootte als in 2006 en 2005. Het totale fraudebedrag en het aantal fraudegevallen bij witte fraude is na 2004 teruggelopen. Dat houdt waarschijnlijk verband met het nog in 2004 door gemeenten wegwerken van achterstanden van de meldingen van het IB over samenloopsignalen van eerdere jaren en anderzijds met de stagnatie vanaf begin 2006 van deze meldingen door de Walvis-perikelen. Door deze stagnatie werden de gemeenten minder snel geattendeerd op de eventuele samenloop en was er een langere uitkeringsperiode verstreken voordat de gemeenten actie konden ondernemen. Waarschijnlijk is dit ook de verklaring voor de stijging van het gemiddeld geconstateerde bedrag aan witte fraude vanaf 2004. Bij de zwarte fraude is vanaf 2004 sprake van een jaarlijkse stijging van het aantal geconstateerde fraudegevallen. Een verklaring hiervoor kan gezocht worden in verbeterde opsporingstechnieken, een toegenomen fraudealertheid en meer samenwerking met andere opsporingsinstanties.

De stijging bij de opgespoorde vermogensfraude is een gevolg van het feit dat gemeenten in 2004 en 2005 door de Belastingdienst werden geïnformeerd over de bij deze dienst bekende vermogens van de bijstandsontvanger.

De ontwikkeling bij woonfraude houdt mogelijk verband met het door de gemeenten frequent toepassen van huisbezoeken bij de controle op de verstrekte informatie.

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

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Totaal fraudebedrag (x 1 €mln.) | 65 | 67 | 75,2 | 71,0 |
| Aantal fraudegevallen | 17.650 | 12.660 | 12.240 | 12.130 |
| Gemiddeld fraudebedrag (x 1 €) | 3.683 | 5.292 | 6.144 | 5.853 |
| <i>Totaalbedrag witte fraude (x 1 €mln.)</i> | 26 | 12,7 | 9,6 | 10,2 |
| <i>Aantal gevallen witte fraude</i> | 11.820 | 4.740 | 3.440 | 3.310 |
| <i>Gemiddeld bedrag witte fraude (x 1 €)</i> | 2.200 | 2.679 | 2.791 | 3.083 |
| <i>Totaalbedrag zwarte fraude (x 1 €mln.)</i> | 10 | 12,8 | 16,2 | 17,4 |
| <i>Aantal gevallen zwarte fraude</i> | 1.120 | 1.130 | 1.490 | 1.550 |
| <i>Gemiddeld bedrag zwarte fraude (x 1 €)</i> | 8.928 | 11.327 | 10.872 | 11.226 |
| <i>Totaalbedrag vermogensfraude</i> | 5,8 | 12,8 | 18,0 | 13,1 |
| <i>Aantal</i> 330 | 870 | 1.110 | 940 | |
| <i>Gemiddeld bedrag</i> | 17.580 | 14.710 | 16.220 | 13.936 |
| <i>Totaalbedrag woonfraude</i> | 5,8 | 8,3 | 11,7 | 13,2 |
| <i>Aantal</i> 1.720 | 2.570 | 3.390 | 3.420 | |
| <i>Gemiddeld bedrag</i> | 3.370 | 3.230 | 3.450 | 3.860 |
| <i>Totaalbedrag partnerfraude</i> | 12,7 | 13,4 | 13,7 | 11,5 |
| <i>Aantal</i> 910 | 960 | 910 | 910 | |
| <i>Gemiddeld bedrag</i> | 13.960 | 13.960 | 15.050 | 12.640 |

Terugbetaling- en invordering

Als kengetal wordt sinds enkele jaren in de Begroting van het Ministerie van 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 2004-2007 is er een trend waarneembaar dat de incassoratio steeds licht afneemt met een procentpunt namelijk van circa 15%, 14%, 13% naar 12% in 2007. Een verklaring hiervan kan worden gezocht in het hanteren van de beslagvrije voet waardoor een debiteur maandelijks een gemaximaliseerd bedrag betaalt, dat ook in de looptijd weinig muteert. Bovendien zijn er ook vaak preferente schuldeisers, waardoor mogelijkheden tot incasso worden beperkt. In combinatie met de sinds 2004 toegenomen gemiddelde fraudeschuld en een stringenter beleid bij de gemeenten wordt juist bij de fraudeur minder vaak de schuld wordt afgeboekt en leidt dit ertoe dat het aandeel van de openstaande fraudeschuld dat wordt afgelost sinds 2004 geleidelijk afneemt.

IWI-onderzoek “Gemeentelijke afdoening, de laatste schakel in de handhavingsketen”

Gemeenten zijn verplicht om in een afstemmings- en/of handhavingsverordening invulling te geven aan het handhavingsbeleid. Uit het onderzoek van de inspectie is gebleken dat alle gemeenten in het beleid in beginsel het uitgangspunt van SZW “normschending mag niet lonen” hebben overgenomen.

Gemeenten zijn echter niet altijd consequent in het vertalen van dat uitgangspunt naar alle beleidsaspecten en de uitvoering daarvan. In dit verband heeft de inspectie onderzocht hoe gemeenten omgaan met geconstateerde overtredingen van de informatieverplichting. Een bijstandsgerechtigde is verplicht om informatie die van invloed kan zijn op de uitkering door te geven aan de sociale dienst van de gemeente. Uit het onderzoek bleek dat 64% van de gemeenten geen aangifte doet bij het OM in gevallen waarin de bijstandsuitkering na het constateren van de overtreding is beëindigd en waarin het benadelingsbedrag lager is dan €6.000,-. Hoewel dat niet verplicht is, biedt de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude wel de mogelijkheid tot het doen van aangifte. Indien een gemeente in een dergelijk geval ook afziet van een bestuurlijke sanctie, heeft dit tot gevolg dat geen (bestuurs- of strafrechtelijke) sanctionering plaatsvindt.

Een andere uitkomst van het onderzoek is dat gemeenten niet altijd terug- en invordering instellen of -indien mogelijk- beslag leggen.

Deze beleidskeuzes van gemeenten kunnen leiden tot een verschil in behandeling van bijstandsccliënten ten opzichte van voormalige bijstandsccliënten. Immers in situaties waarin sprake is van schending van de informatieplicht waarbij het benadelingsbedrag lager is dan €6.000,- wordt een bijstandsccliënt met een lopende uitkering in de regel wel geconfronteerd met een (bestuurlijke) sanctie.

De inspectie is positief over het gegeven dat de gemeenten in het handhavingsbeleid aansluiten bij het uitgangspunt dat normschending niet mag lonen. Aangezien ook de zelfstandige bestuursorganen UWV en SVB dit uitgangspunt hanteren, biedt dit een belangrijke basis voor een eenduidig beleid in het domein van werk en inkomen.

Het niet altijd consequent in de uitvoering toepassen van dat uitgangspunt kan naar de mening van de inspectie echter een ongewenste invloed hebben op de beeldvorming over de uitvoering van de WWB. Hoewel de keuzes die een aantal gemeenten hierbij in beleid en uitvoering maakt -ingegeven door onder meer kosten/baten afwegingen - begrijpelijk zijn, neemt dit niet weg dat hierdoor het beeld kan ontstaan dat normschending in de praktijk lonend lijkt te zijn.

In een eerder brief aan de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van het Ministerie van SZW het belang van een adequate handhaving en een strikt invorderingsbeleid tot uitdrukking gebracht; uitgangspunt is en blijft dat fraude niet mag lonen. Dit betekent naar zijn oordeel dat in ieder geval sprake moet zijn van expliciete en transparante gemeentelijke beleidskeuzes en een regelmatig inzicht in de stand van zaken bij de afhandeling van fraudevorderingen. In dat verband heeft hij onder meer gewezen op het belang van heldere en efficiënte gemeentelijke procedures. De verschillende activiteiten (signalering, controle, opsporing en afdoening) zijn vaak belegd bij meerdere afdelingen, waardoor er veel overdrachtsmomenten voorkomen. Dit stelt hoge eisen aan de gemeentelijke uitvoering en administratie op dit vlak. Maar ook een adequate communicatie vanuit de gemeente met de burgers over handhavingsinspanningen en -resultaten draagt bij aan een betere naleving.

6.4 Samenvattende conclusie

Met de invoering van de WWB in 2004 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor een goede uitvoering van WWB, waaronder ook voor handhaving.

Hoogwaardig Handhaven is op de gemeentelijke kaart gezet en gemeenten hebben massaal het concept hoogwaardig handhaven ingevoerd. Uit eerder inventariserend onderzoek blijken er nog behoorlijke verschillen te zijn bij de invoering van het concept Hoogwaardig Handhaven. In algemene zin kan gesteld worden dat het concept Hoogwaardig Handhaven nog niet geborgd en verankerd is, waarbij er vooral nog aandacht moet worden besteed aan het vaststellen van handhavingsdoelen en beoogde effecten in de gemeentelijke beleidscyclus. Het Handhavingsprogramma 2007-2010 dat in samenspraak met onder andere gemeenten, VNG en Divosa tot stand is gekomen, speelt hierop in door een samenhangend pakket aan concrete maatregelen dat er in is opgenomen. Om de arbeidsparticipatie te doen toenemen heeft het Kabinet in 2007 een bestuurlijk akkoord gesloten met de VNG waarin is afgesproken te komen tot een aanzienlijke vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden.

Om aan het verankeren en het borgen van het zogenoemde Programmatisch Handhaven in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk een impuls te geven is een bedrag ad €36 miljoen voor de periode 2007-2010 toegevoegd aan het Gemeentefonds.

Het programma Verbindende Schakels legt de basis voor het coördineren van handhavingsactiviteiten van de RCF's. Het programma draagt bij aan de ontwikkeling van de kennis en expertise met betrekking tot Hoogwaardig Handhaven binnen de regio's en ondersteunt gemeenten bij het verankeren en borgen van het concept Programmatisch Handhaven. In elke van de 9 RCF regio's is in 2007 een accountfunctionaris aangesteld die een makelaarsrol vervult. In 2007 hebben deze functionarissen primair de behoefte aan gemeentelijke ondersteuning bij hun handhavingsbeleid geïnventariseerd.

De extra impuls voor controle en opsporing van bijstandsfraude binnen het gemeentedomein werd tot eind 2006 ondersteund door de Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle. Met ingang van 2007 is de financiering voor vier jaar gecontinueerd. Een evaluatie is voorzien in 2010.

De uitvoeringsprestaties van de handhavingsinspanningen door gemeenten met betrekking tot de uitvoering van de WWB komen tot uitdrukking in de fraude- en debiteurenstatistiek.

Uit de fraudecijfers (gecombineerde fraude- en debiteurenstatistiek) blijkt dat het totale aantal fraudegevallen en het totale fraudebedrag in verhouding tot de omvang van de bijstandspopulatie in 2007 ten opzichte van 2006 nagenoeg gelijk is gebleven. Het gemiddelde fraudebedrag in 2007 is ten opzichte van 2006 licht gedaald van €3.830 naar respectievelijk €3.765.

7. Subsidies

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk betreft het handhavingsbeleid van het Agentschap SZW bij de uitvoering van de Subsidieregelingen ESF-3, EQUAL en ESF 2007-2013.

De doelstelling van Subsidieregeling ESF-3 (Europees Sociaal Fonds) 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 (09.00 uur) 2005. Na een uitspraak van de Raad van State over het tijdstip van sluiting van het loket zijn de aanvragen, die zijn binnengekomen tussen 28 oktober (09.00) en 01 november 2005 (00.00), alsnog in behandeling genomen. 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 1e tranche waren in 2005 afgelopen. Met deze tranche was in totaal €97 miljoen subsidie gemoeid. De 2e tranche is in 2004 gestart en is afgelopen in 2007. In totaal gaat het in de 2e tranche om een subsidiebedrag van €108 miljoen.

Voor de Regeling ESF 2007-2013 is ruim 730 miljoen euro beschikbaar, ruim 100 miljoen per jaar. Gezien het beperkte budget t.o.v. de vorige periode 2000-2006 (ESF-3) is er voor gekozen de middelen te concentreren op die speerpunten van het arbeidsmarktbeleid, waar de ESF bijdrage daadwerkelijk een meerwaarde kan hebben. De regeling is onderverdeeld in 5 acties:

- 1 Actie A: niet uitkeringsgerechtigden, ouderen in de bijstand en deels arbeidsgeschikten in de bijstand door het subsidiëren van re-integratietrajecten;
- 2 Actie B: gedetineerden, TBS-gestelden en jongeren in jeugdinrichtingen door de arbeidsmarktpositie van deze groepen te verbeteren;
- 3 Actie C: leerlingen die staan ingeschreven bij een school voor praktijkonderwijs, dan wel een school voor voortgezet speciaal onderwijs door hen beter voor te bereiden op een functie op de (reguliere) arbeidsmarkt (actie C), of vervolgopleiding MBO;
- 4 Actie D: laag gekwalificeerde werkenden door de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te vergroten;
- 5 Actie E: het aanpassingsvermogen van mens en organisatie via sociale innovatie.

7.2 Handhaving Europese subsidieregelingen ESF-3, EQUAL en ESF 2007 - 2013

De algemene handhavingdoelstellingen uit het Handhavingprogramma 2007-2010 laten zich voor ESF-3, EQUAL en ESF 2007-2013 vertalen in het beleid van het Agentschap SZW om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden (M&O- beleid). Preventie heeft prioriteit, rechtmatigheid wordt via een controlestructuur bewaakt en eventuele onrechtmatigheden worden bestuursrechtelijk afgedaan door in te grijpen in het recht op en de hoogte van de subsidie. Bij eventuele vermoedens van strafbare feiten doet het Agentschap SZW aangifte. In de onderstaande paragrafen komen zowel de realisatie van de bijbehorende operationele (prestatie-) doelstellingen als concrete maatregelen aan de orde.

7.3 Stand van uitvoering maatregelen Handhavingprogramma 2007-2010

Het Agentschap SZW voert zelf geen opsporingsonderzoek uit, maar kan aangifte doen van vermoedens van strafbare feiten (fraude) en heeft daarvoor een handhavingprotocol met de SIOD gesloten. In 2007 heeft het Agentschap SZW in één zaak aanleiding gezien om naast de bestuursrechtelijke afdoening ook aangifte te doen. Deze zaak is nu onder de rechter.

Verbeteren handhaafbaarheid subsidieregelingen/ICT toepassingen

In tegenstelling tot de programmaperiode 2000-2006 wordt in de periode 2007-2013 gebruik gemaakt van een webbased systeem waarmee aanvragers aanvragen, rapportages en einddeclaraties kunnen indienen. Het systeem is zodanig ontwikkeld dat geregistreerde aanvragers met een elektronische handtekening kunnen inloggen en hun aanvragen kunnen verzenden, waarna deze terecht komen in het “workflowsysteem Bones”. Het gebruik van dit systeem heeft gezorgd voor een uniforme aanlevering van informatie aan het Agentschap SZW, waardoor de beoordeling van projecten efficiënter heeft kunnen verlopen.

Kortingspercentages in nieuwe subsidieregelingen

In het operationele programma ESF 2007-2013 zijn in het kader van Actie D doelgroepen benoemd die Nederland wil bereiken bij de uitvoering van projecten in Actie D. Het stimuleren van de deelname van deze doelgroepen aan projecten wordt onder andere gerealiseerd door projecten te wegen op basis van een aantal deelnemers- en projectkenmerken. Op basis van de score die projecten ontvangen op de deelnemers- en projectkenmerken worden de projecten in een rangorde geplaatst voor de subsidieverlening. Indien een aanvraag op basis van de bovenstaande systematiek is gehonoreerd en uit de einddeclaratie blijkt dat een aanvraag een (aanzienlijk) lagere score op de bovengenoemde criteria heeft gerealiseerd dan in de aanvraag gemeld was, volgt een procentuele verlaging van de vast te stellen subsidie, teneinde het ten onrechte genoten voordeel weg te nemen.

De correctie op de vast te stellen subsidie is als volgt samengesteld;

- 1 Indien het aantal deelnemers in de einddeclaratie op het criterium zonder startkwalificatie 25 procentpunten lager is dan in de subsidieaanvraag is vermeld, volgt een verlaging van 4 procent op de vast te stellen subsidie.
- 2 Indien het aantal deelnemers in de einddeclaratie op de criteria gebruik instrument EVC, jonger dan 24 jaar en ouder dan 44 jaar 25 procentpunten lager is dan in de subsidieaanvraag is vermeld, volgt per criterium een verlaging van 2 procent op de vast te stellen subsidie.
- 3 Indien het aantal deelnemers in de einddeclaratie op het criterium “Gedeeltelijk arbeidsgeschikt” 20 procentpunten lager is dan in de subsidieaanvraag is gemeld, volgt een verlaging van 2 procent op de vast te stellen subsidie.
- 4 Indien een projectaanvrager bij vaststelling van de subsidie in totaal 25% meer deelnemers heeft geschoold dan in de aanvraag was voorzien, wordt er geen resultaatcorrectie toegepast.

Ontwikkeling + geven cursus fraude-alertheid aan subsidiemedewerkers

De SIOD heeft conclusies ten aanzien van fraudegevoelige punten uit ESF-onderzoeken van de SIOD met het Agentschap SZW gedeeld. Het Agentschap SZW heeft zijn controlesystematiek vervolgens aangescherpt. De nieuwe systematiek maakt het nu een stuk lastiger om met ESF-subsidies te frauderen.

7.4 Uitvoeringsprestatie Agentschap SZW

Preventie

Het preventieve beleid van het Agentschap SZW bestaat uit het geven van voorlichting en ondersteuning aan 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 en de Regeling ESF 2007-2013 zijn daarbij gebruikersgroepen in het leven geroepen voor betrokken O&O- fondsen, gemeenten, scholen en accountants. Het Agentschap SZW neemt daarnaast deel aan door anderen georganiseerde bijeenkomsten als de Gemeentedagen. 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 .

Signalering en verheldering van onduidelijke regels

Het Agentschap SZW signaleert en verheldert onduidelijkheden in wet- en regelgeving. Daarvoor heeft het Agentschap SZW ondermeer een speciale commissie voor de behandeling van nieuwe vragen, die het Agentschap SZW in de praktijk tegen komt. In 2007 zijn 11 vragen behandeld die ondermeer betrekking hadden op de toerekening ziektekosten, duplicaatfacturen, grondslag subsidievaststelling onderrealisatie, betaling loonverlet zelfstandig ondernemer en huurkosten. De antwoorden zijn voor extern gebruik verwerkt in de vraag- en antwoordrubriek op de internetsite van het Agentschap SZW.

Controle

Het Agentschap SZW controleert gesubsidieerde ESF-3-, ESF 2007-2013 en EQUAL-projecten bij de aanvraag (voorafgaand aan of vlak na de subsidieverlening), tussentijds en bij de einddeclaratie (voorafgaand aan of vlak na de subsidievaststelling). Vooral de aanvraagcontrole en de tussentijdse controle hebben een preventieve functie: vaak zijn de resultaten aanleiding voor verbeteringen in projecten. Er is een dubbele controlestructuur. De consultants van het Agentschap SZW 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. De tweedelijns controles (5% van de projecten wordt voor een tweede maal gecontroleerd) worden door de Auditdienst van het Ministerie van SZW uitgevoerd, met inschakeling van de afdeling Interne Controle van het Agentschap SZW. Voor het ESF 2007 – 2013 programma is deze controletaak belegd bij de Auditdienst van het Ministerie van Financiën die een deel van de werkzaamheden laat uitvoeren door de Auditdienst van het Ministerie van SZW.

ESF-3 en EQUAL

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 het Ministerie van SZW.

ESF 2007 - 2013

In de nieuwe ESF programmaperiode is de looptijd van de projecten verkort tot maximaal één jaar. Ieder project wordt enkele maanden na de start ter plaatse gecontroleerd (interim controle) en wordt na ontvangst van de einddeclaratie ter plaatse gecontroleerd. Ten opzichte van de programmaperiode 2000 – 2006 is de controle verzwaard. Er is voor gekozen om niet langer een accountantsverklaring van de projecten te vragen. Het Agentschap SZW neemt deze controlewerkzaamheden over.

Controle in het kader van de ESF-3-regeling

In 2007 zijn er per saldo 208 nieuwe aanvragen in behandeling genomen voor een totaal gevraagd subsidiebedrag ad €427,4 miljoen. Uiteindelijk is het verleende bedrag uitgekomen op €340,3 miljoen (175 projecten). Daarnaast zijn er een aantal reeds verleende projecten neerwaarts bijgesteld met een bedrag van 38,9 miljoen, waardoor de toename van het verleende bedrag uitkomt op 301,4 miljoen.

In 2007 zijn in totaal 848 projectcontroles uitgevoerd en door middel van het uitbrengen van een bezoekverslag afgerond. Deze projectbezoeken hadden het volgende karakter:

- 400 regulier monitorbezoeken;
- 312 monitorbezoek rapp. N+2;
- 104 bezoek controle einddeclaratie;
- 32 bezoek in het kader van controle door de Europese Commissie.

In 2007 zijn in totaal 384 subsidievaststellingsbeschikkingen afgegeven.

Controle in het kader van ESF 2007-2013

In 2007 zijn 919 subsidieaanvragen in behandeling genomen, 581 dossiers zijn inhoudelijk beoordeeld, waarvan 311 projecten een toekenning hebben ontvangen (270 subsidieaanvragen zijn in verband van overschrijding van het beschikbare budget afgewezen). De resterende 338 dossiers zijn in oktober 2007 ontvangen, maar nog niet afgehandeld in 2007. In totaal zijn 108 interim controlebezoeken uitgevoerd. Het aantal intrekkingen bedroeg 25. Einddeclaraties zijn in 2007 nog niet ingediend. Er zijn dus nog geen controlebezoeken n.a.v. einddeclaraties uitgevoerd.

Controle in het kader van de EQUAL -regeling

Het aantal aanvragen van de eerste tranche dat na goedkeuring van de vervolgaanvraag tot uitvoering is gekomen bedroeg 95. Van de tweede tranche zijn 110 van de 117 goedgekeurde aanvragen tot uitvoering gekomen.

In 2007 heeft het Agentschap SZW 222 interimbezoeken uitgevoerd; dit is iets meer dan gepland was. In 2007 zijn 3 einddeclaraties van projecten uit de tweede tranche, die voortijdig zijn gestopt, gecontroleerd.

Voor de eerste tranche van de EQUAL- regeling heeft het Agentschap SZW in 2007 de einddeclaratie van één project gecontroleerd en beschikt. Daarmee zijn op vijf na alle einddeclaraties van projecten van de eerste tranche beschikt. Voor de tweede tranche van de EQUAL-regeling heeft het Agentschap SZW in 2007 twee van de drie nog resterende einddeclaraties van de voorbereidingssubsidie (actie 1) intensief gecontroleerd en afgehandeld.

Afdoening

Inleiding

Het Agentschap SZW doet onrechtmatigheden bestuurlijk af door in te grijpen op het recht op subsidie en de hoogte van de subsidie. In die gevallen is ondanks het preventieve beleid en (het preventieve effect van) het controlebeleid toch van de regeling afgeweken. Naar aanleiding van de aanvraagcontrole kan het Agentschap SZW de subsidie voor een lager bedrag verlenen dan is aangevraagd (korten) of de subsidie in het geheel afwijzen. Daarbij komt het voor dat aanvragers na de controle zelf hun aanvraag intrekken. Naar aanleiding van de tussentijdse controle kan het Agentschap SZW voor ESF 2000-2006 en EQUAL-projecten besluiten om de uitbetaling van voorschotten geheel of gedeeltelijk op te schorten of om de subsidieverlening te heroverwegen.

Voor de regeling ESF 2007 – 2013 voert het Agentschap interimbezoeken vlak na de start van projecten uit, op basis waarvan wordt bepaald of een voorschot wordt verstrekt en wat de hoogte van het voorschot dient te zijn.

De controle op de einddeclaratie kan voor het Agentschap SZW 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 2035/2005 verplicht een melding aan de Europese fraudebestrijdingdienst OLAF (Organisation de la Lutte Anti Fraude) te doen van iedere correctie op de einddeclaratie boven de €10.000 aan Europese subsidie (zie verder paragraaf 8.4.4).

Afdoening in het kader van de ESF-3-regeling

In 2007 heeft het Agentschap SZW voor het bedrag van €339,6 miljoen subsidie verleend voor 173 projecten. 35 aanvragen zijn afgevoerd of ingetrokken.

Na controle op de einddeclaraties is de subsidie van 317 afgeronde projecten vastgesteld voor een bedrag van bijna €204,3 miljoen. Het Agentschap SZW heeft die subsidies gemiddeld genomen bijna 10% (voor circa €21 miljoen) lager vastgesteld dan was gedeclareerd.

Afdoening in het kader van de ESF 2007-2013

2007 was het startjaar van de Regeling ESF 2007-2013. In dit jaar zijn nog geen subsidies naar aanleiding van einddeclaraties vastgesteld.

Afdoening in het kader van de EQUAL -regeling

Zoals reeds vermeld heeft het Agentschap SZW in 2007 in het kader van de EQUAL-regeling 3 einddeclaraties van voortijdig gestopte tweede tranche projecten afgedaan.

In totaal zijn er in 2007 twee bezwaarzaken afgehandeld uit de eerste tranche en tien uit de tweede tranche. Verder zijn er in 2007 vier bezwaarschriften door de aanvrager ingetrokken. Dit betekent dat er per einde van het jaar nog één bezwaarschrift uit de eerste tranche en vijf uit de tweede tranche in behandeling waren.

Voor de tweede tranche van EQUAL heeft het Agentschap SZW 117 positieve beschikkingen op vervolgaanvragen afgegeven. Met deze 117 projecten is een totale subsidie van €97,4 miljoen gemoeid. Vijf projecten zijn door hun aanvrager vroegtijdig beëindigd en drie projecten zijn door het Agentschap SZW ingetrokken.

OLAF

Alle Europese lidstaten zijn verplicht om correcties van meer dan €10.000 op het door een project gedeclareerde eindbedrag te melden aan de Europese Commissie, OLAF. In totaal

heeft het Agentschap in 2007 122 keer een OLAF-melding afgegeven. Deze meldingen hadden betrekking op de ESF 2000 – 2006 regeling. In 2007 waren er geen meldingen met betrekking tot de EQUAL – regeling. In geen van de bij OLAF gemelde correcties was er sprake van een vermoeden van fraude.

7.5 Samenvattende conclusie

Het handhavingsbeleid van het Agentschap SZW kent prioriteit toe aan preventie, 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 2007 voorlichting en ondersteuning gegeven en onduidelijkheden in wet- en regelgeving gesignaleerd en verhelderd. Het Agentschap SZW heeft het controlebeleid conform doelstelling uitgevoerd. In de sfeer van afdoening heeft het Agentschap SZW regelmatig bestuursrechtelijk ingegrepen.

8. Communicatie, samenwerking, uitwisseling informatie en internationale aanpak

8.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is aandacht gegeven aan de maatregelen die per beleidsterrein zijn getroffen om te komen tot een intensivering van het handhavingsbeleid van het Ministerie van SZW, de uitvoeringsorganisaties en de gemeenten. In dit hoofdstuk komen de maatregelen aan de orde die de afzonderlijke beleidsterreinen overstijgen. Zo worden beschreven hoe communicatie en voorlichting bijvoorbeeld beter kunnen worden ingezet ten behoeve van activiteiten in het kader van preventie. Tevens zijn er instrumenten die erop gericht zijn samenwerkingsverbanden te intensiveren, zoals de interventieteams. Als gevolg van het vrije werknemersverkeer en de grensoverschrijdende bijstandsverlening, is er veel aandacht geschonken aan het tot stand brengen van contacten met buitenlandse autoriteiten en uitvoeringsinstellingen.

8.2 Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010

Communicatie&voorlichting

In het Handhavingsprogramma 2007-2010 is in dit verband bepaald dat communicatie en voorlichting op een betere manier kunnen worden ingezet als preventief instrument voor handhaving dan nu het geval is. Ze kunnen een belangrijke rol spelen bij bewustwording en bij het vergroten van kennis. De mogelijkheden van communicatie worden daarom ingevuld door het ontwikkelen van een communicatiestrategie. Deze strategie bestaat uit drie delen:

1. een bewustwordingscampagne,
2. ondersteuning bij communicatie in de keten alsook door sociale partners en een
3. communicatieaanpak gericht op afzonderlijke wetten, maatregelen en doelgroepen.

Primair wordt ingezet op voorlichting over naleving. Er zal worden geprobeerd de burger te overtuigen van de noodzaak om na te leven en hij zal er in worden gesteund. Het jaar 2007 heeft overwegend in het teken gestaan van de Europese aanbesteding van de hiervoor te ontwikkelen campagne.

Ad.1 Bewustwordingscampagne

Gekozen is voor een bewustwordingscampagne die tot doel heeft om mensen aan te sporen zich te verdiepen in de verplichtingen die horen bij de rechten van de wet- en regelgeving. Wetgeving wordt daarbij positief gepositioneerd. Wetgeving is immers niet bedoeld om burgers dwars te zitten, maar om collectieve verworvenheden te beschermen. De campagne moet aansporen om zorgvuldig om te gaan met deze verworvenheden. De campagne moet verder laten zien waar informatie over rechten en plichten in het sociale domein te vinden is, bijvoorbeeld die rondom uitkeringen, aan het werk helpen van mensen en het bevorderen van een veilige en gezonde werkomgeving.

Ad.2 Faciliteren ketenpartners

Veel regels blijken te worden overtreden zonder dat mensen zich dat beseffen. Door slim te communiceren kan dit gebrek aan kennis en daarmee het overtreden worden teruggedrongen. De communicatiemiddelen (tekst en vorm) van de ketenpartners zullen daartoe nog eens tegen het licht worden gehouden. Er zal worden nagegaan wat de momenten zijn waarop burgers specifieke informatie over rechten en plichten het beste tot zich nemen. Zolang iemand bijvoorbeeld geen kinderen vanaf 15 jaar heeft, zal informatie over bijverdienen van kinderen niet beklijven. In samenwerking met de partners zal worden nagegaan op welke manier de effectiviteit van de communicatie kan worden verhoogd.

Ad.3 Communicatie gekoppeld aan beleidsdoelen

Er wordt nog te weinig over handhaving gecommuniceerd vanuit een gemeenschappelijk beeld van wat handhaving betekent voor de samenleving. Communicatie betreft meestal afzonderlijke wetten en geschiedt door een groot aantal verschillende partijen vanuit verschillende perspectieven. Om de effectiviteit van de communicatie te vergroten zal er een algemene strategie worden ontwikkeld waarin alle organisaties zich zouden moeten kunnen vinden en deze zal worden uitgewerkt in deelplannen per wet, maatregel en doelgroep. De verwachting is dat gelijkgestemde communicatie-uitingen richting de doelgroepen, die een gevolg zijn van deze brede samenwerking, een groter effect zullen hebben dan wanneer de organisaties ieder voor zich een strategie (blijven) ontwikkelen en uitvoeren.

De inhoud van het project en daaraan gekoppeld het Programma van Eisen zijn in 2007 vormgegeven door vertegenwoordigers van het UWV, de SVB en het Ministerie van SZW (beleid en uitvoering) en heeft aldus een zo groot mogelijk draagvlak. Er zijn tot op heden 2 gemeenten betrokken. De verwachting is dat uiteindelijk een groot aantal gemeenten zal aanhaken bij de overkoepelende boodschap en uitingen.

Mede door het grote aantal organisaties dat is betrokken bij de ontwikkeling en dat moet instemmen, alsmede de zorgvuldigheid die is vereist, is de verwachting dat de eerste communicatie uitingen begin 2009 zichtbaar zullen zijn. Dit heeft geleid tot het besluit om de budgetreeks over 4 jaar (2007-2010) bij te stellen en met 1 jaar door te schuiven naar 2008-2011.

Samenwerking ketenpartners

In het Suwi-Ketenprogramma 2007 is vastgelegd dat handhaving in de keten risicogestuurd wordt. Dit houdt in dat klanten die de regels in acht nemen niet onnodig zullen worden geconfronteerd met extra strenge en intensieve controles van gegevens en gedrag. Klanten die de regels niet in acht nemen zullen worden aangesproken op hun gedrag.

Samenwerking Belastingdienst

Momenteel wordt de levering door de Belastingdienst van de EDM gegevens aan onder meer AI, gemeenten (via het IB) en SIOD in een pilot beproefd.

De EDM-gegevens komen beschikbaar via het Suwinet. De EDM-gegevens kunnen op deze manier worden benut door de SIOD en door de inspecteurs van de AI bij de voorbereiding van hun reguliere arbeidsmarktcontroles en in het kader van de interventieteams. Dankzij het gebruik van deze gegevens kunnen controles sneller en efficiënter plaatsvinden. Naast de inblik via het Suwinet ontvangen gemeenten de EDM-signalen (EDM-gegevens worden gematched met het Burger Service Nummer van uitkeringsgerechtigden) van het Inlichtingenbureau. Deze signalen worden benut bij de controle op het naleven van de re-integratieverplichting van bijstandsgerechtigden. De SVB gebruikt de EDM gegevens in het kader van de afgifte van detacheringsverklaringen. Hiervan ondervinden ook de werkgevers voordeel.

De Kamer zal in het najaar 2008 worden geïnformeerd over de resultaten van deze pilot.

Expertteam Handhaving

Er is in 2007 een probleem gesignaleerd in de aansluiting en wisselwerking tussen beleid en uitvoering in het kader van de samenwerking, onder andere bij de Interventieteams. Om een beter beeld te krijgen van wat er goed gaat en wat beter kan, zou in het najaar van 2006 een klein expertteam handhaving van ervaringsdeskundigen worden aangesteld dat in beeld ging

brengen waar verbeteringen noodzakelijk zouden zijn. Dit voornemen is in de vorm van een maatregel opgenomen in het Handhavingsprogramma 2007-2010.

In de Integrale Rapportage Handhaving 2006, die op 1 september 2007 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is geconcludeerd dat de samenwerking in het kader van de interventieteams inmiddels naar tevredenheid van de partijen verloopt, ondanks dat er ook knelpunten werden geconstateerd. Deze zijn in 2006 geïnventariseerd door de deelnemende partijen. De landelijke stuurgroep interventieteams heeft daarop een extern bureau ingeschakeld om in samenwerking met alle betrokkenen de inventarisatie van knelpunten te valideren en hiervoor oplossingen te formuleren. De landelijke stuurgroep interventieteams heeft in het Jaarplan 2008 Interventieteams aangegeven dat er in 2008 zal worden gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de interventieteamprojecten en aan het professionaliseren van de samenwerking.

Op grond van het bovenstaande is het niet nodig gebleken om het expertteam handhaving in het leven te roepen omdat de knelpunten binnen de interventieteams reeds zijn onderzocht en er als oplossing aanbevelingen zijn gedaan, die worden gedragen door de landelijke stuurgroep interventieteams. Er was voor deze maatregel budget gereserveerd maar dit budget in 2007 is heraanwendend voor andere onderwerpen die gerelateerd zijn aan handhaving.

Ontsluiten van nieuwe gegevensbronnen

In het eerste kwartaal van 2007 zijn via het sectorloket gemeenten de volgende aansluitingen gerealiseerd: eerste dag melding, gegevens over de toegekende huur-, zorg- en kindertoeslagen en de aansluiting met LBIO (Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdrage).

Regie datawarehouse sociale zekerheid

In het laatste kwartaal van 2007 is het project 'Datawarehouse' van start gegaan. Dit project richt zich op de datahuishouding van gemeenten. Bekend is namelijk dat er bij de gemeenten veel informatie wordt vastgelegd (en daarmee voorhanden is) die van belang kan zijn bij de intake en het (her)beoordelen van het recht op een WWB- uitkering.

Dit project beperkt zich niet tot de data van de dienst sociale zaken van een gemeente, maar zal ook gebruik gaan maken van data van andere afdelingen van een gemeente, zoals Burgerzaken, Heffingen, Bouwen en Wonen, Vergunningen en dergelijke.

Gestreefd wordt dat er eind 2007, begin 2008 minimaal tien gemeenten hun actieve medewerking en commitment aan dit project verlenen. Daarnaast is samenwerking met de SIOD gezocht, opdat de SIOD analisten de analyse op de gemeentelijke data voor hun rekening kunnen nemen. Door het houden van bijeenkomsten zullen tussen deelnemende gemeenten en de analist(en) relevante gegevens en indicatoren worden vastgesteld.

Tenslotte wordt in een latere vervolgfase van dit project aandacht besteed aan het vaststellen van data die relevant zijn voor het terugdringen van het niet-gebruik van gemeentelijke regelingen, zoals bijzondere Bijstand en het aanvragen van (gedeeltelijke) kwijtschelding van lokale heffingen.

Informatieknooppunt SZW

De SIOD heeft in 2007 de samenwerking met de Stichting Meld Misdaad Anoniem (M.) verder verdiept met de oprichting -samen met de AI- van een Informatieknooppunt SZW. Uitgangspunt hierbij is dat signalen over mogelijke fraude worden doorgegeven aan de samenwerkingspartners van de SIOD, terwijl ook het inzicht in fraude wordt verbeterd door analyses los te laten op deze signalen. Voor aanleverende organisaties is het verder praktisch om voor dit doel over één centraal aanspreekpunt binnen het SZW-domein te beschikken. Het aantal signalen dat van eind 2004 tot en met eind 2007 is ontvangen bedraagt 4.186 en vertoont een sterk stijgende lijn.

Werkplaats Naleving (voorheen Digitaal communicatieplatform handhavingsprofessionals)

De Werkplaats Naleving (in het Handhavingprogramma 2007-2010 opgenomen als het Digitaal communicatieplatform handhavingsprofessionals) betreft een faciliteit voor een nieuwe, digitale en eigentijdse vorm van samenwerken tussen mensen en organisaties die zich binnen het SZW domein met naleving bezighouden. De Werkplaats Naleving beoogt de samenwerking te bevorderen, realiseert kenniscreatie, faciliteert het uitwisselen van ervaringen en draagt bij aan het “levend” houden van het onderwerp handhaving binnen SZW en draagt bij aan het ontkokeren van de samenwerking, zoals is voorgegaan in het kader van de vernieuwing Rijksdienst. De doelgroep bestaat uit alle professionals die zich bezighouden met naleving in het SZW domein. Ook het UWV en de SVB zijn al betrokken en gemeenten worden geleidelijk betrokken. Bij gelegenheid van het Handhavingprogramma 2007-2010 is een budget beschikbaar gesteld van €1 miljoen per jaar voor 4 jaar. Deze middelen zijn echter met een jaar opgeschoven naar 2008-2011. Het jaar 2007 is gebruikt voor een zorgvuldige voorbereiding en een langer dan voorziene voorbereidingstijd.

Bij de totstandkoming van het Handhavingprogramma 2007-2010 bleek een tekort aan zicht op “wie wat weet en wie wat doet” bij organisaties die zich bezighouden met handhaving. Voorts bleek op het uitvoeringsniveau behoefte aan sterker “samen optrekken” en verbondenheid bij de handhaving. Een derde wens betrof het dichten van de afstand tussen beleid en uitvoering. De Werkplaats Naleving wordt ontwikkeld om onder andere hieraan tegemoet te komen.

De gebruikers kunnen zich abonneren op inhoudelijke onderwerpen betreffende hun werkgebied en interessegebieden (bijvoorbeeld nalevingsniveaus, internationale samenwerking, huisbezoeken, risicoanalyses, campagnes etc.). Er zal een redactieteam worden ingericht dat zich dagelijks ontfermt over het aanbod op het platform en in het relatiernetwerk (de verschillende doelgroepen). Aan de redactie zullen hoge eisen worden gesteld om de kwaliteit van de inhoud te waarborgen.

In het Handhavingprogramma 2007-2010 is bepaald dat er eerst een haalbaarheidsanalyse uitgevoerd dient te worden. Daartoe is in 2007 een voorbeeldplatform ontwikkeld om beter te kunnen overdragen hoe een dergelijk platform kan werken. Er zijn circa 14 presentaties gegeven, verspreid over organisaties en gebruikersgroepen, om feedback te verzamelen op het voornemen een platform te ontwikkelen. De reacties waren overwegend positief en aanleiding tot vervolgstappen richting ontwikkeling.

Voor het hosten van de applicatie kwam het BKWI naar voren als meest aantrekkelijke samenwerkingspartner. Er is een samenwerkingsovereenkomst opgesteld met daarbij een gedetailleerd plan van aanpak. De samenwerking is begin 2008 van start gegaan. Na een periode van in totaal 4 jaar, zal de projectvorm worden opgeheven en zal het platform worden ondergebracht bij 1 van de deelnemende organisaties (indien het platform zichzelf heeft bewezen). De Werkplaats Naleving betreft dynamische kennis en is daarmee nadrukkelijk geen kennisbank.

Internationale conferentie gegevensuitwisseling

Teneinde de gegevensuitwisseling een extra impuls te geven, zal het Ministerie van SZW samen met de SIOD een internationale conferentie gegevensuitwisseling organiseren, waar met toezichthouders uit andere (buur)landen zal worden gedebatteerd over de wettelijke mogelijkheden. De conferentie is verplaatst naar 2009 om beter te kunnen aansluiten bij de

resultaten van de bilaterale onderhandelingen over verbetering van de gegevensuitwisseling, zoals die thans met andere lidstaten gaande zijn (zie hiervoor paragraaf 8.3).

Samenwerking met het Verenigd Koninkrijk

Het MoU tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland heeft geleid tot een betere samenwerking. Zo worden er fraudesignalen uitgewisseld tussen het UWV en de SVB en het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast zijn met enige regelmaat best practices uitgewisseld, bijvoorbeeld op het terrein van risicoanalyse. Experimenten op kleine schaal met bestandskoppelingen tussen Nederlandse en Engelse gemeenten zijn succesvol geweest. Dit MoU heeft voor het Ministerie van SZW als referentiepunt gediend voor het tot stand brengen van overeenkomsten met andere EU-lidstaten.

Samenwerking met België en Duitsland

De samenwerking met België vertoont een wisselend beeld. Zo blijkt het voor het UWV en de SVB lastig om gegevens uit te wisselen met de Belgische Kruispuntbank. In september 2008 zal er een bijeenkomst worden gehouden met het UWV, de SVB en de Belgische Kruispuntbank om de problemen in kaart te brengen en deze op te lossen. Wel vinden er op het terrein van de opsporing gezamenlijke onderzoeken met Belgische instanties plaats, onder andere op het terrein van de grensoverschrijdende illegale tewerkstelling. Met Duitsland wordt thans onderhandeld over een verdrag over gegevensuitwisseling.

Internationale samenwerking bij werkplek en grenscontroles

In 2007 heeft het UWV de contacten met verschillende Belgische instanties geïntensiveerd en is er een uitwisseling gestart van de resultaten van werkplekcontroles. Het UWV ontvangt controlemeldingen van Belgische inspectiediensten over Nederlanders die zijn aangetroffen op Belgische werkplekken. Het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) controleert vervolgens op mogelijke samenloop met een uitkering. Ook de contacten van IBF met onder andere Duitsland en Frankrijk zijn geïntensiveerd.

In 2007 ontving het IBF 785 verzoeken om informatie van buitenlandse overheidsinstanties. De meeste verzoeken waren afkomstig uit België en Duitsland. Ook ontvangt het IBF regelmatig meldingen dat personen met een Nederlands adres werkend zijn aangetroffen in België of Duitsland. Het IBF controleert of deze personen een uitkering in Nederland ontvangen. Als er voldoende reden is voor nader onderzoek informeert het IBF betrokken instantie(s).

Internationale samenwerking met Polen & andere MOE-landen

Nadat in november 2006 al een samenwerkingsovereenkomst tussen de wederzijdse arbeidsbureaus werd afgesloten, is met Polen in april 2008 op ministerieel niveau een koepelovereenkomst gesloten. Ook met andere Oost-Europese lidstaten zijn overeenkomsten gesloten of gaande. In paragraaf 8.3 hieronder wordt hier nader op ingegaan.

8.3 Handhaving internationaal

Zoals in het Handhavingsprogramma 2007-2010 is aangegeven neemt door de uitbreiding van de Europese Unie en de daaruit voortvloeiende toename van het vrije werknemersverkeer de noodzaak van grensoverschrijdende samenwerking toe. Om die reden is in 2007 veel aandacht geschonken aan het tot stand brengen van contacten met autoriteiten en uitvoeringsinstellingen in andere lidstaten. Deze zullen moeten leiden tot een verbeterde samenwerking, gegevensuitwisseling én voorlichting ten behoeve van de handhaving van de regelingen op het gebied van de sociale zekerheid.

Achtergrond van de internationale handhaving

Bij grensoverschrijdend handhavingsbeleid, dat is gericht op versterking van de handhavingsfunctie, gaat het om tweerichtingsverkeer: met betrekking tot EU-burgers die in Nederland werken, vooral die uit de nieuwe lidstaten, gaat het om te garanderen dat voor hen in principe dezelfde arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden gelden, als voor hen die reeds aan het arbeidsproces deelnemen, en dat de voor hen verschuldigde premies en belastingen worden afgedragen. Hoofddlijn van het beleid ten aanzien van deze personen is het handhaven van een sociale bodem: voorkomen moet worden dat een ‘race to the bottom’ plaatsvindt waarbij door onderbetaling of frauduleuze constructies de arbeidsvoorwaarden van Nederlandse werknemers onder druk komen te staan. Valse concurrentie op dit gebied is funest voor de arbeidsverhoudingen in Nederland, tast de basisbeginselen van de Europese Unie aan (vrijheid van verkeer, personen en arbeid) en kan Nederland in het buitenland ernstige imagoschade berokkenen. De bijdrage van werknemers uit de andere EU-staten aan onze economie is hard nodig en Nederland kan zich misstanden op de arbeidsmarkt daarom niet veroorloven.

Een tweede aspect van grensoverschrijdende handhaving betreft het verstrekken van Nederlandse uitkeringen over de grens. Met de Wet Beperking export uitkeringen (BEU) is het territorialiteitsbeginsel in de Nederlandse socialezekerheidswetgeving geïntroduceerd. Iemand kan slechts een uitkering in het buitenland ontvangen, indien met dat land een verdrag is afgesloten waarin afdoende handhavingsbepalingen zijn opgenomen. De lidstaten van de EU en de Europese Economische Ruimte (EER) voldoen aan deze voorwaarde. Export van uitkeringen is daarnaast mogelijk naar een land waarmee Nederland een handhavingsovereenkomst heeft afgesloten. Inmiddels is met 50 landen een BEU-verdrag gesloten, waardoor 98% van de buitenlandse uitkeringspopulatie is gedekt. De Wet Beu biedt voor de uitvoeringsinstellingen aanknopingspunten voor een effectievere handhaving.

Het mag duidelijk zijn dat de effectiviteit van de wet BEU afhankelijk is van de praktische samenwerking met de buitenlandse autoriteiten. Er is altijd controle in het buitenland nodig om bij personen die een socialezekerheidsuitkering ontvangen en in het buitenland verblijven om na te kunnen gaan of zij zich aan de uitkeringsvoorwaarden houden. Bij de WWB - die per definitie niet wordt “geëxporteerd” - moet gecontroleerd worden of een in Nederland gevestigde uitkeringsgerechtigde geen buitenlandse inkomsten of vermogen heeft (en dus ten onrechte bijstand ontvangt). Op dit punt is het beeld van de handhaving gevarieerd: soms verloopt de samenwerking met buitenlandse autoriteiten soepel, soms zijn nadere afspraken gewenst. Om die reden is het beleid er op gericht om de praktische uitvoering van verdragsrechtelijke en nationale regelgeving met nadere multilaterale en bilaterale overeenkomsten en werkafspraken te ondersteunen.

In dit verband wordt nog vermeld dat in de tweede helft van 2008 een onderzoek wordt uitgevoerd naar de praktijk van de internationale handhaving in Nederland. Doel hiervan is te komen tot een beter kwantitatief en kwalitatief inzicht in het effect van de grensoverschrijdende handhavingsinspanningen. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek zal worden gezien op welke terreinen nog verbetering van de uitvoeringspraktijk of regelgeving noodzakelijk zijn.

Multilaterale samenwerking

De samenwerking bij de bestrijding van misbruik op sociaal gebied vindt plaats zowel op Europees als op bilateraal niveau.

De samenwerking op het gebied van handhaving is gebaat bij facilitering op Europees niveau, zoals het bevorderen van de mogelijkheden tot het uitwisselen van gegevens. Dit moet echter niet gepaard gaan met verschuiving van competenties of centralisatie van toezicht. Wel moet het leiden tot een werkbare handhavingstrategie, bijvoorbeeld door in EU-kader procedureafspraken te maken over samenwerking tussen toezichthouders. Inzet van Nederland daarbij is om te komen tot een goede afstemming van de activiteiten op de verschillende deelgebieden.

Verder is het zinvol dat in de coördinatieverordening sociale zekerheid voldoende aanknopingspunten worden opgenomen voor samenwerking op het gebied van handhaving. Afspraken daartoe kunnen dan waar nodig op bilateraal niveau verder worden ingevuld. Op EU-niveau heeft de administratieve Commissie inzake sociale zekerheid voor migrerende werknemers een Ad Hoc werkgroep "on Fraud and Error" ingesteld. Deze onderzoekt de mogelijkheden voor het versterken van de samenwerking en wederzijdse ondersteuning tussen de lidstaten bij het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik in gevallen die horen tot Verordening 1408/71. Teneinde een goede internationale verankering van het handhavingsbeleid verder te bevorderen zal Nederland actief deelnemen aan een tweetal door het Franse voorzitterschap te organiseren conferenties (oktober en november 2008) over versterking van de strijd tegen misbruik op sociaal gebied. Nederland zal daarbij de nadruk leggen op het geven van voorbeelden over hoe de internationale handhaving kan worden georganiseerd. Op dit gebied heeft Nederland een voorsprong op veel andere EU-lidstaten. Veel landen zijn terughoudend, omdat het vaak ontbreekt aan kennis over wat praktisch mogelijk en juridisch toegestaan is bij internationale samenwerking bij de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. De Nederlandse inbreng zal vooral gericht zijn op het schetsen van de Nederlandse "good practice" waarbij ook benadrukt zal worden dat het huidige acquis al ruime mogelijkheden biedt voor een effectieve internationale samenwerking.

Bilaterale samenwerking

Ook nadere overeenkomsten voor bilaterale samenwerking zijn voor een deel gebaseerd op Europese regelgeving, zoals Verordening 1408 en de Detacheringsrichtlijn. Daarnaast biedt de Wet Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) de mogelijkheid om gegevens over de grens uit te wisselen, terwijl ook verdragsrechtelijke afspraken kunnen worden gemaakt. Belangrijk zijn in dit verband de BEU-verdragen, die tot doel hebben de rechtmatigheid te verhogen van de uitkeringen aan uitkeringsgerechtigden die buiten Nederland wonen. Het bestaan van een juridische basis echter, garandeert niet zonder meer een effectieve uitvoering. Bij samenwerking over de grens loopt men al snel op tegen taalproblemen, verschillende wettelijke stelsels en ambtelijke bevoegdheden, en vaak ook een gebrek aan kennis over waar te beginnen als men contact wil leggen met een buitenlandse overheidsinstantie.

Het is tegen de achtergrond van deze praktische vragen, waarmee zowel de uitvoering als het Ministerie van SZW worden geconfronteerd, dat in 2006 het project Handhaving Internationaal is gestart. In dat kader worden tussen Nederland en andere lidstaten waarmee intensieve contacten bestaan op het gebied van arbeid en sociale zekerheid, nadere afspraken gemaakt over gegevensuitwisseling en samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdend misbruik. Deze afspraken worden vastgelegd in bilaterale overeenkomsten, (bij voorkeur Memoranda of Understanding (MoU's)).

Deze MoU's kennen een tweetal aspecten. Allereerst worden de bestaande verdrags- en Europeesrechtelijke verplichtingen waar nodig ingevuld en geëxpliciteerd. Vooral in het licht van de privacybescherming - over de reikwijdte waarvan binnen de lidstaten vaak nog onzekerheid bestaat - is het nodig helder te bepalen welke gegevens in welke situatie verstrekt kunnen en mogen worden. Belangrijk is voorts dat in de MoU's nader wordt omschreven

welke instanties bij deze gegevensuitwisseling betrokken kunnen zijn; ook worden op basis van het MoU contactpersonen aangewezen.

Teneinde te bezien wat er uiteindelijk van de afspraken terechtkomt, bevatten de MoU's een monitoringsbepaling, op basis waarvan op reguliere momenten de voortgang van de uitvoering van de MoU-afspraken tussen partijen wordt besproken. Aan die besprekingen kunnen ook vertegenwoordigers van uitvoeringsinstellingen uit de lidstaten deelnemen.

Stand van zaken MoU's

Zoals eerder in het kader van de samenwerking met het Verenigd Koninkrijk is gemeld, zijn er meerdere MoU's afgesloten. Met Slowakije werd in 2006 een overeenkomst gesloten en met Tsjechië in 2007. Met Frankrijk is in 2007 overeenstemming bereikt over de tekst van een akkoord, dat in werking kan treden zodra de Assemblee Nationale dit heeft bekrachtigd.

Belangrijk is ook de overeenkomst die in september 2007 met Portugal werd gesloten. Vooral met betrekking tot Portugezen in Nederland waren er aanwijzingen dat er sprake zou zijn van werkzaamheden onder slechte arbeidvoorwaarden. Met dit akkoord als kapstok zijn er voorlichtingsactiviteiten richting Portugese werknemers gestart. In de tweede helft van 2008 zal met Portugal nader in overleg worden getreden over het verder praktisch aanhalen van de contacten, zowel waar het gaat om het aanpakken van concrete misstanden, als voor een verdere uitdieping van het voorlichtingstraject.

Hiervoor is al aangegeven dat er in april 2008 op ministerieel niveau een koepelovereenkomst gesloten (Joint Declaration), teneinde de samenwerking tussen de Poolse en Nederlandse autoriteiten bij de bestrijding van misstanden op sociaal gebied te verbeteren. Onder de vlag van deze overeenkomst zal op een aantal deelgebieden de samenwerking tussen de verschillende uitvoeringsinstellingen nader worden uitgewerkt. Het UWV is daartoe in contact getreden met de Poolse uitvoerder van de sociale verzekeringen (voor arbeidsongeschiktheid en pensioenen), terwijl er ook contacten worden gelegd tussen de ministeries, waar het gaat om de handhaving van de werkloosheidsregelingen. Ook zullen de resultaten van werkplekcontroles door het UWV met de Poolse autoriteiten worden gedeeld om te voorkomen dat bepaalde personen in het ene land werken en van het andere land een uitkering ontvangen.

Met Duitsland zal vermoedelijk een bilateraal verdrag worden gesloten om de wettelijke basis van gegevensuitwisseling te verbreden en de praktische samenwerking nader vorm te geven. Verwacht wordt dat een overeenkomst met Bulgarije nog dit najaar kan worden afgesloten. Met Roemenie zijn er onderhandelingen gaande.

De teksten van de verschillende internationale handhavingsovereenkomsten zijn geplaatst op de Engelstalige website van het Ministerie van SZW, www.employment.gov.nl.

Controle buitenland UWV en SVB

De controle-activiteiten voor in het buitenland betaalde uitkeringen worden verricht door de SVB en het UWV. Hierna wordt ingegaan op de in 2007 verrichte controles en de getroffen maatregelen door de SVB en het UWV om de handhaving in het buitenland te verbeteren en te intensiveren. Binnen de Europese Unie wordt gehandhaafd op basis van de Verordeningen (EEG) nr. 1408/71 en (EEG) nr. 574/72 en van bilaterale afspraken met individuele EU-lidstaten. Buiten de Europese Unie vindt de handhaving plaats op basis van de Wet Beperking export uitkeringen (Wet BEU). Deze wet regelt dat uitkeringen alleen in een land dat niet tot

de Europese Ruimte behoort, kunnen worden betaald, indien met dat land een verdrag is gesloten waarin afspraken zijn gemaakt over de handhaving van de uitkeringen.

Controle door de SVB

Voor het controleren en het verifiëren van de rechtmatigheid van in het buitenland betaalde uitkeringen in landen waarmee Nederland op grond van de Wet BEU een verdrag heeft gesloten, wordt door de SVB gebruik gemaakt van de standaard controle- en verificatiemethode.

De SVB controleert bij iedere aanvraag de door de klant verstrekte gegevens door deze te vergelijken met die van andere instanties, zoals gemeenten, de Belastingdienst, IB-groep en uitkeringsinstanties in het buitenland. Aan de standaardcontrole wordt een validatieprocedure toegevoegd, waarbij een centrale instantie in het betrokken land instaat voor de juistheid en betrouwbaarheid van controles.

In aanvulling op de standaard controle- en verificatiemethode verricht het Controle Team Buitenland (CTB) handhavingsonderzoek ter plaatse door zowel klanten als lokale instanties in het buitenland te bezoeken. Aan de hand van de onderzoeken wordt een oordeel gevormd over de rechtmatigheid van de betaalde uitkeringen in die landen en over mogelijkheden om de rechtmatigheid zonodig te verbeteren. In 2007 heeft het CTB in een Brazilië, Frankrijk, Canada, België, Duitsland en Zwitserland onderzoeken verricht. In totaal zijn er 775 klanten bezocht. In 63 gevallen weken de tijdens het onderzoek aangetroffen situatie of gegevens af van de gegevens in het uitkeringsdossier van de SVB. In deze gevallen zal worden overgegaan tot aanpassing of intrekking van het recht op uitkering.

De mogelijkheden tot het afleggen van huisbezoeken door het CTB worden beheerst door het Nederlands recht. Dit betekent dat het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel inzake huisbezoeken ook ziet op huisbezoeken in het buitenland.

Voor de controles op (niet gemeld) samenwonen en het hebben van andere inkomsten dan de uitkering wordt waar mogelijk gegevensuitwisseling tot stand gebracht met de plaatselijke autoriteiten. De SVB heeft in de afgelopen jaren gegevens met Nieuw-Zeeland, Australië en Duitsland uitgewisseld. In 2007 zijn daar Groot-Brittannië en Zweden bijgekomen. Verder tracht de SVB nog te komen tot gegevensuitwisselingen met België en Spanje

De SVB streeft na dat de in het kader van de BEU-verdragen te verbeteren controle en verificatie zoveel mogelijk vorm krijgen door de standaard controle- en verificatiemethode, met daaraan gekoppeld onderzoek door het CTB om de werking en betrouwbaarheid daarvan te monitoren. Er zijn echter landen waar het de voorkeur heeft gekregen om handhavingsonderzoek met behulp van een Nederlandse attaché voor sociale zaken te verrichten. Hiervoor heeft de SVB attachés in Turkije, Marokko, Suriname en Spanje. De attaché in Turkije is mede geaccrediteerd in Israël en de attaché in Marokko is mede geaccrediteerd in Tunesië en Kaapverdië.

Presentatieplicht (AKW)

Vanaf 1996 controleert de SVB de AKW-uitkering van personen die kinderbijslag ontvangen terwijl hun kinderen niet in Nederland wonen. Er is een presentatieplicht die inhoudt dat deze personen zich elk jaar bij de SVB moeten melden. Als betrokkene niet verschijnt en zich ook niet anderszins meldt, wordt de betaling van de kinderbijslag geschorst en eventueel beëindigd. In 2007 zijn 184 huishoudens verzocht zich te melden; in 2006 zijn er 183

huishoudens bezocht. In 27 gevallen leidde het onderzoek tot wijziging of beëindiging van de kinderbijslag. In 2006 gold dit voor 20 gevallen.

Onderzoek naar het volgen van onderwijs van kinderen van 16 en 17 jaar in Turkije en Marokko

Naar aanleiding van eerdere steekproeven in Turkije en Marokko worden vanaf 2002 alle studerende kinderen van 16 en 17 jaar in deze landen gecontroleerd op het volgen van onderwijs. Het aantal te controleren kinderen neemt gestaag af. Gewijzigde wetgeving heeft er namelijk toe geleid dat er steeds minder kinderbijslaggerechtigden in het buitenland zijn. In 2006/2007 is in Turkije en Marokko samen 12,8% van de onderzochte gevallen “niet in orde” bevonden ten opzichte van 12,1% van de gevallen in 2004/2005. Het totaalbedrag van de financiële gevolgen is ongeveer gelijk gebleven met de controle in 2004/2005. In 2004/2005 bedroeg de totale terugvordering €10.558. In 2006/2007 was het totaalbedrag aan terugvorderingen €10.525.

Intensivering activiteiten SVB

In 2007 heeft de SVB een analysemodel ontwikkeld dat op basis van land- en klantspecifieke eigenschappen de aard, vorm en frequentie van de in te zetten handhaving- en klantcommunicatie bepaalt. Het model is bedoeld om de klant in het buitenland slimmer en specifiekier te kunnen bedienen. In 2008 worden de resultaten van de analyse operationeel gemaakt.

Controle door het UWV

Het Internationaal Bureau Fraude-informatie

Het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) is een onderdeel van UWV en faciliteert, adviseert en ondersteunt het UWV, gemeenten en SVB bij het uitvoeren van administratief onderzoek met een grensoverschrijdend karakter. Het IBF onderhoudt hiervoor een netwerk met zusterorganisaties en overheidsinstanties in binnen- en buitenland. In 2007 ontving het IBF 785 verzoeken om informatie van buitenlandse overheidsinstanties. De meeste verzoeken waren afkomstig uit België en Duitsland. Ook ontvangt het IBF regelmatig meldingen dat personen met een Nederlands adres werkend zijn aangetroffen in België of Duitsland. IBF controleert of deze personen een uitkering in Nederland ontvangen. Als er voldoende reden is voor nader onderzoek informeert het IBF betrokken instantie(s). Voorts vervult het IBF een coördinerende rol voor de werkzaamheden voortkomend uit het Memorandum of Understanding (MoU) met het Verenigd Koninkrijk. Het MoU regelt onder andere dat met het Department for Work and Pensions in Engeland fraude-informatie wordt uitgewisseld. In 2007 heeft het IBF in het kader van dit MoU 84 verzoeken aan het Verenigd Koninkrijk gericht en zijn van het Verenigd Koninkrijk 42 verzoeken om informatie ontvangen.

Resultaten

In 2007 heeft het IBF 1873 verzoeken om informatie ontvangen. Hiervan waren 770 verzoeken afkomstig van Nederlandse gemeenten. Van deze 770 hadden 338 verzoeken betrekking op dienstverbanden, inkomsten, uitkeringen en dergelijke. De overige 432 verzoeken hadden betrekking op vermogensonderzoeken. In 2007 zijn 398 vermogensonderzoeken afgerond, waarvan in 182 gevallen onroerend goed is getraceerd met een totale taxatiewaarde van €16,1 miljoen. In 2006 bedroeg dit bedrag ad €12,8 miljoen. De taxatiewaarde over 2007 kan als volgt worden gespecificeerd:

Tabel 8.1 Onderzoek in het buitenland*Getraceerd vermogen (miljoen €)**Aantal onderzoeken*

| Land | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 |
|----------------------------|-------------|-------------|------------|------------|
| Turkije | 7,5 | 8,9 | 89 | 102 |
| Marokko | 1,0 | 2,5 | 16 | 30 |
| Suriname | 3,0 | 1,4 | 17 | 17 |
| Nederlandse Antillen/Aruba | 0,1 | 0,6 | 3 | 8 |
| Spanje | 0,6 | 0,1 | 4 | 2 |
| Overige landen | 0,6 | 2,6 | 14 | 23 |
| Totaal | 12,8 | 16,1 | 143 | 182 |

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 relatief veel onderzoeksmogelijkheden.

Het getraceerde vermogen van de 'Overige landen' is in 2007 ten opzichte van 2006 sterk toegenomen. Er is onroerend goed vastgesteld in o.a. Bosnië-Herzegovina, Polen, Pakistan, Tunesië, Duitsland, België en de Dominicaanse Republiek.

Misbruik WAO-uitkeringen in het buitenland

Het UWV doet al het mogelijke om ten onrechte betaalde uitkeringen terug te vorderen. Voor het UWV geldt de wettelijke verplichting dat onverschuldigde betalingen dienen te worden teruggevorderd, ongeacht de reden van het ontstaan van de onverschuldigde betaling. Voor onverschuldigde betalingen buiten Nederland geldt deze verplichting eveneens.

Het terugvorderingsbeleid van het UWV buiten Nederland

In het geval van teveel betaalde uitkering buiten Nederland staan voor het UWV de volgende mogelijkheden open om deze uitkering terug te vorderen:

- a) de klant betaalt de openstaande vordering direct of in termijnen aan UWV.
- b) in geval er sprake is een nog lopende UWV-uitkering, kan de vordering met de nog lopende uitkering worden verrekend.
- c) Binnen de Europese Unie en in diverse verdragslanden kan eventueel ook een beroep worden gedaan op invordering door middel van verrekening met een buitenlandse uitkering.
- d) In alle overige gevallen - vooral in die situaties waarin er geen relatie meer is met het UWV vanwege eerdere beëindiging van de uitkering en/of omdat de verblijfplaats van de klant niet bekend is bij het UWV - staan er via EU-regelingen en via de ambassades nog diverse opties open voor nader onderzoek. Vanwege de complexiteit van deze gevallen is deze route in de praktijk niet tot nauwelijks succesvol.

Bij buitenlandse vorderingen die zijn ontstaan uit fraude kan worden geconstateerd dat in het merendeel van de gevallen nog sprake is van een nog lopende UWV-uitkering. Veelal wordt daarom gebruik gemaakt van de onder a en b genoemde mogelijkheden.

Met alle landen waarmee geen rechtshulpverdrag is gesloten, is het in veel gevallen erg lastig en soms onmogelijk om tot dwanginvordering door beslag of executie over te gaan.

Terugvordering van in 2006 teveel betaalde uitkering aan klanten in het buitenland

Bij het aantal in 2006 geconstateerde overtredingen dient in aanmerking te worden genomen dat de groep cliënten die is bezocht, niet willekeurig is gekozen. Deze groep is namelijk met behulp van een risicomodel geselecteerd op een verhoogde kans op regelovertreding. De "hoge" score zegt dan ook in algemene zin niets over het risico van regelovertreding in het buitenland maar duidt er wel op dat het risicomodel goed functioneert.

Op grond van de in 2006 door het Interventieteam Buitenland van het UWV 460 ingestelde controles bij WAO-gerechtigden in het buitenland zijn 102 adviezen tot sanctioneren uitgebracht. In 67 gevallen heeft het UWV besloten tot het opleggen van een sanctie. In de overige 35 gevallen is het advies om te sanctioneren niet opgevolgd, deels omdat achteraf is vastgesteld dat het handelen van de klant niet als verwijtbaar kon worden beoordeeld, deels omdat in een aantal gevallen is gebleken dat bij nader onderzoek van het dossier er toch geen sprake was van een regelovertreding door de klant.

Het bedrag van de naar aanleiding van de in 2006 uitgevoerde controles bij WAO-gerechtigden in het buitenland ingestelde terugvorderingen bedraagt €437.892.

Per 1 mei 2008 is de stand van zaken ten aanzien van de terugvorderingen als volgt:

- a. er zijn betalingsregelingen getroffen tot een bedrag van €241.618. Hiervan was op 1 mei 2008 een bedrag van €33.382 terugontvangen;
- b. voor een bedrag van €143.707 wordt door middel van een nog lopend inkomensonderzoek vastgesteld of een betalingsregeling mogelijk is. Hierbij dient onder andere rekening te worden gehouden met de beslagvrije voet.
- c. vastgesteld is dat voor een bedrag € 52.567 er geen verhaalsmogelijkheid is vanwege de financiële situatie van de betrokkenen.

Daarnaast zijn boetes opgelegd en maatregelen getroffen tot een bedrag van €22.555,64.

Resultaten van in 2007 ingestelde onderzoeken naar misbruik van WAO-uitkeringen in het buitenland

Het Interventieteam Buitenland (ITB) legt op basis van risicoselectie jaarlijkse controlebezoeken in het buitenland af. In 2006 zijn voor controles op misbruik van WAO-uitkeringen door ITB de projecten Mondiaal en Welkom gestart. Het project Mondiaal is erop gericht om klanten in exportlanden aan een nadere controle te onderwerpen. Het doel van het project Welkom is om het controlebesef onder klanten te bevorderen. Voor beide projecten zijn in 2007 veldonderzoeken uitgevoerd in Groot-Brittannië, Ierland, Italië, Schotland, Oostenrijk, Canada en Griekenland. Voor deze onderzoeken zijn 636 dossiers onderzocht en 385 mensen bezocht. In 79 gevallen (20%) is gerapporteerd dat – afhankelijk van nader administratief onderzoek – het voornemen tot het opleggen van een sanctie mogelijk aan de orde is.

Naast de veldonderzoeken zijn in 2007 resultaten verwerkt van uitgevoerde bestandsvergelijkingen met instanties in Engeland, Spanje en Kaapverdië.

Bij de administratieve afhandeling van de door het ITB uitgevoerde controles en bij de verwerking van ontvangen gegevens uit de bestandsvergelijking is er voor €36.465 aan boetes opgelegd en voor €615.691 aan terugvorderingen ingesteld.

Intensivering van activiteiten IBF

In 2007 heeft het IBF een aantal activiteiten ontplooid om haar potentiële klanten te

informereren over de mogelijkheden die IBF hen kan bieden. Naast de verzorging van reguliere presentaties heeft IBF een elektronische nieuwsbrief ontwikkeld.

Het IBF heeft ook in 2007 deelgenomen aan de door SZW georganiseerde Gemeentedagen en een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken georganiseerde werkconferentie, waaraan tevens vertegenwoordigers van diverse Nederlandse Ambassades in het Buitenland deelnamen.

Ook heeft het IBF in 2007 een nieuwe internationale werkgroep in het leven roepen. Doel hiervan is een nauwere samenwerking te realiseren op het gebied van bestrijding van grensoverschrijdende uitkeringsfraude onder meer door kennis- en data-uitwisseling. De deelnemende Europese landen zijn: Frankrijk, Zweden, Ierland, Engeland, Duitsland en België. Op initiatief van het UWV heeft eind 2007 een eerste bijeenkomst plaatsgevonden.

8.4 Interventieteams

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

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 handhavingsinstrument 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 LSI heeft in 2007 het initiatief genomen om het aantal wijkgerichte interventieteamprojecten verder op te voeren. Het streven is dat vanaf 2011 jaarlijks 11 wijkgerichte interventieteamprojecten zullen worden uitgevoerd. In 2007 zijn 2 wijkgerichte projecten afgerond en zijn 3 nieuwe projecten gestart. Vier wijkgerichte projecten die al vóór 2007 waren gestart, lopen nog in 2008 door.

In 2007 heeft een extern bureau in opdracht van de LSI een onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van de interventieteams. De uitkomst van dat onderzoek is dat de interventieteams als instrument van fraudebestrijding goed functioneren. De samenwerking tussen de partners verloopt goed en er worden goede resultaten geboekt. De in het rapport opgenomen aanbevelingen hebben betrekking op enkele verbeterpunten in de interne werkwijze die in 2008 worden opgepakt.

De LSI heeft in 2007 met het College bescherming persoonsgegevens (CBP) afspraken gemaakt over de wijze waarop het koppelen van bestanden ten behoeve van fraudebestrijding in interventieteamverband binnen de kaders van de wet kan plaatsvinden. Koppeling van bestanden zal met behulp van risicoprofielen moeten worden onderbouwd. Aangezien deze

risicoprofielen voor een belangrijk deel nog moeten worden ontwikkeld, heeft het CBP ermee ingestemd dat de koppeling van bestanden voorlopig via een speciaal daarvoor ontwikkelde en beveiligde voorziening (de zogenaamde 'black box') door de SIOD zal worden uitgevoerd. Over twee jaar zal deze methode worden geëvalueerd.

In 2007 zijn in totaal 25 projectvoorstellen door de LSI goedgekeurd en zijn 16 projecten afgerond. Van zes projecten is de looptijd met enkele maanden verlengd.

De afgeronde projecten zijn:

- 1 de Horeca-Interventieteams Utrecht/Amersfoort, Hollands Midden en Limburg-Noord,
- 2 het Bouw Interventieteam Noord-Nederland,
- 3 de projecten Industriegebied Strijkviertel te Utrecht, Vakantietijd in Overijssel, Detailhandel Gelderland, Personenvervoer Limburg-Zuid, Aan het Water (controles bij bedrijven in twee Zeeuwse havengebieden),
- 4 het project Vliegende Brigade in de regio Rijnmond,
- 5 de projecten Waterproef Noord-Nederland, Gelderland/Flevoland, Zuidwest-Nederland en Utrecht Gooi & Vechtstreek, en
- 6 de wijkgerichte projecten Bogerd te Uden en Transvaal te Den Haag.

De interventieteamprojecten hebben positieve maatschappelijke effecten zoals signalen die duiden op herstel van de leefbaarheid in een wijk, het terugdringen van onrechtmatige bewoning, het tegengaan van verdringing (verstoring) op de arbeidsmarkt en van illegaliteit, het tegengaan van oneerlijke concurrentie, en toename van normherstel (naleving van regelgeving). Ook instanties die geen onderdeel zijn van de interventiestructuur, nemen geregeld deel aan specifieke interventieteamprojecten waarvan zij toegevoegde waarde verwachten op hun eigen handhavingsterrein

Daarnaast leveren de interventieteamprojecten ook financiële resultaten op in de vorm van fiscale naheffingen en boeten, teruggevorderde en beëindigde uitkeringen en toeslagen alsmede opgelegde bestuurlijke boeten wegens illegale tewerkstelling. De voorlopig geraamde financiële opbrengsten van de in 2007 afgeronde projecten bedragen ruim €27 miljoen. Tijdens de uitvoering van deze projecten zijn in totaal 290 illegalen aangetroffen.

Van de 25 in 2007 goedgekeurde nieuwe projecten zijn er 21 in 2007 gestart en de overige 4 in januari 2008. In twee steden, Weert en Utrecht, zijn nieuwe projecten gestart waarin een wijkgerichte aanpak wordt toegepast; in Den Haag is een dergelijk project met de duur van een jaar verlengd. In twee projecten worden bedrijven op enkele middelgrote industrieterreinen gecontroleerd op fraude en illegale tewerkstelling. In Amsterdam is een project gestart waarin wordt gehandhaafd op inschrijvingsfraude in het GBA en daarmee mogelijk samenhangende uitkeringsfraude en illegale bewoning. Er is een project gestart in de Beverwijkse bazaar en een project dat is gericht op de aanpak van overtreders in de branche van goedkopere hotels en pensions. Verder zijn 11 projecten gestart in branches als de scheepsbouw (Limburg), scheepswerven (Noord-Holland en Rotterdams Havengebied, detailhandel (Gelderland), horeca (Limburg-zuid, Gelderland, Noord-Nederland, Noord-Holland-Noord, Overijssel, Brabant-noord en Utrechtse Heuvelrug). De meeste projecten lopen in 2008 nog door.

8.5 Samenvattende conclusie

Voor een aantal maatregelen is met de voorbereiding begonnen in het jaar 2007. De uitvoering van deze maatregelen loopt door in 2008.

Verder is er in 2007 veel aandacht geschonken aan het tot stand brengen van contacten met autoriteiten en uitvoeringsinstellingen in het buitenland.

In het kader van het intensiveren van activiteiten in het buitenland heeft de SVB in 2007 een analysemodel ontwikkeld dat op basis van land- en klantspecifieke eigenschappen de aard, vorm en frequentie van de in te zetten handhaving- en klantcommunicatie bepaalt. Het model is bedoeld om de klant in het buitenland slimmer en specifiekter te kunnen bedienen. In 2008 worden de resultaten van de analyse operationeel gemaakt.

Het IB heeft in 2007 de doorontwikkeling van het sectorloket afgerond. Met de Belastingdienst wordt met ingang van 2007 de nummers van de bank- en girorekeningen van uitkeringsgerechtigden uitgewisseld. In dit verband is het IB ook de kentekengegevens gaan leveren aan gemeenten.

Het blijkt dat het IBF steeds vaker door gemeenten wordt ingeschakeld voor het verrichten van inkomsten- en vermogensonderzoeken in het buitenland. Van de in 2007 afgeronde vermogensonderzoeken is in totaal een verzwegen vermogen geconstateerd met een taxatiewaarde van €16,1 miljoen. In 2006 bedroeg dit €12,8 miljoen.

In 2007 zijn in totaal 25 projectvoorstellen door de LSI goedgekeurd en zijn 16 projecten afgerond. De voorlopig geraamde financiële opbrengsten van de in 2007 afgeronde projecten bedragen ruim

€27 miljoen. Tijdens de uitvoering van deze projecten zijn in totaal 290 illegalen aangetroffen.

9. Een effectief opsporingsbeleid

9.1 Inleiding

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 bezig met dat deel van de opsporing dat zich richt op zware en complexe vormen van criminaliteit. Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat de AI, het UWV, de SVB en de gemeenten zich bezighouden met de opsporing van lichte en middel-zware delicten binnen de beleidsterreinen waarop deze organisaties ook overigens als handhavende organisaties opereren. Deze opsporingsambtenaren hebben beperkte opsporingsbevoegdheden. De medewerkers van het UWV en de SVB, de AI en de SIOD, die met opsporing zijn belast, verrichten hun werkzaamheden onder de eindverantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en op zaaksniveau van het Openbaar Ministerie (OM).

In het Handhavingarrangement worden afspraken vastgelegd op kwalitatief en kwantitatief terrein, bijvoorbeeld over de aantallen processen-verbaal die de met de opsporing op het SZW-terrein belaste organisaties bij het OM dienen in te leveren. In het Handhavingarrangement staan tevens de afspraken over de afdoening van processen-verbaal door het OM.

9.2 Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010

Versterken samenwerking SIOD-Functioneel Parket

Het OM/FP heeft sinds september 2006 twee parketsecretarissen gedetacheerd bij de SIOD. De parketsecretarissen zorgen ervoor dat onderzoeken van de SIOD in omvang beperkt worden en in kwaliteit toenemen. Doel is dat het OM efficiënt kan vervolgen. Zij zorgen tevens voor een soepele communicatie tussen de SIOD en het OM/FP.

Versterken programmering SIOD

De beleidsdirecties van het Ministerie van SZW, de AI en de SIOD hebben hun samenwerking geïntensiveerd om ketenregie op het terrein van de arbeidsmarktfraude tot stand te brengen. Door deze samenwerking wordt er ook voor gezorgd dat AI en SIOD de juiste keuzes maken ten aanzien van de inzet van de schaarse inspectie- en opsporingscapaciteit. Om de juiste keuzes te kunnen maken is een gezamenlijk onderzoeksproject uitgevoerd.

Met betrekking tot de aanpak van arbeidsmarktfraude is gekozen voor een branche-insteek. Het vernieuwende in dit proces is het bepalen van de meest effectieve aanpak in de keten. Nieuwe of opkomende fenomenen worden daarbij echter niet genegeerd.

9.3 Opsporingsprestaties SIOD

Inleiding

De SIOD heeft voor 2007 aan de volgende thema's prioriteit gegeven: bouw, horeca, land- en tuinbouw, levensmiddelen, schoonmaak en uitzendbureaus/malafide intermediairs. De staatssecretaris heeft besloten tot de bundeling van een deel van de opsporing van het UWV en de SVB bij de SIOD. Op verzoek van het Ministerie van SZW en het UWV is er een advies uitgebracht over de voor- en nadelen van bundeling van de opsporing binnen het SZW-domein. Mede op grond van dit advies is besloten slechts dat deel van de opsporing van het UWV en de SVB naar de SIOD over te hevelen dat gemoeid is met opsporingsonderzoeken waarvoor bijzondere opsporingsbevoegdheden noodzakelijk zijn. Het gaat in totaal om circa 20 FTE.

In het kader van hetzelfde advies heeft de staatssecretaris ook besloten dat de SIOD in beginsel ook gemeenten kan ondersteunen op het terrein van de opsporing als die gemeenten kenbaar maken daar prijs op te stellen.

In mei 2007 is daarnaast een samenwerkingsproject tussen de SIOD en de gemeente Arnhem van start gegaan waarbij in de vorm van een pilot werd geëxperimenteerd met het opsporen door de SIOD voor de gemeente. De SIOD heeft de opsporing van bijstandsfraude boven € 6.000,- voor de gemeente Arnhem uitgevoerd. Na definitieve evaluatie zal besloten worden over eventuele voortzetting. De pilot is voorsnog met een half jaar verlengd t/m eind december 2008. Per september 2007 is de SIOD onder voorwaarden mede belast met de opsporing van fraude op het terrein van de loonbelasting en de premieheffing sociale verzekeringen.

Per 1 september 2007 is de SIOD ook bevoegd geworden voor de opsporing van fraude op het terrein van de loonbelasting en de premieheffing sociale verzekeringen.

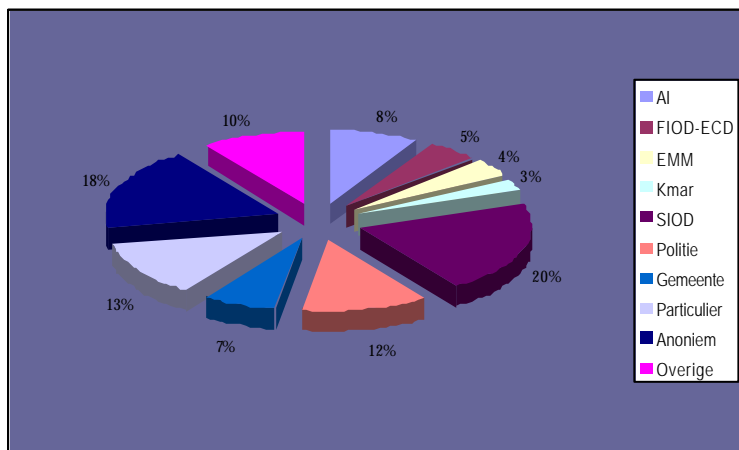
Het gaat hier om een kruiselingse bevoegdheidsuitbreiding waarbij ook de FIOD-ECD is betrokken. Hierdoor kan de SIOD tijdens arbeidsmarktfraude onderzoeken ook eventueel aangetroffen belasting- en premiefraude in het onderzoek betrekken. Omgekeerd kan de FIOD-ECD bij belastingfraude onderzoeken ook fraude op het terrein van SZW meenemen. Dit vergroot de efficiency van de opsporing op beide terreinen.

Opsporing

Afgeronde opsporingsonderzoeken

In 2007 heeft de SIOD in totaal 74 opsporingsonderzoeken uitgevoerd. In het kader van deze onderzoeken zijn in totaal 78 rechtspersonen en 266 natuurlijke personen als verdachte aangemerkt. In het onderstaande taartdiagram zijn de 396 meldingen die de SIOD in 2007 heeft ontvangen, onderverdeeld naar de organisaties waarvan de melding afkomstig was.

Tabel 9.1 Herkomst meldingen



Opbrengsten

Premie-, fiscaal en maatschappelijk nadeel

In de processen-verbaal legt de SIOD vast welk schadebedrag aan uitkeringsfraude (ten onrechte verstrekte uitkeringen aan uitkeringsgerechtigden die verzuimden extra inkomsten op te geven) het 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 vastgestelde 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. Op basis van het geschatte uitkerings-, premie- of belastingnadeel kunnen het UWV, de SVB, gemeenten 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. De opsporingsonderzoeken hebben gezamenlijk een uitkeringsfraudenadeel van circa €2,4 miljoen, een premienadeel van €16 miljoen, een bedrag aan subsidiefraude van €1,2 miljoen, een maatschappelijk nadeel van €30,8 miljoen en een totaal fiscaal nadeel van €12,6 miljoen aan het licht gebracht. Daarmee is het beoogde resultaat van €15,7 miljoen aan SV- gelden ruimschoots gehaald.

Tabel 9.2 Benadelingsbedrag van de 74 afgeronde opsporingsonderzoeken in 2007

| nadeel | miljoen € |
|------------------------|-----------|
| Premiefraude | 16,0 |
| Uitkeringsfraude | 2,4 |
| Re-integratiefraude | 1,2 |
| Fiscaal nadeel | 12,6 |
| Maatschappelijk nadeel | 30,8 |
| Totaal | 63 |

De totale opbrengst bedraagt. €63 miljoen (inclusief maatschappelijk nadeel). De volgende opbrengst is door de SIOD per rechercheur gegenereerd over 2007: (inclusief maatschappelijk nadeel). Omgerekend per rechercheur is dit €398.000 (inclusief maatschappelijk nadeel) en €203.797 (exclusief maatschappelijk nadeel).

De omvang van de opbrengsten van het UWV, de SVB en de SIOD zijn overigens onderling niet te vergelijken. Dit geldt ook voor de opbrengst per rechercheur.

Ze kunnen bestaan uit de componenten boetes, terugvordering en ingehouden uitkeringen. Het relatief hoge bedrag van de SIOD wordt voor ongeveer de helft verklaard door de opbrengsten uit complexe fraude zaken als gevolg van hoge boetes na strafrechtelijke financiële onderzoeken, andere ontnemingsvormen en de veronderstelde opbrengst die voortvloeit uit opgespoorde identiteitsfraude.

Activiteiten gericht op vergroting inzicht in fraude

Op initiatief van het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten is in 2005, in samenwerking met het Functioneel Parket, een onderzoek naar waar fraude voorkomt gestart in Nederland, 'Fraude in Beeld' genaamd. Het eindrapport 'Fraude in Beeld' is in het eerste kwartaal van 2007 afgerond en aan de Tweede Kamer gezonden. De vaste commissie voor SZW van de Tweede Kamer heeft aangegeven er aan te hechten dat het kabinet beleidsmatige conclusies verbindt aan de uitkomsten van het onderzoek.

Inzichten uit onderzoeken delen

De SIOD genereert met zijn opsporingsonderzoeken ook informatie die relevant kan zijn voor beleid, wetgeving en uitvoering. Daarom wordt deze informatie als signaleringen onder de aandacht gebracht van de verantwoordelijke beleidsdirecties, andere departementen of uitvoeringsinstanties. Op deze wijze levert de SIOD een bijdrage aan de verbetering van wet- en regelgeving. Ieder opsporingsonderzoek van de SIOD wordt afgesloten met een

beleidsdocument waarin deze beleidssignaleringen nader zijn uitgewerkt. Op grond van de gesignaleerde knelpunten kunnen aanpassingen in wet- en regelgeving en in de uitvoeringspraktijk plaatsvinden.

Samenwerking

In het voorgaande zijn er een aantal vormen van samenwerkingsverbanden, die zijn aangegaan door de SIOD, vermeld. Te denken valt aan het samenwerkingsproject tussen de SIOD en de gemeente Arnhem, de ontwikkeling van risicoanalyse voor bestandsvergelijkingen van deelnemers aan de Interventieteams door de SIOD (Black Box) en de Stichting Meld Misdad Anoniem (paragraaf 8.2). Daarnaast is nog het volgende van belang.

Met de Nationale Recherche (NR) wordt 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 Dienst Nationale Recherche Informatie (NRI) van het KLPD met de KMAR, IND en de SIOD. De inbreng van de SIOD is gericht op de zogenoemde 'slavernijachtige uitbuiting' op het terrein van arbeid en diensten zoals in het nieuwe mensenhandelartikel '273a Wetboek van Strafrecht' is omschreven. De SIOD is samen met het EMM in 2007 gaan participeren in het zogenaamde G6 Human Trafficking Initiative, waarin uitbuiting wordt tegengegaan met justitie en politie van onder andere het Verenigd Koninkrijk, de Republiek Ierland, Italië, Polen, Eurojust en Europol. Er worden o.a. best practices uitgewisseld, mede op het oog op ontnemingsactiviteiten.

Ook is het gebruik van het Barrièremodel een nuttige toevoeging aan het instrumentarium. Het Barrièremodel beschrijft de barrières (identiteit, Nederland binnenkomen, huisvesting en woonruimte vinden) die een illegale werknemer moet passeren om in Nederland te kunnen werken. Het model beschrijft tevens de legale maar ook de illegale manieren waarmee deze barrières kunnen worden gepasseerd. Het model positioneert vervolgens de faciliteerders die de vreemdelingen diensten aanbieden om de barrières te beslechten. Ten slotte wordt in het model duidelijk gemaakt dat het aanpakken van georganiseerde illegale arbeid betekent dat de verschillende handhavingsorganisaties gezamenlijk de illegale faciliteerders in kaart moeten brengen en daarop hun werkwijze moeten aanpassen.

Het model geeft ook de overheidsinstanties weer die bij het toezicht op de barrières betrokken zijn.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en het College van Procureurs Generaal van het Openbaar Ministerie ondersteunen het door de SIOD ontwikkelde Barrièremodel in verband met de meerwaarde hiervan voor het inzicht in de keten en het genereren van onderzoeken op het terrein van mensensmokkel/uitbuiting op de reguliere arbeidsmarkt.

9.4 Handhavingarrangement

Het Ministerie van SZW en het OM maken ieder jaar concrete afspraken over de invulling van de opsporingsactiviteiten. Deze afspraken hebben betrekking op het aantal opsporingsonderzoeken, het aantal bij het OM in te dienen processen-verbaal en de kwaliteit. Het OM geeft een indicatie van het aantal zaken dat aan de rechter zal worden voorgelegd, het maximaal aantal septs en de doorlooptijd van zaken. Het Handhavingarrangement 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.

Hieronder volgt de realisatie van de afspraken die voortvloeiden uit het Handhavingarrangement 2007.

1. Aantallen in 2007 ingediende processen-verbaal

Hieronder is het aantal processen-verbaal weergegeven dat door de AI, de SIOD, de SVB en het UWV in 2007 bij het OM is ingediend.

Tabel 9.3 Aantallen in 2007 ingediende processen-verbaal

| Instantie | Prognose 2007 | Realisatie 2007 |
|-----------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| UWV | 525 | 890 (incl. 38 ID-pv's) |
| SVB | 500 | 474 |
| SIOD | 245 natuurlijke personen 85 rechtspersonen | 266 natuurlijke personen 78 rechtspersonen |
| AI | 275 | 108 |

Het UWV heeft de prognose voor 2007 ruim overtroffen. Het merendeel van de ingediende processen-verbaal heeft betrekking op overtredingen van de WW en in iets kleinere mate op overtredingen van de arbeidsongeschiktheidswetten. Bij de SVB is het geprognosticeerde aantal processen-verbaal bijna gehaald. Het geringere aantal processen-verbaal is het resultaat van in 2007 ingevoerde veranderingen in de werkwijze van de SVB. Deze veranderde werkwijze houdt in dat sociaal rechercheurs standaard deelnemen aan het werkoverleg van de serviceteams en daarin terugkoppelen over de fraudegevallen die ze zijn tegengekomen. Dit leidt tot een verhoogde fraudealertheid waardoor door de medewerkers van de serviceteams sneller op signalen van mogelijke fraude wordt gereageerd. Hierdoor wordt de voorraad fraudesignalen in het primaire proces beter beheerd. Deze factoren hebben eraan bijgedragen dat de schadelast in een groot aantal fraudegevallen kon worden beperkt tot een bedrag lager dan €6000,- en geen aangifte behoefde te worden gedaan. Daarnaast is het mogelijk dat in 2007 het stilleggen van enkele interventieteamprojecten en het (deels) stilleggen van huisbezoeken van invloed is geweest op het lagere aantal gerealiseerde aangiften in 2007. De SIOD heeft voor wat betreft aangiften tegen natuurlijke personen de prognose overschreden; het aantal aangiften tegen rechtspersonen is bijna gelijk aan het geprognosticeerde aantal. De AI heeft minder aangiften ingediend dan was aangekondigd. Bij de meeste wetten waarop de AI het toezicht uitoefent, wordt bestuursrechtelijk gehandhaafd. De AI kan alleen in een zeer beperkt aantal gevallen (o.a. bij herhaalde recidive en enkele specifieke delicten) een proces-verbaal opmaken. In 2007 lag om die reden het aantal gevallen waarin proces-verbaal moest worden opgemaakt, aanzienlijk lager dan verwacht.

Ingeval van fraude waarbij is vastgesteld dat de benadeling €6.000 of meer bedraagt, moet strafrechtelijk worden opgetreden. Dit traject begint met aangifte bij het Openbaar Ministerie. Er is een nieuwe Aanwijzing Sociale Zekerheidsfraude in voorbereiding, ter vervanging van de huidige Aanwijzing die per 1 oktober 2008 afloopt.

Afhankelijk van de ernst van het feit en de omvang van de toegebrachte benadeling staan voor de afhandeling van sociale zekerheidsfraude twee wegen open die elk verschillend uitwerken als het gaat om een lik-op-stuk karakter. Het gaat dan om een bestuursrechtelijk en een strafrechtelijk traject.

Onder lik-op-stukbeleid wordt verstaan dat degene van wie wordt vastgesteld dat hij een verplichting niet of niet tijdig is nagekomen en een regel heeft overtreden, onmiddellijk na vaststelling van dat feit met de consequenties er van wordt geconfronteerd.

In de bestuursrechtelijke afhandeling komt het lik-op-stuk karakter goed tot uitdrukking, omdat onmiddellijk na constatering van de overtreding of het strafbare feit een bestuurlijke

boete of een maatregel kan worden opgelegd en tot terugvordering van het teveel betaalde kan worden overgegaan. In de sociale zekerheid wordt het merendeel van de geconstateerde overtredingen langs deze weg afgedaan. Het voordeel van dit regime is dus dat een sanctie betrekkelijk kort na het constateren van de overtreding door de uitvoeringsorganisaties (de gemeente, het UWV of de SVB) zelf wordt opgelegd en de gevolgen ervan direct door de betrokkene worden gevoeld. Degene die door de maatregel of boete wordt getroffen heeft wel het recht om tegen de boete of maatregel in verweer te komen door middel van bezwaar en beroep maar dit heeft geen opschortende werking.

Uitkeringsfraudezaken kunnen binnen het strafrechtelijk proces niet in een lik-op-stuk procedure verwerkt worden, omdat:

1. *de aard van het delict zich daartegen verzet*; de handelingen van het delict zijn niet voltooid bij constatering of signaal van mogelijke fraude; uitkeringsfraude wordt gepleegd over een bepaalde periode en kan pas na verloop van die periode vastgesteld worden
2. *de wettelijk voorgeschreven termijnen in het strafproces*, die de procedure bij het OM dusdanig beïnvloeden, dat voor een lik-op-stuk procedure geen praktische mogelijkheden bestaan binnen het strafproces.

Het OM verwacht – ter bevordering van het nalevingsniveau - veel meer van consequent terugvorderen van al het onterecht ontvangen geld dan van strafrechtelijke opsporing en vervolging en/of versnelling van de procedure bij het OM en de strafrechter.

In het strafrechtelijke traject biedt de OM-strafbeschikking over enkele jaren meer mogelijkheden om plegers van fraude sneller met de consequenties van hun daden te confronteren.

Op korte termijn mag van de verhoging van de aangiftegrens en de toename van bestuursrechtelijke afdoening van fraude die daarvan het gevolg zal zijn, een versterking van het lik-op-stuk karakter van de vervolging van fraude worden verwacht.

Lik-op-stukbeleid wordt al zoveel mogelijk toegepast door de uitvoeringsorganisaties zelf voor die fraudezaken waarvan de benadeling onder de aangiftegrens van €6.000 blijft. De verwachting is dat door een verhoging van de aangiftegrens een aanzienlijk deel van de fraudezaken die tot nu toe strafrechtelijk worden vervolgd, langs bestuursrechtelijke weg zullen worden bestraft.

2. Afdoening door het Openbaar Ministerie in 2007

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. Uit onderstaande tabel blijkt dat het OM in 2007 ten aanzien van 1408 verdachten een vervolgingsbeslissing heeft genomen. Het betreft hier alle verdachten jegens wie door het OM in 2007 vervolging is ingesteld, ongeacht het jaar van instroom.

Tabel 9.4 Afdoening OM in 2007

| Organisatie | Dagvaar- Den | Onvoorw. Sepot | Trans- actie | Voegen | Voorw. sepot | Overdracht | Eind- totaal |
|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------|
| Arbeidsinspectie | 31 30% | 21 21% | 43 42% | 0 0% | 2 2% | 5 5% | 102 100% |
| SIOD | 78 44% | 82 47% | 12 7% | 1 1% | 1 1% | 2 1% | 176 100% |
| SVB | 131 34% | 79 20% | 136 35% | 6 2% | 30 8% | 6 2% | 388 100% |
| UWV | 333 45% | 108 15% | 234 32% | 8 1% | 37 5% | 22 3% | 742 100% |
| Totaal | 573 41% | 290 21% | 425 30% | 15 1% | 70 5% | 35 2% | 1408 100% |

Vervolgingsbeslissingen

De vervolgingsbeslissingen die in 2007 door het OM zijn genomen, zijn als volgt verdeeld:

- 1 In 41% van de beslissingen heeft het Openbaar Ministerie besloten tot het dagvaarden van de verdachte;
- 2 In 30% van de gevallen is een transactie voldaan ter voorkoming van verdere strafrechtelijke vervolging. Deze transacties bestaan overwegend uit geldstraffen en werkstraffen. Het totaalbedrag aan transacties bedroeg €297.855;
- 3 In een gering aantal gevallen (5%) heeft het OM de zaak voorwaardelijk geseponneerd. Aangezien bij een voorwaardelijk sepot 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;
- 4 In 2% van de verdachten is de zaak ter behandeling aan een andere instantie overgedragen;
- 5 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.

Dagvaarding en rechtszitting

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. 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 de in 2007 vervolgte verdachten zijn 573 personen gedagvaard.

Eind 2007 waren de uitspraken van de rechter als volgt:

- 1 Strafpoplegging (81%);
- 2 Vrijspraak (11%)
- 3 Verdachte wel schuldig verklaard maar geen straf of maatregel opgelegd (2%)
- 4 Openbaar Ministerie niet ontvankelijk (2%)
- 5 Dagvaarding nietig (1%)
- 6 Overig (rechter niet bevoegd, ontslag van rechtsvervolg) (3%)

Sepots

Ten aanzien van 20% van de verdachten is het OM overgegaan tot het onvoorwaardelijk seponeren van een zaak tegen een verdachte. 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;
- niet ontvankelijkheid;
- er is sprake van een gering aandeel in een feit;
- er is sprake van een oud feit;
- betrokkene is ten onrechte als verdachte vermeld;
- de gezondheidstoestand van verdachte.

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.

9.5 Samenvattende conclusie

De SIOD beschikt over bijzondere opsporingsbevoegdheden en opsporingsmiddelen waarmee de uitvoeringsorganisaties binnen het domein van werk en inkomen kunnen worden ondersteund. De SIOD investeert daarom in het verwerven van kennis en expertise aan de hand waarvan heldere beleidsmatige keuzes kunnen worden gemaakt waar bij voorrang moet worden opgespoord en beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties kunnen worden geadviseerd omtrent fraudegevoelige wet- en regelgeving en uitvoeringsprocessen. De via opsporingsonderzoeken opgedane kennis kan namelijk breder worden toegepast dan slechts binnen het beleidsterrein van SZW. Gelet op de expertise van de SIOD op het terrein van risicoanalyse heeft het College Bescherming Persoonsgegevens de SIOD aangewezen als ontwikkelaar van risicoanalyse voor bestandsvergelijkingen van deelnemers aan de Interventieteams (Black Box).

Verder ondersteunen de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en het College van Procureurs Generaal van het Openbaar Ministerie het door de SIOD ontwikkelde Barrièremodel in verband met de meerwaarde hiervan voor het inzicht in de keten en het genereren van onderzoeken op het terrein van mensensmokkel/uitbuiting op de reguliere arbeidsmarkt. De SIOD wil in bovengenoemde initiatieven blijven investeren naast de hoofdtaak om complexe strafrechtelijke onderzoeken binnen het domein van het Ministerie van SZW uit te voeren.

Het UWV heeft de prognose voor 2007, 525 processen-verbaal, ruim overtroffen met 890 processen-verbaal. Het merendeel van de ingediende processen-verbaal heeft betrekking op overtredingen van de WW en in iets kleinere mate op overtredingen van de arbeidsongeschiktheidswetten.

Bij de SVB is het geprognosticeerde aantal processen-verbaal van 500 bijna gehaald met 474 processen-verbaal. Het geringere aantal processen-verbaal is het resultaat van in 2007 ingevoerde veranderingen in de werkwijze van de SVB.

Het OM heeft in 2007 ten aanzien van 1408 verdachten een vervolgingsbeslissing heeft genomen. Ten aanzien van 20% van de verdachten is het OM overgegaan tot het onvoorwaardelijk seponeren van een zaak tegen een verdachte.

Lijst van afkortingen

| | |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Abw | Algemene bijstandswet |
| AI | Arbeidsinspectie |
| AIRA | Arbeidsinspectie Risico Analyse |
| AKW | Algemene Kinderbijslagwet |
| ANKER-model | Analyse van Kansen en Risico's |
| Anw | Algemene nabestaandenwet |
| AOW | Algemene Ouderdomswet |
| Arbowet | Arbeidsomstandighedenwet |
| ARK | Algemene Rekenkamer |
| ATW | Arbeidstijdenwet |
| BKWI | Bureau Keteninformatie Werk en Inkomen |
| BRZO | Besluit Risico Zware Ongevallen |
| CBP | College Bescherming Persoonsgegevens |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| CTB | Controle Team Buitenland |
| CWI | Centra voor Werk en Inkomen |
| DKD | Digitaal Klantdossier |
| EER | Europese Economische Ruimte |
| EMM | Expertisepunt Mensenhandel en Mensensmokkel |
| ESF | Europees Sociaal Fonds |
| EU | Europese Unie |
| FIOD | Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst |
| 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 |
| LSI | Landelijke Stuurgroep Interventieteams |
| 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 |

| | |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------|
| RI&E | Risico-inventarisatie en -evaluatie |
| SIOD | Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst |
| SUWI | Wet structuur uitvoering werk en inkomen |
| SVB | Sociale Verzekeringsbank |
| Ministerie van SZW | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| TW | Toeslagenwet |
| UWV | Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen |
| VNG | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| VROM | ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu |
| Wajong | Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten |
| WAO | Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering |
| WAV | Wet arbeid vreemdelingen |
| WAZ | Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen |
| Wet BEU | Wet Beperking export Uitkeringen |
| WIA | Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen |
| WML | Wet minimumloon |
| WSW | Wet sociale werkvoorziening |
| Wet WW | Werkloosheidswet |
| WWB | Wet Werk en Bijstand |
| WWIK | Wet werk en inkomen kunstenaars |
| ZBO | Zelfstandige Bestuursorganen |
| ZW | Ziektewet |

Bijlage 2

In het algemeen overleg van 31 oktober 2007 over de Integrale Rapportage Handhaving 2006 is toegezegd dat de Tweede Kamer nadere informatie ontvangt over het vóórkomen en de bestrijding van identiteitsfraude op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid. Aan de bestrijding van ID-fraude is uitvoerig aandacht besteed in het kader van de uitvoering van het Handhavingsprogramma 2000-2006. Voor de bestrijding van ID-fraude was een budget beschikbaar van €26 miljoen in 2003, aflopend tot €10,5 miljoen in 2006. Van dit bedrag was €10,7 miljoen aflopend tot €3,2 miljoen premie gefinancierd. De middelen op de rijksbegroting zijn vanaf 2007 ingezet voor de uitvoering van het huidige Handhavingsprogramma. Het streven was met de inzet van deze middelen vanaf 2006 jaarlijks 2.600 gevallen van ID-fraude te detecteren of te voorkomen. De extra middelen voor de bestrijding van ID-fraude zijn ingezet voor een reeks van maatregelen, variërend van het opschonen van de bestanden met Sofinnummers die werden gebruikt door het UWV tot het trainen van medewerkers van de uitvoeringsinstanties op het onderkennen van ID-fraude en een pilot met een werkgeversloket waar de identiteitsdocumenten van nieuwe werknemers konden worden gecontroleerd. Ook buiten het kader van het SZW-handhavingsprogramma zijn sinds 2003 tal van maatregelen genomen die er (mede) op gericht zijn ID-fraude tegen te gaan, zoals de uitbreiding van het aantal inspecteurs bij de AI dat zich bezighoudt met het opsporen van illegale tewerkstelling, de invoering van de eerstedagmelding en het inrichten van een internetsite waarop de echtheidskenmerken van Nederlandse identiteitsbewijzen en vreemdelingendocumenten weergegeven zijn. Met ingang van 1 januari 2008 is deze website uitgebreid tot de ID-documenten van alle Europese lidstaten. Ook voor de SIOD is ID-fraude een speciaal punt van aandacht.

Door al deze inspanningen is een aanzienlijk beter inzicht ontstaan in de terreinen waar de risico's voor ID-fraude zich voordoen. Binnen het SZW-domein kunnen de volgende vormen van ID-fraude in principe voorkomen:

1. Misbruik of bedrog met betrekking tot identiteit en identiteitsgegevens met het oogmerk op onrechtmatige wijze een subsidie te verkrijgen of te houden.
2. Idem, met het oogmerk een sociale zekerheidsuitkering te verkrijgen of te houden.
3. Idem door de werkgever en/of de werknemer, met het oogmerk de betaling van sociale premies te ontduiken. De bestrijding van deze vorm van ID-fraude geschiedt vanaf 2006 door de Belastingdienst.
4. Idem, met betrekking tot de identiteit van een vreemdeling met het oogmerk die een vreemdeling op onrechtmatige arbeid te laten verrichten en daar op enigerlei wijze onrechtmatig profijt mee te behalen.

De ervaring leert dat ID-fraude in verband met subsidies op SZW-terrein niet of nauwelijks voorkomt. Het Agentschap SZW is bij de controle van gegevens van aanvragers van subsidies deze vorm van fraude nimmer tegengekomen. Ook ID-fraude in de uitkerings sfeer is geen grootschalig verschijnsel. UWV en CWI hebben bij hun pilots met verbeterde documentherkenning in 2004 nauwelijks valse of vervalste ID-documenten aangetroffen. Wel zijn enkele gevallen bekend van het ten onrechte niet melden van verhuizing naar het buitenland aan de gemeentelijke basisadministratie met het oogmerk een bijstandsuitkering te behouden.

In zijn jaarverslag over 2007 maakt de SIOD melding van een complexe vorm van fraude die is opgespoord waarbij ID-fraude, illegale tewerkstelling en het ten onrechte opbouwen van uitkeringsrechten werden gecombineerd.

De meest voorkomende vorm van ID-fraude op SZW terrein is waarschijnlijk de ID-fraude in combinatie met de illegale tewerkstelling van vreemdelingen. In welke mate daarbij sprake is van het gebruik van valse of vervalste documenten, look-alike fraude of eenvoudige nalatigheid bij de verificatie van de identiteit door de werkgever is niet bekend. Het constateren van de illegale tewerkstelling is voor de AI op grond van artikel 2 van de WAV in beginsel voldoende grond om een bestuurlijke boete op te leggen. Sinds 2005 lijkt overigens door een combinatie van intensievere controles, de introductie van de bestuurlijke boete en de toelating van werknemers uit Oost en Midden-Europa de omvang van illegale tewerkstelling te verminderen.

Gezien de omvang en de effectiviteit van de sinds 2003 getroffen maatregelen is het waarschijnlijk dat de (beperkte) taakstelling, die in het Handhavingsprogramma 2000-2006 voor 2006 en volgende jaren was opgenomen, voor het terugdringen en voorkomen van ID-fraude is gerealiseerd. In welke mate dat is toe te rekenen aan de maatregelen in dat programma, is niet vast te stellen.