

Integrale Rapportage Handhaving 2009

Inhoudsopgave Integrale Rapportage Handhaving 2009

Hoofdstuk 1	Inleiding	
	Leeswijzer	p.4
Hoofdstuk 2	Naleving	
Paragraaf 2.1	Algemeen	p.6
Paragraaf 2.2	De voor de begroting 2011 beschikbare kengetallen	p.6
Paragraaf 2.3	Onderzoek naar de oorzaken en motieven voor het niet naleven van verplichtingen	p.8
Hoofdstuk 3	Gezondheid & veiligheid op het werk	
Paragraaf 3.1	Inleiding	p.10
Paragraaf 3.2	Stand van zaken	p.11
Paragraaf 3.3	Samenvattende conclusie	p.15
Hoofdstuk 4	Eerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt	
Paragraaf 4.1	Inleiding	p.16
Paragraaf 4.2	Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010	p.16
Paragraaf 4.3	Uitvoeringsprestaties	p.20
Paragraaf 4.4	Bestuursrechtelijke afdoening	p.21
Paragraaf 4.5	Samenvattende conclusie	p.22
Hoofdstuk 5	Sociale verzekeringen & re-integratie	
Paragraaf 5.1	Inleiding	p.23
Paragraaf 5.2	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	p.23
Paragraaf 5.3	Sociale Verzekeringsbank	p.28
Paragraaf 5.4	Samenvattende conclusie	p.32
Hoofdstuk 6	Activerende bijstandsverlening	
Paragraaf 6.1	Inleiding	p.33
Paragraaf 6.2	Stand uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010	p.33
Paragraaf 6.3	Uitvoeringsprestaties gemeenten	p.37
Paragraaf 6.4	Samenvattende conclusie	p.38
Paragraaf 6.5	Toezichtsoordeel Inspectie Werk en Inkomen	p.39
Hoofdstuk 7	Subsidies	
Paragraaf 7.1	Inleiding	p.41
Paragraaf 7.2	Handhaving Europese subsidieregelingen ESF-3, EQUAL & ESF 2007-2013	p.42
Paragraaf 7.3	Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010	p.42
Paragraaf 7.4	Uitvoeringsprestaties Agentschap SZW	p.44
Paragraaf 7.5	Samenvattende conclusie	p.47

Hoofdstuk 8	<i>Communicatie, samenwerking, uitwisseling informatie & internationale aanpak</i>	
Paragraaf 8.1	Inleiding	p.48
Paragraaf 8.2	Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010	p.48
Paragraaf 8.3	Handhaving internationaal	p.49
Paragraaf 8.4	Interventieteams	p.53
Paragraaf 8.5	Samenvattende conclusie	p.55
Hoofdstuk 9	<i>Een effectief opsporingsbeleid</i>	
Paragraaf 9.1	Inleiding	p.56
Paragraaf 9.2	Handhavingsarrangement 2009	p.56
Paragraaf 9.3	Ontwikkelingen bij de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	p.58
Paragraaf 9.4	Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010	p.59
Paragraaf 9.5	Opsporingsprestaties SIOD	p.59
Paragraaf 9.6	Samenvattende conclusie	p.64
Lijst van afkortingen		p.65
Bijlage I	Geconstateerde uitkeringsfraude	p.67

1. Leeswijzer

Voor u ligt de Integrale Rapportage Handhaving 2009 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van SZW). Deze beslaat het derde jaar van uitvoering van het Handhavingsprogramma 2007-2010. De informatie is in deze rapportage zoveel mogelijk geordend in overeenstemming met de structuur van het programma, waardoor het mogelijk is de uitvoering van het programma te volgen.

Relevante handhavingsactiviteiten die niet rechtstreeks uit het programma voortvloeien, zijn overigens eveneens in deze rapportage opgenomen. Het gaat dan onder andere om het werk van de interventieteams, de uitvoering van het Handhavingarrangement 2009, inspanningen van gemeenten om bijstandsfraude te bestrijden en controles in het buitenland.

In bijlage I is een overzichtstabel opgenomen die een beeld geeft van de ontwikkeling van het aantal geconstateerde overtredingen in de sociale zekerheidsregelingen. In 2009 was er een daling van het aantal geconstateerde overtredingen bij gemeenten en bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Het bedrag aan geconstateerde fraudes is wel toegenomen, met name bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). In de cijfers komen verder de gevolgen van de verhoging van de aangiftegrens met ingang van 2009 tot uitdrukking. Het aantal processen-verbaal is aanzienlijk afgenomen maar het aantal bestuursrechtelijke afdoeningen is meer dan evenredig gestegen.

In het Handhavingsprogramma 2007-2010 staat de naleving van verplichtingen centraal. Het bevorderen van naleving van SZW-regelgeving betreft zowel preventieve als repressieve maatregelen. Hoofdstuk 2 laat zien dat in 2009 verdere vooruitgang is geboekt bij het meetbaar maken van de mate van naleving. Voor de begroting van 2010 is een nieuwe indicator ontwikkeld voor de naleving van de zorgplicht in de arbeidswetgeving. Verder is het eerste kengetal, dat de mate van naleving van kernverplichtingen aangeeft, beschikbaar gekomen voor de sociale zekerheidsregelingen. Het is de naleving van de plicht tot melding van inkomen uit arbeid en is van toepassing in de Werkloosheidswet (WW), Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)/ Wet werk en inkomen naar vermogen (WIA), Algemene Nabestaandenwet (Anw) en Wet Werk en Bijstand (WWB). Het tweede kengetal voor de sociale zekerheidsregelingen is de naleving van de plicht tot melding van het voeren van een gezamenlijke huishouding en is van toepassing in de Algemene Ouderdomswet (AOW), Anw en WWB). Ook dit kengetal is voor de begroting 2010 beschikbaar gekomen.

Ook zijn er in 2009 onderzoeken gestart naar de motieven voor overtredingen. De uitkomsten van de metingen en de onderzoeken worden gebruikt voor de prioritering van handhavingsactiviteiten.

Het beeld dat uit de kengetallen naar voren komt is dat van een over het algemeen goed niveau van naleving van de kernverplichtingen.

Als gevolg van een reorganisatie van het Ministerie van SZW, die in 2009 zijn beslag kreeg, bestaat de Arbeidsinspectie nu uit drie directies. Daardoor zijn de activiteiten van twee directies, die zich bewegen op het terrein van de handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet én het Besluit Major Hazard Control terug te vinden in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen en de Wet minimumloon en vakantiebijslag dat op het terrein ligt van de derde directie.

Samenwerking is een thema dat ook veel aandacht krijgt in het Handhavingsprogramma 2007-2010 en komt dus ook terug in deze rapportage. Een voorbeeld hiervan is de Nalevingscommunicatiecampagne die tot doel heeft om de groep niet-weters en niet-kunners aan te zet-

ten zich te verdiepen in de plichten die op hen van toepassing zijn en hoe zij deze kunnen naleven. Voor deze campagne werken verschillende partners zoals (verschillende onderdelen van) het Ministerie van SZW, uitvoerende diensten en de Belastingdienst, samen. Verder manifesteert samenwerking zich o.a. in de activiteiten van de eerder genoemde interventieteams en in de uitvoering van het Handhavingsarrangement 2009.

Aan het eind van hoofdstuk 6 is een toezichtsoordeel opgenomen van het IWI dat zowel betrekking heeft op UWV en SVB, die in hoofdstuk 5 aan bod komen, als op de gemeenten waarover in hoofdstuk 6 verslag wordt gedaan.

2. Naleving

2.1 Algemeen

Het begrip nalevingsniveau staat centraal in het handhavingsbeleid van het ministerie van SZW. Een nalevingsniveau is de mate waarin burgers en bedrijven de verplichtingen nakomen die aan hen worden opgelegd in SZW-regelgeving. De ambitie is om de nalevingsniveaus te vergroten door een gerichte inzet van middelen.

In de Integrale Rapportage Handhaving 2007 is geschetst met welke stappen het ministerie van SZW toewerkt naar het vaststellen van de nalevingsniveaus van de voornaamste verplichtingen in de SZW-regelgeving. De eerste stap was het bepalen van de kernverplichtingen op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk, op de terreinen van arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Deze kernverplichtingen zijn beschreven in de Integrale Rapportage Handhaving 2007 en 2008. De mate van naleving van de kernverplichtingen wordt uitgedrukt in kengetallen.

Om de nalevingsniveaus van de kernverplichtingen te kunnen meten zijn er door het ministerie van SZW en enkele externe partijen onderzoeken uitgevoerd naar methodieken daarvoor. Deze onderzoeken zijn in 2008 en in de eerste helft van 2009 uitgevoerd en beschreven in hoofdstuk 2 van de Integrale Rapportage Handhaving 2008.

2.2 De voor de begroting 2011 beschikbare kengetallen

Sociale Zekerheidswetgeving

Het eerste kengetal voor de sociale zekerheidsregelingen is de naleving van de plicht tot melding van inkomen uit arbeid en is van toepassing in de Werkloosheidswet (WW), Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Wet werk en inkomen naar vermogen (WIA), Algemene Nabestaandenwet (Anw) en Wet Werk en Bijstand (WWB). Dit kengetal is voor de begroting 2010 beschikbaar gekomen. Het wordt berekend op basis van de gegevens die bij de uitkeringsadministraties beschikbaar zijn. Daarbij zijn de gegevens over geconstateerde witte en zwarte fraude die door uitkeringsgerechtigden worden gepleegd en de uit de CBS-onderzoeken beschikbare aanvullende informatie over zwart werk in de afgelopen 12 maanden, afgezet tegen de totale uitkeringspopulatie in de desbetreffende regeling. Onder witte fraude wordt verstaan het verrichten van arbeid waarover wel belasting en premies zijn betaald maar die niet is gemeld bij de uitkeringsinstantie. De uitkeringsinstantie raakt van deze witte fraude op de hoogte door uitwisseling van informatie met de Belastingdienst. De resulterende kengetallen zijn weergegeven in onderstaande tabel:

Tabel 2.1 Kengetallen Naleving opgave inkomsten uit arbeid 2009

Wet	Nalevingsniveau	Witte fraude	Zwart werk
WW	90%	3,9%	5,8%
WAO/WIA	97%	0,2%	2,7%
ANW	95%	0,7%	4,3%
WWB	94%	3,0%	2,9%

N.B.: De nalevingsniveaus in deze tabel zijn afgerond op hele procenten

Het tweede kengetal voor de sociale zekerheidsregelingen is de naleving van de plicht tot melding van het voeren van een gezamenlijke huishouding en is van toepassing in de Algemene Ouderdomswet (AOW), ANW en WWB. Ook dit kengetal is voor de begroting 2010 beschikbaar gekomen. Bij dit kengetal voor de drie regelingen lagen twee alternatieve manieren van berekening voor. De eerste mogelijkheid was het aantal samenwonenden dat een gezamenlijke huishouding meldt af te zetten tegen het totaal aantal personen waarvan is vastgesteld dat zij samenwonen (de relevante risicogroep). Nadeel van deze benadering is dat dit kengetal alleen voor AOW en WWB kan worden berekend. Het bedraagt voor beide regelingen circa 89%. In de ANW verdwijnen uitkeringsgerechtigden uit de regeling, als zij gaan samenwonen en kan het kengetal niet worden berekend. Uit een oogpunt van onderlinge vergelijkbaarheid tussen de nalevingsniveaus van de drie regelingen is er daarom voor een alternatief gekozen: het totale bestand uitkeringsgerechtigden dat de verplichting tot melding van samenwoning niet overtreedt afgezet tegen de totale uitkeringspopulatie voor de regeling. De resulterende kengetallen zijn weergegeven in onderstaande tabel:

Tabel 2.2 Kengetallen Naleving melden samenwoning 2009

Wet	Nalevingsniveau
AOW	99%
ANW	98%
WWB	99,9%

Arbeidswetgeving

Voor de begroting van 2010 is gekozen voor een nieuwe indicator voor de naleving van de zorgplicht in de arbeidswetgeving. Deze indicator brengt tot uitdrukking in welke mate werkgevers de in de Arbowet aan hen opgelegde algemene zorgplicht voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers naleven. De indicator is opgebouwd uit de volgende kernverplichtingen: de aanwezigheid van een risico-inventarisatie en –evaluatie (RI&E), de arbo-dienstverlening, de aanwezigheid van een preventiemedewerker en het hebben van bedrijfs-hulpverlening (BHV). De naleving van de regelgeving wordt uitgedrukt in het percentage bedrijven waar deze arbozorg aanwezig is en het percentage werknemers voor wie deze arbozorg beschikbaar is. Het nalevingspercentage voor werknemers valt hoger uit dan dat voor bedrijven, omdat grote bedrijven vaker dan kleine bedrijven beschikken over de genoemde onderdelen van het systeem van arbozorg.

Tabel 2.3 Indicator Naleving zorgplicht arbeidsomstandighedenwet 2009

Wet	Nalevingsniveau	Streefniveau 2015
Bedrijven	59%	62%
Werknemers	88%	90%

2.3 Onderzoek naar de oorzaken en motieven voor het niet naleven van verplichtingen

In de Integrale Rapportage Handhaving 2008 is een tweetal onderzoeken aangekondigd naar de oorzaken en motieven voor het niet naleven van verplichtingen. In oktober 2009 zijn die gestart. Het ene onderzoek richt zich op sociale zekerheidswetgeving, het andere onderzoek op arbeidswetgeving.

Motieven voor niet-naleving sociale zekerheidswetgeving

Het onderzoek naar oorzaken en motieven van niet-naleving in de socialezekerheidswetgeving heeft geresulteerd in een opsomming van typen overtreeders en bij die typen naar voren gekomen motieven van niet-naleving. Het onderzoek was kwalitatief van opzet. Er zijn 186 dossiers uit 2009 van de uitkeringsinstanties onderzocht. De dossiers die in het onderzoek zijn bestudeerd, zijn over het algemeen zwaardere zaken die opvallen vanwege de hoogte van het fraudebedrag of vanwege de omvang van het onderzoek. Fraudezaken, die eenvoudige vormen van witte fraude omvatten, zijn grotendeels buiten de steekproef gelaten. In het onderzoek komt een groep overtreeders naar voren die door betere voorlichting meer zou naleven. Het is het type overtreder dat door betere voorlichting over inkomsten uit kleine klussen en een betere begeleiding door de uitkeringsinstantie ervan weerhouden kan worden te frauderen. De relatief grote groep zwarte fraudeurs is volgens de onderzoekers slechts in de preventieve sfeer te benaderen door middel van ‘normoverdragende’ gesprekken. Dan moet echter wel het vermoeden leven van mogelijke fraudering in de toekomst.

In 38 dossiers van AOW-cliënten gaat het om een derde deel inkomensfraude en twee derde samenwoonfraude waarbij de motieven ‘niet weten hoe het gaat’ en ‘bewuste misleiding om financieel gewin’ de belangrijkste zijn. Voor het eerste motief kan verbetering van de voorlichting leiden tot vergroting van de naleving. Inkomensfraude treedt op wanneer een 65-plusser de SVB niet of onjuist informeert over het inkomen van zijn jongere partner en daarmee ten onrechte de toeslag ontvangt. Samenwoonfraude vindt plaats als de cliënt aangeeft een één-persoonshuishouden te voeren, terwijl er feitelijk sprake is van een gemeenschappelijke huishouding.

Bij WWB-cliënten (84 dossiers) is het opmerkelijk dat een kwart van de cliënten te actief is om thuis te blijven. Men kan niet ‘stil zitten’ en het bijkomende financiële gewin brengt hen er toe een overtreding te plegen, vaak door het doen van kleine klusjes tegen betaling. De uitkering is voor hen een inkomenszekerheid. Overigens leidt het doen van kleine klussen met enige regelmaat tot structurele fraude waarbij zelfs ‘zwarte’ bedrijfjes ontstaan. Bij de WWB-cliënten gaat het ook om een aantal dossiers van vrouwen die fraude plegen om hun financiële onafhankelijkheid te behouden tegenover hun nieuwe partner.

Ook zijn de dossiers van op fraude betrapte cliënten met een WW-uitkering (26 dossiers) of een WIA-uitkering (38 dossiers) onderzocht. In de meeste zaken was er sprake van zwarte fraude. In het geval van het ontvangen van een WW-uitkering is er sprake van zwarte fraude indien een cliënt naast zijn uitkering – al dan niet tegen betaling – heeft gewerkt zonder dat dit is gemeld bij het UWV of de Belastingdienst. In het geval van het ontvangen van een WAO-uitkering is er sprake van zwarte fraude indien een cliënt inkomen heeft gehad – al dan niet uit arbeid – zonder dat dit bekend is bij UWV of de Belastingdienst. Zwarte fraude komt meestal aan het licht door tips uit de directe omgeving van de fraudeur. Andere bronnen zijn de FIOD, SIOD en politie. De onderzoekers vermelden verder dat veel bijstandsfraudeurs moeilijk te bereiken zijn en vaak ook beperkt gevoelig zijn voor welke preventiemaatregel dan ook. Het zijn met name cliënten die zich weinig gelegen laten liggen aan wettelijke normen en cliënten die de greep op hun leven zijn kwijtgeraakt.

Motieven voor(niet-)naleving arbo-regelgeving en arbeidswetgeving

Naast het onderzoek naar motieven voor socialezekerheidsfraude is ook onderzoek verricht naar motieven voor niet-naleving van arbeidswetgeving. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de arbo-regelgeving en de Wet Arbeid vreemdelingen (Wav).

Het belangrijkste motief voor bedrijven om de arbo-regelgeving na te leven, is dat wet- en regelgeving in algemene zin naleving verdienen in de ogen van de werkgevers. Dit geldt voor de arbo-regelgeving in het bijzonder, omdat zij de veiligheid en gezondheid van werknemers beschermt. Ook geeft men als motivatie aan dat er nageleefd wordt om reputatieschade te voorkomen. De werkgever zou als regelvertreder te boek kunnen komen te staan. Daarnaast wordt het motief genoemd dat brancheverenigingen naleving als voorwaarde stellen om lid te kunnen worden. Verder willen werkgevers voorkomen dat ze een boete krijgen.

Een belangrijke oorzaak van het niet-naleven van de arbowet is de onbekendheid met de kernverplichtingen. Als motief voor het niet-naleven werd ook de complexiteit van de regelgeving genoemd. Werkgevers dachten de wet na te leven tot een inspectie uitwees dat dit niet het geval was. Motieven voor bewust niet-naleven komen voort uit concurrentieoverwegingen, tijdgebrek en verschil van inzicht met de Arbeidsinspectie.

Er zijn voor bedrijven vier belangrijke motieven om de Wav na te leven. In de eerste plaats dat wetgeving in algemene zin naleving verdient. Ook wordt als motief genoemd dat naleving van de Wav oneerlijke concurrentie in de branche wordt voorkomen. Werkgevers willen geen nadeel ondervinden van concurrenten die niet aan hun wettelijke verplichtingen voldoen.

Daarnaast wordt het vermijden van reputatieschade als motief genoemd. Als laatste motief wordt genoemd dat werkgevers het risico op een boete niet willen lopen.

Bij de niet-nalevers van de WAV zijn twee groepen werkgevers te onderscheiden: één groep, overigens een kleine minderheid, die zich aan geen enkele wet stoort en dus bewust de wet overtreedt. Er is een grote groep, in het onderzoek aangeduid als ‘de laconieke nalevers’, die in principe de wet wel wil naleven maar door onzorgvuldigheid of slordigheid de wet overtreedt en vaak de moeite niet neemt om de veranderingen in wet- en regelgeving bij te houden.

De Tweede Kamer ontvangt deze twee onderzoeken ‘Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid’ en ‘Plichtsbesef of boeteangst? Motieven voor het (niet) naleven van arbeidswetgeving’, gelijktijdig met deze rapportage. De resultaten van de onderzoeken worden verwerkt in het Handhavingsprogramma 2011-2014.

3. Gezondheid en veiligheid op het werk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de veiligheid en gezondheid op de werkplek centraal. Het gaat om naleving van Arbeidsomstandighedenwet, -besluit, -regeling, Warenwet, -besluiten en -regelingen en Arbeidstijdenwet en -besluit. Naleving van deze regelgeving draagt bij aan gezondheid en veiligheid van werkenden. Het gebruik van preventieve maatregelen verdient de voorkeur. Indien noodzakelijk worden ook repressieve maatregelen getroffen, zoals oplegging van boetes of stillegging van werkzaamheden. De afgelopen periode is fors ingezet op de totstandkoming van arbocatalogi. In een arbocatalogus is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het verkrijgen en behouden van een veilige en gezonde werkomgeving neergelegd. Dit instrument draagt bij aan maatwerk op de werkvloer en vergroot het draagvlak voor het treffen van noodzakelijke maatregelen.

Het terrein van de arbeidsomstandigheden is voortdurend in beweging. De focus heeft geruime tijd gelegen op de betekenis van goede arbeidsomstandigheden bij het voorkomen en beperken van arbeidsongeschiktheid. Sinds de maatschappelijke discussie over de verlenging van de pensioengerechtigde leeftijd en het langer doorwerken, is de focus vooral gericht op de bijdrage van arbeidsomstandigheden aan duurzame inzetbaarheid van werknemers in het arbeidsproces. Duurzame inzetbaarheid wordt bevorderd doordat werknemers in een gezonde en veilige omgeving hun werkzaamheden kunnen verrichten gedurende een arbeidstijd die aan de daaraan te stellen eisen voldoet.

In het publieke domein heeft de overheid gezorgd voor een duidelijk wettelijk kader. In het private domein maken werkgevers en werknemers samen afspraken over de wijze waarop zij binnen hun branche of sector de voorschriften van de overheid uitvoeren. De afspraken die sociale partners met elkaar maken, worden vastgelegd in arbocatalogi. De arbocatalogi worden getoetst en vormen voor de Arbeidsinspectie (AI) het referentiekader voor de handhavingsactiviteiten.

Vooraf in het tweede deel van 2009 kwam de toetsing van arbocatalogi door de AI voluit op stoom. Eind 2009 viel al 49 % van werkend Nederland onder de werkingssfeer van een Arbocatalogus en zijn 158 arbocatalogi ter toetsing aangeboden aan de AI. Bij de toetsing is gebleken dat veel arbocatalogi niet alle relevante risico's van de sector omvatten. Daarom moeten zij de komende jaren verder worden uitgebreid. De AI gebruikt de arbocatalogi als referentiepunt in haar handhavingsbeleid en ondersteunt de implementatie via haar sectoraanpak. De AI moet haar inspectiecapaciteit efficiënt inzetten en doet dit door risicovolle sectoren en daarbinnen de meest dominante risico's centraal te stellen. Daarnaast worden niet alleen inspecties ingezet, maar worden ook via overleg de branchepartners gestimuleerd hun rol op te pakken en worden diverse voorlichtingsinstrumenten ingezet. Dit geheel wordt de sectoraanpak genoemd.

Sinds enkele jaren lichten de beleidsdirectie Gezond en Veilig Werken van het Ministerie van SZW en de AI gefaseerd het gehele arbeidsomstandigheidsdomein door op mogelijkheden om de naleving van regels te vergroten. Hierbij wordt de methodiek van programmatisch handhaven toegepast.

3.2 Stand van zaken

Gezond en veilig werken

De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft verschillende onderzoeken gedaan naar de voortgang in de naleving van regelgeving. Een van de aanbevelingen van de ARK heeft betrekking op de ontwikkeling van een indicator in de begroting aan de hand waarvan voortgang kan worden gemeten. Voor het eerst is er daarom een indicator opgenomen in de begroting SZW 2010. De naleving van de arbo-regelgeving wordt weergegeven als het gemiddelde percentage bedrijven en het percentage werknemers waar vier in de wet genoemde zorgelementen aanwezig zijn. Deze vier in de wet genoemde elementen van zorg zijn: de risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E), de arbodienstverlening, de aanwezigheid van een preventiemedewerker en het hebben van Bedrijfshulpverlening (BHV). Grote bedrijven beschikken vaker dan kleine bedrijven over deze elementen. Het percentage voor werknemers valt daarom hoger uit dan het percentage voor bedrijven.

Tabel 3.1 Begroting SZW 2010

Indicatoren operationele doelstelling 1				
	Realisatie 2008	Realisatie 2009	Streven 2010	Streven 2014
Naleving zorgplicht Arbowet ¹⁾				
• Percentage bedrijven	59	59	59	62
• Percentage werknemers	88	88	88	90
Percentage bedrijven dat bij hercontrole voldoet aan de Arbowet ¹⁾	98	98	>95	>95
Percentage werknemers dat onder de werking van een arbocatalogus valt ²⁾	16	49	60	80

Bronnen:

1) SZW/AI interne administratie

2) SZW/G&VW interne administratie

In 2007 is besloten op een twintigtal onderwerpen de systematiek van programmatisch handhaven toe te passen. Deze onderwerpen dekken het arboterrein goeddeels. Elk jaar worden drie nieuwe onderwerpen geselecteerd. Indien al deze onderwerpen zijn uitgewerkt, is het mogelijk om niet alleen op stelselniveau resultaten te meten, maar ook ten aanzien van risico's op de werkplek. Inmiddels waren eind 2009 negen onderwerpen afgerond.

In de begroting 2010 is de intentie uitgesproken te komen tot een indicator, waarin de risico's op de werkplek verwerkt zijn. Hiervoor moeten gegevens bekend zijn omtrent de naleving van alle twintig onderwerpen die onderworpen worden aan de methodiek van programmatisch handhaven. Om de administratieve lasten voor werkgevers te beperken, vindt de uitvraag van gegevens jaarlijks over een beperkt aantal, jaarlijks verschillende, onderwerpen plaats. In een cyclus van drie jaar zijn aldus alle onderwerpen aan de orde geweest en is een totaalbeeld over naleving van arbeidsomstandigheden te geven

Ter bevordering van de naleving wordt een breed palet aan instrumenten ingezet. Waar mogelijk worden preventieve instrumenten ingezet en verbeterd, waarvan voorlichting over bestaande risico's in bedrijven en sectoren een belangrijk onderdeel uitmaakt. Het bestaande informatiemateriaal is digitaal beter toegankelijk gemaakt. Er zijn enkele landelijke campagnes gevoerd met voorlichting over naleving van arbo-regelgeving.

Ook is subsidie verstrekt aan branches en sectoren die een door de AI goedgekeurde arbocatalogus tot stand hebben gebracht; subsidie is noodzakelijk om de totstandkoming van arbocatalogi te bevorderen. De subsidieregeling is inmiddels beëindigd.

Arbeidstijden

Er is sprake van structurele voorlichting via de website van het Ministerie van SZW. Er zijn tevens brochures over Arbeidstijdenregelgeving beschikbaar gekomen (Algemeen en Jongeren). In samenwerking met de ziekenhuissector is een voorlichtingsbrochure over de arbeids- en rusttijden voor Artsen en arts-assistenten opgesteld en verspreid. Deze brochure maakt onderdeel uit van een plan van aanpak waarmee werkgevers- en werknemersorganisaties in de ziekenhuissector zich committeren om de maximale wekelijkse arbeidstijd van artsen in opleiding tegen het einde van de overgangperiode van twee jaar (1 augustus 2011) terug te brengen tot een gemiddelde van 48 uur per week. In een aantal branches met meer dan gemiddelde risico's op knelpunten met werk- en rusttijden - zoals beveiligingsbedrijven, wegenbouw en politiekorpsen - heeft de AI inspectieprojecten naar de naleving van arbeids- en rusttijden uitgevoerd.

Inspectieresultaten Arbowet en Arbeidstijdenwet

Het werkveld van de directie Arbeidsomstandigheden van de AI strekt zich uit tot overal waar in Nederland gewerkt wordt. Dat betreft ruim 550.000 vestigingen van bedrijven en instellingen waarvan 80 % minder dan 10 werknemers heeft. Daarnaast betreft het 600.000 zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers), die voor ernstige risico's en bij gevaar voor derden ook aan de Arbowet moeten voldoen.

In 2009 inspecteerde de AI 21.386 bedrijven op naleving van de Arbo-, de Arbeidstijden- en de Kernenergiewet. Dat ligt boven de indicator van 20.000 inspecties die in de SZW begroting 2009 is opgenomen. Verder werden 2.416 arbeidsongevallen onderzocht, waarvan 76 dodelijke en 1358 klachten over arbeidsomstandigheden of werktijden.

Dat is meer dan conform het jaarplan 2009 was verwacht. Het aantal meldingen van ongevallen lag in 2009 10 % hoger dan in 2008 en het aantal ontvangen klachten 40 % hoger. De achtergronden van deze stijging zijn nog niet precies bekend. Anders dan de economische recessie zijn er geen duidelijke externe verklaringen voor.

Het aantal gemelde dodelijke ongelukken lag overigens 13 % lager dan het jaar ervoor. De AI trad in 58 % van de gevallen handhavend op (totaal ca. 16.000 handhavingsinterventies). Dat varieerde van een stimuleringsbrief tot proces-verbaal. Dat is vrijwel onveranderd ten opzichte van voorafgaande jaren.

Bij hercontroles bleek in 98 % van de gevallen de tekortkomingen opgeheven. Dit percentage is een indicator voor de effectiviteit van de interventies van de AI in 2009; dat ligt boven de in de SZW-begroting opgenomen streefwaarde van > 95 %.

Het aantal stilleggingen in verband met acuut gevaar steeg met 6 % van 2.248 in 2008 naar 2.372 in 2009 en het aantal bestuurlijke boetes voor overtreding van de Arbowet of Arbeidstijdenwet met 37 % van 1.919 in 2008 naar 2.623 boetes in 2009. Het geïnde bedrag steeg van €9,8 miljoen naar €13,9 miljoen. Bij dit laatste moet men bedenken dat het beeld vertekend wordt omdat de AI erin is geslaagd om in 2009 flink in te lopen op achterstanden bij de boeteoplegging en inning. Het grootste deel van de stijging wordt daardoor verklaard maar toch zijn deze cijfers een aanduiding dat de risicogerichte aanpak van de AI zijn vruchten begint af te werpen.

Tabel 3.2 Overzicht Bestuurlijke boetes in 2009

Wet Arbowet en Arbeidstijdenwet	Aantal verzonden Boetebeschikkingen	Opgelegd boe- tebedrag
Totaal 2009	2623	13.851.000
Totaal 2008	1919	9.827.020
Totaal 2007	2059	6.791.145

De vernieuwing en intensivering van de sectoraanpak heeft in 2009 verder vorm gekregen. In het jaarverslag van de AI over 2009 wordt uitvoerig verslag gedaan over de maatwerkacties die zijn uitgevoerd door het verspreiden van branchebrochures, het houden van specifieke voorlichtingscampagnes en conferenties om naleving in sectoren te ondersteunen.

In de Inspectieraad werken de Rijksinspecties samen om toezicht te coördineren, de inspectielast voor bedrijven te minimaliseren en de wederzijdse signalering te bevorderen. De kabinetsdoelstelling om de toezichtlasten met 25% te verminderen is behaald in de domeinen waar de AI verantwoordelijk is voor de coördinatie van het toezicht: bouw, hout, metaal en de kleine industrie. De AI is er in de domeinen bouw en industrie in 2009 in geslaagd de coördinatie van het inspectiewerk uit te breiden met toezichthoudende diensten van gemeenten. Dat is van belang omdat de gemeenten in veel domeinen een grotere bron van toezichtlast zijn dan de rijksinspecties. Bovendien blijken de gemeenten de AI en andere rijksinspecties te kunnen helpen bij het vinden van potentiële niet-nalevers.

Inspectieresultaten Major Hazard Control (MHC) effectief

In 2009 heeft de directie AI-MHC van het Ministerie van SZW 250 inspecties gedaan ter controle op de naleving van de bepalingen uit het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo1999) en 105 op de verplichtingen die in het kader van de aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie (ARIE) worden gesteld. In 33% van de gevallen is een handhavingsinstrument ingezet ter naleving van één of meer overtredingen.

In 2009 zijn 10 processen-verbaal opgemaakt en verstuurd aan het Openbaar Ministerie:

- 7 als resultaat van ongevalsonderzoek
- 3 vanwege niet naleving na een eerdere opgelegde eis tot naleving.

Daarnaast lopen nog inspecties en ongevalsonderzoeken die in 2009 zijn toebedeeld en die in 2010 tot een proces-verbaal kunnen leiden. Het aantal processen verbaal is over de jaren vrij constant en zal naar verwachting in 2010 van dezelfde orde van grootte zijn. De overtredingen waartegen procesverbaal is opgemaakt zijn opgeheven, zodat de veiligheidssituatie in lijn is gebracht met de wettelijke verplichting.

Naast deze processen-verbaal zijn in 2009:

- 32 waarschuwingen op naleving verstuurd aan werkgevers
- 101 beschikkingen met één of meer eisen aan werkgevers verzonden
- 8 beschikkingen met een stillegging van gevaarlijke situaties uitgegaan
- 135 afhandelingsbrieven verzonden na controle op eerder ingezette handhavingsinstrumenten. De aantallen van deze instrumenten zijn over de jaren heen redelijk constant. Als er overtredingen worden geconstateerd dan worden deze - zoals blijkt uit het geringe aantal processen-verbaal - in het merendeel van de gevallen al na een eerste interventie opgeheven.

Onderzoek van incidenten met gevaarlijke stoffen

In de procesindustrie vinden kleinere en grotere spills (ongeplande emissies/ontsnappingsen) plaats, waarvan sommige kunnen leiden tot zware ongevallen. Sommige van deze incidenten hebben dermate ernstige effecten op veiligheid en/of milieu dat deze door de toezichthouders (al dan niet gezamenlijk) worden onderzocht om na te gaan of er overtredingen aan het incident ten grondslag liggen en om bedrijven er toe te bewegen maatregelen te nemen ter voorkoming van dergelijke incidenten in de toekomst. In 2009 heeft het Ministerie van SZW in totaal 31 van deze incidenten in de procesindustrie onderzocht. Een aantal onderzoeken is nog niet afgerond.

Als voorbeeld van lopend onderzoek wordt een zwaar ongeval genoemd: in 2009 is bij een Brzo-bedrijf een installatie geëxplodeerd en vervolgens is brand uitgebroken. Bij dit zware ongeval is een werknemer om het leven gekomen en het bedrijf is totaal verwoest (geschatte schade €40 miljoen). Vanwege de ernst van het ongeval is het bedrijf onder verscherpt toezicht geplaatst. In opdracht van het OM is, onder leiding van het Ministerie van SZW, een strafrechtelijk onderzoek gestart. Naast de politie zijn bij dit onderzoek diverse deskundigen betrokken. Naar verwachting wordt het onderzoek in 2010 afgerond.

Op risico's afgestemde inspectiefrequentie

Naast het doen van ongevalsonderzoeken betreffen de handhavingsactiviteiten ook preventieve inspecties bij zowel Brzo-bedrijven als bij bedrijven die door de grote hoeveelheid gevaarlijke stoffen onder de ARIE-regelgeving vallen (de zogenoemde ARIE-bedrijven). Het Brzo1999 verplicht de toezichthouders om bedrijven planmatig te inspecteren. Het besluit onderscheidt twee categorieën. Voor de zwaarste en meest risicovolle categorie, genaamd Brzo-VR bedrijven, is een jaarlijkse inspectiefrequentie wettelijk voorgeschreven, tenzij op grond van een systematische evaluatie van de gevaren, door de bevoegde autoriteiten tot een andere inspectiefrequentie wordt besloten. Voor de tweede categorie, de Brzo-PBZO bedrijven, is wettelijk geen inspectiefrequentie voorgeschreven, maar is gezien het potentiële effect van eventuele vrijkomende gevaarlijke stoffen besloten tot een tweejaarlijkse inspectiefrequentie. Het gaat om 270 Brzo-VR en 183 Brzo-PBZO bedrijven. Voor ARIE-bedrijven, totaal 355, geldt de beleidsafspraken dat die tenminste eenmaal per twee jaar worden geïnspecteerd. De autoriteiten die bevoegd zijn ten aanzien van Brzo-bedrijven zijn, naast de Arbeidsinspectie, het bevoegd gezag betreffende Milieubeheer en de Brandweer.

Specifieke aanpak achterblijvers

Daar waar handhavend wordt opgetreden (in 33% van de inspecties in 2009), leert de praktijk dat in vrijwel alle gevallen eerder geconstateerde overtredingen ongedaan gemaakt zijn. Slechts in een beperkt aantal gevallen is een proces-verbaal (3 in 2009) opgemaakt omdat de geconstateerde overtredingen niet zijn opgeheven.

Hoewel zelden nodig, is er een specifieke aanpak voor zogenoemde achterblijvers.

In een periode van 2006 tot 2009 hebben de Brzo-inspecties bij een op- en overslagbedrijf slechte resultaten laten zien. Daarnaast was het nalevingsgedrag van ingezette handhaving slecht. Het niet opvolgen van de eisen door het bedrijf in 2008 en 2009 heeft geleid tot het opmaken van proces-verbaal.

Vanwege aanhoudend slechte inspectieresultaten is bij het bedrijf in 2009 een achterblijvers-traject ingezet, o.a. door extra toezichtsdruk. Het achterblijverstraject is gezamenlijk door Arbeidsinspectie, Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) en brandweer uitgevoerd. Er is regelmatig contact geweest met het management van het bedrijf. De gezamenlijke toezichthouders bewaken de voortgang vooralsnog nauwgezet.

Overige activiteiten

Verder kan worden gemeld dat er nog een aantal andere activiteiten is ondernomen om het in acht nemen van de veiligheid door de meest risicovolle bedrijven in positieve zin te beïnvloeden. Het betreft activiteiten zoals rapporteren over incidenten, specifieke inspecties naar aanleiding van (grote) buitenlandse incidenten in de procesindustrie, projectrapportages, artikelen in vakbladen, interviews en het organiseren van workshops samen met het bedrijfsleven.

3.3 Samenvattende conclusie

De beleidsdirectie Gezond en Veilig Werken van het Ministerie van SZW en de AI hebben zich ingespannen om elk vanuit hun eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden waar dit nodig en mogelijk is, de arbeidsomstandigheden in Nederland te verbeteren. Deze inspanningen waren met name gericht op het stimuleren van werkgevers en werknemers om hun verantwoordelijkheid voor een veilige en gezonde werkomgeving te nemen. De totstandkoming van arbocatalogi is hiervoor een graadmeter. Dat het ingezette beleid effect heeft gehad, blijkt uit het percentage werknemers dat inmiddels werkzaam is in bedrijven en sectoren waar een arbocatalogus tot stand is gekomen. Dit percentage is gestegen van 16% eind 2008 tot omstreeks 50% eind 2009.

Wat betreft de naleving van de zorgplicht van de werkgever (aanwezigheid RI&E, arbo-dienstverlener, de aanwezigheid van een preventiewerker en het hebben van bedrijfshulpverlening) blijkt dat de realisatie in 2009 niet gewijzigd is ten opzichte van die in 2008. Inspanningen moeten erop gericht zijn om het bereikte niveau te behouden en zo mogelijk te laten toenemen.

De risicogerichte aanpak van de AI heeft geresulteerd in een iets hoger percentage overtredingen dat tijdens inspecties wordt geconstateerd en het grotere aantal stilleggingen en opgelegde bestuurlijke boetes voor overtredingen. Er zijn meer ongevallen en klachten gemeld en onderzocht. Uit de jaarlijkse monitor 'Arbo in bedrijf' zal moeten blijken hoe het algemene beeld van de naleving zich ontwikkelt.

In 2009 heeft de directie AI-MHC van het Ministerie van SZW 250 inspecties gedaan ter controle op de naleving van de bepalingen uit het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo1999) en 105 op de verplichtingen die in het kader van de aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie (ARIE) worden gesteld. In 33% van de gevallen is een handhavingsinstrument ingezet ter naleving van één of meer overtredingen. Er is ook nog een aantal andere activiteiten ondernomen om het in acht nemen van de veiligheid door de meest risicovolle bedrijven in positieve zin te beïnvloeden.

4. Eerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt

4.1 Inleiding

Door het niet naleven van regels kunnen malafide werkgevers Nederlands en Europees arbeidsaanbod verdringen en goedkoper produceren dan bonafide werkgevers. Dat is een reden waarom de Arbeidsinspectie (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 per overtreding.

4.2 Stand van zaken uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010

Meer en stelselmatiger controle op de naleving van de WML

In mei 2007 is de bestuursrechtelijke handhaving van de WML ingevoerd. Sindsdien combineert de AI de inspecties in het kader van de Wav met controles op de naleving van de WML. Als tijdens de controle indicaties van onderbetaling naar voren komen, wordt een separaat WML-onderzoek gestart. De onderzoeken naar onderbetaling vergen veel inspectietijd en het bewijs is lastig te vergaren. In 2009 zijn bij 9.700 gecombineerde Wav/WML inspecties 12.700 werkgevers gecontroleerd. Ten aanzien van ruim 500 werknemers is geconstateerd dat zij werden onderbetaald en/of te weinig vakantiebijslag hebben ontvangen. Daarbij moet genuanceerd worden dat het probleem van onderbetaling van het wettelijk minimumloon bij minder dan 1% van de geïnspecteerde bedrijven werd vastgesteld. In 2009 zijn 84 boeterapporten opgemaakt naar aanleiding van een of meerdere overtredingen van de WML. In 2008, het eerste volledige kalenderjaar na invoering van de bestuurlijke boete, bedroeg het aantal boeterapporten 53. Ook heeft de AI in 2009 bijna 40 bedrijven een waarschuwing gegeven in verband met overtreding van de WML.

Naam van beboete werkgever doorgeven aan CAO-partijen

In artikel 18p van de WML wordt bepaald 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 na afloop van ieder kwartaal de betrokken verenigingen. De informatie bevat de naam van het bedrijf dat de overtreding heeft begaan, de datum van de boetebeschikking, het artikel dat is overtreden en het aantal onderbetaalde werknemers en eventueel het opleggen van een nabetalingsverplichting. Sociale partners kunnen de informatie gebruiken ter versterking van hun eigen informatiepositie en handhavingsactiviteiten. In 2009 zijn 58 WML-boetes opgelegd, waarover sociale partners zijn geïnformeerd. De verenigingen van sociale partners kunnen overtreders die bij hun vereniging zijn aangesloten, dan wel indien sprake is van een algemeen verbindend verklaarde CAO, daarop aanspreken of, indien afspraken in de sector daarin voorzien, handhavingsmaatregelen nemen.

Versterking samenwerking AI met SIOD, Belastingdienst, UWV en IND

De AI werkt samen met diverse inspectie- en opsporingsdiensten. Door gezamenlijk te inspecteren kan effectiever worden opgetreden en wordt de inspectielast voor de werkgever vermin-

derd. Door gegevensuitwisseling kan een betere risicoanalyse worden gemaakt. In interventie-teamverband tussen de AI, de Belastingdienst, de SVB, UWV, gemeenten en politie, wordt gezamenlijk geïnspecteerd. Hierover wordt gerapporteerd in hoofdstuk 8 van deze rapportage. Ook bij de eigen AI-inspecties wordt zo veel mogelijk samengewerkt met de politie, Belastingdienst en andere diensten. De SIOD levert technische expertise en ondersteuning ten behoeve van risicoanalyses, zowel voor de interventieteams als voor AI-projecten. Ter versterking van de ketensamenwerking bij de aanpak van arbeidsmarktfraude hebben AI, SIOD en de beleidsdirectie Arbeidsverhoudingen van het Ministerie van SZW gezamenlijk het project Columbus opgezet. Doel is de problematiek in de keten zo effectief mogelijk aan te pakken. Door te kijken naar aard en omvang van arbeidsmarktfraude, kan per branche de meest effectieve mix van handhavinginstrumenten worden bepaald. Om de afweging gezamenlijk te maken is de jaarplancyclus van de drie directies geïntegreerd. De AI en SIOD hebben voor 2010 opnieuw vier gezamenlijke prioritaire thema's benoemd met daarbij speciale aandacht voor arbeidsuitbuiting.

Jaarlijks verstrekt de AI circa 50 meldingen over arbeidsmarktfraude aan de SIOD. Een deel van deze meldingen bevat ook aanwijzingen van mogelijke arbeidsuitbuiting. Tevens worden alle andere signalen die kunnen wijzen op situaties van arbeidsgerelateerde uitbuiting door de AI doorgegeven aan SIOD en daarmee aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Op zowel beleidsmatig als operationeel niveau vindt regelmatig overleg en afstemming plaats tussen AI en SIOD. 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.

Net als in 2008 heeft de AI inspecties op basis van risicoanalyses verricht naar de naleving van de kennismigrantenregeling. Bij 25 % van de onderzochte bedrijven bleek een overtreding van de Wav. Bij 2/3 van de overtredingen betrof het een overtreding van de kennismigrantenregeling en voor 1/3 een andere overtreding van de Wav. Mede op basis van gegevens van IND en UWV WERKbedrijf en met behulp van risicoanalyse heeft de AI in 2009 onderzoek verricht naar naleving van de Wav en WML door bedrijven die buitenlandse studenten arbeid lieten verrichten. Bij 48% van deze inspecties heeft de AI een overtreding geconstateerd. Naast de gegevensuitwisseling tussen AI en UWV WERKbedrijf over buitenlandse studenten worden ook gegevens uitgewisseld ten aanzien van de verleende en geweigerde tewerkstellingsvergunningen. Deze gegevens worden gebruikt bij de risicoanalyse.

De AI en Belastingdienst wisselen, op basis van een convenant, meldingen en gegevens met elkaar uit. De AI en de Belastingdienst hebben in 2009 afspraken gemaakt over gegevensuitwisseling op het gebied van de intermediairs. Ook gegevens betreffende zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), die mogelijk als werknemer in plaats van als zelfstandige werkzaam zijn, worden op basis van dit convenant uitgewisseld.

Overleg met bedrijfssectoren

Voortvloeiend uit het "Kader voor samenwerking bij de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid" is tussen het Ministerie van SZW en sociale partners in het voorjaar van 2009 overleg gevoerd tussen de AI en werkgevers- en werknemersorganisaties in 8 bedrijfssectoren waar MOE-landers, Roemenen en Bulgaren veelal werkzaam zijn. De overleggen bieden AI en sociale partners inzicht in de situatie op de sectorale arbeidsmarkt, de tewerkstelling van werkgevers uit genoemde landen, de naleving van de wet- en regelgeving en activiteiten om die naleving te bevorderen. Dit keer zijn ook de gevolgen van de economische crisis aan de orde gesteld. Problemen waren er in een aantal sectoren met bijvoorbeeld de tewerkstelling van zzp-ers, huisvesting en het inhouden van kosten op het loon, maar deze problemen hadden zich niet verscherpt ten opzichte van eerdere jaren. In de gesprekken kwam

naar voren dat partijen verwachten dat de gevolgen van de crisis zich in 2010 nog ten volle zouden doen gelden.

De onderlinge samenwerking tussen AI en sociale partners werd als positief ervaren. Met instemming van de sociale partners is besloten om de jaarlijkse evaluatie van het eerdergenoemde Kader in het najaar 2010 uit te voeren.

Publiek- private samenwerking in de uitzendbranche

Bij de bevordering van de naleving van regels op het terrein van de arbeidsmarkt verdient de uitzendbranche extra aandacht, omdat de nalevingsbereidheid in sommige delen van deze sector ernstig te wensen overlaat. Bij de aanpak van de uitzendbranche komt steeds meer het accent te liggen op het aanspreken van de inlener op diens verantwoordelijkheid om met bonafide uitzendondernemingen in zee te gaan. In 2009 is door de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanvaard waarin is geregeld dat inleners, tenzij ze zaken doen met een NEN-gecertificeerde onderneming, door de uitzendkracht kunnen worden aangesproken op betaling van het loon ter hoogte van het WML. Daarnaast zal nog worden geregeld dat inleners alleen personeel mogen inlenen van een in het Handelsregister geregistreerde uitzendonderneming. De uitzendonderneming wordt verplicht om zich als zodanig te laten registreren. Zowel inlener als uitlener krijgen bij overtreding (als zij niet aan de hiervoor genoemde verplichting voldoen) een bestuurlijke boete.

De AI heeft regelmatig overleg gevoerd met de Stichting Normering Arbeid (SNA), die het register van NEN-gecertificeerde uitzendondernemingen beheert. Nagegaan wordt hoe het aantal overtredende gecertificeerde uitzendondernemingen kan worden teruggebracht. Er is een begin gemaakt met informatie-uitwisseling tussen de Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU) en de AI ten behoeve van de handhaving van wet- en regelgeving. Daarnaast heeft overleg plaats gevonden met de SNA over de toepassing van het urencriterium in de WML. Dit maakt onderdeel uit van het (NEN)certificaat.

Bij de aanpak van fraude en illegaliteit trekken Belastingdienst en AI gezamenlijk op omdat het keurmerk (certificaat) zowel regels op het terrein van de fiscaliteit bevat als regels waarop de AI de naleving controleert.

Onderzoek bekendheid werkgevers met regels met betrekking tot arbeidsmigratie

Naast bewuste overtredingen van regels, komt het ook voor dat overtredingen ontstaan door onbekendheid met de betreffende regels. Daarom is in het Handhavingsprogramma 2007-2010 aangekondigd dat onderzoek zal worden verricht naar de mate waarin werkgevers bekend zijn met de regelgeving op het gebied van arbeidsmigratie. Op basis van de uitkomsten zal worden bezien of de informatievoorziening nader moest 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. Mede als gevolg van dit onderzoek is op 1 oktober 2008 een speciale website gelanceerd, www.wetarbeidvreemdelingen.nl, gericht op werkgevers die informatie zoeken.

In de Integrale Rapportage Handhaving 2008 is een onderzoek aangekondigd naar de oorzaken en motieven voor het niet naleven van verplichtingen van de arbeidswetgeving. In oktober 2009 is dit onderzoek gestart en er is een onderscheid gemaakt tussen de arbo-regelgeving en de Wav. In hoofdstuk 2 is hierover gerapporteerd.

Verkenning vereenvoudiging aanvraag tewerkstellingsvergunning

In het Handhavingsprogramma 2007-2010 is aangekondigd dat het UWV WERKbedrijf de mogelijkheid krijgt werkgevers te ontheffen van de verplichting om een vacature te melden vijf weken voordat een tewerkstellingsvergunning wordt aangevraagd als een dergelijke mel-

ding geen praktisch nut heeft. Tevens is aangegeven dat het UWV WERKbedrijf er naar streeft om voor aanvragen van tewerkstellingsvergunningen, die niet aan de arbeidsmarkt worden getoetst, de beslistermijn te beperken tot twee weken. Sinds oktober 2006 is geregeld dat het UWV WERKbedrijf akkoord kan gaan met het 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 2009 is 90.9% van de 16.341 aanvragen afgehandeld binnen de wettelijke termijn van vijf weken. In 49.5% van de gevallen lukte het om binnen de streeftermijn van twee weken te blijven, voor aanvragen van tewerkstellingsvergunningen die niet aan de arbeidsmarkt worden getoetst. In 2009 ontving UWV WERKbedrijf 8.342 aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning, die niet aan de arbeidsmarkt hoeven te worden getoetst. Van deze aanvragen zijn er 6.862 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 aan 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 lid 2 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 termijn alle medewerking te verlenen die hij redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

Met enige regelmaat vorderen de inspecteurs van de AI 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.

Dankzij de medewerkingplicht heeft de AI in een aantal gevallen toch een boete voor een overtreding van de Wav opgelegd, 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.

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

Sinds januari 2008 is de website www.identiteitsdocumenten.nl uitgebreid met een link naar een website van de Europese Unie met een groot aantal Europese identiteitsbewijzen en sommige identiteitsbewijzen van derde landen, 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. De websites van de AI en het Ministerie van SZW bevatten verwijzingen naar deze site.

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.

Risicoanalyse is een belangrijk middel om arbeidsmarktfraude effectiever en efficiënter aan te kunnen pakken. Het project Columbus, dat eerder in dit hoofdstuk is genoemd, is een voorbeeld van strategische risicoanalyse waarmee prioritaire sectoren en fenomenen worden geselecteerd. Andere vormen van risicoanalyse, bijvoorbeeld bij interventieteams, zijn gericht op het selecteren van de meest risicovolle ondernemingen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van (openbare) bronnen zoals de Kamer van Koophandel, internet, van eigen gegevens, informatie uit meldingen en ervaringsgegevens van de AI en andere inspectiediensten. Ook de gegevensuitwisseling met de Belastingdienst over zzp'ers en met de IND over kennismigranten en studenten dragen bij aan betere risicoanalyses. De analyse van al deze gegevens leidt tot risico-profielen van sectoren en bedrijven. Door analyse van gegevens van IND en UWV kon in 2009 een fenomeen als buitenlandse studenten worden aangepakt. Dit houdt in dat werkgevers, die buitenlandse studenten lieten werken zonder tewerkstellingsvergunning, zijn geselecteerd, geïnspecteerd en beboet.

4.3 Uitvoeringsprestaties

In 2007 en 2008 was een afname zichtbaar van illegale arbeid in nagenoeg alle sectoren waarin de AI inspecties heeft verricht, onder andere als gevolg van het vrijgeven van de arbeidsmarkt voor de nieuwe lidstaten van de EU. In 2009 is de dalende lijn van het percentage werkgevers dat een overtreding beging, doorbroken: het percentage inspecties waarbij de inspecteurs een overtreding van de Wav en/of van de WML hebben geconstateerd, bedroeg in 2007 en 2008 respectievelijk 18 % en 16 %, en was in 2009 17 %. Er was een stijging in de sectoren bouw, detailhandel, autobedrijven en horeca en een daling in de schoonmaaksector. Ook het aantal illegaal tewerkgestelde personen per inspectie waarbij een overtreding is geconstateerd, is gestegen van gemiddeld 1,2 in 2008 naar 1,5 in 2009.

De AI heeft in 2009 12.700 werkgevers gecontroleerd op naleving van de Wav en/of de WML bij 9.700 inspecties. In bepaalde sectoren is op één locatie vaak personeel werkzaam van meerdere werkgevers, zoals in de bouw of bij in- en uitleensituaties. Tijdens de inspectie worden alle werkgevers gecontroleerd. Bij 1652 van deze inspecties zijn overtredingen van de Wav en/of de WML geconstateerd. Hierbij ging het om 2506 illegaal tewerkgestelde personen. Dat is een toename van ruim 20 % ten opzichte van het jaar ervoor. De meesten van de illegaal tewerkgestelden bleken afkomstig uit Bulgarije (26%), China (13%), Turkije (8%) en Roemenië (7%). Ten aanzien van ruim 500 werknemers is geconstateerd dat zij werden onderbetaald en/of te weinig vakantiebijslag hebben ontvangen.

Evenals in 2008 heeft de AI in 2009 de meeste van zijn inspecties verricht in de horeca, de detailhandel en in de bouw. In de bouw is het percentage geconstateerde overtredingen bij gecontroleerde bedrijven flink gestegen, van 18% naar 23% in 2009. Een mogelijke verklaring hiervoor zou de economische crisis kunnen zijn, waardoor werkgevers financieel onder druk komen te staan en sommigen van hen een oplossing zoeken in het illegaal inhuren van buitenlandse arbeidskrachten als werknemer of schijnzelfstandigen die bereid zijn voor lagere lonen te werken. In de meeste sectoren waarin de AI gecontroleerd heeft op naleving van de Wav en de WML is het percentage overtredingen bij de geïnspecteerde bedrijven licht gestegen. Een uitzondering hierop is de schoonmaaksector, hier is het percentage geconstateerde overtredingen juist flink gedaald, van 37 % in 2008 naar 22 % in 2009. Omdat de AI haar

inspecties gericht uitvoert op basis van risicoanalyse, zijn de overtredingspercentages niet representatief voor de gecontroleerde sectoren.

Tijdens de inspecties stuitte de AI op een aantal terugkerende fenomenen. Zo werd diverse malen –in het hele land- geconstateerd dat werkgevers buitenlandse studenten en stagiaires arbeid laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning dan wel in strijd met de bepalingen van de vergunning. Een ander fenomeen is dat managers van buitenlandse ondernemingen naar Nederland komen om hier een (neven)vestiging op te richten. Deze managers werken op papier voor de BV in oprichting, maar feitelijk werken ze voor andere ondernemingen in een heel andere functie. In 2010 verricht de AI projectmatig onderzoek naar deze fenomenen.

Werktijdverkorting en deeltijd-WW waren in 2009 belangrijke maatregelen om de negatieve effecten van de crisis te dempen en herstel sneller mogelijk te maken zodra de economie weer zou aantrekken. UWV controleert op mogelijk misbruik van de deeltijd-WW. De AI heeft in 2009 twee onderzoeken verricht naar misbruik van de Werktijdverkorting-regeling waarvan één zaak naar de SIOD doorgeleid voor strafrechtelijk onderzoek. In de andere zaak is geconstateerd dat sprake was van overtreding van de Wav.

In interventieteamverband zijn in 2009 ruim 2250 inspecties verricht. Bij ruim 300 van deze inspecties zijn een of meerdere overtredingen van de Wav en/of de WML geconstateerd. Daarnaast hebben de interventieteams onder meer overtredingen van belastingwetgeving vastgesteld, is uitkeringsfraude aangetroffen en zijn signalen betreffende slechte huisvesting van werknemers aan gemeenten doorgegeven. In 2009 waren interventieteams, onder leiding van de AI, onder meer actief in de horeca, detailhandel, land- en tuinbouw en bij uitzendbureaus in het zuiden van het land.

Tabel 4.1 Inspectieresultaten 2009

Soort activiteit\jaar	Aantal zaken			Zaken met 1 of meer boeterapporten			Aantal illegaal tewerkgesteld		
	2009	2008	2007	2009	2008	2007	2009	2008	2007
Interventieteams	2254	2406	3368	298	335	549	426	391	761
AMF projecten	6976	7624	6400	1203	1231	939	1636	1514	1323
Meldingen	493	353	1163	151	93	514	444	102	810
Alle activiteiten	9723	10383	10931	1652	1659	2002	2506	2007	2894

4.4 Bestuursrechtelijke afdoening

In 2009 heeft de AI 2.242 boetes opgelegd voor het overtreden van de Wav. Het boetebedrag dat in 2009 is opgelegd bedraagt €26.612.250. Voor het overtreden van de WML zijn 58 boetes opgelegd voor een bedrag van €947.250. Het boetebedrag kan nog toenemen, omdat eind 2009 nog niet alle in dat jaar opgemaakte boeterapporten tot een beschikking zijn verwerkt. Ook heeft de AI in 2009 bijna 40 bedrijven een waarschuwing gegeven in verband met overtreding van de WML. Naast deze boeterapporten heeft de AI 17 processen-verbaal opge maakt, onder meer voor herhaalde overtreding van de Wav en het plegen van valsheid in geschrifte. Tegen bijna 50 % van de opgelegde boetes op grond van de Wav wordt bezwaar aange tekend.

In 2009 heeft een evaluatief onderzoek plaatsgevonden naar de invoering van de bestuurlijke boete in de Wav. Deze is op 18 januari 2010 aangeboden aan de Tweede Kamer. Uit het onderzoek blijkt dat de invoering van de bestuurlijke boete in de Wav heeft geleid tot een effec-

tievare handhaving en een betere naleving. In vergelijking met de situatie onder het strafrecht, heeft de bestuurlijke boete een meer afschrikwekkende werking, vooral door de hoogte van de boete. Sinds 2007 is de gemiddelde boetehoogte €15.342. In de strafrechtpraktijk van vóór 2005 was de boete gemiddeld €984,- per illegaal tewerkgestelde. Tevens is met de invoering van bestuurlijke boete meer eenduidigheid in de handhaving ontstaan en overtreders ervaren sneller de consequenties van hun daden (lik-op-stuk beleid). Sinds 2005 is sprake van een gestage daling van het percentage controles dat resulteert in één of meer boeterapporten, van 26% in 2005 naar 17% medio 2009. Verder is het aandeel hercontroles waarbij een overtreding wordt geconstateerd sinds 2003 gedaald, van 35% in 2003 naar 26% in 2006 en 18% in 2008. De keuze voor een hoge boete en het ingezette matigingsbeleid worden ondersteund in rechterlijke uitspraken. Dit matigingsbeleid is opgenomen in de Beleidsregels boeteoplegging Wav 2008. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een matiging van de opgelegde boete, als de werkgever kan aantonen zich redelijkerwijs voldoende te hebben ingespannen om een overtreding te voorkomen. De hoogte van de boetes hebben als neveneffect dat er veel bezwaarschriften worden ingediend. Verder stonden in de eerste jaren de doorlooptijden sterk onder druk door de grote hoeveelheden boeterapporten, boetebeschikkingen en bezwaren. Door de inzet van extra capaciteit zijn de doorlooptijden sinds 2007 flink gereduceerd. Vanaf 1 september 2009 worden de boeterapporten binnen de wettelijke termijn van 13 weken afgehandeld.

4.5 Samenvattende conclusie

Het jaar 2009 stond in het teken van de economische crisis. Als gevolg hiervan en door een betere risicoanalyse trof de AI voor het eerst sinds jaren weer meer illegale arbeid aan bij de geïnspecteerde bedrijven. Ook werd er vaker onderbetaling ten opzichte van het wettelijk minimumloon vastgesteld.

In 2007 en 2008 was een afname zichtbaar van illegale arbeid in nagenoeg alle sectoren waarin de AI inspecties heeft verricht. In 2009 is de dalende lijn van het percentage werkgevers dat een overtreding beging, doorbroken: het percentage inspecties waarbij de inspecteurs een overtreding van de Wav en/of van de WML hebben geconstateerd, bedroeg in 2007 en 2008 respectievelijk 18 % en 16 %, en was in 2009 17 %. Er was een stijging in de sectoren bouw, detailhandel, autobedrijven en horeca en een daling in de schoonmaaksector. Ook het aantal illegaal tewerkgestelde personen per inspectie waarbij een overtreding is geconstateerd, is gestegen van gemiddeld 1,2 in 2008 naar 1,5 in 2009. Een mogelijke verklaring hiervoor zou de economische crisis kunnen zijn, waardoor werkgevers financieel onder druk komen te staan en sommigen van hen een oplossing zoeken in het illegaal inhuren van buitenlandse arbeidskrachten als werknemer of schijnzelfstandige die bereid zijn voor lagere lonen te werken. Daarnaast stuitte de AI tijdens de inspecties in 2009 op een aantal terugkerende fenomenen. Om deze fenomenen zo goed mogelijk te kunnen bestrijden zal Arbeidinspectie in 2010 hiernaar projectmatig onderzoek doen.

In 2009 heeft de AI net als in voorgaande jaren Wav-inspecties gecombineerd met onderzoeken naar naleving van de WML. Als tijdens de controle indicaties van onderbetaling naar voren komen, wordt een separaat WML-onderzoek gestart. Het onderzoek om onderbetaling in de WML aan te tonen is per definitie arbeidsintensief.

Gelet op de lichte toename van illegale arbeid bij geïnspecteerde bedrijven zet AI haar inspecties onverminderd voort in 2010. De mate van inspectiedruk hangt mede af van de inzet van de sectoren zelf om illegale arbeid in hun sector te bestrijden.

5. Sociale verzekeringen & re-integratie

5.1 Inleiding

Het voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen verantwoordelijke UWV is met de oprichting van het UWV WERKbedrijf en de inrichting van de Werkpleinen nieuwe uitdagingen aangegaan voor de inzet op handhaving en re-integratie. Ook de SVB ziet zich bij de uitvoering van de volksverzekeringen geconfronteerd met nieuwe vraagstukken, door de toegenomen instroom van mensen met onvoldoende AOW-opbouw en verstrekking van aanvullende bijstand. Zowel UWV als SVB zijn daardoor nadrukkelijk betrokken bij het gemeentelijk beleid. Uit de resultaten in dit hoofdstuk blijkt dat de handavingsinzet van beide bestuursorganen in 2009 onverminderd hoog is gebleven.

5.2 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

UWV geeft uitvoering aan de werknemersverzekeringwetten. In lijn met het SZW Handhavingprogramma is het handavingsbeleid van UWV gericht op het bevorderen van spontane naleving van regels en het tegengaan van oneigenlijk gebruik en misbruik.

De aansturing van het handavingsbeleid vindt plaats op basis van vooraf met het Ministerie van SZW overeengekomen prestatie-indicatoren. Voor 2009 waren deze:

- de bekendheid onder uitkeringsgerechtigden met hun rechten en plichten is minimaal 85% (ter vergelijking, in 2008 was dit: 80%)
- de afdoening van fraudegevallen bedraagt minimaal 95% (lik-op-stuk beleid).

De inspanningen van UWV zijn daarom gericht op het bekend maken aan klanten van regels en plichten. Eén keer per jaar, in het vierde kwartaal, laat UWV onderzoek doen naar die bekendheid. Gemiddeld is 89% van de UWV klanten op de hoogte van relevante regels. Dat is 3% meer dan in 2008 en ruim boven de met het ministerie van SZW afgesproken norm.

Ook voor wat betreft het tegengaan van oneigenlijk gebruik en misbruik presteert UWV conform de afgesproken norm. In 2009 handelde UWV 99% van de geconstateerde overtredingen af met een bijpassende sanctie. Ook dat is ruim boven de gestelde norm (95%).

Tabel 5.1 Prestatie-indicatoren alle regelingen

	Norm 2009	Resultaat 2009	Resultaat 2008
Bekendheid met rechten en plichten	85%	89%	86%
Afdoening fraudegevallen	95%	99%	95%

Preventie

Arbeidsbemiddeling

Het UWV WERKbedrijf speelt een cruciale rol bij het bemiddelen van werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden naar nieuw werk. Als eerste schakel in de keten van werk en inkomen hebben de werkcoaches van UWV WERKbedrijf voor de WW en WWB daarbij een aantal belangrijke handhavingstaken:

- controleren van de door de aanvrager verstrekte gegevens (o.a. identiteitsgegevens)
- oneigenlijk beroep op een uitkering te voorkomen en signaleren (preventiequote)
- voorkomen dat de klant de regels overtreedt, onder meer door hem te informeren over zijn rechten en plichten
- controleren of een klant zich aan zijn re-integratieplichten houdt
- doorgeven aan UWV of gemeente van eventuele onregelmatigheden of overtredingen.

Door effectieve arbeidsbemiddeling beperkt UWV het beroep op een uitkering met als gevolg dat er minder handavingsinspanningen nodig zijn. Evenals in 2008 heeft UWV in 2009 specifieke aandacht besteed aan kwetsbare doelgroepen op de arbeidsmarkt zoals jongeren en mensen die langduriger op een uitkering zijn aangewezen. Zij kennen namelijk een statistisch bewezen hogere kans op regelovertreding. Door deze groepen naar nieuw werk te bemiddelen zijn overtredingen voorkomen.

Arbeidsuitstroom

Het willen voorkomen van onnodige overdracht aan UWV en gemeenten en onnodige instroom in de WW of WWB (ofwel: preventieve schadelastbeperking), komt goed tot uiting in de cijfers over arbeidsuitstroom.

- Arbeidsuitstroom WW, hervat vóór 1e WW-dag (preventie) - UWV heeft in 2009 13.017 werkzoekenden die nog aan het werk waren maar met werkloosheid werden bedreigd, aan ander werk geholpen.
- Arbeidsuitstroom WW, hervat vanaf 1e WW-dag - in 2009 heeft UWV naast 199.924 klanten met mogelijk recht op een WW-uitkering, ook 24.500 mensen met mogelijk recht op een bijstanduitkering en 9.400 mensen zonder recht op een uitkering naar werk geholpen.

Met al deze inspanningen heeft UWV WERKbedrijf een forse bijdrage geleverd zowel aan de besparing op de uitkeringslasten, als op de budgetten bedoeld voor re-integratie en de handavingskosten, zowel voor gemeenten als UWV.

Dienstverlening en administratief gemak

Naleving van de regels en het nakomen van afspraken door klanten wordt vanzelfsprekender wanneer klanten de dienstverlening positief waarderen. Daarom is het belangrijk, vanuit het oogpunt van draagvlak voor de regels en handhaving ervan, te kunnen constateren dat in het tweede achtereenvolgende jaar de klanttevredenheid in 2009 van UWV-klanten uitkomt op 6,9 (2008: 6,9, 2007: 6,7, 2006: 6,1).

Ook is het van belang dat UWV klanten in staat stelt om de regels te kunnen naleven, bijvoorbeeld door het vereenvoudigen van formulieren en door administratieve lastenverlichting. In het streven naar administratief gemak speelt de Polisadministratie voor UWV een centrale rol: UWV zorgt ervoor dat werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden niet telkens dezelfde gegevens hoeven in te vullen – steeds meer gegevens zijn al van tevoren ingevuld. UWV

heeft werkgevers niet telkens lastig te vallen met de vraag om gegevens: hun loonaangiften zijn in toenemende mate voldoende voor het vaststellen van uitkeringen. En de organisaties die de gegevens van UWV gebruiken, zoals de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank (SVB), hoeven veel minder gegevens aan hun klanten te vragen. Sinds eind april 2009 stelt UWV de uitkeringsdaglonen steeds meer vast op basis van de Polisadministratie.

Kennis van regels

Het handhavingsbeleid van UWV begint met preventie. UWV wil heldere voorlichting geven over rechten en plichten. Daarom heeft UWV een actieve bijdrage geleverd aan de in juni 2009 gestarte campagne 'Weet hoe het zit'. In deze gezamenlijke campagne van het ministerie van SZW, UWV, SVB en Belastingdienst wordt duidelijk gemaakt welke rechten en plichten uitkeringsgerechtigden hebben.

UWV heeft in mei 2009 de spits afgebeten met het thema 'Op vakantie met een uitkering'. 75.000 nieuwe WW'ers zijn geïnformeerd over hun rechten en plichten rond uitkering en vakantie. In oktober 2009 is het thema 'Bijverdienen met een uitkering' aan bod geweest. UWV heeft aan bijna één miljoen klanten informatie toegestuurd over werken naast een uitkering en de mogelijkheden om bij te verdienen. Bovendien heeft UWV gericht 40.000 WW'ers benaderd van wie bekend is dat ze bijverdienen. De bijna 450.000 bezoekers van de website www.weethoehetzit.nl onderstrepen het succes van de campagne.

In tabel 5.2 is weergegeven hoe groot de door de klanten zelf verklaarde kennis van de verplichting tot opgave van inkomsten uit arbeid voor de WW en WAO is.

Tabel 5.2 Prestatie-indicatoren WW en WAO

	Norm 2009	Resultaat 2009	Resultaat 2008
WW Opgave/inkomsten uit arbeid	85%	100%	100%
WAO Opgave/inkomsten uit arbeid	85%	99%	95%

Communicatie

UWV verricht jaarlijks meer dan 200.000 controles. Door hierover actief te communiceren en transparant te zijn richting klanten, wordt de controlebeleving positief beïnvloed. Voorts is in 2009 overgegaan tot landelijke invoering van het proactief bellen. Dat wil zeggen dat UWV klanten eerst belt, indien zij een schriftelijke beslissing zullen ontvangen over een overtreding van de regels. Over huisbezoeken kunnen UWV klanten sinds augustus 2009 op www.uwv.nl een voorlichtingsfilm zien.

Training werkcoaches

UWV WERKbedrijf heeft in 2009 een opleidingsplan gemaakt waarin is voorzien in aanvullende opleiding op het gebied van handhaving via het zogenaamde train-de-trainer principe. Hiermee worden werkcoaches op de werkplek begeleid bij het toepassen van een sluitende plan-do-check-act. Het gaat ondermeer om het trainen van vaardigheden als: maken en monitoren van afspraken met de klant, het geven van voorlichting op maat, en het aanspreken van klanten op verwijtbaar gedrag en het sanctioneren ervan. Deze opleidingen zijn in november getest en in december 2009 voor het eerst gegeven.

Controle

Tussen subjectieve controlebeleving en naleving van de regels bestaat een positief verband. Klanten die zich gecontroleerd weten zijn eerder en beter geneigd zich aan de regels te houden. Om de controlebeleving onder klanten te beïnvloeden voert UWV op jaarbasis duizenden controles uit, waaronder huisbezoeken, werkplekcontroles en telefonische controles.

In 2009 is bij deze controles bij ruim 33.000 klanten een overtreding geconstateerd; 10% meer dan in 2008. Het schadebedrag was €49 miljoen, vergeleken met €36 miljoen in 2008. Het boetebedrag was €3,6 miljoen, 50 procent meer dan in 2008. Deze toenames worden vooral veroorzaakt door het toegenomen aantal WW-klanten als gevolg van de economische crisis.

Ook zijn er hogere schadebedragen te zien bij de WAO (€13,4 miljoen in 2009, €9,9 miljoen in 2008) en bij de Wajong (€3,0 miljoen in 2009, €1,7 miljoen in 2008). Bij de WAO is het aantal zaken gelijk gebleven maar valt het gemiddelde schadebedrag per zaak hoger uit; bij de Wajong gaat het om een toename van het aantal zaken.

Deeltijd WW

Voor de regeling “Werktijdverkorting” en de opvolger, “Deeltijd-WW”, heeft UWV bij 267 werkgevers 2212 werknemers geïnterviewd. Die controles hebben geen aanwijzingen voor misbruik opgeleverd.

Interventieteams

De landelijke Interventieteams hebben bijna 500 mensen werkend aangetroffen terwijl ze een uitkering van UWV hadden. In 57 gevallen is fraude vastgesteld (12 procent) met een totale schade van €0,7 miljoen, inclusief boetes. Er zijn nog 39 zaken in onderzoek. De overige personen hadden hun werkzaamheden correct aan UWV doorgegeven.

Risicoprofielen

In 2009 heeft UWV bekeken welke toegevoegde waarde commerciële ‘lifestyle’ data hebben voor de effectiviteit van het risicomodel WW. Een proef heeft uitgewezen dat dit soort data mogelijkheden biedt. Om deze reden is UWV in 2010 gestart met een aanbestedingstraject. Vanuit de Vrije Universiteit is belangstelling getoond voor een onderzoek naar de lange termijn-effecten van sancties op het zoekgedrag van uitkeringsgerechtigden.

Bestandsvergelijkingen

De Polisadministratie bevat gegevens die bruikbaar zijn voor het maken van kwalitatief hoogwaardige fraudesignalen. In 2009 heeft UWV een nieuw systeem ontwikkeld voor het selecteren van WW-ers die geen werkzaamheden hebben opgegeven, maar waarvan wel inkomsten in de Polisadministratie zijn opgenomen. Eind juni is de nieuwe controlewijze landelijk geïmplementeerd. Dit heeft geresulteerd in een verdrievoudiging van de kwaliteit van de fraudesignalen. Voor 2010 is eenzelfde vernieuwing voorzien voor de signalen van WAO’ers en WIA’ers.

Zelfstandigen met een WW-uitkering

Uitkeringsgerechtigden die als zelfstandige zonder personeel (zzp’er) aan de slag willen gaan, mogen dat gedurende het eerste halfjaar doen met behoud van uitkering. Op de uitkering worden de inkomsten tijdens dit halfjaar in mindering gebracht. De starter moet na dit half jaar wel aan UWV opgeven hoeveel uur hij werkzaam is als zelfstandige, zodat zijn WW-uitkering dan naar verhouding kan worden verminderd of beëindigd.

Een zelfstandige komt in aanmerking voor zelfstandigenaftrek van de Belastingdienst als hij meer dan 1.225 uur per jaar werkzaam is als zelfstandige.

Ook in 2009 heeft UWV, net als in 2008 en 2007, op basis van een bestandskoppeling met de Belastingdienst, onderzoek gedaan naar het gesignaleerde verschil tussen geclaimde zelfstandigenaftrek bij de Belastingdienst en de opgave van het aantal gewerkte uren aan UWV over 2006. Daarbij ging het om zaken die zich in het belastingjaar 2006 voordeden. In totaal betrof het 14.000 signalen van samenloop, waarvan uiteindelijk 2.688 zaken in onderzoek zijn genomen. Van de 2.147 afgeronde onderzoeken uit 2009 is in 26 % van de gevallen een overtreding tegen UWV geconstateerd, in 5 % tegen de Belastingdienst en in 2 % tegen beide organisaties. Er is voor €3,8 miljoen aan terugvordering ingesteld en voor een bedrag aan €268.000 boete opgelegd.

Kritiek vanuit de FNV op de opgelegde boetes leidde tot vragen van de Tweede Kamer. Dit was voor de Nationale Ombudsman aanleiding om een onderzoek in te stellen. UWV heeft aan dat onderzoek alle medewerking verleend. In zijn eindrapport is de Nationale Ombudsman kritisch over de voorlichting die UWV in 2004 en 2005 heeft gegeven aan mensen die vanuit de WW als zelfstandige aan de slag zijn gegaan, en over de handhavingsactiviteiten van UWV. De dialoog met de Tweede Kamer over dit onderwerp is nog gaande.

Klanttevredenheid huisbezoeken

In 2009, net als in 2007, heeft UWV een onderzoek gedaan naar de klanttevredenheid over huisbezoeken. Uit de resultaten blijkt dat de inspecteur en de controle een ruime voldoende van de respondenten krijgen. Bovendien ervaart de klant het huisbezoek als positief. De respondenten geven namelijk aan dat ze door het huisbezoek veel nieuwe kennis opdoen over de regels omtrent de uitkering, het huisbezoek leidt tot een positiever beeld over UWV en de gecontroleerden vinden het een effectieve manier van controleren.

Ten opzichte van de resultaten van het onderzoek uit 2007 zijn er weinig verschillen. De enkele verschillen die zijn gevonden, wijzen in een positieve richting. Zo kennen meer mensen de regels en meer mensen hebben een positief beeld van het UWV.

Opsporing

Door de preventieve aanpak, sturing op schadebeperking, verhoging van de aangiftegrens en meer bestuursrechtelijke afdoening is het aantal processen-verbaal dat UWV indient bij het Openbaar Ministerie (OM) de afgelopen jaren aanzienlijk afgenomen. In 2009 heeft UWV in totaal 147 processen-verbaal ingediend bij het OM. Hiervan waren 14 processen-verbaal uit themagericht onderzoek naar “nep-dienstverbanden”, bedoeld om arbeidsverleden op te bouwen en een uitkering te kunnen claimen (schadebedrag: €0,3 miljoen). Het schadebedrag bedroeg €1,2 miljoen.

Afdoening

UWV heeft 99% van al deze overtredingen afgedaan met een sanctie (boete en terugvordering). Hiermee voldoet UWV aan de met het Ministerie van SZW overeengekomen norm van 95%.

5.3 Sociale Verzekeringsbank

Inleiding

Het doel van het handhavingsbeleid van de SVB is het zo effectief en efficiënt mogelijk vergroten van de rechtmatigheid van de uitkeringen door preventie, detectie en sanctionering van fouten en fraude door klanten. Daarbij staat voorop dat voorkomen beter is dan genezen. Preventieve maatregelen zorgen ervoor dat er zo min mogelijk onrechtmatigheid is. Waar die onrechtmatigheid zich toch voordoet, moet detectie daarvan leiden tot herstel van de rechtmatige situatie en sanctionering.

Preventie

Preventie betreft de advisering van de wetgever over handhavingsaspecten van wetgeving, de voorlichting van klanten omtrent hun plichten en de fraude-alertheid van de medewerkers.

Advisering

Het voorkomen van onrechtmatigheden begint bij het zorg dragen voor handhaafbare wetgeving. Wanneer nieuwe of gewijzigde wetgeving voorbereid wordt, krijgt de SVB in een uitvoeringstoets de gelegenheid te wijzen op de handhavingsaspecten daarvan.

Voorlichting

Om te bereiken dat de klanten van de SVB zich aan hun plichten houden, is het nodig dat zij die kennen. De SVB informeert haar klanten in brochures en formulieren over de verplichtingen. Aan de hand van onderzoek onder klanten, ervaringen uit de gevalsbehandelingspraktijk en specifieke handhavingsonderzoeken wordt de informatie waar nodig verbeterd. Ook zijn de verplichtingen op de internetsite van de SVB te lezen.

Fraude-alertheid

De SVB kan fraude voorkomen door er voor 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. De SVB geeft structureel aandacht aan het bevorderen van de fraude-alertheid van haar medewerkers. Op de vestigingen van de SVB krijgen de medewerkers regelmatig uitleg van de sociaal rechercheurs die de resultaten van fraude-onderzoeken terugkoppelen naar de medewerker die het fraudesignaal heeft gegeven.

Detectie

Detectie betreft de analyse van risico's en de daarop gebaseerde controles en onderzoeken.

Analyse en kwantificering van risico's

De SVB actualiseert elk jaar de analyse en kwantificering van misbruikrisico's die resteren, gegeven de eerdere afdekking van risico's door controle- en verificatiemaatregelen. De misbruikrisico's liggen ver onder de gehanteerde grens van 3% van de uitkeringslast. De uitkeringslast is het jaarbedrag van de uitkeringen.

Tabel 5.3 Misbruikrisico's

	Uitkeringslast	3% uitkerings-	Misbruikrisico	2009	2008
	mln €	mln €	mln €	%	%
AOW	27.813	834	93	0,34	0,34
Anw	1.093	33	13	1,22	1,22
AKW	3.402	102	7	0,19	0,17

Bekendheid met plichten

Bekendheid met plichten is voor de SVB een prestatie-indicator. Om te bereiken dat klanten zich aan hun plichten houden, is het nodig dat zij die kennen. De doelstelling is minimaal 60% bekendheid per wet. De bekendheid met plichten wordt gemeten door telefonische enquête onder aselekt gekozen klanten. Dit geeft een “indicatief” resultaat. De onzekerheidsmarge is 5%, zodat de werkelijke mate van bekendheid per meting maximaal 5% hoger of lager kan liggen. Binnen deze bandbreedte van circa 10% is er tussen opvolgende jaren geen meetbaar verschil aan te duiden. De doelstelling van 60% bekendheid wordt evenwel ruimschoots behaald.

Tabel 5.4 Bekendheid met plichten

		2009	2008
AOW	samenwonen	82%	80%
	inkomen	74%	81%
Anw	samenwonen	92%	85%
	inkomen	95%	93%
AKW	inkomen kind	86%	91%
	studie	74%	84%

Controles op leefvorm

De SVB controleert op leefvorm (samenwonen) in de eerste plaats op basis van gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Dit heeft de beperking dat het niet de situatie ondervangt waarbij de leefvorm onjuist is geregistreerd door onjuiste opgave van de betrokken persoon aan zowel de SVB als de gemeente. Daarom wordt leefvorm ook gecontroleerd door middel van selecte en aselechte steekproeven. Bij deze steekproeven wordt onaangekondigd een huisbezoek verricht. In tabel 5.5 zijn de resultaten van alle controles op leefvorm vermeld.

Tabel 5.5 Controle op leefvorm AOW/Anw

Wet	Populatie	Sanctie		Herzien		Teruggevorderd		
	aantal	aantal	%	aantal	%	aantal	%	€
AOW	2.812.866	1.445	0,05	959	0,03	664	0,02	1.666.720
Anw	106.495	228	0,21	134	0,13	126	0,12	625.536
2009	2.919.361	1.673	0,06	1.093	0,04	790	0,03	2.292.256
2008	2.849.688	1.798	0,06	1.131	0,04	834	0,03	2.262.940

Controles op inkomen

De SVB controleert op inkomen in de eerste plaats door de klant een verklaring en bewijsstukken te vragen. Daarbij bestaat het risico dat klanten hun inkomen niet juist opgeven. Daarom controleert de SVB het inkomen ook door uitwisseling van inkomensgegevens met de Belastingdienst. In tabel 5.6 zijn de resultaten van alle controles op inkomen weergegeven.

Tabel 5.6 Controle op inkomen AOW/Anw

Wet	Populatie	Sanctie		Herzien		Teruggevorderd		
	aantal	aantal	%	aantal	%	aantal	%	€
AOW	282.174	1.623	0,58	1.406	0,50	1.185	0,42	3.418.319
Anw	87.395	833	0,95	665	0,76	553	0,63	1.466.674
2009	369.569	2.456	0,66	2.071	0,56	1.738	0,47	4.884.993
2008	369.645	2.481	0,67	2.107	0,57	1.774	0,48	4.163.096

Controles AKW

Het volgen van onderwijs is, met name voor kinderen van 16 en 17 jaar, mede bepalend voor het recht op kinderbijslag. De SVB kan vaststellen of een kind onderwijs volgt aan de hand van gegevens van de Dienst Uitvoering Onderwijs, DUO (voormalige Informatie Beheer Groep, IBG). Alleen in de gevallen die DUO nog niet heeft geregistreerd, controleert de SVB alsnog door een schoolverklaring aan de ouder/verzorger te sturen. De ontwikkeling van deze gegevensuitwisseling in 2008 heeft in 2009 een forse daling tot gevolg gehad in het aantal sancties in de categorie onderwijs. De percentages in onderstaand tabel betreffen percentages ten opzichte van het totaal aantal huishoudens. Ultimo 2009 waren dit 1.942.810 huishoudens.

Tabel 5.7 Controle AKW

Categorie	Sanctie				Teruggevorderd					
	2009		2008		2009			2008		
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	€	aantal	%	€
Inkomen kind	6.115	0,31	5.229	0,27	1.968	0,10	822.619	1.203	0,06	458.566
Onderhoud	2.584	0,13	3.275	0,17	538	0,03	269.111	672	0,03	323.906
Onderwijs	2.332	0,12	8.051	0,41	306	0,02	128.711	709	0,04	285.462
Uitwonend	6.102	0,31	5.800	0,30	822	0,04	496.317	770	0,04	396.476
Verhuizing	1.810	0,09	1.871	0,10	286	0,01	220.437	283	0,01	220.391
Verzekering	3.840	0,20	2.376	0,12	605	0,03	476.995	549	0,03	379.931
Overige	7.203	0,37	7.566	0,51	491	0,03	277.739	518	0,03	223.175
Totaal	29.986	1,54	34.168	1,76	5.016	0,26	2.691.929	4.704	0,24	2.287.907

Sanctionering

Sanctionering betreft het opleggen van administratieve sancties, terugvorderingen van teveel betaalde uitkering en opsporing/aangifte van fraude.

Administratieve sancties

Klanten die een uitkering ontvangen zijn verplicht tijdig alle inlichtingen te verstrekken die van belang zijn voor het recht op uitkering. Wanneer zij zich niet aan deze verplichting houden wordt een administratieve sanctie (boete of maatregel) opgelegd.

In 2009 zijn 37.559 sancties opgelegd voor een totaalbedrag van €1,4 miljoen. Dit was 2.874 minder sancties dan in 2008 maar het ermee gemoeide totaalbedrag was ruim €200.000 hoger dan in 2008.

Tabel 5.8 Sancties

	AOW		Anw		AKW		Overig		Totaal	
	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008
Aantal	4.155	4.732	1.286	1.379	29.98	34.16	207	154	35.63	40.43
Bedrag*	533	418	164	143	669	631	15	10	1.381	1.203

* 1 = €1.000,-

Terugvorderingen

Strikt genomen is een terugvordering geen sanctie, maar een correctie. De onrechtmatigheid wordt rechtgezet door, naast de verlaging of intrekking van de uitkering, het ten onrechte ontvangen geld terug te vorderen.

In de tabel hieronder zijn de terugvorderingen opgenomen waarbij tevens een sanctie is opgelegd wegens niet-naleving van verplichtingen.

Tabel 5.9 Terugvorderingen

	AOW		Anw		AKW		Overig		Totaal	
	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008
Aantal	1.861	1.984	740	813	4.975	4.704	123	74	7.699	7.575
Bedrag*	4.951	4.479	2.376	2.303	2.693	2.288	107	67	10.12	9.137

Incassoratio

De incassoratio is een kengetal waarover de SVB rapporteert aan SZW. Dit betreft de mate waarin ingestelde terugvorderingen en opgelegde boeten daadwerkelijk werden geïncasseerd.

Tabel 5.10 Incassoratio

AOW		Anw		AKW	
2009	2008	2009	2008	2009	2008
95,4%	95,6%	91,4%	92,1%	89,1%	91,2%

Fraudesignalen

Een fraudesignaal is een signaal voor het wel of niet ondernemen van onderzoek. De toename van het aantal signalen is het gevolg van de concentratie van alle huisbezoeken op leefvorm bij één bedrijfs onderdeel van de SVB. Hierdoor konden aanzienlijk meer onderzoeken worden verricht. Het aantal fraudesignalen is een kengetal waarmee de SVB verantwoording aflegt aan het Ministerie van SZW.

Tabel 5.11 Fraudesignalen

Jaar	AOW		Anw		AKW		Overig		Totaal	
	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008
Aantal	3.794	3.338	1.117	961	728	448	296	170	5.935	4.917

Aangiften

Het aantal aangiften is ook een kengetal. Dit betreft fraude die de SVB bij het Openbaar Ministerie heeft aangegeven. Jaarlijks wordt in het handavingsarrangement afgesproken hoeveel aangiften de SVB maximaal zal doen. In 2009 was dit maximaal 150 aangiften. De daling ten opzichte van 2008 past in de ontwikkeling om, door snellere detectie en kortere doorlooptijden van onderzoeken, het benadelingsbedrag te beperken waardoor het bedrag van de aangiftegrens niet wordt overschreden en fraudezaken overwegend bestuursrechtelijk kunnen worden afgehandeld. De per 1 januari 2009 verhoogde aangiftegrens versterkt deze ontwikkeling.

Tabel 5.12 Aangiften

	AOW		Anw		AKW		Overig		Totaal	
	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008
Aantal	50	221	54	124	11	11	34	9	149	365
Bedrag	722	2.368	2.983	2.821	144	62	266	61	4.115	5.312

1 = €1.000,-

Afdoening

De mate van afdoening is een prestatie-indicator waarover de SVB verantwoording aflegt aan SZW. Het betreft de administratieve afdoening van gevallen waarbij geen aangifte is gedaan of de officier van justitie de zaak na aangifte geseponeerd heeft. Het realiseringspercentage is

verkregen door van alle afgeronde gevallen na te gaan wat de administratieve afdoening was. De doelstelling is minimaal 95% afdoening. Die doelstelling wordt ruim gehaald. Bij sepot zaken wordt het percentage sterk beïnvloed door het kleine aantal zaken ten opzichte van het totaal.

Tabel 5.13 Afdoening

	Aantal zaken	2009	2008
Na sepot door OM	46 zaken	98%	96%
Na geen aangifte	414 zaken	98%	98%
Totaal	460 zaken	98%	98%

Nalevingsindicatoren

In samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de SVB in 2009 indicatoren ontwikkeld waarmee de mate van naleving wordt aangegeven, met betrekking tot het voldoen aan de verplichtingen rond samenwonen bij de AOW, Anw en inkomen Anw. De mate van naleving is hoog, zoals uit onderstaande tabel blijkt.

Tabel 5.14 Nalevingsindicatoren

	2009
AOW samenwonen	99%
Anw samenwonen	98%
Anw inkomen	95%

5.6 Samenvattende conclusie

De resultaten van de handhavingsactiviteiten van UWV en SVB laten zien dat de preventieve inzet op betere kennis van verplichtingen tot goede resultaten leidt. Verbeterde controle mogelijkheden door gegevensuitwisseling en meer risicogerichte handhavingsmethoden leveren daar tegenover meer fraudesignalen op. Hoewel ogenschijnlijk tegenstrijdig wordt hiermee de effectiviteit van de combinatie van beide benaderingen onderstreept. De in 2009 hogere schadebedragen in de WW worden door UWV verklaard door de toestroom als gevolg van de economische crisis. De toename van individuele schadebedragen in de WAO is daarentegen mogelijk het effect van effectievere controletechnieken waardoor zaken alsnog aan het licht komen. Uit het feit dat dit gepaard gaat met een toename van opgelegde sancties en effectieve invordering van onverschuldigd betaalde bedragen, mag worden afgeleid dat het beginsel 'fraude loont niet' door beide uitvoeringsorganen in praktijk wordt gebracht. Tenslotte is de door UWV gemeten hoge klanttevredenheid over de huisbezoeken opvallend. Dit duidt erop dat de ontwikkelde protocollen de controleurs door de ontwikkelde protocollen in staat worden gesteld hierbij de nodige zorgvuldigheid te betrachten.

6. Activerende bijstandsverlening

6.1 Inleiding

Uitkeringsgerechtigden moeten zo snel mogelijk duurzaam zelfstandig kunnen voorzien in hun levensonderhoud. De Wet werk en bijstand (WWB) richt zich daarom op activering door re-integratie en participatie. Als dat echter niet direct lukt én er zijn geen andere voorliggende 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.

Om de sociale zekerheid in stand te kunnen houden, is draagvlak daarvoor in de politiek en samenleving nodig. Het stelsel van sociale zekerheid levert immers een belangrijke bijdrage aan de economische en maatschappelijke stabiliteit van ons land. Sociale verzekeringen en voorzieningen kosten veel geld en dat geld moet alleen bij degenen terecht komen die daar recht op hebben. Handhaving is alles wat je doet om naleving te bevorderen en is in alle facetten een onderdeel van de integrale dienstverlening in het domein van werk en inkomen. Overigens blijkt dat het overgrote deel van de uitkeringsgerechtigden de regels en verplichtingen naleeft.

Het Ministerie van SZW faciliteert en ondersteunt gemeenten bij het voorkomen en bestrijden van uitkeringsfraude, onder meer door het bevorderen van de naleving van de rechten en plichten in de bijstand.

6.2 Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010

Vanaf 2005 is in de gemeentelijke sfeer het concept hoogwaardig handhaven geïntroduceerd. Dit concept werd met behulp van de subsidieregeling Hoogwaardig handhaven vooral projectmatig uitgevoerd bij gemeenten. Op grond van het onderzoek “Gemeenten uit de startblokken” naar de resultaten van de subsidieregeling Hoogwaardig handhaven is de structurele ‘borging’ en ‘verankering’ onder de naam “programmatisch handhaven” in de gemeentelijke beleid- en verantwoordingscyclus tot centraal speerpunt benoemd. Daarnaast zijn er nog vier subthema’s geselecteerd:

- 1) Gegevensuitwisseling
- 2) Samenwerking
- 3) Bedrijfsvoering
- 4) Aanpak zwart werk

Het hoogwaardig handhaven is opnieuw geïntroduceerd in het Handhavingsprogramma 2007-2010 en heeft tot doel om de nalevingbereidheid te vergroten door:

- Vroegtijdig informeren van klanten over rechten en plichten
- Optimaliseren van de dienstverlening
- Controle op maat
- Daadwerkelijk sanctioneren.

Structurele borging van programmatisch handhaven is in de vorm van een aantal maatregelen opgenomen in het Handhavingsprogramma 2007-2010. Over de uitvoering van deze maatregelen wordt hieronder gerapporteerd.

Het onderscheid tussen hoogwaardig handhaven en programmatisch handhaven is dat hoogwaardig handhaven tot ongeveer 2005 vooral projectmatig werd uitgevoerd en programmatisch handhaven duurzaam onderdeel wordt van de gemeentelijke beleid- en uitvoeringscyclus. Programmatisch handhaven is gebaseerd op het concept hoogwaardig handhaven. Om programmatisch handhaven en deze handhavingthema’s in deze programmaperiode duurzaam

binnen gemeenten te kunnen borgen, is een pakket aan samenhangende maatregelen ontworpen.

Op 4 juni 2007 hebben het Rijk en VNG gezamenlijke ambities vastgelegd in het Bestuursakkoord. In het deelakkoord Participatie tussen VNG en het Ministerie van SZW van 31 mei 2007 zijn de ambities nader geformuleerd met als gezamenlijk doel om zoveel mogelijk mensen weer te kunnen laten deelnemen aan het arbeidsproces. Als gevolg van de economische crisis is onder meer afgesproken om tot eind 2011 een reductie van 30.000 uitkeringen door gemeentelijke inspanningen te realiseren.

Borgen en doorontwikkelen concept Hoogwaardig handhaven en doorontwikkelen instrumenten hoogwaardig handhaven

Om gemeenten te ondersteunen bij het verankeren en borgen in programmatisch handhaven in de gemeentelijke beleid- en uitvoeringspraktijk is vóór de programmaperiode 2007-2010 éénmalig in september 2007 in totaal €36 miljoen extra toegevoegd aan het Gemeentefonds (€9 miljoen per jaar).

Gekozen is voor een verdeelsystematiek met een vast bedrag “aan de voet” van €40.000 voor iedere gemeente. Het resterende geld is verdeeld op basis van het inwonertal. Op die wijze wordt geborgd dat ook de kleinere gemeenten in beginsel over een voldoende substantieel bedrag beschikken om het beoogde beleidsdoel te kunnen realiseren. Met de extra middelen wordt primair beoogd dat de implementatie van het concept hoogwaardig handhaven een regulier onderdeel wordt van de gemeentelijke beleid- uitvoeringcyclus.

Om inzicht te verkrijgen in de mate waarin het programmatisch handhaven is verankerd is er een onderzoek, een zogenaamde 0-meting, uitgevoerd, waarvan de bevindingen in het rapport “Doorgroeien: onderzoek naar borging en verankering van handhaven in de WWB” zijn weergegeven. Op 10 november 2008 is dit onderzoek aangeboden aan de Tweede Kamer. In de Integrale Rapportage Handhaving 2008 is toegelicht op welke wijze aan de verkregen inzichten en aanbevelingen een vervolg zou worden gegeven. De aanbevelingen zijn vertaald naar een ‘actieagenda handhaving’ waarmee gemeenten zelf programmatisch handhaven kunnen borgen en verankeren. Een herhalingsonderzoek, een 1-meting naar de stand van zaken is in de zomer van 2010 gereed gekomen en wordt tegelijk met deze rapportage aangeboden.

(Door)ontwikkelen Risicosturing

De door de gemeente Utrecht begin 2007 gestarte pilot Trajectcontrole Werk en Inkomen (TWI) is er op gericht om het aantal aanvragen en verstrekte uitkeringen op een efficiënte en effectieve wijze te beheersen. In het tweede kwartaal van 2008 is de pilot succesvol afgerond. Als vervolg op de pilot is risicosturing met scorekaarten bij de sociale dienst in Utrecht nu volledig geïmplementeerd en ingebed in de organisatie. Het jaar 2009 heeft dan ook in het teken gestaan van het verder toepassen van de scorekaart en de doorontwikkeling van de modellen. De risicoscore kent een indeling in drie, aflopend in ernst, risicogroepen (rood, oranje, groen). Hoe meer risico, hoe intensiever de controle (maatwerk).

De resultaten zijn stabiel gebleven in verhouding tot de pilotfase. Thans blijkt dat 26% van de ‘rood’ scorende klanten aanpakwaardig is. Bij de ‘oranje’ scorenden is dit 13% en de ‘groen’ scorenden 8%.

Door het beter verzamelen en vastleggen van informatie zal in 2010 op basis van analyses een verbeteringslag in de modellen doorgevoerd kunnen worden. Hiervoor is een samenwerking met de SIOD aangegaan. Er is duidelijk sprake van een toenemende belangstelling en behoefte vanuit gemeenten voor het werken met scorekaarten als risicosturingsinstrument.

Eind 2009 is daarom bij een viertal gemeenten (Groningen, Dordrecht, Zwolle en Utrecht) een pilot gestart. Door het bij elkaar brengen van de resultaten van de verschillende gemeenten zal ook de kwaliteit van de scoremodellen toenemen.

Bundelen expertise handhavinginstrumenten op regionaal niveau

Programma Verbindende Schakels

Voor het bevorderen van de borging programmatisch handhaven zijn sinds 2007 de accountfunctionarissen ondergebracht bij de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF), die hiervoor ondersteuning bieden aan gemeenten bij het verankeren en borgen van het concept programmatisch handhaven. Het voornemen was om in 2009 de nadruk te leggen op het monitoren van handhavinginspanningen en -resultaten en die tot onderdeel te maken van de reguliere planning- en control cyclus. Dat is deels gelukt. De vraag naar themabijeenkomsten en introductie of begeleiding van handhavingsmethoden en technieken was groot. Tegelijkertijd bleek dat het monitoren van beleidsinspanningen- en resultaten bij gemeenten veelal nog in ontwikkeling is. Naar het inzicht van de RCF's is ca. 80% van de gemeenten in meer of mindere mate actief met het concept programmatisch handhaven. Van dat deel heeft ca. 90% ondersteuning van een RCF gekregen.

Nalevingscommunicatieplan

Nalevingscommunicatie is een middel om gedrag met betrekking tot naleving doelbewust te beïnvloeden zodat fraude met uitkeringen vroegtijdig kan worden voorkomen of beperkt. Het project Nalevingscommunicatie heeft geleid tot inzichten onder andere over de beperkingen van de huidige communicatie-inspanningen, de effecten van verschillende communicatiestrategieën en de rol van communicatie in de beleidsontwikkeling. Naast SVB en UWV zijn gemeenten sterker bij de campagne betrokken. In 2009 zijn op basis van *good practices* van communicatie en voorlichting verbetervoorstellen gedaan.

Het Landelijk Informatiecentrum RCF's

Het landelijk informatiecentrum RCF's bestaat uit de helpdesk tezamen met de kennisbank en de website en is verantwoordelijk voor het onderhoud en het beheer van de website www.rcf.nl. Deze site biedt actuele handhavinginformatie voor gemeenten. De helpdesk heeft een verwijfsfunctie waarbij gemeenten en (keten) partners worden verbonden met accountfunctionarissen of derden. Uit gegevens blijkt dat het aantal bezoekers ten opzichte van 2008 gestegen is van ruim 12.000 naar ruim 16.000. Verder is de kennisbank als informatiebron in 2009 vaker geraadpleegd. Zo is het aantal bezochte pagina's ten opzichte van 2008 gestegen van 105.000 naar 135.000. In 2009 is de migratie van de website naar die van de Werkplaats Naleving voorbereid. Tevens is het landelijk informatiecentrum RCF's mede verantwoordelijk voor het verschijnen van het Jaarverslag en het 4 x per jaar doen verschijnen van de landelijke Nieuwsbrief RCF.

Signaleren en opsporen van zwart werk

Zwart werk omzetten in regulier werk

In 2008 is een pilot "Zwart Werk Witten" bij de gemeente Utrecht van start gegaan. Bij het opsporen en afhandelen van zwarte bijstandsfraude is repressie de traditionele aanpak. Deze aanpak bestaat uit detectie, onderzoek, het verzamelen van bewijslast, het terugvorderen van de ten onrechte ontvangen bijstand en het nemen van bestuur- of strafrechtelijke maatregelen tegen de betrokkene.

Deze aanpak is niet altijd voldoende effectief gebleken en vraagt daarom om een nieuwe visie. Kern van de nieuwe visie is dat een zwartwerkende bijstandcliënt zijn eigen economische waarde op de arbeidsmarkt heeft bewezen en dus over bepaalde competenties beschikt.

De pilot heeft eind 2009 geleid tot een beschrijving van deze aanpak en resultaten van de pilot.

- In totaal zijn er 118 uitkeringen beëindigd.
- Van de 30 naar directe uitstroom doorverwezen klanten zijn er 10 klanten duurzaam uitgestroomd.
- Inzet op re-integratieactiviteiten, zoals gesprekken met werkgevers over urenuitbreiding, coachingsgesprekken met de klant en gebruik specifieke gesprekstechnieken door handhavingsspecialisten komt vaak voor.
- Van de 61 kentekenonderzoeken zijn 24 uitkeringen beëindigd.
- Van de 58 internetonderzoeken zijn 13 uitkeringen beëindigd.

Commissie Handhaving

Begin 2008 is de commissie Handhaving van Divosa ingesteld als adviesorgaan en kennisplatform. De leden komen uit de gemeentelijke sociale diensten. Ook zijn UWV, de SVB, de SIOD, het Landelijk Contact Sociale Recherche en de RCF's, VNG en het Ministerie van SZW agendaleden. Doelstelling van de commissie is om de aandacht voor handhaving in de keten van werk en inkomen te versterken. In het tweede jaar van haar bestaan is het de commissie gelukt om handhaving stevig op de agenda van gemeenten te houden. De commissie Handhaving heeft onder meer adviezen uitgebracht over onder andere de verhoging aangiftengrens, het SIOD dienstenpakket en de ketensamenwerking. Ze heeft ondersteuning (expertise) geleverd aan het project Integrale aanpak Veiligheid Sociale Diensten en twee IWI onderzoeken.

De gemeentelijke terugvorderingspraktijk

Het onderzoek van Bureau Regioplan naar de gemeentelijke terugvorderingspraktijk is eind 2009 aan de Tweede Kamer toegezonden. Het onderzoeksrapport met de titel "Tot de laatste cent?" biedt helder inzicht in de problematiek van de openstaande verwijtbare vorderingen. De ontwikkeling vanaf 2004 laat zien dat in 2008 voor het eerst een lichte daling is te zien in het jarenlang hoge bedrag aan openstaande vorderingen. De specificatie naar ontstaansjaar van de vordering is opmerkelijk: 40% van de openstaande vorderingen dateert van de periode voor 2004, waarvan de helft nog voor de eeuwwisseling. Voorts is het merendeel van het debiteurenbestand (70%) niet langer bijstandsgerechtigd, hetgeen de invordering bemoeilijkt. Naast genoemde oude vorderingen leidt de versterkte inzet van gemeenten op handhaving jaarlijks tot opboeking van nieuwe vorderingen. De feitelijke invordering van deze jaarlijks nieuwe vorderingen neemt - uit de aard der zaak - meerdere jaren in beslag.

In de aanbiedingsbrief bij het rapport (Kamerstuk 2009-2010, 17050, nr. 394, Tweede Kamer) zijn de volgende maatregelen aangekondigd om de gemeenten te ondersteunen bij het terugdringen van het debiteurenbestand. Dit betreft de ondersteuning van samenwerkingsverbanden van gemeenten om aan de hand succesvol gebleken benaderingen een "handreiking terugvordering op maat" op te stellen. Daarnaast wordt in overleg met het CBS bekeken of het opnemen van de nominale waarde van langlopende vorderingen nog adequaat is. De resultaten van beide projecten worden naar verwachting begin 2011 aan gemeenten worden aangeboden.

Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle ABW

De Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle Algemene Bijstandswet (TSIOC-Abw) omvatte twee subsidieregelingen voor de financiering van extra arbeidsplaatsen bij gemeenten voor opsporing en controle. De subsidieregelingen traden in 2003 in werking en werden door een aantal gemeenten benut. In 2007 liep de TSIOC-Abw af, maar op

grond van een besluit van de Staatssecretaris in 2006, is de financiering van toegekende subsidies met ingang van 2007 verlengd voor een periode van vier jaar. Dit is gerealiseerd met een tijdelijke specifieke integratie-uitkering in het gemeentefonds. Deze integratie-uitkering zal derhalve aflopen per 31 december 2010. Zoals kort na het besluit tot verlenging in 2006 aan de Kamer is toegezegd, zijn in 2009 de effecten van de TSIOC-Abw geëvalueerd en is op grond daarvan beoordeeld of er verdere noodzaak voor ondersteuning na 31 december 2010 is. Als resultaat daarvan is besloten om de financiering van de betreffende salariskosten van de betreffende gemeenten niet nogmaals te verlengen. Dat betekent dat de financiering met ingang van 2011 afloopt.

De reden om de financiering te laten aflopen, is gebaseerd op de conclusie in het betreffende onderzoeksrapport "Evaluatie stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle" d.d. januari 2010, dat ondersteuning van gemeenten alleen in bepaalde situaties passend is binnen de systematiek van de WWB en aan de strikte voorwaarde moet voldoen dat de in de WWB ingebouwde financiële prikkel voor gemeenten er niet door aangetast wordt. Een regeling voor de financiering van salariskosten voor extra arbeidsplaatsen voldoet niet aan die voorwaarde.

Omdat ondersteuning van gemeenten bij de handhaving van de WWB één van de prioriteiten wordt in het nieuwe Handhavingsprogramma, worden er maatregelen onderzocht die binnen de systematiek van de WWB passen. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan verbetering van de samenwerking in de keten en vereenvoudiging van de inschakeling van de SIOD door gemeenten.

6.3 Uitvoeringsprestaties gemeenten

CBS verzamelt in het kader van de bijstandsfraudestatistiek gegevens die door de gemeenten vanuit het fraude-registratiesysteem worden verstrekt. Deze gegevens worden door het CBS in de vorm van microbestanden beschikbaar gesteld bij het Centrum voor de Beleidsstatistiek. De in tabel 6.1 gepresenteerde aantallen over de door de gemeenten geconstateerde fraudegevallen naar type fraude zijn door het Ministerie van SZW samengesteld op basis van deze bestanden. In deze tabel is geen informatie opgenomen uit de bijstandsdebiteurenstatistiek (BDS) over voornamelijk kleinere overtredingen die in het reguliere proces worden vastgesteld.

De jaarlijks geconstateerde fraude geeft inzicht in de mate waarin de inlichtingenplicht door bijstandsccliënten wordt overtreden. De daling van de in 2009 geconstateerde fraude is - met uitzondering van de witte fraude, woonfraude en vermogensfraude - terug te vinden bij alle typen fraude. Afgezet tegen de volumeontwikkeling van het bijstandsbestand is de daling van de geconstateerde fraude in 2009 opmerkelijk. De al sinds 2006 zichtbare lichte daling van de fraudeconstateringen viel immers samen met de afname van het bijstandsvolume. Over 2009 is daarentegen sprake van een tegengestelde ontwikkeling. Sinds begin 2009 nam de instroom in de bijstand weer toe. Niet uitgesloten is dat het effect van de volumestijging zich openbaart in een stijging van de fraudeconstateringen in 2010.

Over de vraag welke factoren de algemene daling veroorzaken valt weinig te zeggen. De invloed van het gevoerde handhavingsbeleid en die van een mogelijke toename of afname van het nalevingsgedrag zijn immers niet van elkaar te onderscheiden.

De nu waargenomen omslag zou - gezien de ontvangen signalen uit de uitvoering van vooral grotere gemeenten - kunnen duiden op verminderde fraudealertheid en controle aan de poort onder druk van de verhoogde instroom vanaf begin 2009. Anderzijds is bekend dat in tijden van economische crises een zekere normvervaging optreedt in de naleving van verplichtingen. Meer concrete verklaringen zullen naar regio of zelfs naar gemeente verschillen.

Al bij al gaat van de cijfers een signaal uit aan gemeenten om aan de hand van de eigen resultaten na te gaan of er aanleiding is de inzet op controle en opsporing te versterken.

Tabel 6.1 Fraudecijfers gemeentelijke handhaving 2006-2009

Totaalbedragen in miljoenen € en gemiddelde bedragen in €				
	2006	2007	2008	2009
A. Totaal fraudebedrag	75,2	71,0	66,5	55,2
Aantal fraudegevallen	12.240	12.120	10.690	10.140
Gemiddeld fraudebedrag	6.144	5.853	6.221	5.440
B. Totaalbedrag witte fraude	9,6	10,2	9,6	7,8
Aantal gevallen witte fraude	3.440	3.300	3.170	3.400
Gemiddeld bedrag witte fraude	2.791	3.083	3.028	2.310
C. Totaalbedrag zwarte fraude	16,2	17,4	14,9	12,8
Aantal gevallen zwarte fraude	1.490	1.550	1.390	1.180
Gemiddeld bedrag zwarte fraude	10.872	11.226	10.719	11.180
D. Totaalbedrag vermogensfraude	18,0	13,0	12,1	10,8
Aantal gevallen vermogensfraude	1.110	940	700	750
Gemiddeld bedrag vermogensfraude	16.220	13.936	17.286	14.860
E. Totaalbedrag woonfraude	11,7	13,2	13,3	12,3
Aantal gevallen woonfraude	3.390	3.420	3.000	3.075
Gemiddeld bedrag woonfraude	3.450	3.860	4.433	4.075
F. Totaalbedrag partnerfraude	13,7	11,5	12,5	8,8
Aantal gevallen partnerfraude	910	910	830	590
Gemiddeld bedrag partnerfraude	15.050	12.637	15.060	15.175
G. Totaalbedrag anders	6,1	5,5	4,1	2,6
Aantal anders	1.900	1.990	1.600	1.340
Gemiddeld bedrag anders	3.210	2.760	2.560	2.000

6.4 Samenvattende conclusie

Het Handhavingsprogramma 2007-2010 voorziet in een samenhangend pakket aan concrete handhavingsmaatregelen op het terrein van de activerende bijstandsverlening. De maatregelen uit dat programma zijn afgerond of verkeren in een vergevorderd stadium van uitvoering. In RCF-verband hebben de accountfunctionarissen zich in negen regio's inzet om hoogwaardig handhaven op de gemeentelijke agenda te krijgen en te houden. Met het programma 'Verbindende Schakels' is ook de landelijke helpdesk, de website en een regionaal nalevingscommunicatieplan ontwikkeld en gerealiseerd. Ook de inspanningen van de commissie Handhaving van Divosa dragen er toe bij dat handhaving op de agenda blijft staan zowel bij gemeenten als ook bij de ketenpartners. De uitvoeringsprestaties van de handhavingsinspanningen door gemeenten met betrekking tot de uitvoering van de WWB komen onder meer tot uitdrukking in de bijstandsfraudestatistiek en bijstandsdebiteurenstatistiek.

6.5 Toezichtsoordeel Inspectie Werk en Inkomen

Signalering van fraude

Om het (voortduren van het) recht op uitkering vast te kunnen stellen dient de uitkeringsgerechtigde aan de uitvoeringsorganisaties alle informatie te verstrekken die hiervoor van belang is. Naleving van deze informatieverplichting door burgers blijkt echter niet altijd vanzelfsprekend te zijn. Om de nakoming van de informatieverplichting te kunnen vaststellen doen de uitvoeringsorganisaties zelf onderzoek naar signalen die duiden op mogelijke fraude. IWI heeft een onderzoek ingesteld bij UWV, SVB en gemeenten naar de vraag of de kwaliteit van de fraudesignalering kan worden verbeterd.

Uit dit onderzoek is gebleken dat in de sociale zekerheidswetten geen voorschriften zijn opgenomen over fraudebestrijding of over normering ten aanzien van de (kwaliteits)eisen waaraan fraudesignalen moeten voldoen. De uitvoeringsorganisaties zijn bevoegd daar zelf invulling aan te geven en doen dat in de regel ook. Voor het begrip fraudesignaal hanteren UWV, SVB en de onderzochte gemeenten van elkaar afwijkende definities. Dit leidt er niet alleen toe dat UWV en gemeenten enerzijds en SVB anderzijds niet-vergelijkbare cijfers registreren en/of verantwoorden, maar ook dat bij gemeenten en UWV meer zaken als 'fraudezaak' worden aangemerkt en als zodanig worden behandeld, dan bij de SVB het geval is. De SVB onderzoekt deze signalen op onrechtmatigheid. De meeste van de geconstateerde verschillen worden - gelet op de definitie die de SVB hanteert - niet aangemerkt als fraudesignaal, omdat de opzet ontbreekt (niet-bewuste overtredingen). Die gevallen worden in het primaire proces gecorrigeerd door middel van het instellen van een terugvordering.

Omdat niet alle uitvoeringsorganisaties criteria hebben vastgesteld voor de vraag of een fraudesignaal al dan niet nader onderzocht zou moeten worden, worden gelijksoortige signalen bij de éne organisatie wel en bij de andere organisatie niet onderzocht. Deze verschillen in aanpak leiden vermoedelijk tot verschillende uitkomsten bij het al dan niet constateren van fraude.

Een indicatie voor de kwaliteit van de fraudesignalen is het aantal gevallen waarbij na onderzoek van het signaal daadwerkelijk fraude is geconstateerd. Kwaliteit is vooral hoog bij signalen die de organisaties krijgen van eigen medewerkers, tips, op grond van risicoanalyse door bestandsvergelijking met de Belastingdienst, van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) uit onderlinge gegevensuitwisseling en signalen die voortkomen in het kader van samenwerking in interventieteams.

Tijdens de behandeling van de begroting voor 2010 van SZW heeft de Minister van SZW naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer geantwoord dat IWI in onderhavig onderzoek met betrekking tot SUWI-net enkele mogelijkheden tot verbetering heeft vastgesteld. De actualiteit van de gegevens en de toegankelijkheid van gegevensbronnen behoeft volgens de geïnterviewde medewerkers van UWV, SVB en gemeenten verbetering.

Wet Werk en Bijstand, Werkloosheidswet en verblijfsvergunning

Eind 2008 hebben de bewindslieden van SZW en Justitie in een brief aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 2008-2009, 29407, nr. 96, Tweede Kamer) aangekondigd dat zij de samenwerking tussen gemeenten en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) voor wat betreft het verlenen van bijstand aan vreemdelingen, met een beperking in hun verblijfsrecht, laten onderzoeken. Teneinde een evenwichtig beeld te kunnen bieden over de samenwerking is het onderzoek ingesteld bij zowel gemeenten en de IND als bij UWV/CWI (thans UWV WERKplein).

Het onderzoek heeft twee belangrijke inzichten opgeleverd. In de eerste plaats is het onwaarschijnlijk dat er (veel) vreemdelingen zijn die in strijd met de verblijfsvoorwaarden een bijstandsuitkering ontvangen. De oorzaak daarvan is gelegen in verdragsrechtelijke internationale verplichtingen op grond waarvan het vrijwel niet mogelijk is een verblijfsrecht te beëindigen wegens het ontvangen van een bijstandsuitkering. De consequentie daarvan is dat de vreemdeling, nu hij het verblijfsrecht behoudt, blijft voldoen aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een bijstandsuitkering.

In de tweede plaats kan de samenwerking tussen gemeenten en de IND, vooral met betrekking tot informatie-uitwisseling, worden verbeterd.

Bij UWV is de beoordeling van een verblijfsstatus een vast onderdeel van de behandeling van een aanvraag voor en gedurende de looptijd van een WW-uitkering. Deze procedure functioneert naar behoren. In de bestanden met personen die een WW-uitkering ontvangen bevindt zich een gering aantal vreemdelingen, dat niet in het bezit lijkt te zijn van een geldige verblijfstitel en een aantal waarvan de verblijfsstatus onbekend is. Naar aanleiding van deze uitkomsten van het onderzoek, heeft UWV nader onderzoek ingesteld naar de betreffende gevallen en geconcludeerd dat in nagenoeg alle gevallen terecht een WW-uitkering is verstrekt.

De onderzoeksrapportage is door de minister van SZW, mede namens de staatssecretaris van Justitie, aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 2008-2009, 30 573, nr. 31, Tweede Kamer). Daarbij is aangekondigd dat de voorlichting aan gemeenten zal worden opgepakt en dat er concrete maatregelen zullen worden genomen om de communicatie en uitwisseling van relevante gegevens tussen gemeenten en de IND te verbeteren. Tevens is aangekondigd dat aan de samenwerkingsafspraken tussen deze organisaties meer bekendheid zal worden gegeven en dat de afspraken zullen worden verduidelijkt.

7. Subsidies

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk betreft het handhavingsbeleid van het Agentschap SZW bij de uitvoering van de Subsidieregelingen ESF-3, EQUAL-regeling en ESF 2007-2013. De projecten van ESF-3 en EQUAL-regeling zijn inmiddels allemaal afgerond. De laatste vaststellingsbeschikkingen zijn maart 2010 verzonden.

A. 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. Het programma liep voor gesubsidieerde projecten door tot en met 2006. In totaal is een bedrag van ruim €1,5 miljard uitgegeven; dit is ongeveer gelijk aan het budget.

B. De EQUAL-regeling is een transnationaal programma met experimentele projecten voor het creëren van gelijke kansen en het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt. De regeling bestond uit twee tranches. De projecten uit beide tranches zijn afgelopen. De eerste tranche in 2004 en de tweede tranche in 2006. In totaal is voor beide tranches bijna €139 miljoen aan Europese middelen uitgegeven. Het aanvankelijke budget bedroeg €158 miljoen.

C. Voor de Regeling ESF 2007-2013 is in totaliteit €830 miljoen beschikbaar, ruim €111 miljoen per jaar. Gezien het beperkte budget ten opzichte van 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 6 acties:

- Actie A: niet uitkeringsgerechtigden, ouderen in de bijstand en deels arbeidsgeschikten in de bijstand door het subsidiëren van re-integratietrajecten.
- Actie B: gedetineerden, TBS-gestelden en jongeren in jeugdinstellingen door de arbeidsmarktpositie van deze groepen te verbeteren.
- 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, of een MBO-vervolgopleiding.
- Actie D: laag gekwalificeerde werkenden door de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te vergroten.
- Actie E: het aanpassingsvermogen van mens en organisatie via sociale innovatie.
- Actie J: (vanaf oktober 2009) additionele scholing, opleiding en toerusting van jongeren op of tot de arbeidsmarkt. Het doel is om jeugdwerkloosheid te voorkomen. Het scholen van jongeren en het vergroten van hun kansen op de arbeidsmarkt staan centraal. Deze uitbreiding van de ESF-subsidieregeling is onderdeel van het Actieplan Jeugdwerkloosheid van het kabinet Balkende IV.

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

De algemene handhavingsdoelstellingen uit het Handhavingsprogramma 2007-2010 laten zich voor ESF-3, EQUAL-regeling 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 bestuursrechterlijk afgedaan door in te grijpen in het recht op en de hoogte van de subsidie. Voorts worden de (bestuurs)rechtelijke correcties die worden aangebracht op de ingediende einddeclaratie en die groter zijn dan €10.000 gemeld aan het bureau OLAF (Organisation de la Lutte Anti Fraude) in Brussel. 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 Handhavingsprogramma 2007-2010

Verbeteren handhaafbaarheid subsidieregelingen ICT toepassing

In tegenstelling tot de programmaperiode 2000-2006 wordt in de periode 2007-2013 gebruik gemaakt van een webbased systeem op basis waarvan 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 zorgt voor een uniforme aanlevering van informatie aan het Agentschap SZW, waardoor de beoordeling van projecten efficiënter verloopt.

Bonus – malus systeem 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. Om de deelname van deze doelgroepen te bereiken werden aanvankelijk de projecten onder andere gewogen op deelnemers- en projectkenmerken. Op basis van scores die projecten ontvingen op de deelnemers- en projectkenmerken werden de projecten in een rangorde geplaatst voor de subsidieverlening. Voornoemde systematiek geldt niet meer met ingang van het jaar 2009.

Met ingang van 1 januari 2009 zijn de rankingscriteria die vermoedelijk bijdroegen aan het lage realisatiepercentage van de projecten komen te vervallen. Wel wordt ter bevordering van meer realistische aanvragen voor projecten vanaf maart 2009 een bonussystematiek toegepast. Dat houdt in dat wanneer projecten minimaal 75% realiseren van de in de aanvraag begrote activiteiten, ze in aanmerking komen voor een bonus gerelateerd aan het voldoen aan een aantal doelstellingen.

Nieuwe werkwijze ESF 2007-2013

Het Agentschap SZW verwacht dat het aanscherpen van de controlesystematiek in de uitvoering goede resultaten zal opleveren bij het handhaven en het doen naleven van de ESF-regelingen.

Er zijn concrete resultaten geboekt op het gebied van handhaving door de intensieve en strenge wijze van controleren. Het resultaat is een gemiddeld erg hoog kortingspercentage dat de controle oplevert. Dit beeld kan evenwel (nog) niet onderbouwd worden aan de hand van gestructureerde managementinformatie. Ten aanzien van de naleving zijn nog geen concrete resultaten geboekt, anders was het kortingspercentage niet zo hoog.

De nieuwe werkwijze die per 1 juni 2010 ingaat moet hier een flinke impuls aan gaan geven. Op basis van risicoanalyse wordt namelijk een betere ondersteuning gegeven aan aanvragers gedurende de looptijd van het project.

Sterker dan voorheen zal het Agentschap SZW bij haar controletaak de nadruk leggen op preventie en het faciliteren van de subsidieontvangers tijdens de uitvoering van de ESF- projecten. Tussentijdse controles worden afhankelijk gesteld van risico's en worden dan ook niet meer standaard uitgevoerd. Daardoor wordt de nadruk meer gelegd op de eindcontrole. Door de nieuwe werkwijze verwacht het Agentschap SZW effectiever en efficiënter te werken en dat meer ESF-projecten succesvol worden afgerond.

Enkele belangrijke uitgangspunten:

- De aanvrager staat centraal en is het eerste aanspreekpunt voor het Agentschap SZW. Van de aanvrager wordt verwacht dat hij de regie voert over het project, ook al hij werkt met meerdere projectuitvoerders;
- Subsidieaanvragen worden kritischer beoordeeld op haalbaarheid en risico's;
- De verplichte tussentijdse controles vervallen: consultants van het Agentschap bespreken kort na de subsidieverlening mogelijke knelpunten en risico's met de aanvrager. Daarna volgen afspraken over de gewenste ondersteuning op maat (bijvoorbeeld een projectbezoek).
- Het einddeclaratieproces wordt strikter uitgevoerd: centraal staan strakkere termijnen, minder herstelmogelijkheden en een kortere doorlooptijd.

M&O beleid Agentschap SZW

Op 19 februari 2010 heeft het Agentschap SZW de beleidsnota "Beleid Agentschap SZW ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de uitvoering van regelingen" vastgesteld. In de nota worden het algemene beleid en de bijbehorende structuur beschreven. De uitwerking van dit beleid dient vervolgens per regeling plaats te vinden (en te worden beschreven) c.q. daarin te worden geïntegreerd. Het is de bedoeling dat per regeling een uitvoeringstoets wordt uitgewerkt op basis van een zestal elementen, te weten: beleidsvoorbereiding, wet- en regelgeving, voorlichting, communicatie en ondersteuning, controlebeleid, handhaving/sanctiebeleid en evaluatie.

De toets is erop gericht om de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de desbetreffende regeling in kaart te brengen evenals de risicobeperkende maatregelen die het Agentschap SZW daarop heeft genomen.

De uitvoeringstoets is niet statisch maar vormt een dynamisch geheel.

Interne ontwikkelingen binnen de betreffende organisatie dan wel externe ontwikkelingen (burgers, wetgeving) kunnen (of moeten soms zelfs) leiden tot aanpassing van de uitvoeringstoets. De toets is toegespitst op het signaleren van voortdurende verbetering binnen beleid, uitvoering en actueel handelen.

Via interne communicatie (intranet, opleiding, procesbeschrijvingen, handboek, toelichting op toetsingskaders en gebruik van checklists, etc.) krijgen de medewerkers van het Agentschap SZW de benodigde informatie over de wijze waarop regelingen dienen te worden uitgevoerd.

Met ingang van 2009 is binnen de afdeling Europese Regelingen het accounthouderschap ingevoerd bij actie D. Dit houdt in dat per opleidingsfonds sprake is van een vast aanspreekpunt.

7.4 Uitvoeringsprestaties Agentschap SZW

Preventie

Het preventieve beleid van het Agentschap SZW bestaat uit het geven van voorlichting en ondersteuning aan de aanvragers van 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, publicaties, 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 Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O fondsen), gemeenten, scholen en accountants. Bij de Regeling ESF 2007-2013 is geen sprake van accountants als gebruikersgroep maar wel als een partij die nauw betrokken is bij het bewaken van een goede uitvoering. Het Agentschap SZW neemt daarnaast deel aan door anderen georganiseerde bijeenkomsten zoals de SZW-dagen. 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.

Het Agentschap SZW heeft daarvoor een speciale commissie ingesteld. Deze commissie beantwoordt specifieke vragen waarmee het Agentschap SZW in de uitvoeringspraktijk wordt geconfronteerd. In 2009 zijn concreet 13 vragen beantwoord die ondermeer betrekking hadden op zelfstudie opleidingen, uitzendkrachten, overnachtingskosten, loonstroken, afschrijvingen en gewaarmerkte digitale kopieën.

De antwoorden zijn verwerkt in een vraag- en antwoordrubriek op de intranetsite van het Agentschap SZW. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat hetzelfde aantal vragen (13) in 2008 is beantwoord.

Controle

Het Agentschap SZW controleert gesubsidieerde ESF-3, EQUAL-regeling en ESF 2007-2013 projecten bij de aanvraag (voorafgaand aan 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 adviezen ten aanzien van verbeteringen in de uitvoering.

Deze controle wordt uitgevoerd door de afdelingen Europese Regeling en Controle en Monitoring van het Agentschap SZW. De eindcontrole heeft betrekking op het primaire proces voor verstrekking van de beschikking. Voor ESF-3 en EQUAL-regeling werden de 1^e en 2^e lijnscontroles uitgevoerd door accountantskantoren respectievelijk het Agentschap SZW. De 2^e lijnscontrole is voor deze projecten overgedragen aan de auditdienst van SZW. Voor ESF 2007-2013 voert het Agentschap SZW de 1^e lijnscontrole uit in plaats van het onderzoek door de externe accountant. Vervolgens voert de Rijksauditdienst van het Ministerie van Financiën de 2^e lijnscontrole uit. De Auditdienst van het Ministerie van SZW voert in opdracht van de Rijksauditdienst een deel van deze werkzaamheden uit.

ESF-3 en EQUAL-regeling 2000-2006

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 het reviewbeleid door de afdeling Controle en Monitoring van het Agentschap SZW en de Auditdienst van het Ministerie van SZW.

Controle in het kader van de EQUAL -regeling 2004-2006

In 2009 heeft het Agentschap SZW 56 einddeclaratie-bezoeken afgelegd voor projecten uit de tweede tranche.

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 opnieuw gecontroleerd (interim controle) en wordt na ontvangst van de einddeclaratie ter plaatse gecontroleerd. Ten opzichte van de programmaperiode 2000 - 2006 is de controlelast voor het Agentschap SZW verzwaaard. Er is voor gekozen om niet langer een accountantsverklaring met betrekking tot de projecten te vragen. Het Agentschap SZW heeft deze controlewerkzaamheden overgenomen.

Controle in het kader van de ESF-3-regeling 2000-2006

In 2009 zijn in totaal 10 (restant) projectcontroles uitgevoerd en door middel van het uitbrengen van een bezoekverslag afgerond.

Controle in het kader van ESF 2007-2013

In 2009 zijn 817 nieuwe aanvragen binnengekomen voor een totaalbedrag ad €298 miljoen.

In 2008 zijn 647 aanvragen voor een subsidiebedrag ad €214 miljoen binnengekomen.

Het uiteindelijk verleende bedrag in 2009 komt uit op €258 miljoen .

In 2008 is er een bedrag ad €235 miljoen verleend.

In het jaar 2009 zijn van de 817 aanvragen 584 aanvragen inhoudelijk beoordeeld en beschikt.

In 2008 bedroeg dit aantal 386. Het aantal einddeclaratie onderzoeken in 2009 bedraagt 238, voor een totaal gevraagd einddeclaratiebedrag ad €66 miljoen.

Afdoening

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 voorschriften 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.

Voor de regeling ESF 2007-2013 legt het Agentschap SZW, direct na de start van projecten, interimbezoeken af, op basis waarvan wordt bepaald of er 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.

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. Dit protocol is een regeling van werkzaamheden die wordt toegepast bij fraudezaken in het kader van de subsidieregelingen van het Agentschap SZW. De kern van de regeling bestaat uit heldere informatie-uitwisseling en pro-actief overleg tussen het Agentschap SZW, de SIOD (Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst) en het OM (Openbaar Ministerie). Het meest vernieuwend is dat het protocol twee kanten op werkt. Ook de SIOD kan meldingen van derden ontvangen over mogelijke fraude en die in het tripartite overleg inbrengen. In zulke gevallen zal een beroep worden gedaan op de deskundigheid van de medewerkers van het Agentschap SZW, die het desbetreffende dossier in behandeling hebben.

Er lopen op dit moment geen strafzaken meer. De rechtszaken zijn allemaal afgerond. De melding die in 2008 is gedaan bij de SIOD heeft niet geleid tot aangifte. Sindsdien zijn er ook geen nieuwe meldingen meer gedaan bij de SIOD.

Afdoening in het kader van de ESF-3-regeling

Na controle op de einddeclaraties is in 2009 de hoogte van de subsidie van 108 afgeronde projecten vastgesteld voor een bedrag van bijna €276 miljoen. Het Agentschap SZW heeft die subsidies gemiddeld genomen met ongeveer 4% (bijna €12 miljoen) lager vastgesteld dan was gedeclareerd.

Afdoening in het kader van de EQUAL -regeling

Er staan voor 2009 nog tien bezwaarzaken open, waarvan twee betrekking hebben EQUAL-regeling 2000-2003 op tranche 1.

Afdoening in het kader van de ESF 2007-2013

In 2009 heeft het Agentschap SZW voor het bedrag van €258 miljoen subsidie verleend voor 584 projecten. In 2008 is er een bedrag ad €235,3 miljoen verleend voor 386 projecten. Met betrekking tot de projecten 2009 zijn nog geen einddeclaraties vastgesteld.

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 (Organisation de la Lutte Anti Fraude). In totaal heeft het Agentschap SZW in 2009 195 keer (2008: 211) een OLAF-melding afgegeven. Deze meldingen hadden betrekking op zowel de EQUAL-regeling als de ESF 2000-2006 regeling. In geen van de bij OLAF gemelde correcties was er sprake van een vermoeden van fraude. Als gevolg van een gewijzigde systematiek in de procedure van het vaststellen van subsidie, waarbij de subsidie in eerste instantie “voorlopig” wordt vastgesteld, was het voor de programmaperiode 2007-2013 in 2009 niet nodig OLAF-meldingen af te geven. OLAF-meldingen voor deze regeling vinden plaats nadat de subsidies “definitief” zijn vastgesteld.

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. Door middel van voorlichting en ondersteuning worden onduidelijkheden in wet- en regelgeving gesignaleerd en verhelderd. De ingebruikname van het workflowsysteem zorgt voor een uniforme aanlevering van informatie aan het Agentschap SZW.

Er worden concrete resultaten geboekt op het gebied van handhaving door de intensieve en strenge wijze van controleren. Het resultaat is een gemiddeld erg hoog kortingspercentage dat de controle oplevert. Er zijn maatregelen getroffen om dit beeld nader te onderbouwen door middel van gestructureerde managementinformatie. Ten aanzien van de naleving zijn nog geen concrete resultaten geboekt, anders was het kortingspercentage niet zo hoog.

De nieuwe werkwijze die per 1 juni 2010 ingaat moet hier een flinke impuls aan gaan geven. Sterker dan voorheen zal het Agentschap SZW bij haar controletaak de nadruk leggen op preventie en het faciliteren van de subsidieontvangers tijdens de uitvoering van de ESF-projecten. Tussentijdse controles komen hiermee te vervallen en de nadruk wordt meer gelegd op de eindcontrole. Door de nieuwe werkwijze verwacht het Agentschap SZW effectiever en efficiënter te werken en dat meer ESF-projecten succesvol worden afgerond.

Aanscherping van het M&O beleid van het Agentschap SZW heeft geresulteerd in de beleidsnota "Beleid Agentschap SZW ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de uitvoering van regelingen".

De uitwerking van dit beleid dient vervolgens per regeling plaats te vinden (en te worden beschreven) c.q. daarin te worden geïntegreerd. Het is de bedoeling dat per regeling een uitvoeringstoets wordt uitgewerkt. De toets is toegespitst op het signaleren van voortdurende verbetering binnen beleid, uitvoering en actueel handelen.

8. Communicatie, samenwerking, uitwisseling informatie & internationale aanpak

8.1 Inleiding

Voorlichting en samenwerking nemen in het Handhavingsprogramma 2007-2010 een belangrijke plaats in het Handhavingsprogramma 2007-2010.

In dit hoofdstuk staan onder andere het versterken van de samenwerking tussen de verschillende (buitenlandse) partners en het geven van voorlichting centraal. Er wordt gerapporteerd over de Nalevingscommunicatiecampagne waarin verschillende partners samenwerken en de Werkplaats Naleving waar handhavingsprofessionals in staat worden gesteld op het SZW-terrein kennis te delen, van elkaar te leren, ervaringen uit te wisselen en netwerken te vormen. Ook komen controles in het buitenland door UWV en de SVB, Europese samenwerking en multilaterale samenwerking aan de orde.

8.2 Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010

Nalevingscommunicatiecampagne

Informatievoorziening en voorlichting vormen samen de belangrijkste onderdelen van nalevingscommunicatie en zijn de eerste schakel in de samenhangende keten van preventie, controle, opsporing en sancties.

Het doel van nalevingscommunicatie is om uitkeringsgerechtigden in staat te stellen zich de kennis over verplichtingen eigen te maken waaraan zij op grond van SZW-regelgeving moeten voldoen.

Een belangrijk voorbeeld is de campagne 'Voorkom problemen, weet hoe het zit'. Deze bestaat uit verschillende deelcampagnes op radio, televisie en in gedrukte media. De campagne is bedoeld om burgers bewust te maken van de plichten op het gehele gebied van sociale voorzieningen, arbeidsvoorwaarden, belastingen en veilig en gezond werken. Er wordt samengewerkt door het Ministerie van SZW, UWV, SVB, Belastingdienst en gemeenten om tot een herkenbare nalevingsboodschap te komen, die is toegesneden op de doelgroep. Dit heeft in 2009 geleid tot de campagne 'Aan de slag met buitenlandse arbeidskrachten' van de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. Deze was gericht op de werkgever. Eerder was er een campagne van UWV 'Op vakantie met een uitkering', gericht op WW-, WIA- en WAJONG-gerechtigden, en een campagne over samen leven, gericht op ANW-, AOW- en WWB-gerechtigden. Deze laatste twee campagnes zijn in 2010 voortgezet en aangevuld met de thema's: 'Agressie op de werkvloer', 'Verificatieplicht en Inlenersaansprakelijkheid', en 'Bijverdienen met een uitkering'.

Op de site www.weethoehetzit.nl, waarnaar in de campagne wordt verwezen, staat nadere informatie over plichten. De bezoeker kan zelf kiezen welke situatie op hem/haar van toepassing is en wordt vervolgens weer doorgeleid naar de site van de desbetreffende uitkeringsinstantie. De doelgroepen werden in 2009 bereikt zoals beoogd en de waardering onder de doelgroepen voor de campagnes was over het algemeen goed. De herinnering aan de uitgedragen boodschap bleef echter achter bij de doelstelling. De campagne-activiteiten hebben wel geleid tot bezoek aan de website en de bekendheid van de website neemt toe. De campagnes scoren goed op: duidelijk, geloofwaardig, informatief.

Werkplaats Naleving

De Werkplaats Naleving is in 2009 van start gegaan. Doel van dit digitale communicatieplatform is om de handhavingsprofessionals op het SZW- terrein de mogelijkheid te bieden kennis te delen, van elkaar te leren, ervaringen uit te wisselen en netwerken te vormen. De website is alleen toegankelijk voor medewerkers van SZW, UWV, SVB en gemeenten.

De meerwaarde van de Werkplaats Naleving is dat interactie en informatie-uitwisseling wordt gecombineerd, voor en door verschillende doelgroepen op het handhavingsterrein.

Het inhoudelijk beheer van de site is ondergebracht bij het Ministerie van SZW, dat zich laat ondersteunen door een mediabureau. Het inhoudelijk en technisch beheer zijn van elkaar gescheiden. In 2009 is de voorbereiding gestart voor de integratie van de website www.rcf.nl in de Werkplaats Naleving. Stroomlijning van verschillende online communicatiemiddelen wordt in 2010 voortgezet, zodat één community van handhavingsprofessionals elkaar treft in dezelfde virtuele omgeving.

Aan de hand van gebruikerservaringen zal de Werkplaats Naleving verder worden verbeterd.

8.3 Handhaving internationaal

Controle buitenland UWV

UWV controleert klanten met een Nederlandse arbeidsongeschiktheidsuitkering in het buitenland. Ook is UWV aanspreekpunt voor binnen- en buitenlandse instanties als het gaat om de bestrijding van grensoverschrijdende uitkeringsfraude.

Interventieteam Buitenland (ITB)

Controles van arbeidsongeschikten in het buitenland vinden plaats op basis van een speciaal ontwikkeld risicomodel. Aanvullend op controlebezoeken worden ook bezoeken afgelegd aan klanten die recent – dat wil zeggen in de twee voorafgaande jaren – in het buitenland zijn gaan wonen. Het doel van deze bezoeken is het bevorderen van het controlebesef.

De controlebezoeken buiten Nederland worden verricht door het Interventieteam Buitenland (ITB) van UWV. In 2009 heeft het ITB controlebezoeken gebracht aan personen woonachtig in België, Chili, Denemarken, Kroatië, Luxemburg, Noorwegen, Slovenië, Thailand en Zweden.

Voor deze bezoeken zijn in totaal 736 dossieronderzoeken verricht en 717 mensen bezocht. In 72 gevallen (10%) is gerapporteerd dat – afhankelijk van nader administratief onderzoek – opleggen van een sanctie aan de orde kan zijn.

Naast de controlebezoeken zijn in 2009 resultaten verwerkt van uitgevoerde bestandsvergelijkingen met instanties in Duitsland, Polen, Canada, Nieuw-Zeeland, Spanje en Groot-Brittannië. De huisbezoeken, bestandsvergelijkingen en enkele onderzoeken die zijn gehouden naar aanleiding van individuele meldingen hebben in 2009 €0,4 miljoen aan geconstateerde benadeling opgeleverd inclusief opgelegde boetes. Dit is ongeveer vergelijkbaar met benadelingsbedragen uit eerdere jaren.

Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF)

IBF is een onderdeel van UWV dat gemeenten, SVB en UWV ondersteunt en adviseert bij het uitvoeren van onderzoek naar mogelijke fraude met een grensoverschrijdend karakter. In 2009 heeft IBF opnieuw bijna 2.000 onderzoeksvragen ontvangen waarvan 587 afkomstig van buitenlandse overheidsinstanties.

In 2009 heeft IBF 945 verzoeken van gemeenten in behandeling genomen. Hiervan hadden 515 betrekking op onderzoek naar inkomsten en uitkeringen en 430 op vermogensonderzoeken.

In 2009 konden 380 vermogensonderzoeken worden afgerond, waarbij in 186 dossiers ook daadwerkelijk vermogen is aangetroffen met een totale taxatiewaarde van €13,1 miljoen. Hieronder vallen ook onderzoeken die vóór 2009 zijn ingediend.

Tabel 8.1 Onderzoek in het buitenland

Land	Getraceerd vermogen (miljoen €)			Aantal onderzoeken		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Turkije	8,9	6,1	7,4	102	104	115
Marokko	2,5	3,3	2,5	30	53	28
Suriname	1,4	1,4	0,9	17	19	14
Nederlandse Antillen/Aruba	0,6	0,4	0,4	8	8	7
Spanje	0,1	0,4	0,3	2	2	2
Overige landen	2,6	0,7	1,6	23	12	20
Totaal	16,1	12,3	13,1	182	198	186

De overige landen waren onder andere: Indonesië, Zuid-Afrika, Italië, Griekenland, Frankrijk en Hongkong.

Vanwege de vele vragen die IBF bereiken over de mogelijkheden van beslaglegging op deze buitenlandse onroerende goederen is, met financiering uit het Handhavingprogramma 2007-2010, in 2008 gestart met een onderzoek naar de mogelijkheden van beslaglegging buiten Nederland. Het onderzoek behelsde een juridische analyse en verdiepingsonderzoek in verschillende landen (binnen en buiten Europa). Het onderzoek is in 2009 afgerond. De eindconclusie luidt dat de kans vrij klein is dat de terugvorderingsbeslissing van een gemeente in het buitenland wordt erkend. Beslaglegging is meestal alleen mogelijk als er een erkend (Nederlands) civielrechtelijk vonnis is. Om de onderzoeksresultaten breder bekend te maken, is melding gedaan van het onderzoek in de nieuwsbrief van IBF en is in het septembernummer van 'Sociaal Bestek' een artikel over het onderzoek verschenen.

Omdat de mogelijkheden voor het doen van vermogensonderzoeken per land kunnen verschillen – decentrale organisatie van het kadaster kan een onderzoek bijvoorbeeld al compliceren – probeert IBF met sommige landen en/of organisaties specifieke afspraken te maken. In 2008 zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt met Curaçao, die in 2009 op positieve wijze zijn geëvalueerd. In 2009 is IBF erin geslaagd contacten te leggen waardoor onderzoeken in Frankrijk – waar sprake is van een sterk decentrale organisatie – beter verlopen.

Daarnaast is getracht meer inzicht te krijgen in de onderzoeksmogelijkheden in Egypte. De eerste resultaten waren in dit geval niet bemoedigend; door de gebrekkige administratie in Egypte is het achterhalen van concrete informatie moeizaam. IBF houdt daarom voor Egypte de vinger aan de pols.

Europese samenwerking

In 2009 is veel geïnvesteerd in de voortzetting van de contacten die voortvloeien uit de internationale werkgroep van diverse uitvoeringsinstellingen die in 2007 is opgericht door IBF. De contacten tussen de deelnemende landen – Frankrijk, België, Duitsland, Noorwegen, Zweden, Denemarken en Polen – verlopen daardoor bevredigend.

Sinds 2004 vervult IBF een coördinerende rol voor de werkzaamheden voortkomend uit het Memorandum of Understanding (MoU) met het Verenigd Koninkrijk. Als gevolg heeft IBF in 2009 in dit kader 97 onderzoeksvragen gericht aan het Verenigd Koninkrijk en zijn van het Verenigd Koninkrijk 67 verzoeken om informatie ontvangen.

Daarnaast is IBF actief betrokken bij de door het Ministerie van SZW gestarte besprekingen met België met betrekking tot de totstandkoming van een samenwerkingsverdrag.

Meting Klanttevredenheid

Om een goed beeld te krijgen van de dienstverlening van IBF en de eventuele verbeterpunten die leven onder de klanten inzichtelijk te krijgen is eind november 2009 een klanttevredenheidsonderzoek gehouden onder de “klanten” binnen UWV zelf en de Nederlandse Gemeenten. In dit klanttevredenheidsonderzoek waardeerden de klanten van IBF de dienstverlening met een 7,7.

Minder tewerkstellingsvergunningen verleend

Werkgevers die personeel van buiten Europa (of uit de nieuwe Europese lidstaten) in Nederland willen laten werken, moeten een tewerkstellingsvergunning aanvragen via UWV WERKbedrijf. In 2009 heeft UWV ruim 16.300 aanvragen om een tewerkstellingsvergunning getoetst. Dat zijn er 2.800 minder dan in 2008. Als gevolg van de economische crisis is er namelijk een groter aanbod van Nederlandse werknemers.

Tachtig procent van de aanvragen is gehonoreerd. Van de aangevraagde tewerkstellingsvergunningen was 91 procent tijdig, binnen 5 weken, verleend (norm: 90%). De meeste vergunningen zijn afgegeven voor Bulgaren en Roemenen in de land- en tuinbouw en voor Chinezen in de horecasector. In 2009 werkten er in Nederland ook nog 7.000 buitenlanders voor wie geen vergunning nodig was.

Behalve een werkvergunning heeft een buitenlandse werknemer ook een verblijfsvergunning nodig. Daarom werkt UWV nauw samen met de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Om te voorkomen dat buitenlandse werknemers illegaal te werk worden gesteld, onderhoudt UWV intensieve contacten met de Arbeidsinspectie (AI) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Sinds eind 2009 zijn door UWV aan gemeenten de adresgegevens van buitenlanders, die worden tewerkgesteld in de land- en tuinbouw, verstrekt. Hierdoor kunnen gemeenten tijdig signaleren of deze werknemers goed worden gehuisvest en of zij in actie moeten komen.

Controle buitenland SVB

De SVB heeft bijna 300.000 klanten in het buitenland en een groot aantal klanten van wie het uitkeringsrecht mede op grond van gegevens uit het buitenland moet worden vastgesteld. Er wordt bijna €1 miljard aan uitkeringen voor in het buitenland woonachtige uitkeringsgerechtigden betaald. Daarom is de handhaving in het buitenland een belangrijk aandachtspunt. Handhaving in het buitenland is lastiger dan in Nederland maar de SVB streeft er naar dat in het buitenland een aan het Nederlandse niveau gelijkwaardig handhavingniveau wordt bereikt.

Controle AOW/Anw in het buitenland

In 2009 controleerde het Controle Team Buitenland van de SVB in België, Duitsland, Thailand en Luxemburg. In totaal werd een steekproef gedaan onder 652 klanten. Bij 36 klanten bleken er onjuistheden in de gegevens te zijn waardoor er te veel of helemaal ten onrechte werd betaald. Op 1 januari 2010 waren nog 84 zaken in onderzoek.

Controle kinderbijslag in het buitenland

Sinds 2002 controleert de SVB in Marokko en Turkije of kinderen voor wie kinderbijslag wordt betaald, inderdaad naar school gaan. In het verleden bleek uit steekproefcontroles dat dit nodig is. In 2009 controleerde de SVB 596 kinderen, van wie er 27 niet naar school bleken te gaan. Bij 19 kinderen klopten andere gegevens niet. Hoewel het aantal onderzoeken in de loop der jaren een dalende trend laat zien door een afnemend aantal gerechtigden, blijft de SVB controleren.

Daarnaast zijn onderzoeken uitgevoerd naar uitwonende kinderen met tweevoudige kinderbijslag. Aanleiding hiervoor vormde een steekproef in 2008 onder uitwonende kinderen in Turkije en Marokko, die blijk gaf van een verhoogd risico. Dat heeft geleid tot een integrale controle gedurende het schooljaar 2008/2009 in Turkije en Marokko. In totaal is de situatie van 295 kinderen onderzocht. Ultimo december is bij 51 kinderen vastgesteld dat zij niet uitwonend waren, wat heeft geleid tot herziening van het recht op tweevoudige kinderbijslag en waarvan 36 keer ook tot terugvordering is overgegaan.

Bij 24 kinderen is weliswaar vastgesteld dat zij niet uitwonend waren, maar werd nog geen tweevoudige kinderbijslag betaald. De controle naar uitwonende kinderen met tweevoudige kinderbijslag in Turkije en Marokko wordt de komende jaren gecontinueerd.

Naar aanleiding van dit onderzoek is geconstateerd dat sprake is van een verhoogd risico op het recht op tweevoudige kinderbijslag wegens uitwonend zijn. Daarom zijn diverse maatregelen genomen. De maatregelen lopen uiteen van intensivering en voortzetting van controles tot verscherping van de voorwaarden voor toekenning. Tevens zijn analyses uitgevoerd naar uitwonende kinderen voor wie tweevoudige kinderbijslag wordt verkregen in andere landen. Op basis hiervan is besloten in Egypte onderzoek te doen. De controle heeft in november 2009 plaatsgevonden. Op basis van de eerste bevindingen zijn per 1 januari 2010 aanvullende handhavingsmaatregelen getroffen, die sinds medio 2009 ook voor Turkije en Marokko zijn gaan gelden. In het onderzoek Egypte zijn 42 huishoudens (108 kinderen) onderzocht door het Controle Team Buitenland. Per 1 januari 2010 was de status dat bij 44 van de 108 onderzochte kinderen is vastgesteld dat de gegevens niet kloppen, waardoor er te veel of ten onrechte is betaald. De tweevoudige kinderbijslag voor 43 van de 108 kinderen was nog in onderzoek. Ten aanzien van de overige kinderen is vastgesteld dat de tweevoudige kinderbijslag rechtmatig is (13) dan wel dat het onderzoek niet tot een afgerond resultaat heeft geleid (8).

Bilaterale samenwerking

Samenwerking met België en Duitsland

Met België zijn in 2009 en 2010 gesprekken voortgezet om te komen tot een nieuw handhavingsverdrag over gegevensuitwisseling op het gebied van sociale zekerheid. Dit verdrag voorziet in het koppelen van de Nederlandse en Belgische bestanden. Daarnaast maakt dit verdrag verificatie van gegevens inzake vermogen ten behoeve van de WWB mogelijk en regelt het onder meer de wederzijdse bijstand bij het afleggen van huisbezoeken. Op 6 juli 2010 is over dit verdrag een ambtelijk akkoord met België gesloten. België wil het verdrag nog onder het Belgisch voorzitterschap ondertekenen.

Met Duitsland is overeenstemming bereikt over een nieuw samenwerkingsverdrag inzake handhaving van sociale zekerheid. Het ratificatieproces is in gang gezet en de laatste tekstuele afstemming vindt plaats. Het verdrag regelt een intensivering van de samenwerking van de bestrijding van fraude met 1. socialezekerheidsuitkeringen en -premies door arbeid 2. met basisuitkeringen voor werkzoekenden en niet aangemelde werkzaamheden en 3. met illegaal grensoverschrijdend uitzendwerk.

Stand van zaken MOU's

De besprekingen met Roemenië zijn afgerond en op 1 juli 2010 is met Roemenië een MoU (Memorandum of Understanding) afgesloten, dat naar inhoud en strekking overeenkomt met de MoU's die reeds met andere Europese lidstaten werden afgesloten. De eerste actie, die in het kader van dit MoU is uitgevoerd, is verspreiding van een folder over werken in Nederland voor Roemenen die in Nederland willen werken.

Multilaterale samenwerking

Associatiebesluiten

In juni 2010 heeft de Raad voor Europese ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een politiek akkoord bereikt over de gezamenlijke positie inzake zes Associatiebesluiten die zullen worden genomen in het kader van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomsten met Marokko, Algerije, Tunesië, Israël, Macedonië en Kroatië. Deze besluiten maken de export van een aantal socialezekerheidsuitkeringen mogelijk. Het gaat om publieke ouderdomsuitkeringen (voor Nederland de AOW), nabestaandenuitkeringen (voor Nederland de Anw) en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (voor Nederland de WAO en WIA).

Nederland heeft in de onderhandelingen vooral het belang onderstreept van een adequate handhaving bij export van uitkeringen. Onderdeel van het akkoord is dat lidstaten de mogelijkheid blijven hebben om in hun nationale wetgeving specifieke eisen op te nemen met betrekking tot de verificatie van het recht op uitkering, als begunstigden in een geassocieerd land wonen.

8.4 Landelijk netwerk van Interventieteams

Het Landelijk netwerk van multidisciplinaire interventieteams wordt aangestuurd door de Landelijke Stuurgroep Interventieteams. In de Landelijke Stuurgroep, onder voorzitterschap van het Ministerie van SZW, zijn vertegenwoordigd het ministerie van Financiën, de SIOD, UWV, de AI, de gemeenten (VNG en Divosa), de SVB, de Raad van Hoofdcommissarissen en het Openbaar Ministerie.

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.

De kracht van dit handhavinginstrument ligt vooral in het gezamenlijk, vanuit verschillende invalshoeken gelijktijdig aanpakken van een frauderende organisatie of burger. De activiteiten van de interventieteams dragen daarmee in belangrijke mate bij aan het herstel van het maatschappelijke 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 en beëindigde uitkeringen.

Een van de speerpunten van het beleid van het kabinet Balkende IV was het verbeteren van het leefklimaat in een groot aantal wijken. Het aantal wijkgerichte projecten groeit geleidelijk toe naar het beoogde aantal van 11 projecten dat per jaar in uitvoering moet zijn, gerekend vanaf 2011.

In 2009 heeft de LSI in totaal 18 nieuwe projectvoorstellen en 18 eindrapportages goedgekeurd.

Afgeronde projecten

Van de afgeronde projecten zijn 10 projecten in diverse branches uitgevoerd en zijn 5 wijkgerichte projecten afgerond.

Daarnaast is er een project uitgevoerd gericht op het controleren van vormen van leefvormfraude bij partners met een AOW- respectievelijk WWB-uitkering en zijn in een ander project controles uitgevoerd op misstanden in de huisvesting van buitenlandse werknemers en op fraude door werkgevers van deze werknemers en daarbij ingeschakelde uitzendbureaus. Verder is in 2009 een project afgerond waarin controles zijn uitgevoerd in ondernemingen en panden waar op grond van een risicoanalyse is geconcludeerd dat er sprake is van een verhoogd risico op factoren als illegale tewerkstelling, uitkeringsfraude, belasting- en premiefraude, identiteitsfraude en misbruik van gemeentelijke vergunningen.

Opbrengsten

Tot de resultaten van de interventieteamprojecten behoren verminderde fiscale en uitkeringsfraude, het tegengaan van verstoring op de arbeidsmarkt die optreedt als gevolg van oneerlijke concurrentie en het gebruikmaken van illegale arbeidskrachten en bevordering van de naleving van regelgeving. Tevens nemen ook instanties die geen partner zijn incidenteel deel aan specifieke interventieteamprojecten waarvan zij toegevoegde waarde verwachten op hun eigen handhavingsterrein. Zo hebben de Belastingdienst en de Inspectie Verkeer en Waterstaat samengewerkt in een interventieproject gericht op de taxibranche.

Daarnaast leiden de interventieteamprojecten ook tot financiële opbrengsten in de vorm van fiscale naheffingen en boeten, teruggevorderde en beëindigde uitkeringen en toeslagen alsmede opgelegde bestuurlijke boeten wegens illegale tewerkstelling. De geraamde opbrengsten van de in 2009 afgeronde projecten bedragen vooralsnog ruim €43 miljoen, evenveel als in het jaar 2008.

Nieuwe projecten

De 18 in 2009 goedgekeurde (gebiedsgebonden) projecten werden uitgevoerd in de branches detailhandel, schoonmaak, uitzendbureaus en veilingen. Het interventieteam dat controles uitvoert in de tuinbouw in het Westland, de gemeente Lansingerland en de Zuid-Hollandse eilanden zal ook in 2010 en 2011 worden ingezet, omdat op het terrein van illegale tewerkstelling en fraude in deze regio nog steeds een bovengemiddeld aantal overtredingen wordt geconstateerd.

In 2009 zijn twee projecten gestart betreffende huisvesting van arbeidsmigranten: een project in Venray en omstreken en een project in West-Friesland. Ook in deze projecten wordt nauw samengewerkt met betrokken gemeenten.

Het aantal wijkgerichte projecten dat in 2009 is gestart, bedraagt 7. Deze projecten worden uitgevoerd in de gemeenten Almelo, Nieuwegein, Uden, Utrecht (Kanaleneiland), Vlissingen, Weesp en Zaltbommel.

In Tilburg is een interventieteamproject gestart met als doel de bestrijding van maatschappelijke ontwrichting en overlast in deze gemeente. In dit project wordt samengewerkt met het Regionale Informatie- en Expertise centrum (RIEC) dat in deze regio van start is gegaan.

De uitvoering van de meeste projecten loopt in 2010 nog door.

8.5 Samenvattende conclusie

De Nalevingscommunicatiecampagne is in 2009 gestart met de deelcampagne van UWV 'Op vakantie met een uitkering', gericht op WW, WIA en WAJONG- gerechtigden, en een campagne over samen leven, gericht op ANW, AOW- en WWB- gerechtigden. Daarna is de deelcampagne 'Aan de slag met buitenlandse arbeidskrachten' van de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst gelanceerd. Deze was gericht op de werkgever.

In 2009 heeft IBF opnieuw bijna 2.000 onderzoeksvragen ontvangen waarvan 587 afkomstig van buitenlandse overheidsinstanties. In 2009 heeft IBF 945 verzoeken van gemeenten in behandeling genomen. Hiervan hadden 515 betrekking op onderzoek naar inkomsten en uitkeringen en 430 op vermogensonderzoeken.

De SVB heeft bijna 300.000 klanten in het buitenland en een groot aantal klanten van wie het uitkeringsrecht mede op grond van gegevens uit het buitenland moet worden vastgesteld. Er wordt bijna €1 miljard aan uitkeringen voor in het buitenland woonachtige uitkeringsgerechtigden betaald. Daarom is de handhaving in het buitenland een belangrijk aandachtspunt.

De geraamde opbrengsten van de 15 in 2009 afgeronde projecten van de interventieteams bedragen vooralsnog ruim €43 miljoen, evenveel als in het jaar 2008.

9. Een effectief opsporingsbeleid

9.1 Inleiding

In hoofdstuk 9 wordt gerapporteerd over de uitvoering van de afspraken die zijn opgenomen in het Handhavingsarrangement 2009. Verder komen de opsporingsprestaties van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) aan de orde.

9.2 Handhavingsarrangement 2009

Het Ministerie van SZW en het Openbaar Ministerie (OM) maken ieder jaar concrete afspraken over het aantal opsporingsonderzoeken, het aantal bij het OM in te dienen processen-verbaal en de kwaliteit daarvan. 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 Handhavingsarrangement, waarin deze afspraken worden vastgelegd, heeft betrekking op alle opsporingsinstanties op SZW-terrein behalve de gemeentelijke sociale recherche. Gegeven de wettelijke beleidsvrijheid die gemeenten hebben in het kader van de bijstandsverlening, vindt de sturing van de opsporing van strafbare feiten plaats in het overleg van de gemeenten met de regionale parketten.

Aantallen in 2009 ingediende processen-verbaal

Hieronder is het aantal processen-verbaal weergegeven dat door de AI, de SIOD, de SVB en UWV in 2009 bij het OM is ingediend.

Tabel 9.1 Aantallen in 2009 ingediende processen-verbaal

Instantie	Prognose 2009	Realisatie 2009
AI	110	129
SIOD	260	106 natuurlijke personen 31 rechtspersonen
SVB	150	149
UWV	200	147

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. De AI heeft desondanks meer processen-verbaal ingediend dan was aangekondigd.

De SIOD heeft minder onderzoeken afgerond dan was voorzien. De SVB heeft nagenoeg geheel de prognose voor 2009 behaald. Bij UWV is het aantal ingediende processen-verbaal aanzienlijk lager dan de prognose. Deze daling is al vanaf 2007 ingezet en vloeit voort uit veranderingen in de werkwijze, die ook geldt voor de SVB. Deze veranderde werkwijze houdt in door middel van snellere detectie van overtredingen en kortere doorlooptijden van onderzoeken de omvang van het nadeel zodanig te beperken. Deze beperking dient zodanig te zijn dat het benadelingsbedrag waarboven aangifte moet worden gedaan, niet wordt overschreden en fraudezaken overwegend bestuursrechtelijk kunnen worden afgehandeld. Daarnaast zal ook de verhoging van de aangiftegrens van €6.000 naar €10.000, die per 1 januari 2009 van kracht is geworden, aan deze ontwikkeling hebben bijgedragen.

Het merendeel van de door UWV ingediende processen-verbaal had betrekking op overtredingen van de WW en in iets kleinere mate op overtredingen van de arbeidsongeschiktheids-wetten.

Afdoening door het Openbaar Ministerie in 2009

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.

Er is ten aanzien van 1408 verdachten een vervolgingsbeslissing heeft genomen. In onderstaande tabel is de afdoening in 2009 ten aanzien van alle verdachten weergegeven, ongeacht het jaar van instroom.

Tabel 9.2 Afdoening OM in 2009

Organisatie	Dagvaarden	Onvoorw. sepot	Transactie	Voegen	Voorw. sepot	Overdracht	Eindtotaal
AI	57 36%	28 18%	59 38%	5 3%	1 1%	7 4%	157 100%
SIOD	114 53%	71 33%	21 10%	1 0%	5 2%	3 1%	215 100%
SVB	92 30%	69 24%	83 29%	2 1%	26 9%	13 5%	285 100%
UWV	164 40%	89 22%	119 29%	3 1%	25 6%	5 1%	405 100%
Totaal	427 40%	257 24%	282 27%	11 1%	57 5%	28 3%	1062 100%

Vervolgingsbeslissingen

De vervolgingsbeslissingen die in 2009 door het OM zijn genomen, zijn als volgt verdeeld:

- In 40% van de beslissingen heeft het OM besloten tot het dagvaarden van de verdachte;
- In 27% 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 €222.760;
- Bij 5% van de verdachten heeft het OM de zaak voorwaardelijk geseponneerd. Aangezien bij een voorwaardelijk sepot vervolging alsnog zal plaatsvinden indien niet aan de gestelde voorwaarden is voldaan, wordt een voorwaardelijk sepot wel gezien als een strafrechtelijke interventie maar is de interventie nog niet uitgevoerd;
- Bij 24% van de verdachten heeft het OM besloten om onvoorwaardelijk te seponeren;
- In 3% van de verdachten is de zaak ter behandeling aan een andere instantie overgedragen;
- Ten aanzien van 1% van de verdachten heeft het OM besloten om zaken 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 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. In 2009 zijn 475 verdachten voor de rechter verschenen.

Eind 2009 waren de uitspraken van de rechter als volgt:

- Strafoplegging: 376 (79,2%)
- Vrijspraak: 75 (15,8%)
- Verdachte wel schuldig verklaard maar geen straf of maatregel opgelegd: 9 (1,9%)
- Openbaar Ministerie niet ontvankelijk: 6 (1,3%)
- Ter terechtzitting gevoegd: 4, (0,8%)
- Verwijzing naar een ander forum: 3: (0,6 %)
- Dagvaarding nietig: 1 (0,2%)
- Ontslag van alle rechtsvervolgning: 1 (0,2%)

Sepots

Ten aanzien van 24% 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 onvoorwaardelijk sepot waren in 2009:

- er is geen wettig bewijs
- het OM is niet ontvankelijk
- betrokkene is ten onrechte als verdachte vermeld
- er is sprake van een ander ingrijpen dan strafrechtelijk ingrijpen;
- er is sprake van een gering aandeel in het strafbaar feit;
- de leidinggever is vervolgd;
- administratieve redenen.

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.

9.3 Ontwikkelingen bij de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

De SIOD is de bijzondere opsporingsdienst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De SIOD spoort strafbare feiten op het terrein van werk en inkomen op, bijvoorbeeld illegale tewerkstelling, arbeidsuitbuiting, (georganiseerde) uitkeringsfraude en fraude met arbeidsgerelateerde subsidies en - op verzoek van gemeenten - bijstandsfraude binnen het gemeentelijk domein. De SIOD is bevoegd strafrechtelijke onderzoeken uit te voeren over de volledige breedte van het beleidsterrein van het ministerie van SZW. Daarnaast mag de SIOD als bijzondere opsporingsdienst (BOD) - mits de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid daar vooraf toestemming voor geeft - opsporingsonderzoeken uitvoeren voor andere departementen.

De SIOD beschikt over een criminele inlichtingeneenheid (CIE), over een team onderzoekers en criminaliteitsanalisten en over een team voor digitale recherche.

De opsporingsonderzoeken van de SIOD worden door een Officier van Justitie van het Functioneel Parket (OM) aangestuurd.

Sinds 1 juli 2009 is de Wet politiegegevens (Wpg) voor de BOD'en van kracht. Deze wet is van toepassing op de verwerking van opsporingsgegevens bij de bijzondere opsporingsdiensten. Hierdoor is er een wettelijk kader waarbinnen informatie-uitwisseling mogelijk is. De SIOD kan nu ook aansluiting zoeken bij de landelijke informatiehuishouding van de politie.

De SIOD heeft naar aanleiding van het niet-ontvankelijk verklaren door het Openbaar Ministerie in een opsporingsonderzoek, een screenings- en schoningsactie ondernomen naar de aanwezigheid van zogenoemde 'geheimhoudersinformatie'. Verdachten mogen namelijk niet worden benadeeld door in opsporingsonderzoeken gebruik te maken van vertrouwelijke informatie die door de verdachte met bijvoorbeeld artsen of advocaten wordt gewisseld. Het resultaat van deze screening is via een verantwoordingsproces-verbaal aangeboden aan het Functioneel Parket. Om de screening naar de toekomst toe goed te regelen, is een speciaal protocol opgesteld.

9.4 Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007 - 2010

Versterken samenwerking SIOD – Functioneel Parket

De detachering van twee parketsecretarissen bij de SIOD is voortgezet in 2009. De inzet is echter enigszins gewijzigd. Eén parketsecretaris is ingezet in het kader van projectvoorbereiding van het opsporingsproces. Daarnaast is per handhavingseenheid van het FP (Amsterdam, Rotterdam, Zwolle en Den Bosch) één parketsecretaris direct betrokken bij het SIOD opsporingsproces.

Versterken programmering SIOD

De SIOD, de Arbeidsinspectie (AI) en de directie Arbeidsverhoudingen van het Ministerie van SZW stemmen hun inzet op het terrein van opsporing van arbeidsmarktfraude elk jaar met elkaar af. Dat gebeurt door informatie verkregen uit toezichts- en opsporingsactiviteiten en informatie over beleidsmatige ontwikkelingen en andere relevante ontwikkelingen uit de omgeving, bij elkaar te brengen. Branches of gebieden met een verhoogd risico op fraude worden in beeld gebracht. Vervolgens bepalen de drie partijen gezamenlijk welke inzet nodig is en wordt de mix van ingezette handhavingsinstrumenten per branche afgestemd op de specifieke problematiek, zoals eerder is gerapporteerd in hoofdstuk 4 van deze rapportage.

9.5 Opsporingsprestaties SIOD

De SIOD focust op specifieke branches met een verhoogd risico op fraude (thema's). In 2009 was de doelstelling om de helft van de strafrechtelijke onderzoeken nadrukkelijk te richten op de volgende thema's die de SIOD samen met de AI en de directie AV van het Ministerie van SZW heeft vastgesteld: uitzendbureaus/malafide intermediairs, bouwnijverheid, land- en tuinbouw, horeca en arbeidsuitbuiting. Van de afgeronde strafrechtelijke onderzoeken vond uiteindelijk 46% binnen de geselecteerde thema's plaats.

Afgeronde opsporingsonderzoeken

In 2009 heeft de SIOD 534 fraudesignalen ontvangen. Deze hebben uiteindelijk geleid tot 49 voorstellen voor het starten van een opsporingsonderzoek.

De SIOD heeft in 2009 48 opsporingsonderzoeken afgerond. Er zijn 106 verdachte natuurlijke personen en 31 verdachte rechtspersonen ter vervolging aangeboden aan het FP of het lokaal parket. In 2009 zijn 25 onderzoeken afgebroken en per 31 december 2009 waren er 47 lopende onderzoeken. De redenen voor de afwijking ten opzichte van de doelstelling (260 natuurlijke en rechtspersonen) liggen met name in de grote inzet van capaciteit op een tweetal mensenhandelzaken, het project schoning geheimhoudersgesprekken en de personele onderbezetting bij de Recherche.

Herkomst afgeronde opsporingsonderzoeken

Afgeronde onderzoeken die zijn gestart op grond van meldingen van andere instanties, komen in 2009 vooral van de AI, de Belastingdienst, politie en gemeenten. Daarnaast is een aanzienlijk aantal zaken voortgekomen uit informatie van andere opsporingsonderzoeken en informatie gegenereerd door de SIOD zelf (in totaal 30%).

Opbrengsten

In 2009 heeft de SIOD bij de opsporing voor €14,5 miljoen aan onrechtmatig verkregen voordeel vastgesteld. Dit ligt lager dan de resultaten in 2008. Ook hier is het geringer aantal onderzoeken van invloed. Bovendien fluctueren financiële resultaten van de SIOD jaarlijks. Met maatschappelijk nadeel wordt bedoeld: opbrengsten uit strafrechtelijke financiële onderzoeken, andere ontnemingsvormen en de veronderstelde opbrengst die voortvloeit uit opgespoorde identiteitsfraude.

Tabel 9.3 Uitsplitsing door SIOD opgespoorde fraude

	2009 miljoen €	2008 miljoen €
Uitkeringsfraude	1,3	3,3
Premiefraude	0,3	0,8
Subsidiefraude	3,6	0,4
Fiscaal nadeel	3,7	12,2
Maatschappelijk nadeel	5,6	10,4
Totaal	14,5	27,1

Het totaal bedraagt 14,5 miljoen euro (door afrondingsverschillen wijkt het totaal af)

Criminele samenwerkingsverbanden

Bijna een kwart van alle verdachte natuurlijke personen in 2009 was betrokken bij een crimineel samenwerkingsverband. Informatie over criminele samenwerkingsverbanden (CSV) wordt verzameld door de Nationale Recherche en gebruikt voor het ontwikkelen van een Nationaal en een Europees Dreigingsbeeld.

Een CSV moet voldoen aan een aantal criteria. Er zijn vier verplichte criteria:

- meer dan twee personen;
- strafbaar feit waarop een straf van vier of meer jaar straf staat;
- structureel van aard;
- wederrechtelijk verkregen voordeel van meer dan €250.000,-

Naast deze vier criteria moet een CSV ook voldoen aan ten minste twee van de volgende criteria: een specifieke taakverdeling, sanctionering ten behoeve van gehoorzaamheid/loyaliteit, internationaal actief, gebruikmaking van geweld/intimidatie buiten het CSV, banden met rechtspersonen, inkomsten worden wiggewassen en gebruikmaking van corrumperende contacten.

Uitzendbureaus

In 2009 hadden tien (19 %) van de SIOD-opsporingsonderzoeken betrekking op de uitzendbranche. Dertien uitzendbureaus zijn als verdachte aangemerkt, waarvan drie gecertificeerde ondernemingen. Tegen 18 verdachte natuurlijke personen is proces-verbaal opgemaakt. In twee CSV's maakten uitzendbureaus deel uit van het criminele samenwerkingsverband.

Faciliteerders

Faciliteerders zijn personen die op enigerlei wijze diensverlenend en/of ondersteunend zijn aan het strafbare feit. Zij maken het plegen van sommige typen van criminaliteit eenvoudiger op basis van kennis, vaardigheden of middelen. Faciliteerders kunnen zowel bewust als onbewust deelnemen aan het plegen van strafbare feiten. In 2009 zijn bij de afgeronde strafrechtelijke onderzoeken 44 faciliteerders betrokken. Hiervan is de helft als verdachte aangemerkt (22) waarvan het in 7 gevallen om administrateurs en boekhouders ging.

Arbeidsuitbuiting

Het uitbuiten van werknemers in een arbeidssituatie is strijdig met internationale mensenrechten, de Grondwet en het stelsel van sociale zekerheid dat immers ontwikkeld is om bepaalde rechten van werknemers zeker te stellen en volledige afhankelijkheid van de werkgever tegen te gaan. Het is bovendien een misdrijf dat de psychische en fysieke gezondheid van degene die de arbeid verricht of dienst levert ernstig kan schaden.

Uitbuiting treft de zwakkeren op de arbeidsmarkt, zoals illegalen, minderjarigen, au pairs, stagiairs of werknemers die in beginsel bereid zijn voor laag loon te werken.

De SIOD heeft in 2009 een tweetal arbeidsuitbuitingsonderzoeken gedaan.

Verder neemt de SIOD deel aan een tweetal proeftuinen arbeidsuitbuiting. Dit zijn de proeftuinen Brabant-Zuid-Oost en Zuid-Holland-Zuid. Proeftuinen zijn onderzoeksomgevingen waarbij politie, SIOD en OM niet alleen opsporen met innovatieve opsporingsmethoden, maar ook andere partners als gemeentebestuur, Belastingdienst en Kamer van Koophandel betrokken worden bij de aanpak van mensenhandel. De SIOD is één van de tien partners die deelnemen aan de ketenaanpak mensenhandel Rotterdam.

Tenslotte heeft de SIOD in 2009 een internationaal seminar Laborex-10 voorbereid, waarvoor vertegenwoordigers uit alle EU-lidstaten zijn uitgenodigd. Tijdens de tweedaagse bijeenkomst zouden best practices op het terrein van de bestrijding van arbeidsuitbuiting, kennis en ervaringen worden uitgewisseld. Het seminar heeft plaatsgevonden in februari 2010.

De SIOD heeft in juni 2009 een Stuurgroep Mensenhandel in het leven geroepen, die toeziet op de programmatische aanpak van het intake- en selectieproces, de analysewerkzaamheden, de inzet van digitale recherche, de criminele inlichtingeneenheid van de SIOD, de uitvoering en aansturing van opsporingsonderzoeken van de SIOD zelf, en op het optimaal op elkaar laten aansluiten van beleidsmatige activiteiten.

De SIOD heeft in 2009 stappen gezet om 'werken in de actualiteit' binnen de organisatie te verbeteren. Zo investeerde de SIOD in 2009 in het verbeteren van het 'plaats delictmanagement'. Het gaat hierbij om de beantwoording van vragen als: hoe kunnen sporen en aanwijzingen op het plaats delict worden veilig gesteld. Hoe zag de werkplek er uit, hoe was de toegankelijkheid? Kon men er vrij in en uit? Onder welke omstandigheden werkten de slachtoffers? Onder welke temperatuur werkten ze? Hoe zagen de slaapvertrekken eruit? De uitvoering van dit actieprogramma heeft zijn doorloop in 2010 en 2011.

Samenwerking

Samenwerking Bijzondere Opsporingsdiensten

Samenwerking tussen de vier bijzondere opsporingsdiensten (FIOD-ECD, AID-DO, VROM-IOD en SIOD) vindt plaats op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

In 2009 heeft het Platform BOD'ën zich gebogen over de invulling van het begrip "free flow of information" binnen het opsporingsdomein in het kader van de Wpg.

Hiervoor zijn twee pilots gestart met de politie en hebben de bijzondere opsporingsdiensten elkaar geholpen bij de implementatie van de Wet politiegegevens. Daarnaast hebben de bijzondere opsporingsdiensten het voornemen om een gezamenlijke applicatie aan te schaffen die het primaire opsporingsproces beter kan ondersteunen en die de "free flow of information" versterkt. Verder heeft het Platform een uniform niveau van informatiebeveiliging vastgesteld, waarbij het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid voor bijzondere informatie het uitgangspunt is.

Landelijk Convenant decentrale aanpak georganiseerde criminaliteit

Namens het Ministerie van SZW neemt de SIOD deel aan de uitvoering van het landelijk convenant decentrale aanpak georganiseerde criminaliteit. Dit convenant beoogt een geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad te faciliteren, onder regie van het lokale bestuur. Een van de afspraken uit het convenant betreft het ontwikkelen van Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC). De RIEC's richten zich op de bestuurlijke aanpak van de volgende thema's: mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, misbruik van vastgoed voor criminele doeleinden en het witwassen/onverklaarbaar vermogen. De SIOD is actief betrokken bij die RIEC's die zich richten op het thema mensenhandel. Het bundelen en gebruiken van bij lokale diensten beschikbare kennis leidt tot een versterking van het optreden.

Diensten voor derden

SIOD ondersteunt gemeenten

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie van een pilot in Arnhem en de inventarisatie van verzoeken om ondersteuning vanuit gemeenten, is een opzet voor de structurele samenwerking tussen de SIOD en gemeenten ontwikkeld. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de vereniging van directeuren van gemeentelijke sociale diensten (Divosa) staan positief tegenover de ondersteuning door de SIOD aan gemeenten. De SIOD kan ondersteuning bieden door digitale expertise of risicoanalyse uit te voeren voor gemeenten of door in opdracht van gemeenten alle strafrechtelijke onderzoeken uit te voeren. Een noodzakelijke formatie-uitbreiding van 12 fte voor de SIOD, die hiermee samenhangt voor een samenwerking als deze, is op 12 mei 2010 goedgekeurd.

In november 2009 zijn de gemeente Arnhem en de SIOD overeengekomen om de samenwerking te continueren. Er zijn tijdens de pilot zeventig opsporingsonderzoeken gestart en is er bij 52 afgeronde onderzoeken voor €1,4 miljoen euro aan uitkeringsfraude opgespoord. In de loop van 2009 zijn gesprekken gevoerd met de Sociale Dienst Drechtsteden. Dit heeft uiteindelijk in januari 2010 geresulteerd in de ondertekening van een dienstverleningsovereenkomst.

Uitvoeren van risicoanalyses voor Interventieteams

De SIOD neemt deel aan de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). Analisten van de SIOD ondersteunen de interventieteams met risicoanalyses, zodat de partners (Belastingdienst, AI, UWV, gemeenten, SVB, OM en politie) in staat zijn effectieve en gerichte controles uit te voeren in bepaalde branches en stedelijke gebieden. In 2009 hebben de SIOD-analisten 27 analyse-ondersteuning geleverd. Deze ondersteuning hadden betrekken op

het in kaart brengen van personen en bedrijven die zich mogelijk schuldig maken aan regelovertrekking. In 2009 heeft de SIOD extra aandacht besteed aan de zogenoemde wijkgerichte projecten. Aan de hand van voorspellende fraude-indicatoren wordt een inschatting gemaakt van wie zich in een probleemwijk schuldig maken aan fraude, criminaliteit en overlast. In dit kader is de SIOD gevraagd risicoanalyses uit te voeren ten behoeve van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) naar horecaondernemingen.

Profielen ontwikkeld ter ondersteuning interventieteams

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) heeft in september 2006 een nieuw toetsingskader voor bestandskoppelingen bij fraudebestrijding, gebaseerd op de Wet Bescherming Persoonsgegevens, vastgesteld. Dit toetsingskader hanteert het CBP bij de beoordeling van de rechtmatigheid van bestandskoppelingen. Het kader houdt in dat koppeling van bestanden in de controlefase alleen mag plaatsvinden indien subjecten zijn geselecteerd op basis van een goed onderbouwd selectieprofiel.

Naar aanleiding van de gemaakte afspraken tussen de LSI en het CBP eind 2007 is de SIOD gestart met het zogenoemde Black Box project. Gegevens worden nu anoniem gekoppeld en alleen de resultaten van personen met een hoog risico worden terug geleverd voor controle-doeleinden. In het kader van dit project heeft de SIOD profielen ontwikkeld om risicovolle personen te selecteren. Verder is op het terrein van de Black Box-techniek voortgang geboekt. In 2010 zullen de bevindingen van het Black Box-project gepresenteerd worden.

Onderzoek naar Uitwonendenbeurs voor Ministerie van OCW

De SIOD heeft in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) onderzoek verricht naar de misbruikrisico's van de uitwonendenbeurs voor studenten. De aanleiding hiertoe vormden diverse signalen dat studenten zich op grote schaal als uitwonend (bijvoorbeeld bij familie) zouden laten registeren terwijl zij feitelijk nog bij hun ouders thuis woonden. In het kader van het onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de misbruikrisico's gebaseerd op een analyse van de relevante wet- en regelgeving, de betrokken uitvoeringsinstanties en de wijze waarop toezicht en sanctionering is geregeld. Er zijn aanbevelingen gedaan die zich richten op het beter kunnen vaststellen en controleren waar de student feitelijk woonachtig is, de invoering van een bestuurlijke boete en het hanteren van handhavingscommunicatie.

Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa)

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rechtmatigheidsonderzoek over 2006 geconstateerd dat er geen controle plaatsvindt op de rechtmatigheid van Appa-uitkeringen van onder andere ministers, staatssecretarissen en leden van de Tweede Kamer en het Europees parlement (Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers; uitkeringen bij ontslag, voortgezet bij gedeeltelijke invaliditeit). De Algemene Rekenkamer adviseerde de opsporingstaak neer te leggen bij de SIOD gelet op de aard van de fraude (uitkeringen), de specifieke deskundigheid van de SIOD op dit terrein en het feit dat de politieke gevoeligheid van deze vorm van uitkeringsfraude om een extra zorgvuldige afhandeling vraagt. In 2009 zijn definitieve afspraken gemaakt tussen het Ministerie van BZK, het FP en de SIOD over hoe deze taak voor de SIOD dient te worden vormgegeven. Dit houdt in dat de controle plaatsvindt door de uitvoerder en onrechtmatigheden door de SIOD. De ministeriele regeling (Regeling toedeling opsporingstaken Appa) is gepubliceerd in de Staatscourant van 11 februari 2010.

9.6 Samenvattende conclusie

De AI kan alleen in een zeer beperkt aantal gevallen (o.a. bij herhaalde recidive en enkele specifieke delicten) een proces-verbaal opmaken. De AI heeft in het kader van de gemaakte afspraken in het Handhavingarrangement 2009 desondanks meer processen-verbaal ingediend dan was aangekondigd. De SIOD heeft minder onderzoeken afgerond dan was voorzien. De SVB heeft nagenoeg geheel de prognose voor 2009 behaald. Bij UWV is het aantal ingediende processen-verbaal aanzienlijk lager dan de prognose. Deze daling is al vanaf 2007 ingezet en vloeit voort uit veranderingen in de werkwijze, die ook geldt voor de SVB. Deze veranderde werkwijze houdt in door middel van snellere detectie van overtredingen en kortere doorlooptijden van onderzoeken de omvang van het nadeel zodanig te beperken dat het benadelingsbedrag waarboven aangifte moet worden gedaan, niet wordt overschreden en fraudezaken overwegend bestuursrechtelijk kunnen worden afgehandeld. Daarnaast zal ook de verhoging van de aangiftegrens van €6.000 naar €10.000, die per 1 januari 2009 van kracht is geworden, aan deze ontwikkeling hebben bijgedragen.

Op 1 juli 2009 is de Wet politiegegevens voor de BOD'en van kracht geworden. Dit heeft tot gevolg dat deze wet ook geldt voor de verwerking van opsporingsgegevens bij de bijzondere opsporingsdiensten en dat er een gezamenlijk wettelijk kader is waarbinnen informatie-uitwisseling mogelijk is. De SIOD kan nu ook aansluiting zoeken bij de landelijke informatiehuishouding van de politie.

De SIOD heeft in 2009 48 opsporingsonderzoeken afgerond. In 2009 heeft de SIOD bij de opsporing voor 14,5 miljoen aan onrechtmatig verkregen voordeel vastgesteld.

Lijst van afkortingen

AI	Arbeidsinspectie
AID	Algemene Inspectiedienst
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
Appa	Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers
Arbowet	Arbeidsomstandighedenwet
ATW	Arbeidstijdenwet
BIBOB	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BOD	Bijzondere opsporingsdienst
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CSV	Criminele samenwerkingsverbanden
CTB	Controle Team Buitenland
CWI	Centra voor Werk en Inkomen
EMM	Expertisepunt Mensenhandel en Mensensmokkel
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
FIOD-ECD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst-Economische controledienst
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
HHP 2007-2010	Handhavingsprogramma 2007-2010
HHP 2011-2014	Handhavingsprogramma 2011-2014
IBF	Internationaal Bureau Fraude-informatie (onderdeel van UWV)
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
M&O	misbruik- en oneigenlijk gebruik
MOE-landen	Midden- en Oost-Europese landen
MoU	Memorandum of Understanding
OLAF	Organisation de la lutte Anti-Fraude
OM	Openbaar Ministerie
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
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
Wet BOD'en	Wet bijzondere opsporingsdiensten
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WML	Wet minimumloon
Wpg	Wet politiegegevens
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
WWIK	Wet werk en inkomen kunstenaars

Bijlage I
Geconstateerde uitkeringsfraude (cijfers opnieuw berekend)

	WWB		UWV		SVB		totaal	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
geconstateerde niet-naleving inlichtingenverplichting	23.723	21.280	32.023	32.165	40.433	35.643	96.179	89.088
totaal schadebedrag (x mln.€)	70	69	36	49	14	14	120	132
bedrag aangiften (x mln.€)	52	37	21	11	5	4	79	52
bedrag bestuursrechterlijk afgedaan (x mln.€)	18	32	15	38	9	10	42	80
gemiddeld schadebedrag (x €1)	2955	3239	1118	1526	354	398	1250	1480
processen-verbaal	1.820	1.060	457	147	491	356	2768	1563