

Integrale Rapportage Handhaving 2010

Samenvatting

Voor u ligt de Integrale Rapportage Handhaving 2010 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van SZW). Dit is de laatste rapportage over het oude Handhavingsprogramma 2007-2010. Aangezien dit het laatste jaar is waarover wordt gerapporteerd, treft u ook een terugblik op de gehele programmaperiode aan.

In deze rapportage wordt de indeling van het Handhavingsprogramma gevolgd; hierbij wordt ook onderscheid gemaakt tussen de schakels van de handhavingsketen: preventie, controle, opsporing en afdoening. Het programma is ingedeeld naar thema's c.q. beleidsterreinen waarop handhaving aan de orde is. Zo wordt in de hoofdstukken 2 en 3 wordt gerapporteerd over de resultaten op het terrein van arbeidsomstandigheden en de arbeidsmarkt. In de hoofdstukken 4 en 5 komen de resultaten op het domein van de sociale zekerheid aan bod. Verder komen de activiteiten op het terrein van subsidieverlening en communicatie aan bod. Hoofdstuk 8 behandelt de opsporing van strafbare feiten op het terrein van het Ministerie van SZW, de ontwikkelingen binnen de interventieteams en de uitvoering van het Handhavingsarrangement 2010.

Preventie omvat onder andere het geven van voorlichting over verplichtingen aan burgers. Een maatregel uit het Handhavingsprogramma 2007-2010 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, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Belastingdienst en gemeenten om tot een herkenbare nalevingsboodschap te komen, die is toegesneden op de doelgroep.

Alle instanties die belast zijn met de uitvoering en het toezicht op de naleving van regelingen op het terrein van SZW voeren daartoe controles uit.

In 2010 werd door de Arbeidsinspectie (AI) ten opzichte van het jaar 2009 bij geïnspecteerde bedrijven een iets hoger percentage overtredingen geconstateerd van Wet arbeid vreemdelingen en Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

UWV heeft in 2010 bijna 34.000 overtredingen geconstateerd, iets meer dan in 2009. In 80% van de gevallen was sprake van financiële benadeling van UWV. Bij 99% van de geconstateerde overtredingen is een sanctie opgelegd in de vorm van een korting op de uitkering of een boete. Het getraceerde schadebedrag was €49,5 miljoen, iets hoger dan in 2009. Toen bedroeg dit €49,1 miljoen.

De SVB controleert op inkomen in de eerste instantie 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. Opvallend is de stijging van het bedrag aan terugvorderingen van €4.884.993 in 2009 naar €7.197.573 in 2010. De stijging is veroorzaakt door een toename in het relatief kleine aantal hoge terugvorderingen. Dit zijn 205 terugvorderingen tussen de €10.000 en €67.000.

De voorliggende rapportage laat verder zien dat er in toenemende mate en op meerdere plaatsen gebruik wordt gemaakt van risicoanalyse, bestandskoppelingen en risicoselectie. Ook

verbetert de informatie-uitwisseling waardoor de pakkans van frauderende burgers en bedrijven wordt verhoogd. Zo zijn nieuwe bestandsvergelijkingen opgezet met de Belastingdienst, de SVB en UWV, ondermeer om fraude met de Toeslagenwet (TW) op te sporen. In 2010 zijn hiertoe 1382 huisbezoeken uitgevoerd, waarbij in 837 gevallen regelovertreding is geconstateerd met een totale terugvordering (inclusief boete) van ruim €5 miljoen. Omdat niet in alle gevallen sprake is van verwijtbaar gedrag, is besloten om ook in het kader van de campagne 'Weet hoe het zit' extra aandacht te schenken aan de regels rondom een TW-uitkering. Zo is er een speciale, laagdrempelige uitleg ontwikkeld en verstuurd, en zijn de betaalspecificaties vereenvoudigd.

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.

Gedurende de programmaperiode is bij zowel UWV als de SVB sprake van een daling van het aantal aangiften. Deze daling is in hoofdzaak het gevolg van verbeteringen in de werkprocessen van beide instanties die erop gericht zijn om de hoogte van de benadelingsbedragen zoveel mogelijk te beperken. Deze verbeteringen hebben betrekking op de snellere detectie van overtredingen en kortere doorlooptijden van onderzoeken. Daarnaast is ook de verhoging van de aangiftegrens van €6.000,- naar €10.000,- voor zwarte fraude en tot €35.000,- voor witte fraude per 1 januari 2009 van invloed op de daling van het aantal aangiften. Als gevolg hiervan worden meer overtredingen door middel van bestuursrechtelijke sancties afgedaan. Ten opzichte van 2009 is er in 2010 sprake van stabilisatie van het aantal aangiften van zowel UWV als de SVB.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB). Het Handhavingsprogramma 2007-2010 was met betrekking tot de gemeentelijke uitvoering van de WWB in hoofdzaak gericht op het borgen en verankeren van handhaving in de gemeentelijke uitvoering.

Het totaal aantal geconstateerde fraudegevallen in de bijstand is toegenomen, maar loopt parallel met de toename van het bestandsvolume in 2010. De omvang van de fraudeconstatering blijkt stabiel. Zowel in 2009 als in 2010 werd bij 3,2% van de uitkeringsgerechtigden een overtreding van de inlichtingenplicht vastgesteld. Het totale schadebedrag daalt.

Het Agentschap SZW heeft in haar handhavingsbeleid gedurende de programmaperiode 2007-2010 prioriteit gegeven aan preventie, een relatief zware controlestructuur voor de bewaking van de rechtmatigheid gekend en een wijze van afdoening gehanteerd die ingrijpt op het recht op en de hoogte van de subsidie. Door middel van voorlichting en ondersteuning zijn onduidelijkheden in wet- en regelgeving verhelderd.

Tenslotte wordt in de rapportage op verscheidende plaatsen gerapporteerd over samenwerkingsverbanden. Zo zijn de interventieteams gebaseerd op samenwerking door diensten die elk hun eigen invalshoek hebben. De inzet van de interventieteams is vooral gericht op het herstellen van de rechtmatige situatie in een branche of wijk door middel van een repressieve aanpak van illegale tewerkstelling, uitkeringsfraude en ontduiking van belastingen en sociale premies. De teams voeren daartoe, op basis van risicoanalyses, gerichte controles uit.

Gedurende de programmaperiode zijn in interventieteamverband in totaal 72 projecten gestart en 70 projecten afgerond.

Inhoudsopgave Integrale Rapportage Handhaving 2010

| | | |
|---------------------|---|------|
| Samenvatting | | p.2 |
| Hoofdstuk 1 | Inleiding | p.6 |
| Hoofdstuk 2 | Gezondheid & veiligheid op het werk | |
| Paragraaf 2.1 | Inleiding | p.7 |
| Paragraaf 2.2 | Stand van zaken | p.7 |
| Paragraaf 2.3 | Arbeidstijden | p.10 |
| Paragraaf 2.4 | Inspectieresultaten Arbeidsinspectie | p.10 |
| Paragraaf 2.5 | Major Hazard Control | p.12 |
| Paragraaf 2.6 | Achtergrondinformatie indicatoren SZW-begroting | p.12 |
| Paragraaf 2.6.1 | Nalevingsniveaus arbeidswetgeving | p.13 |
| Paragraaf 2.7 | Samenvattende conclusie | p.14 |
| Hoofdstuk 3 | Eerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt | |
| Paragraaf 3.1 | Inleiding | p.15 |
| Paragraaf 3.2 | Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010 | p.15 |
| Paragraaf 3.3 | Bestuursrechtelijke afdoening | p.17 |
| Paragraaf 3.4 | Uitvoeringsprestaties Arbeidsinspectie | p.18 |
| Paragraaf 3.5 | Samenvattende conclusie | p.18 |
| Hoofdstuk 4 | Sociale verzekeringen & re-integratie | |
| Paragraaf 4.1 | Inleiding | p.20 |
| Paragraaf 4.2 | Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen | p.20 |
| Paragraaf 4.2.1 | Preventie | p.20 |
| Paragraaf 4.2.2 | Controle | p.22 |
| Paragraaf 4.2.3 | Afdoening | p.24 |
| Paragraaf 4.3 | Sociale Verzekeringsbank | p.24 |
| Paragraaf 4.3.1 | Preventie | p.25 |
| Paragraaf 4.3.2 | Detectie | p.25 |
| Paragraaf 4.3.3 | Sanctionering | p.27 |
| Paragraaf 4.4 | Nalevingsniveaus Sociale Zekerheidswetgeving | p.30 |
| Paragraaf 4.5 | Samenvattende conclusie | p.31 |
| Hoofdstuk 5 | Activerende bijstandsverlening | |
| Paragraaf 5.1 | Inleiding | p.33 |
| Paragraaf 5.2 | Stand uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010 | p.33 |
| Paragraaf 5.2.1 | Borgen en doorontwikkelen concept Hoogwaardig Handhaven | p.34 |
| Paragraaf 5.2.2 | Informatiegestuurd Handhaven | p.35 |
| Paragraaf 5.2.3 | Borgen concept Programmatisch Handhaven | p.36 |

| | | |
|-----------------------|--|------|
| Paragraaf 5.2.4 | Communicatie | p.36 |
| Paragraaf 5.2.5 | RCF Kenniscentrum Handhaving | p.37 |
| Paragraaf 5.2.6 | Signaleren en opsporen van zwart werk | p.37 |
| Paragraaf 5.2.7 | Commissie Handhaving | p.37 |
| Paragraaf 5.3 | Samenvattende conclusie | p.38 |
| Paragraaf 5.4 | Uitvoeringsprestaties gemeenten | p.38 |
| Paragraaf 5.5 | Terugblik Inspectie Werk en Inkomen | p.41 |
| Hoofdstuk 6 | Subsidies | |
| Paragraaf 6.1 | Inleiding | p.44 |
| Paragraaf 6.2 | Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010 | p.45 |
| Paragraaf 6.3 | Uitvoeringsprestaties Agentschap SZW | p.47 |
| Paragraaf 6.3.1 | Preventie | p.47 |
| Paragraaf 6.3.2 | Controle | p.48 |
| Paragraaf 6.3.3 | Afdoening | p.48 |
| Paragraaf 6.4 | Samenvattende conclusie | p.49 |
| Hoofdstuk 7 | Communicatie, samenwerking, uitwisseling informatie & internationale aanpak | |
| Paragraaf 7.1 | Inleiding | p.52 |
| Paragraaf 7.2 | Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010 | p.52 |
| Paragraaf 7.3 | Handhaving internationaal | p.53 |
| Paragraaf 7.3.1 | Controle buitenland UWV | p.54 |
| Paragraaf 7.3.2 | Controle buitenland SVB | p.56 |
| Paragraaf 7.4 | Interventieteams | p.57 |
| Paragraaf 7.5 | Samenvattende conclusie | p.58 |
| Hoofdstuk 8 | Een effectief opsporingsbeleid | |
| Paragraaf 8.1 | Inleiding | p.60 |
| Paragraaf 8.2 | Handhavingsarrangement 2010 | p.60 |
| Paragraaf 8.3 | Ontwikkelingen bij de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst | p.63 |
| Paragraaf 8.4 | Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010 | p.63 |
| Paragraaf 8.5 | Opsporingsprestaties SIOD | p.64 |
| Paragraaf 8.6 | Arbeidsuitbuiting | p.65 |
| Paragraaf 8.7 | Diensten voor derden | p.67 |
| Paragraaf 8.8 | Samenvattende conclusie | p.68 |
| Lijst van afkortingen | | p.70 |
| Bijlage 1 | Geconstateerde uitkeringsfraude | p.72 |

1. Inleiding

Voor u ligt de Integrale Rapportage Handhaving 2010 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van SZW). Deze rapportage beslaat het vierde en laatste jaar van uitvoering van het Handhavingsprogramma 2007-2010. Aangezien dit het laatste jaar is waarover wordt gerapporteerd, treft u ook een terugblik op de gehele programmaperiode aan. De informatie in deze rapportage is zoveel mogelijk geordend in overeenstemming met de structuur van het Handhavingsprogramma, waardoor het mogelijk is de uitvoering van het programma te volgen.

Het Handhavingsprogramma 2007-2010 was een logisch vervolg op het eerste Handhavingsprogramma 2003-2006 dat in november 2002 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Het handhavingsbeleid is in de loop der jaren aangepast aan de grote veranderingen in de SZW-wet- en regelgeving zoals de Wet werk en bijstand en de invoering van de bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen. Ook is er ingespeeld op de gevolgen van veranderingen zoals de totstandkoming van de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet en de nieuwe Arbeidstijdenwet. Voorts zijn de ontwikkelingen rond het vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie aanleiding geweest tot het ontwikkelen van nieuwe maatregelen in de handhaving.

Met dit programma werd een extra impuls gegeven aan de al eerder in gang gezette intensiveringen om het niveau van naleving te verbeteren. Niet-naleving naar zijn oorzaken moest worden onderscheiden en maatregelen moesten daarop worden aangepast.

Zo werd aandacht gegeven aan het voorkómen van overtredingen door onder meer voorlichting, heldere voorschriften in wet- en regelgeving en een grotere rol voor risicoanalyses om zodoende vroegtijdig adequate maatregelen te kunnen treffen.

Drie uitgangspunten die in 2002 zijn geformuleerd voor het handhavingsbeleid van het ministerie waren ook in het programma onverkort van toepassing:

- Voorkomen van overtredingen is beter dan ze te bestrijden.
- Als zich toch overtredingen voordoen, moeten zowel de signalering als het onderzoek naar de overtreding effectief zijn.
- Het overtreden van verplichtingen mag niet lonen. Na de constatering van een overtreding moet de rechtmatige situatie worden hersteld en moet de overtreder met een adequate sanctie worden geconfronteerd.

De rapportage houdt de indeling van het Handhavingsprogramma 2007-2010 aan. Zo wordt in de hoofdstukken 2 en 3 gerapporteerd over de resultaten op het terrein van arbeidsomstandigheden en de arbeidsmarkt. In de hoofdstukken 4 en 5 komen de resultaten op het domein van de sociale zekerheid aan bod. Hoofdstuk 6 beslaat de activiteiten op het terrein van subsidieverlening. Hoofdstuk 7 heeft een breder karakter; hierin staan onder andere communicatie en samenwerking centraal. Hoofdstuk 8 behandelt de opsporing van strafbare feiten op het terrein van het Ministerie van SZW, de ontwikkelingen binnen de interventieteams en de uitvoering van het Handhavingsarrangement 2010.

2 Gezondheid en veiligheid op het werk

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de veiligheid en gezondheid op de werkplek centraal. Het gaat om naleving van de volgende wet- en regelgeving: Arbeidsomstandighedenwet, -besluit, -regeling, Warenwet, -besluiten en -regelingen en Arbeidstijdenwet en -besluit. Naleving van deze regelgeving draagt bij aan gezondheid en veiligheid van werkenden. Voorkomen van arbeidsongevallen en beroepsziekten vermindert ziekteverzuim en WIA –instroom, draagt bij aan duurzame inzetbaarheid, aan toekomstig arbeidsaanbod en de houdbaarheid van ons pensioenstelsel.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het arbeidsomstandighedenbeleid ligt bij sociale partners. Door middel van doelvoorschriften bepaalt de overheid de grenzen van het beleid. Voorts stimuleert de overheid sociale partners verantwoordelijkheid te nemen bij de invulling van het arbeidsomstandighedenbeleid.

In de programmaperiode 2007-2010 is veel geïnvesteerd in het doorvoeren van de beleidswijzigingen zoals in 2007 besloten. Kern daarvan is dat de overheid kaders voor de veiligheid en gezondheid in het werk aangeeft en dat de sociale partners verantwoordelijk zijn voor het leveren van maatwerk binnen deze kaders. Sinds 2007 is de totstandkoming van arbocatalogi waarin sociale partners maatwerk leveren voor veilig en gezond werken, een belangrijke peiler van het beleid. Arbocatalogi worden opgesteld op het niveau van branches en sectoren en bevatten maatregelen voor de beheersing van specifieke risico's.

Ter bevordering van de naleving van regelgeving worden preventieve en repressieve instrumenten ingezet. Het gebruik van preventieve maatregelen verdient de voorkeur; voorkomen is immers beter dan genezen. Indien noodzakelijk worden ook repressieve maatregelen getroffen, zoals oplegging van boetes of stillegging van werkzaamheden. Het gaat om een instrumentenmix die zo goed mogelijk is afgestemd op doelgroepniveau. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een methodiek die "programmatisch handhaven" heet. Voor het meten van de effectiviteit van het beleid zijn indicatoren ontwikkeld die sinds 2009 in de begroting zijn opgenomen.

In de navolgende tekst wordt nader ingegaan op de onderwerpen arbocatalogi, programmatisch handhaven en indicatoren voor gezond en veilig werken in de begroting. Over de Arbeidstijdenwet (ATW) wordt in een afzonderlijke paragraaf gerapporteerd.

2.2 Stand van zaken

Arbocatalogi

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.

In het publieke domein heeft de overheid gezorgd voor een duidelijk wettelijk kader. In het private domein maken werkgevers en werknemers in arbocatalogi afspraken over de wijze waarop zij binnen hun branche of sector de voorschriften van de overheid uitvoeren. De arbo-

catalogi worden marginaal getoetst door de Arbeidsinspectie (AI) onder andere op uitwerking van de regelgeving, toepasselijkheid voor het gehele werkgebied waarvoor de catalogus is bedoeld, totstandkoming met betrokkenheid van werkgevers en werknemers en kenbaarheid voor alle betrokkenen. Goed getoetste arbocatalogi vormen voor de AI het referentiekader voor handhavingsactiviteiten. Bedrijven mogen ervan uitgegaan dat ze bij naleving van de door partijen in die arbocatalogus afgesproken maatregelen voldoen aan de betreffende wettelijke verplichting.

Ter bevordering van de totstandkoming van arbocatalogi is in 2009 en 2010 een tijdelijke subsidieregeling in het leven geroepen, uitgevoerd door de Stichting van de Arbeid. Vooral sinds de tweede helft van 2009 kwamen de aanvragen voor toetsing van arbocatalogi bij de AI voluit op stoom. Eind 2009 waren 158 catalogi positief getoetst, eind 2010 waren dat er 196 en viel 51 % van de werknemers en 73 % van de bedrijven in Nederland onder de werksfeer van een getoetste arbocatalogus. De AI hanteert de catalogi als referentiebron bij haar wetshandhaving. Het streven dat 60 % van de werknemers onder een arbocatalogus valt is nog niet helemaal bereikt: veel arbocatalogi omvatten namelijk nog niet alle relevante risico's. Sociale partners worden gestimuleerd arbocatalogi en de implementatie ervan voort te zetten. De subsidieregeling heeft aan zijn doel voldaan en partijen in staat gesteld arbocatalogi te ontwikkelen. In 2010 is een subsidieregeling, met een subsidieplafond van €1 miljoen, ingericht ter bevordering van de implementatie van (getoetste) arbocatalogi. De subsidie voor een implementatieplan bedroeg €10.000 per sector indien eerder subsidie is ontvangen en €20.000 per sector indien nooit eerder subsidie ontvangen is. Deze subsidieregeling had een looptijd tot 1 januari 2011. In totaal zijn er 90 aanvragen ontvangen waarvan er 86 positief zijn beschikt.

Programmatisch handhaven

De afgelopen periode is gewerkt aan het verhogen van de naleving op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Hierbij is gebruik gemaakt van de methodiek van programmatisch handhaven. Hieronder wordt uitgelegd hoe de methode is toegepast.

Er zijn tien onderwerpen doorgelicht en interventiestrategieën opgesteld om de naleving te verhogen. Het betreft de volgende onderwerpen: risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), ongevalsregistratie, fysieke belasting, psychosociale arbeidsbelasting, gevaarlijke stoffen, biologische agentia (virussen en infecties), ioniserende straling (radioactiviteit), werken op hoogte, productveiligheid en het Besluit risico's zware omgevallen (BRZO).

De inzet is om aan de hand van de resultaten van de doorlichting te komen tot een voor meerdere onderwerpen, toepasbare interventiestrategie. Het gaat hier om een instrumentenmix die zo goed mogelijk is afgestemd op doelgroepniveau. Er wordt vooral ingezet op het toegankelijk, uitvoerbaar en toepasbaar maken van regelgeving, het bevorderen van deskundigheid, het bevorderen van bewustwording van de gevolgen van niet-naleving (waaronder aansprakelijkheid), en het inzetten op het vergroten van de hoogte van de sanctie.

Werkgevers moeten om te kunnen naleven goede kennis hebben van de eisen waaraan zij moeten voldoen. Hiervoor is het van belang dat werkgevers weten aan welke eisen zij moeten voldoen en dat zij weten op welke manier zij aan de eisen in de praktijk kunnen. Dit kan door interventies worden gerealiseerd; de interventies kunnen een collectief karakter hebben of op individuele ondernemers zijn gericht. De kennis van de regelgeving kan worden overgedragen door een arbo-adviseur of een branchevereniging.

Uit de praktijk blijkt dat nut en noodzaak van naleving door werkgevers en werknemers niet altijd voldoende worden onderkend. Interventies worden daarom zodanig ingezet dat doelgroepen waarvoor dat geldt worden doordrongen van de ernst van de mogelijke gevolgen van

niet naleving. Hierbij spelen zowel verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid een belangrijke rol. Dit laatste kan grote gevolgen hebben voor de onderneming. Naast spontane naleving, zullen er doorgaans ondernemingen blijven bestaan die naleven uit berekening of uit angst voor sancties. Een nog meer op de ernst van de overtreding afgestemd sanctiebeleid zal deze ondernemers bewegen beter te gaan naleven.

Niet-nalevers van wettelijke regels worden onderscheiden in:
degenen die niet willen naleven,

degenen die niet goed op de hoogte zijn van de toepasselijke regels,

degenen die de regels wel kennen, maar niet in staat zijn ze na te leven.

De categorie niet-willers wordt streng aangepakt en de overige categorieën worden gestimuleerd tot naleving met een zo goed mogelijk op de motieven voor niet-naleving toegesneden pakket aan maatregelen.

Het vooropzetten van preventie en het nieuwe inspecteren met meer discretionaire ruimte voor de arbo-inspecteurs is de afgelopen jaren de reguliere werkwijze voor de AI geworden. Bij de beslissing over de inzet van een handhavinginstrument kijkt de inspecteur in de eerste plaats naar de feiten met betrekking tot de overtreding, maar daarnaast ook naar de zorg van de werkgever voor de arbeidsomstandigheden in het bedrijf en de bereidheid van de werkgever om doeltreffende maatregelen te treffen om de overtreding op te heffen.

De AI zet bij handhaving eerst in op "*compliance assistance*". Dit houdt in het bieden van hulp bij het toegankelijk en toepasbaar maken van regelgeving, het bevorderen van de kwaliteit van arbodienstverlening en het gebruik ervan en op bewustwording van de gevolgen van niet-naleven.

Specifieke themaprogramma's van de AI in 2010 betroffen vermindering van ongevallen, omgaan met gevaarlijke stoffen en agressie en geweld tegen werknemers in een publieke functie. In deze programma's was naast gerichte inspecties extra aandacht voor communicatie. In het programma gericht op ongevalspreventie werkt de AI bijvoorbeeld actief samen met het beroepsonderwijs bij bepaalde opleidingen om leerdoelen in lesprogramma's te integreren op het gebied van veilig werken. In het programma over gevaarlijke stoffen is gewerkt aan ondersteuning van bedrijven bij het gebruik van veiligheidsinformatiebladen en het hantieren van de REACH-wetgeving. REACH is een systeem voor registratie, evaluatie en toelating van chemische stoffen die in de Europese Unie geproduceerd of geïmporteerd worden. Ook heeft de AI met bedrijven aandacht gegeven aan het hanteren van voorzorgprincipes voor nog onbekende of onzekere risico's, zoals bij nanotechnologie. Als blijkt dat bedrijven ondanks de aangeboden hulp niet meewerken, dan zal er worden gehandhaafd.

In het kader van het bevorderen van de betrokkenheid bij gezond en veilig werken speelt het Arboportaal.nl een belangrijke rol en heeft zich ontwikkeld tot een platform voor informatie-uitwisseling over arbeidsomstandigheden voor werkgevers, werknemers en preventiemedewerkers.

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft op verzoek van de AI en met gebruik van gelden uit een amendement van Tweede Kamerlid Spekman, ongevallen waarbij buitenlandse werknemers betrokken waren, nader geanalyseerd. De uitkomsten van het onderzoek zijn voor de AI aanleiding geweest om meer aandacht te besteden aan de veiligheidsrisico's van anderstaligen. Verder wordt de rol van taal bij het ontstaan van ongevallen in ongevalsonderzoek nadrukkelijker betrokken.

De AI moet haar inspectiecapaciteit efficiënt inzetten en doet dit door in risicovolle sectoren en daarbinnen de meest dominante risico's centraal te stellen.

2.3 Arbeidstijden

Er is sprake van voorlichting over de eisen aan arbeidstijden via de website van het Ministerie van SZW en er zijn brochures over arbeidstijdenregels in het algemeen en specifiek voor 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 (die eindigt op 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, wegebouw en politiekorpsen - heeft de AI inspectieprojecten naar de naleving van arbeids- en rusttijden uitgevoerd. Arbeidstijden zijn aandachtspunt in sectoren waar de veiligheid van werknemers en derden in het geding is, nachtarbeid voorkomt of kinderarbeid of arbeid door jeugdigen plaatsvindt.

In het kader van de handhaving van de ATW is in de jaren 2007-2010 steeds tussen 700 en 800 keer geïntervenieerd. In 2006 lag dat nog boven de 2000. De vereenvoudiging en liberalisering van de arbeidstijdenwetgeving in 2007 betrof een verschuiving van publiek naar privaat toezicht op zaken als het pauzebeleid en vereenvoudiging van de regels rondom kinderarbeid en arbeid door jeugdigen.

Per 1 januari 2010 is het toezicht op het Arbeidstijdenbesluit Vervoer in het kader van samenwerkende inspecties en terugdringen van toezichtslast overgedragen aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat. In het kader van toezicht op jeugd en kinderarbeid wordt door de Arbeidsinspectie en nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit jaarlijks geïnspecteerd op vakantie- en bijbaantjes. De AI deed dat in de sectoren land- en tuinbouw, groot- en detailhandel en VWA in de horeca. In 2010 is in 28 % van de bedrijven waarin 15-jarigen werken geconstateerd dat het maximum aantal uren voor 15-jarigen wordt overtreden. In veel gevallen is een boete gegeven en zijn de overtredingen opgeheven.

De voorlichtingscampagne over vereenvoudiging van de regelgeving en grotere selectiviteit in toezicht en een zekere verschuiving van publiek naar privaat toezicht heeft bijgedragen aan efficiëntie in het toezicht op arbeidstijden.

Tenslotte kan worden vermeld dat in 2011 een evaluatieonderzoek zal worden uitgevoerd naar de ATW, in het bijzonder naar de effecten van de vereenvoudiging van deze wet per 1 april 2007. Het Ministerie van SZW wil te weten komen of het voor bedrijven makkelijker is 'maatwerk' tot stand te brengen en zo tot een betere naleving van de regelgeving te komen. Ook zal worden gevraagd aan bedrijven of zij vinden dat zij voldoende op de hoogte zijn van de geldende regelgeving of dat zij vinden dat meer voorlichting nodig is.

2.4 Inspectieresultaten Arbeidsinspectie

De AI houdt toezicht op arbeidsomstandigheden in de hele economie, dus inclusief de publieke sector. In 2010 inspecteerde de AI op eigen initiatief 18.541 vestigingen van de 606.884 bedrijfsvestigingen die er in Nederland zijn en daarnaast 2.111 arbeidsongevallen en 1.263 klachten over arbeidsomstandigheden of werktijden.

Tabel 2.1 Aantal gemelde en onderzochte ongevallen en klachten

| | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|
| Gemelde aantal ongevallen | 3494 | 3802 | 3.456 |
| Onderzochte aantal ongevallen | 2279 | 2416 | 2.111 |
| Gemelde aantal klachten | 2.010 | 2.828 | 2.799 |
| Onderzochte aantal klachten | 969 | 1.358 | 1.263 |

In enkele sectoren bestaan afspraken over samenwerking met andere inspectiediensten; met het Staatstoezicht op de Mijnen over het toezicht in de gas-, olie- en zoutwinning, met de Inspectie Verkeer en Waterstaat over het toezicht op het transport en met de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) over toezicht op arbeidsomstandigheden in de horecabranche. In 18 sectoren inspecteert de AI actief op eigen initiatief en in de overige sectoren alleen naar aanleiding van klachten en of ongevallen.

De AI treedt sinds 2007 steeds vaker handhavend op. Het percentage is opgelopen van 56% van de geïnspecteerde bedrijven in 2008, naar 58% in 2009 naar 61% in 2010. Dat is vooral het resultaat van gericht inspecteren maar ook van enige daling in de naleving.

Wel blijkt bij hercontrole dat 98% van de bedrijven de zaken op orde heeft. Dat toont aan dat de interventies van de AI bijna altijd effectief zijn.

In 18 prioritaire sectoren inspecteert de AI in nauw overleg met sociale partners. Alle bedrijven in een sector ontvangen vooraf een brochure met informatie over aanstaande inspecties in de sector. Bedrijven zijn dus op de hoogte van het hoe en waarom van de inspecties. De inspecties zelf vinden vervolgens onaangekondigd plaats bij een deel van de bedrijven. Selectie vindt plaats op basis van een selectiemodel voor de afzonderlijke bedrijven. Dit heet het selectief toezichtmodel AI. Uit een omgevingsanalyse van begin 2010 blijkt dat de sectoraanpak positief wordt gewaardeerd.

De onderstaande juridische instrumenten zijn ingezet in het kader van de handhaving van de Arbowet en de Arbeidstijdenwet.

Tabel 2.2 Handhavingsinstrumenten

| Instrument | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------|--------|--------|--------|
| Stimulering | 1.674 | 1.510 | 1.279 |
| Waarschuwing | 6.181 | 7.297 | 7.310 |
| Eis tot naleving | 1.506 | 1.348 | 1.283 |
| Stillegging | 2248 | 2372 | 2111 |
| Bestuurlijke boete | 2065 | 2649 | 1770 |
| Proces-verbaal | 122 | 94 | 84 |
| Totaal | 13.796 | 15.270 | 13.837 |

Het aantal bestuurlijke boetes voor overtreding van de arbeidsomstandigheden- en arbeidstijdenwetgeving daalde in 2010 ten opzichte van 2009. Daarbij moet worden aangetekend dat 2009 een enigszins vertekend beeld geeft door het inlopen van achterstanden uit eerdere jaren in dat jaar.

Tabel 2.3 Bestuurlijke boetes

| Wet | Aantal verzonden Boetebeschikkingen | Opgelegd boetebedrag |
|-------------------------------|-------------------------------------|----------------------|
| Waarvan | | |
| - Arbeidsomstandighedenwet | 1.578 | 8.123.000 |
| <i>waarvan aan werknemers</i> | 76 | 8.588 |
| - Arbeidstijdenwet | 192 | 377.000 |
| Totaal 2010 | 1.770 | 8.500.000 |
| Totaal 2009 | 2.649 | 13.600.349 |
| Totaal 2008 | 2.065 | 10.088.065 |

2.5 Major Hazard Control

De indicator op het terrein van ramppreventie en naleving van het BRZO is het aantal zware ongevallen waarbij grotere hoeveelheden gevaarlijke stoffen vrijkomen en tot brand, explosie of giftige wolken leiden. In de afgelopen drie jaar deed de Onderzoeksraad voor de Veiligheid respectievelijk nul, drie en één melding(en) aan de Europese Unie. Het aantal door de AI onderzochte incidenten bij BRZO-bedrijven daalde van 42 in 2007 naar 27 in 2010. Onderzoek vindt altijd plaats als er sprake is van ernstig letsel of dood van werknemers; bij de overige incidenten kan onderzoek om andere redenen, zoals politieke of publicitaire gevoeligheden, raadzaam worden geacht. Het aantal processen-verbaal daalde van 17 in 2008 naar 7 in 2010. Het aantal incidenten met slachtoffers is namelijk afgenomen. In 2010 hebben zich twee incidenten voorgedaan waarbij dodelijke slachtoffers zijn gevallen. De strafrechtelijke afdoening van deze zaken moet nog plaatsvinden.

2.6 Achtergrondinformatie indicatoren in SZW-begroting

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. Kengetallen geven achtergrondinformatie die voor een beoordeling van de ontwikkeling van het gevoerde beleid essentieel is.

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.

2.6.1 Nalevingsniveaus Arbeidswetgeving

De naleving van de arbo-regelgeving wordt met ingang van de begroting SZW 2010 weergegeven als het gemiddelde percentage bedrijven en het percentage werknemers waar vier in de wet genoemde zorgelementen aanwezig zijn (zie tabel 2.1). Deze vier in de wet genoemde elementen van zorg zijn: de RI&E, de arbodienstverlening, de aanwezigheid van een preventiemedewerker en het hebben van Bedrijfshulpverlening (BHV). Bijna 60 % van de bedrijven beschikte in 2010 over deze vier kernzorgelementen in de beleidsvoering. Het percentage werknemers dat werkzaam is in een bedrijf waar de zorgplicht adequaat is geregeld bedroeg inmiddels 88.

Tabel 2.1 Arbobeleid in bedrijven in 2007-2010

| Algemeen arbobeleid | 2007 n=2.007 % | 2008 n=2.072 % | 2009 n=2.857 % | 2010 n=2806 % |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| RI&E | 48 | 46 | 46 | 45 |
| Contract met arbodienst of andere arbo- deskundige | 85 | 79 | 80 | 76 |
| Bedrijfshulpverlening | 63 | 65 | 65 | 69 |
| Preventiemedewerker | 48 | 49 | 46 | 43 |

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.

Streefcijfers voor 2016 zijn 62% van de bedrijven en 90% van de werknemers.

Tabel 2.2 Indicator Naleving zorgplicht arbeidsomstandighedenwet 2010

| Wet | Nalevingsniveau 2010 | Streefniveau 2011 | Streefniveau 2012 | Streefniveau 2016 |
|------------|-------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Bedrijven | 58% | 59% | 59% | 62% |
| Werknemers | 88% | 88% | 88% | 90% |

In paragraaf 4.4 wordt er gerapporteerd over de nalevingsniveaus voor de sociale zekerheidswetgeving

2.7 Samenvattende conclusie

Sinds 2007 is de totstandkoming van arbocatalogi waarin sociale partners maatwerk leveren voor veilig en gezond werken, een belangrijke peiler van het beleid. Arbocatalogi worden opgesteld op het niveau van branches en sectoren en bevatten maatregelen voor de beheersing van specifieke risico's. Ook in 2010 is hierop fors ingezet. Zo was er ter bevordering van de totstandkoming van arbocatalogi een tijdelijke subsidieregeling in het leven geroepen.

De AI treedt sinds 2007 steeds vaker handhavend op. Het percentage is opgelopen van 56% van de geïnspecteerde bedrijven in 2008, naar 58% in 2009 naar 61% in 2010. Wel blijkt bij hercontrole dat 98% van de bedrijven de zaken op orde heeft.

De AI constateert een toename van het percentage overtredingen en een lichte daling van de naleving. Dit lijkt zowel een gevolg van de crisis als van de scherpere selectie van bedrijven voor inspecties.

Over het jaar 2010 kan worden geconcludeerd dat het vooropzetten van preventie en het nieuwe inspecteren met meer discretionaire ruimte voor de arbo-inspecteurs volgens de uitkomsten van een klanttevredenheidsonderzoek wordt gewaardeerd.

Terugkijkend op de instrumenten die in het Handhavingsprogramma 2007-2010 zijn opgenomen, kan het volgende worden geconcludeerd.

Wat betreft programmatisch handhaven is voor tien onderzochte arbo-onderwerpen aan de hand van tafel van elf sessies een adequate interventiestrategie vastgesteld. Er wordt de komende periode geïnvesteerd om een algemeen toepasbare interventiestrategie te ontwikkelen. De subsidie ten behoeve van totstandbrenging van arbocatalogi is succesvol geweest en inmiddels is 51% van de werknemers werkzaam in sectoren waarvoor catalogi beschikbaar zijn. De voorlichtingscampagnes over vereenvoudiging van de regelgeving over ATW en vereenvoudiging van de regels over kinderarbeid hebben geleid tot minder overtredingen en efficiënter toezicht.

3. Eerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt

3.1 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 buitenlandse werknemers die niet vrij zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. De Wav kent sinds 2005 vaste boetebedragen van €8.000 per illegaal tewerkgestelde voor bedrijven en instellingen en €4.000 voor natuurlijke personen. De boetebedragen voor onderbetaling onder het wettelijk minimumloon lopen uiteen van €250 tot €6.700 per persoon al naar gelang de ernst van de overtreding.

3.2 Stand van zaken uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010

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 een onderzoek opgenomen om de mate waarin werkgevers bekend zijn met de regelgeving op het gebied van arbeidsmigratie vast te stellen. Op basis van de uitkomsten is bezien of de informatievoorziening nader moest worden afgestemd op de behoefte van de doelgroep. Het onderzoek 'Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen' dat in 2007 naar de Tweede Kamer is gezonden gaf mede aanleiding tot het starten van een website:

www.wetarbeidvreemdelingen.nl.

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 een aantal identiteitsbewijzen van derde landen, inclusief hun echtheidskenmerken. Deze site biedt aan werkgevers een laagdrempelig hulpmiddel om de identiteitsdocumenten te controleren en het risico op identiteitsfraude en illegale tewerkstelling te verkleinen. De websites van de AI, het Ministerie van SZW en de rijksoverheid bevatten verwijzingen naar deze site.

Via de voorlichtingscampagne "Voorkom problemen, weet hoe het zit" is in preventie geïnvesteerd. De campagne is onder andere gebruikt om samen met de Belastingdienst de verificatieplicht actief onder de aandacht te brengen. Zie ook hoofdstuk 7. In het kader van de vermindering van de administratieve lasten voor werkgevers is ten behoeve van de verificatieplicht een stappenplan ontwikkeld voor werkgevers dat onduidelijkheden wegneemt en onnodige handelingen voorkomt. De voorlichting over het stappenplan wordt ondersteund door een aantal internetapplicaties. De AI heeft voor de campagne een internetwidget en een filmpje ontwikkeld. Verder is in de voorlichting aan werkgevers in 2009 en 2010 bijzondere aandacht gegeven aan het werken met buitenlandse arbeidskrachten en buitenlandse zzp-ers.

Samenwerking Arbeidsinspectie 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 vermindert. Door middel van gegevensuitwisseling kan een betere risicoanalyse worden gemaakt. In interventieteamverband wordt door de AI, de Belastingdienst, de SVB, UWV, gemeenten en

politie gezamenlijk geïnspecteerd. Ook bij de eigen AI-inspecties wordt zo veel mogelijk samengewerkt met de politie, Belastingdienst en andere diensten.

De AI, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en de beleidsdirectie Arbeidsverhoudingen van het Ministerie van SZW hebben gezamenlijk het project Columbus opgezet om de problematiek van arbeidsmarktfraude in de keten zo effectief mogelijk in kaart te brengen en aan te pakken. Door te kijken naar aard en omvang van arbeidsmarktfraude, wordt per branche de meest effectieve mix van handhavingsinstrumenten bepaald.

In het Handhavingsprogramma 2007-2010 is ingezet op een verdere aanscherping van de risicoanalyse. Naast het gebruik van (openbare) bronnen zoals de Kamer van Koophandel, internet, eigen gegevens en informatie uit meldingen worden gegevens uitgewisseld met de Belastingdienst over zzp'ers en met de IND over kennismigranten en buitenlandse studenten om zo goed mogelijke risicoprofielen van sectoren en bedrijven te maken.

Op basis van amendementen van de Tweede Kamer bij de begroting van het Ministerie van SZW voor 2010 is een programma gestart om meer inzicht te krijgen in illegale tewerkstelling. Door een extern bureau is onderzoek gedaan. Hieruit blijkt dat de AI en SIOD een goed beeld hebben van de sectoren en beroepen waar illegale tewerkstelling voorkomt.

In 2010 is de aandacht verder gevestigd op schijnzelfstandigen, arbeidsgerelateerde uitbuiting, notoire overtreeders en onderbetaling.

Jaarlijks verstrekt de AI tussen de 40 en 60 meldingen over arbeidsuitbuiting aan de SIOD. Via de SIOD worden tevens signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting doorgegeven aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).

Overleg met bedrijfssectoren

Voortvloeiend uit het "Kader voor samenwerking bij de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid" vindt tussen AI en werkgevers- en werknemersorganisaties in acht bedrijfssectoren waar MOE-landers (inclusief Roemenen en Bulgaren) veelal werkzaam zijn, overleg plaats. Het overleg biedt de AI en sociale partners inzicht in de situatie op de sectorale arbeidsmarkt, de tewerkstelling van werknemers uit genoemde landen, de naleving van de wet- en regelgeving en activiteiten om die naleving te bevorderen. De uitwisseling van informatie met sociale partners wordt als positief ervaren en kan de civiele handhaving door sociale partners versterken.

Invoering bestuurlijke boete voor werkgevers die niet meewerken aan controle

Zoals aangekondigd in het Handhavingsprogramma 2007-2010 is in 2007 een bestuurlijke boete ingevoerd voor een werkgever die niet meewerkt aan het vaststellen van de identiteit. Deze boete is even hoog als de boete die geldt bij een overtreding van de Wav. Met enige regelmaat vorderen de inspecteurs van de AI met een beroep op voornoemd artikel de medewerking van werkgevers. In een aantal gevallen leidt dit er toe dat de identiteit van de werknemer alsnog bekend wordt. In andere gevallen volgt een boete. Jaarlijks wordt artikel 18 van de Wav circa 65 keer toegepast.

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 melding geen praktisch nut heeft. Ook wordt voor een specifieke categorie aanvragen van tewerkstellingsvergunningen, die niet aan de arbeidsmarkt worden getoetst, de beslistermijn beperkt tot twee weken. In 2009 werd 91 % van de aanvragen binnen de wettelijke termijn van vijf

weken en de helft binnen de streeftermijn van twee weken afgehandeld. In 2010 werd 92% van de aanvragen binnen de wettelijke termijn afgehandeld.

Controle op de naleving van de Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag

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. In de jaren 2008-2010 zijn jaarlijks zo'n 10.000 gecombineerde Wav/WML inspecties verricht. Het aantal beboete ondernemingen liep op van 53 in 2008 naar 84 in 2009 en 127 in 2010, het aantal geconstateerde onderbetaalde werknemers van 420 naar 540 en 564 en het aantal waarschuwing van 0 naar 39 en 70. De onderbetaalden waren voor 40 % afkomstig uit Midden- of Oost-Europese landen. De oplopende trend in geconstateerde overtredingen heeft vooral te maken met meer ervaring in het vaststellen van onderbetaling en de verbetering van het juridisch instrumentarium voor de handhaving van deze wet. Onderbetaling ten opzichte van het wettelijk minimumloon wordt in aselechte steekproeven bij minder dan 1% van de bedrijven vastgesteld.

In 2010 is op verzoek van de Tweede Kamer in een separaat onderzoek de beloning van postbezorgers met een arbeidsovereenkomst geanalyseerd in het kader van het toezicht op de WML. Dit heeft geresulteerd in aanbevelingen aan werkgevers over een meer transparante normsystematiek voor betalingen in deze sector.

Naam van beboete werkgever doorgeven aan CAO-partijen

Indien aan een werkgever een boete voor overtreding van de WML is opgelegd worden de daarvoor in aanmerking komende werkgeversorganisaties en vakbonden daarover in kennis gesteld. Sociale partners kunnen die informatie gebruiken ter versterking van hun eigen toezicht op het naleven van de CAO.

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 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. Sinds 2010 zijn ook de inleners door een uitzendkracht aanspreekbaar op de betaling van het wettelijk minimumloon indien de inlener gebruik maakt van een niet-gecertificeerde uitzendonderneming. Het keurmerk van de Stichting Normering Arbeid (SNA) is een keurmerk voor uitzendondernemingen.

Daarnaast is een wetsvoorstel in voorbereiding waarin geregeld wordt dat inleners alleen personeel mogen inlenen als de uitlener als uitzendbureau is geregistreerd in het Handelsregister.

3.3 Bestuursrechtelijke afdoening

In 2010 heeft de AI 2.273 boetes opgelegd voor het overtreden van de Wav en WML voor een som van €34.246.000. In 2007-2009 varieerde dat van 3.003 boetes in 2007 naar 2.146 in 2008 en 2.356 in 2009. Naast deze boeterapporten heeft de AI 16 processen-verbaal opge maakt, onder meer voor herhaalde overtreding van de Wav en het plegen van valsheid in geschrifte en dat is vergelijkbaar met de eerdere jaren in de verslagperiode. Tegen bijna 50 % van de opgelegde boetes op grond van de Wav wordt bezwaar aangetekend.

In 2009 heeft evaluatie onderzoek plaatsgevonden naar de invoering van de bestuurlijke boete in de Wav. Uit het onderzoek is gebleken dat de invoering van de bestuurlijke boete in de

Wav heeft geleid tot een effectievere handhaving en een betere naleving in vergelijking met de situatie onder het strafrecht. De bestuurlijke boete heeft een snellere en een meer afschrikwekkende werking, mede door de hoogte van de boetes.

3.4 Uitvoeringsprestaties Arbeidsinspectie

De controles op naleving van de Wav richten zich in principe op alle arbeidsrelaties, inclusief de publieke sector, (onder)aannemers, opdrachtgevers, inleners en particulieren die arbeid laten verrichten. In 2010 lag de focus op de schoonmaak- en uitzendsector, de bouw, de horeca, de land- en tuinbouw, de detailhandel, pseudo-zzp'ers en werkgevers van buitenlandse studenten en kennismigranten.

Na een krachtige daling van geconstateerde illegale tewerkstelling van 2005 tot en met 2008 is er in de laatste drie jaar een fluctuerende maar licht opwaartse lijn zichtbaar. Daalde het percentage overtredingen van de Wav bij gerichte inspecties van 26% in 2005 naar 16% in 2008; het steeg weer naar 18% in 2010. De inspecties worden grotendeels uitgevoerd op basis van risicoanalyse en meldingen. Dat betekent dat de overtredingspercentages niet representatief zijn voor de geïnspecteerde sectoren.

In de meeste sectoren bleef het overtredingspercentage Wav in 2009 en 2010 grotendeels constant, behalve in de schoonmaak waar sprake was van een duidelijke kentering; het overtredingspercentage steeg van 22% naar 27% van de geïnspecteerde bedrijven. Het aantal geconstateerde illegaal tewerkgestelde personen daalde van 5500 in 2006 naar 2000 personen in 2008 terwijl de inspectie-intensiteit was toegenomen. Dit is grotendeels te verklaren door het opengaan van de grenzen van de arbeidsmarkt voor werknemers uit acht Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen) in mei 2007. In 2009 ten tijde van de crisis steeg het aantal illegaal tewerkgestelde vreemdelingen weer naar 2500 om in 2010 weer iets te dalen naar 2400.

De daling van het overtredingspercentage vanaf 2005 was het gevolg van intensiever toezicht (inclusief voorlichting), het opengaan van de grenzen van de arbeidsmarkt voor werknemers uit de MOE-landen sinds mei 2007 en de invoering van hoge bestuurlijke boetes. De toename in 2009 en 2010 duidt op een mogelijk verband met de economische crisis.

In 2010 is specifiek aandacht gegeven aan werkgevers die buitenlandse studenten en kennismigranten lieten werken. Hierbij is een relatief hoog percentage overtredingen geconstateerd. De gegevensuitwisseling met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het UWV WERKbedrijf maakte het de AI mogelijk heel gericht te controleren.

In 2010 heeft de AI ook speciale aandacht besteed aan notoire overtreders. Een aantal van de geselecteerde werkgevers bleek wederom in de fout te zijn gegaan. Bij deze groep is een bijzonder lik-op-stuk beleid toegepast in de vorm van prioritaire onderzoeken en versnelde boeteoplegging.

3.5 Samenvattende conclusie

In 2010 werd ten opzichte van het jaar 2009 bij geïnspecteerde bedrijven een iets hoger percentage overtredingen geconstateerd van Wav en WML. De som van het aantal illegaal tewerkgestelde personen was echter een fractie lager.

In de periode 2007-2010 was er in aanvang 2007 en 2008 nog een duidelijke afname van illegale arbeid. In 2009 is de flink dalende lijn in het aantal, dat vanaf 2005 ontstond was geëindigd en weer licht opgelopen. Een mogelijke verklaring hiervoor zou de economische crisis kunnen zijn die eind 2008 inzette, waardoor een aantal werkgevers financieel onder druk

kwamen en sommigen een oplossing zochten in het illegaal inhuren van goedkope buitenlandse arbeidskrachten.

In de periode 2007-2010 is weliswaar jaarlijks meer overtreding van de WML geconstateerd maar de aantallen zijn nog steeds bescheiden in het licht van het aantal geïnspecteerde bedrijven. Het aantal is wel toegenomen omdat bestuurlijke boetes sinds mei 2007 kunnen worden opgelegd, dat de AI ervaring moest opbouwen en dat het juridisch instrumentarium beter op handhaving moest worden toegesneden.

Over het flankerend beleid in verband met de openstelling van de grenzen van de arbeidsmarkt kan het volgende worden gemeld.

De publiekrechtelijke handhaving van de WML is in de periode 2007-2010 tot stand gebracht en is steeds effectiever gebleken; wel blijft het een arbeidsintensieve activiteit.

Het doorgeven van informatie over bedrijven die de WML overtreden aan sociale partners gebeurt standaard zodat zij dit signaal ook voor CAO-handhaving kunnen gebruiken,

De informatie-uitwisseling tussen AI, SIOD, Belastingdienst en UWV is verder uitgewerkt en versterkt. Ook wordt er in interventieteamverband gezamenlijk geïnspecteerd.

De informatievoorziening aan werkgevers en aan buitenlandse werknemers, alsmede de toegankelijkheid van de AI voor werknemers uit Midden- en Oost-Europa is verbeterd. Zij kunnen elektronisch in hun eigen taal bij de AI een klacht indienen over onderbetaling of over slechte arbeidsomstandigheden. Als het gaat om klachten over huisvesting, dan worden deze klachten doorgeleid naar VROM-inspectie of gemeente.

Tenslotte is het overleg van de AI met acht risicosectoren over preventie en toezicht structureel geworden.

Over de overige doelen uit het Handhavingsprogramma 2007-2010 kan worden gerapporteerd dat de bestuurlijke boete voor werkgevers die niet meewerken aan de vaststelling van de identiteit van werknemers, wordt gebruikt en een extra drukinstrument is gebleken.

Verder is via voorlichting en een stappenplan verificatie van identiteitsdocumenten voor werkgevers gemakkelijker uitvoerbaar. De samenwerking tussen AI, Belastingdienst, UWV en IND is versterkt voor wat betreft data-uitwisseling in het kader van bestandsvergelijking en voor de uitwisseling van zaakinformatie in het kader van toezicht.

De resultaten van het onderzoek naar bekendheid van de werkgevers en intermediairs met de regelgeving zijn gebruikt voor verbetering van de voorlichting en informatievoorziening. Werkgevers kunnen nu ook onder meer via de website www.identiteitsdocumenten.nl alle (Europese) documenten controleren op echtheidskenmerken en de site www.weethoehetzit.nl ondersteunt het stappenplan zodat identiteitsverificatie zorgvuldig en met zo min mogelijk handelingen kan worden uitgevoerd.

Verder is de publiek-private samenwerking in uitzendbranche verbeterd. Tenslotte kan worden gemeld dat de aanvraag tewerkstellingsvergunning is vereenvoudigd en dat de behandeltermijn is verkort.

4. Sociale verzekeringen en re-integratie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de handhaving van rechtmatig uitkeringsbeleid door het Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) weergegeven.

4.2 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

UWV geeft uitvoering aan de werknemersverzekeringswetten. In het handhavingsbeleid staat centraal dat UWV wil bevorderen dat klanten regels spontaan naleven. Het nalevingniveau geeft informatie over het percentage uitkeringsgerechtigden dat uit zichzelf de regels wil naleven.

4.2.1 Preventie

Voorlichting

Om te bevorderen dat klanten de regels uit zichzelf kunnen naleven is het van belang om hen goed te informeren over deze regels. UWV steekt daarom veel energie in het bekend maken van haar klanten met rechten en plichten die horen bij een uitkering. In de periode 2004 tot 2010 heeft UWV jaarlijks een onderzoek laten doen naar de bekendheid van klanten met hun plichten.

In 2010 heeft UWV dit meerjarig onderzoeksmateriaal geanalyseerd. Hieruit blijkt dat een min of meer constante groep klanten van UWV van gemiddeld 90% op de hoogte zegt te zijn van de relevante regels. Waar de kennis van regels onder WW- en WAO-gerechtigden op een goed peil blijft en die van Wajongers in de loop der jaren een stijging laat zien, blijft alleen de kennis van de WIA-gerechtigden achter bij de rest. Deze conclusie wordt in de campagne “Weet hoe het zit” meegenomen.

Bestrijding misbruik

Naast het stimuleren van 'compliance' ondermeer door het geven van goede voorlichting, wil UWV misbruik van sociale regelingen streng aanpakken. Hiervoor is met het Ministerie van SZW een norm overeengekomen: 95% van de overtredingen van de inlichtingenverplichting moet met een sanctie worden afgedaan.

Ook in 2010 heeft UWV conform de afgesproken norm gepresteerd. UWV handelde bijna 99% van de geconstateerde overtredingen af met een bijpassende sanctie, in de vorm van een korting op de uitkering of een boete.

Tabel 4.1 Prestatie-indicator Afdoening fraudegevallen

| Handhaving | | | |
|--------------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|
| Prestatie | Norm 2010 | Resultaat 2010 | Resultaat 2009 |
| Afdoening fraudegevallen | 95% | 99% | 99% |

Uit een meerjarenanalyse valt verder te constateren dat de kans om gecontroleerd te worden door alle klanten in de loop der jaren steeds groter wordt geschat. Dit geldt voor de kans op controle bij de verzekerde thuis of op het werk, maar ook voor de kans dat er gegevens worden opgevraagd bij de Belastingdienst.

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 voorkomen en signaleren
- 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 de back office van UWV of de gemeente van eventuele geconstateerde onregelmatigheden of overtredingen.

Door effectieve arbeidsbemiddeling beperkt UWV het beroep op een uitkering met als gevolg dat er minder handavingsinspanningen nodig zijn.

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 voor de derde keer op rij de klanttevredenheid is gestegen en in 2010 uitkomt op 7,1 (2009/2008: 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. Zo zijn in 2010 alle uitkeringsdaglonen voor WAO-, WIA-, WW- en Ziektewet-gerechtigden vastgesteld op basis van gegevens uit de Polisadministratie. Hierdoor hoeven werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden niet telkens dezelfde gegevens in te vullen; steeds meer gegevens zijn al van tevoren ingevuld. Ook het maatmanloon voor de WIA stelt UWV nu vast op basis van polisgegevens. Alleen voor de dagloonvaststelling voor de WW en Ziektewet van uitzendkrachten gebruikt UWV nog gegevens van uitzendbureaus. In 2010 is ruim 85% van de definitieve daglonen berekend met behulp van gegevens uit de Polisadministratie zonder dat bewerking noodzakelijk was.

Voorlichting en communicatie

Het handavingsbeleid van UWV begint met preventie. UWV wil heldere voorlichting geven over rechten en plichten. Daarom heeft UWV vanaf het begin af aan een actieve bijdrage geleverd aan de campagne “Weet hoe het zit”. Deze gezamenlijke campagne van het Ministerie van SZW, UWV, SVB en Belastingdienst maakt duidelijk welke rechten en plichten uitkeringsgerechtigden hebben.

In 2010 heeft UWV drie deelcampagnes uitgevoerd. De meeste aandacht ging in de zomerperiode uit naar het thema ‘Er even tussenuit met een uitkering’. Het resultaat was dat ruim 90% van de klanten weet dat ze hun vakantie moeten doorgeven.

In september heeft UWV de deelcampagne ‘Toeslagenwet’ gedaan. Een grootschalige na-belactie heeft uitgewezen dat het communicatie-effect van de mailing richting deze moeilijk bereikbare doelgroep als zeer goed te bestempelen is en als basis kan dienen voor vervolgcacties. Het gebruik van beeldmateriaal in de flyer heeft ervoor gezorgd dat de boodschap boven verwachting goed werd begrepen. In november 2010 stond het thema ‘Bijverdienen met een uitkering’ centraal. Deze deelcampagne wordt in 2011 geëvalueerd.

Training werkcoaches

UWV Werkbedrijf heeft vanuit het Handhavingsprogramma 2006-2010 als stimuleringsmaatregel extra budget toegekend gekregen voor trainingen op het gebied van naleving, controle en handhaving. Hiertoe is de opleiding ‘Handhaving in het Werkbedrijf’ ontwikkeld. Via het principe van ‘train-de-trainer’ is deze opleiding per vestiging aangeboden en zijn vervolgens actieplannen opgezet om handhaving vorm te geven. Naar aanleiding hiervan is behoefte ontstaan aan een vervolgcursus. In antwoord daarop heeft de UWV Academie de training “Confronterende gespreksvoering” ontwikkeld waarin de focus ligt op casuïstiek en rollenspellen met een professionele acteur. In 2010 zijn 72 trainingen gegeven aan 695 deelnemers. In 2011 zullen de trainingen naar verwachting ook worden gegeven, gefinancierd door UWV Werkbedrijf zelf.

Tewerkstellingsvergunning

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 2010 heeft UWV 16.500 aanvragen om een tewerkstellingsvergunning getoetst. Daarvan werden er 13.800 gehonoreerd. Van de verleende vergunningen was 92% tijdig verleend. De norm is 90%. In 2009 zijn er 16.300 aanvragen ingediend; 80% van de aanvragen is toen gehonoreerd.

4.2.2 Controle

Overtredingen

Bij regelovertreding gaat het in het algemeen om een overtreding van de inlichtingenplicht. In 2010 heeft UWV bijna 34.000 overtredingen geconstateerd, iets meer dan in 2009. In 80% van de gevallen was sprake van financiële benadeling van UWV. Bij 99% van de geconstateerde overtredingen is een sanctie opgelegd in de vorm van een korting op de uitkering of een boete. Het getraceerde schadebedrag was €49,5 miljoen, iets hoger dan in 2009. Toen bedroeg dit €49,1 miljoen.

UWV heeft op uitgebreide schaal controles uitgevoerd: 55.000 telefooncontacten, 6.500 controles op de werkplek bij werkgevers en 10.000 huisbezoeken. Als daarbij 121.000 controles op basis van bestandvergelijking worden opgeteld, komt het totaal uit op een kleine 200.000 controlemomenten. Hiernaast vinden ook in de front office van UWV tal van controles plaats bijvoorbeeld door verzekeringsartsen, werkcoaches of arbeidsdeskundigen.

Interventieteams

In de in 2010 afgesloten projecten hebben de landelijke interventieteams 1.330 werkplekcontroles uitgevoerd. Hierbij zijn 9.335 personen gecontroleerd. In 552 gevallen is nader onderzoek uitgevoerd. In 257 gevallen is fraude vastgesteld. Er zijn nog 62 gevallen in onderzoek. Het geschatte benadelingsbedrag aan fraude met uitkeringen van UWV is circa €2 miljoen (inclusief de boete).

Deeltijd-WW

Op verzoek van het Ministerie van SZW zijn de controles in het kader van de deeltijd-WW in 2010 gecontinueerd. Hiertoe zijn 1.754 werkgevers bezocht en 5.472 werknemers geïnterviewd. UWV heeft in 2010 meldingen van mogelijk misbruik ontvangen. Bedrijven zijn door UWV naar aanleiding van deze signalen bezocht. UWV heeft tijdens de werkplekcontroles geen misbruik of oneigenlijk gebruik van de regeling geconstateerd.

Uitbouw klant- en risicoprofielen

Voor de verbetering van het UWV risicomanagement en de modellen voor 'profiling' van potentiële regelovertraders, heeft UWV vanuit het Handhavingsprogramma in de periode 2007-2010 aanvullende middelen tot haar beschikking gekregen. Dit budget is aangewend om een traject in gang te zetten voor de professionalisering van de ondersteunende ICT middelen voor risicoanalyses van UWV. In het verlengde daarvan heeft UWV in samenwerking met de Vrije Universiteit van Amsterdam een eigen masterclass ontwikkeld ten behoeve van de opleiding van de risicoanalisten en gegevensspecialisten.

Verder is ook een aantal studies en onderzoeken uitgevoerd. Zo zijn twee verdiepingsonderzoeken verricht naar de nalevingniveaus van de re-integratieplichten onder WW-gerechtigden. Ook hebben diepte-interviews met werkcoaches plaatsgevonden. Er is een studie gedaan naar de motieven achter witte fraude. Daarnaast is een aantal verkennende analyses uitgevoerd om omvang en impact in beeld te krijgen van verschillende veronderstelde vormen van overtreding zoals:

- overige inkomsten uit arbeid
- kinderopvang
- werkloosheid in combinatie met ambachtelijke beroepen
- gastouders met een UWV-uitkering.

Voorts zijn nieuwe bestandsvergelijkingen opgezet met de Belastingdienst, de SVB en UWV Gegevensdiensten, bijvoorbeeld om fraude met de TW te detecteren. In 2010 zijn hiertoe 1382 huisbezoeken uitgevoerd, waarbij in 837 gevallen regelovertreding is geconstateerd met een totale terugvordering (inclusief boete) van ruim €5 miljoen. Omdat niet in alle gevallen sprake is van verwijtbaar gedrag, is besloten om ook in het kader van de campagne 'Weet hoe het zit' extra aandacht te schenken aan de regels rondom een TW-uitkering. Zo is er een speciale, laagdrempelige uitleg ontwikkeld en verstuurd, en zijn de betaalspecificaties vereenvoudigd.

Ter verbetering van het rendement van witte-fraude-onderzoeken is onderzocht op welke wijze de vroegere signalen uit de Gemeenschappelijke Verwijsindex kunnen worden omgevormd naar signalen op basis van gegevens uit de UWV-polisadministratie. Hiertoe zijn verschillende pilots uitgevoerd die de specificaties hebben opgeleverd voor een verbeterde selectiemethodiek van witte fraude signalen. Er wordt inmiddels met deze methodiek gewerkt.

Tot slot is nagegaan of het mogelijk is om risicovolle WW-aanvragers te onderscheiden door het geautomatiseerd toepassen van een selectieprofiel en op die wijze de werkcoach te attenderen of een inspecteur in te zetten.

Deze bevindingen worden meegenomen in het verandertraject naar e-dienstverlening en het redesign van het UWV Werkbedrijf.

4.2.3 Afdoening

In 96 gevallen heeft UWV een proces-verbaal ingediend bij het Openbaar Ministerie. Daarnaast zijn 56 processen-verbaal ingediend die voortkomen uit themagericht onderzoek naar “nep-dienstverbanden”, bedoeld om arbeidsverleden op te bouwen en een uitkering te claimen. Het schadebedrag daarvan is €0,7 miljoen. Het totaal aantal processen-verbaal is lager dan de vooraf ingeschatte 200. Dit is vooral het gevolg van het verminderen van de onderzoeken naar startende zelfstandigen op grond van de eerdere bevindingen van de Nationale Ombudsman.

Herziening terugvorderingen of boetes zzp'ers

Uitkeringsgerechtigden die als zelfstandige zonder personeel (zzp'er) aan de slag willen gaan, mogen dat doen met behoud van uitkering. De starter moet dan wel aan UWV opgeven hoeveel uur hij werkzaam is als zelfstandige; de hoogte van den WW-uitkering wordt dan naar verhouding verminderd. Sinds 1 juli 2006 kan in plaats van voor urenkorting gekozen worden voor inkomstenaf trek. Een zelfstandige komt in aanmerking voor zelfstandigenaf trek van de Belastingdienst als hij meer dan 1.225 uur per jaar werkzaam is als zelfstandige.

In februari 2010 verscheen een rapport van de Nationale Ombudsman met kritische opmerkingen over de voorlichting die UWV in 2004 en 2005 heeft gegeven over welke uren als gewerkte uren moeten worden opgegeven. In vervolg hierop heeft de Minister van SZW aan de Tweede Kamer toegezegd dat iedereen die vóór 2007 is geconfronteerd met een terugvordering of boete omdat hij te weinig gewerkte uren heeft opgegeven, de mogelijkheid krijgt een herzieningsverzoek in te dienen. De herbeoordelingen worden uitgevoerd door een apart projectteam, samengesteld uit juristen en handhavingdeskundigen. De heer Vreeman beoordeelt als onafhankelijke derde of hij zich kan vinden in door UWV voorgenomen besluiten (en heeft vetorecht). UWV rapporteert over deze kwestie tweemaandelijks aan de Minister van SZW.

Eventuele bezwaren tegen deze beslissingen worden beoordeeld door de commissie Asscher-Vonk die bestaat uit van UWV onafhankelijke juristen.

In 2010 zijn ruim 3.000 klanten benaderd, die in de jaren 2004 tot en met 2006 een terugvorderings- en/of boetebeslissing of waarschuwing hebben ontvangen. Er hebben 1.870 klanten gereageerd. Tot eind 2010 zijn 1.712 zaken beoordeeld. Het totaal aantal dossiers dat volledig is afgerond, bedraagt 1.383. Hiervan zijn 671 toewijzingen en 712 afwijzingen. Het project wordt in 2011 afgerond.

4.3 Sociale Verzekeringsbank

Het doel van het handhavingsbeleid van de SVB is het zo effectief en efficiënt mogelijk vergroten van de rechtmatigheid van de uitkeringen die de SVB betaalt 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.

4.3.1 Preventie

Preventie betreft de advisering van de wetgever over handhavingaspecten van wetgeving, de voorlichting van klanten omtrent hun plichten en de fraudealertheid van de medewerkers.

Advisering

Het voorkomen van onrechtmatigheden begint bij het zorg dragen voor handhaafbare wetgeving. Wanneer nieuwe of gewijzigde wetgeving wordt voorbereid, krijgt de SVB in een uitvoeringstoets de gelegenheid te wijzen op de handhavingaspecten daarvan. In 2010 is dit gedaan bij 4 van 17 uitgebrachte uitvoeringstoetsen, namelijk:

- * Uitvoeringsbesluit koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen
- * Algemeen inkomensbesluit sociale zekerheidswetten
- * Basisregistratie personen
- * Kinderbijslag en Kindgebonden budget: woonlandbeginsel en ge moedsbezwaarden

Voorlichting

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

Fraudealertheid

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 fraudealertheid van haar medewerkers. Op de vestigingen van de SVB krijgen de medewerkers regelmatig uitleg van de sociaal rechercheurs die de resultaten van fraudeonderzoeken terugkoppelen naar de medewerker die het fraudesignaal heeft gegeven.

4.3.2 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 4.2 Misbruikrisico's

| | Uitkeringslast | 3% uitkeringslast | Misbruikrisico | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 |
|-----|----------------|-------------------|----------------|------|------|------|------|
| | mln € | mln € | mln € | % | % | % | % |
| AOW | 28.674 | 860 | 104 | 0,36 | 0,34 | 0,34 | 0,34 |
| Anw | 1.013 | 30 | 13 | 1,25 | 1,22 | 1,22 | 1,20 |
| AKW | 3.370 | 101 | 8 | 0,23 | 0,19 | 0,17 | 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 door SZW geformuleerde doelstelling per wet is minimaal 60% bekendheid. 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 een bandbreedte van circa 10% is er tussen opvolgende jaren geen sprake van een significante schommeling. De doelstelling van 60% bekendheid wordt ruimschoots behaald.

Tabel 4.3 Percentage bekendheid met plichten

| | | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 |
|-----|--------------|------|------|------|------|
| AOW | samenwonen | 75 | 82 | 80 | 88 |
| | inkomen | 79 | 74 | 81 | 81 |
| Anw | samenwonen | 85 | 92 | 85 | 92 |
| | inkomen | 94 | 95 | 93 | 96 |
| AKW | inkomen kind | 91 | 86 | 91 | 97 |
| | studie | 74 | 74 | 84 | 77 |

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 middels selecte en aselechte steekproeven. Bij deze steekproeven wordt onaangekondigd een huisbezoek verricht. Er is sprake van een zeer lichte daling van sancties en terugvorderingen ten opzichte van 2009. Hieronder zijn de resultaten van alle controles op leefvorm.

Tabel 4.4 Controle op leefvorm AOW/Anw

| Wet | Populatie aantal | Sanctie | | Teruggevorderd | | |
|------|---------------------|---------|------|----------------|------|-----------|
| | | aantal | % | aantal | % | € |
| AOW | 2.881.335 | 1.445 | 0,05 | 641 | 0,02 | 1.871.902 |
| Anw | 98.359 | 153 | 0,16 | 86 | 0,09 | 284.673 |
| 2010 | 2.979.694 | 1.598 | 0,05 | 727 | 0,02 | 2.156.575 |
| 2009 | 2.919.361 | 1.673 | 0,06 | 790 | 0,03 | 2.292.256 |
| 2008 | 2.849.688 | 1.798 | 0,06 | 834 | 0,03 | 2.262.840 |
| 2007 | 2.787.830 | 1.933 | 0,07 | 899 | 0,03 | 2.114.416 |

Controles op inkomen

De SVB controleert op inkomen in de eerste instantie 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. Hieronder zijn de resultaten van alle controles op inkomen weergegeven. Opvallend is de stijging van het bedrag aan terugvorderingen van €4.884.993 in 2009 naar €7.197.573 in 2010. De stijging is veroorzaakt door een toename in een klein aantal hoge terugvorderingen. Dit zijn 205 terugvorderingen tussen de €10.000 en €67.000.

Tabel 4.5 Controle op inkomen AOW/Anw

| Wet | Populatie | Sanctie | | Teruggevorderd | | |
|------|-----------|---------|------|----------------|------|-----------|
| | aantal | aantal | % | aantal | % | € |
| AOW | 291.379 | 1.924 | 0,66 | 1.429 | 0,49 | 5.529.003 |
| Anw | 79.695 | 945 | 1,19 | 650 | 0,82 | 1.668.571 |
| 2010 | 371.074 | 2.869 | 0,77 | 2.079 | 0,56 | 7.197.573 |
| 2009 | 369.569 | 2.456 | 0,66 | 1.738 | 0,47 | 4.884.993 |
| 2008 | 384.479 | 2.481 | 0,65 | 1.774 | 0,46 | 4.163.096 |
| 2007 | 387.878 | 2.573 | 0,66 | 1.772 | 0,46 | 3.303.667 |

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 belangrijke daling tot gevolg gehad in het aantal sancties. De populatie in onderstaande tabel betreft het aantal huishoudens dat kinderbijslag ontving.

Tabel 4.6 Controle AKW

| | Populatie | Sanctie | | Teruggevorderd | | |
|------|-----------|---------|------|----------------|------|-----------|
| | aantal | aantal | % | aantal | % | € |
| 2010 | 1.941.737 | 29.825 | 1,54 | 4.726 | 0,24 | 2.523.701 |
| 2009 | 1.942.810 | 29.986 | 1,54 | 5.016 | 0,26 | 2.691.929 |
| 2008 | 1.940.402 | 34.168 | 1,76 | 4.704 | 0,24 | 2.287.906 |
| 2007 | 1.939.228 | 34.214 | 1,76 | 4.822 | 0,25 | 2.397.147 |

4.3.3 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.

Tabel 4.7 Sancties

| | AOW | | Anw | | AKW | | Totaal | |
|------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|
| | Aantal | Bedrag* | Aantal | Bedrag* | Aantal | Bedrag* | Aantal | Bedrag* |
| 2010 | 4.853 | 694 | 1.340 | 161 | 29.825 | 592 | 36.018 | 1.447 |
| 2009 | 4.155 | 533 | 1.286 | 164 | 29.986 | 669 | 35.427 | 1.366 |
| 2008 | 4.732 | 418 | 1.379 | 143 | 34.168 | 631 | 40.279 | 1.192 |
| 2007 | 5.390 | 371 | 1.567 | 110 | 34.214 | 613 | 41.171 | 1.094 |

* 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. De terugvorderingen in de tabel hieronder zijn de terugvorderingen waarbij tevens een sanctie is opgelegd wegens niet-naleving van verplichtingen.

Tabel 4.8 Terugvorderingen

| | AOW | | Anw | | AKW | | Totaal | |
|------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|
| | Aantal | Bedrag* | Aantal | Bedrag* | Aantal | Bedrag* | Aantal | Bedrag* |
| 2010 | 2.182 | 7.676 | 806 | 2.298 | 4.726 | 2.524 | 7.714 | 12.498 |
| 2009 | 1.861 | 4.951 | 740 | 2.376 | 4.975 | 2.693 | 7.576 | 10.019 |
| 2008 | 1.984 | 4.479 | 813 | 2.303 | 4.704 | 2.288 | 7.501 | 9.070 |
| 2007 | 2.065 | 3.937 | 868 | 1.901 | 4.822 | 2.397 | 7.755 | 8.235 |

* 1 = €1.000,-

Incassoratio

De incassoratio is een zogeheten kengetal waarover de SVB rapporteert aan het Ministerie van SZW. Dit betreft de mate waarin ingestelde terugvorderingen en opgelegde boeten daadwerkelijk werden geïncasseerd. In 2007 was het percentage incasso AKW 90,4. In 2008 was er een minimale stijging naar 91,2 en in 2009 een minimale daling naar 89,1. Het lagere percentage in 2010 ziet de SVB daarom niet als voorzetting van een dalende trend maar als een waarschijnlijk eenmalig lagere score. De SVB heeft hier daarom(nog) geen onderzoek naar gedaan.

Tabel 4.9 Percentage incasso

| | AOW | Anw | AKW |
|------|------|------|------|
| 2010 | 95,4 | 92,9 | 86,4 |
| 2009 | 95,4 | 91,4 | 89,1 |
| 2008 | 95,6 | 92,1 | 91,2 |
| 2007 | 95,4 | 92,1 | 90,4 |

Opsporing en aangifte van fraude

Er zijn twee kengetallen over fraudesignalen en aangiften en een prestatie-indicator met betrekking tot opsporing en aangifte van fraude.

Fraudesignalen

Een fraudesignaal is een signaal dat er mogelijk fraude is gepleegd. Deze signalen komen naar voren uit allerlei bronnen: interne handhavingsprocessen (controles), ad hoc signalen van burgers, instanties ("tips"), ad hoc signalen van medewerkers, gegevensuitwisselingen met GBA, de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs en UWV. Bij elk signaal wordt beoordeeld of er aanleiding is voor nader onderzoek. Het aantal onderzochte fraudesignalen is een kengetal waarmee de SVB verantwoording aflegt aan het Ministerie van SZW.

Tabel 4.10 Fraudesignalen

| | AOW | Anw | AKW | Totaal |
|------|-------|-------|-----|--------|
| 2010 | 3.918 | 967 | 917 | 5.802 |
| 2009 | 3.794 | 1.117 | 728 | 5.639 |
| 2008 | 3.338 | 961 | 448 | 4.747 |
| 2007 | 2.086 | 916 | 607 | 3.609 |

Aangiften

Het aantal aangiften is ook een kengetal. Dit zijn de gevallen van fraude met uitkeringen die de SVB bij het Openbaar Ministerie heeft aangegeven. In 2010 deed de SVB 113 keer aangifte in het kader van de AOW, Anw, AKW en 17 keer in het kader van andere regelingen, in totaal dus 130 keer.

De daling in het aantal aangiften vanaf 2007 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 in de Aanwijzing Sociale Zekerheidsfraude per 1 januari 2009 verhoogde aangiftegrens versterkte deze ontwikkeling.

Tabel 4.11 Aangiften

| | AOW | | Anw | | AKW | | Totaal | |
|------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|
| | Aantal | Bedrag* | Aantal | Bedrag* | Aantal | Bedrag* | Aantal | Bedrag* |
| 2010 | 29 | 357 | 74 | 2.523 | 10 | 133 | 113 | 3.013 |
| 2009 | 50 | 722 | 54 | 2.983 | 11 | 144 | 115 | 3.849 |
| 2008 | 221 | 2.368 | 124 | 2.821 | 11 | 62 | 356 | 5.251 |
| 2007 | 259 | 3.103 | 195 | 4.716 | 19 | 141 | 473 | 7.960 |

* 1 = €1.000,-

Afdoening

De mate van afdoening is een prestatie-indicator waarmee 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 geseponneerd heeft. Het percentage 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.

Tabel 4.12 Percentage afdoening

| 2010 | 2009 | 2008 | 2007 |
|------|------|------|------|
| 97 | 98 | 98 | 99 |

Nalevingsindicatoren

In samenwerking met het Ministerie van SZW 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 en Anw, en inkomen bij de Anw. De mate van naleving is hoog, zoals uit onderstaande tabel blijkt.

Tabel 4.13 Percentage naleving

| | 2010 | 2009 |
|----------------|------|------|
| AOW samenwonen | 99,6 | 99,3 |
| Anw samenwonen | 99,7 | 98,0 |
| Anw inkomen | 93,7 | 95,0 |

Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen

Per 1 januari 2010 heeft de SVB de wettelijke taak gekregen om de aanvullende bijstand (AIO) voor 65-plussers te verzorgen. De controle op de AIO is zoveel mogelijk hetzelfde als bij de AOW. Dat is mogelijk omdat de gegevens die voor handhaving van belang zijn, vaak dezelfde zijn als die voor de AOW. Ultimo 2011 waren er 38.484 AIO-huishoudens.

De AIO-resultaten van handhaving in 2010 zijn als volgt:

Tabel 4.14 Resultaten handhaving AIO

| | Aantal | Bedrag* |
|--|--------|---------|
| Sancties | 824 | 47 |
| Terugvorderingen waarbij een sanctie is opgelegd | 351 | 353 |
| Aangiften | 4 | 77 |

*1 = €1.000

4.4 Nalevingsniveaus Sociale Zekerheidswetgeving

Het eerste kengetal voor de sociale zekerheidsregelingen is de naleving van de plicht tot melding van inkomsten 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).

Nalevingsniveaus opgave inkomsten uit arbeid

Voor de WWB, WW, WIA, WAO en Anw zullen er in de begroting 2012 voor het derde jaar cijfers over de mate van naleving van de plicht tot het opgeven van de juiste inkomsten uit arbeid worden opgenomen.

Deze niveaus zijn gebaseerd op de werkelijk geconstateerde witte inkomensfraude en een inschatting van de omvang van zwarte inkomensfraude. Het eerste deel is afkomstig uit de administratie van de uitvoeringsorganisaties (gemeenten, UWV en SVB); het tweede deel is gebaseerd op de resultaten van een steekproef in de vorm van een internetenquête die door het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) is gehouden onder uitkeringsgerechtigden. Bij het bepalen van het nalevingsniveau wordt dus rekening gehouden met de geconstateerde fraude (uit de administraties) als met de niet-geconstateerde fraude (uit de enquête).

Het nalevingsniveau bedraagt 100% minus het geconstateerde percentage witte fraude minus het geschatte percentage zwarte fraude.

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.

Over heel 2010 levert deze formule de volgende nalevingsniveaus op:

Tabel 4.15 Kengetallen Naleving opgave inkomsten uit arbeid 2010

| Regeling | Nalevingsniveau | Witte fraude | Zwart werk |
|----------|-----------------|--------------|------------|
| WW | 90% | 3,55% | 6,88% |
| WAO/WIA | 96% | 0,35% | 3,52% |
| Anw | 94% | 0,90% | 5,44% |
| WWB | 93% | 2,82% | 4,64% |

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

Nalevingsniveaus melden samenwonen

De hoogte van de uitkering bij de WWB, AOW en Anw is mede afhankelijk van de leefsituatie van de betrokkene. De uitkeringsgerechtigde heeft de plicht om de uitvoeringsorganisatie van de eigen leefsituatie en mogelijke wijzigingen hierin op de hoogte te houden. Ook over de naleving van deze verplichting zullen er in de begroting 2012 voor het derde jaar kengetallen worden opgenomen.

In tegenstelling tot de methode om tot kengetallen over de naleving van de opgave inkomsten te komen, is de methode om de naleving van de melding van de juiste leefvorm te bepalen nog niet uitontwikkeld.

Zowel bij de WWB, de AOW en de Anw bedraagt het over 2010 berekende nalevingsniveau van de plicht tot het melden van de juiste leefvorm 99%. Maar zoals opgemerkt valt er nog wel het één en ander af te dingen op de berekeningswijze. Dit is dan ook de reden dat er momenteel een extern onderzoek loopt naar alternatieve meetmethoden om tot betrouwbaardere cijfers te komen. Gezien het feit dat er dus nog verder gewerkt wordt aan de ontwikkeling van deze kengetallen, is ervoor gekozen om in de komende begroting van 2012 geen streefwaarden op te nemen. Dit in tegenstelling tot de verplichting opgave inkomsten uit arbeid, waar wel streefwaarden voor zullen worden opgenomen in de begroting 2012.

4.5 Samenvattende conclusie

In de periode 2007 tot en met 2010 heeft UWV, in lijn met het Handhavingsprogramma, meer nadruk gelegd op preventieve handhaving, zonder daarbij het belang van repressief optreden uit het oog te verliezen.

Bestaande wetten en regels zijn uitgebreid gescreend op aspecten van handhaafbaarheid en naleefbaarheid. Medewerkers in de front office hebben trainingen gevolgd om vroegtijdig overtredingen te kunnen signaleren en waar mogelijk voor te zijn.

De bekendheid van plichten onder uitkeringsgerechtigden heeft in de hele periode op een hoog peil gelegen, en is op sommige onderdelen zelfs nog verbeterd, mede door de intensieve deelname aan de campagne "Weet hoe het zit".

Op het terrein van de repressieve handhaving heeft zich in de periode 2007 tot en met 2010 een belangrijke verschuiving voorgedaan, van een strafrechtelijke naar een bestuursrechtelijke fraudeaanpak.

De controlebeleving onder klanten, dat wil zeggen de inschatting dat ze gecontroleerd worden, is in 2007 tot en met 2010 toegenomen. Dit is mede te danken aan de consequente wijze waarop UWV een breed scala aan controle-instrumenten inzet. Bovendien heeft de beschikbaarstelling van crisisbudget ertoe geleid dat het aantal controles heeft mee kunnen meelopen met het toegenomen WW-volume als gevolg van de economische crisis. Ook voor de deeltijd-WW zijn risicogerichte controles uitgevoerd. Hierdoor heeft UWV de controlebeleving onder klanten op peil kunnen houden en zelfs licht kunnen verbeteren.

Peilingen wijzen uit dat klanten tevreden zijn met de manier waarop UWV hen controleert.

In samenwerking met het Ministerie van SZW 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 en Anw, en inkomen bij de Anw. De mate van naleving is hoog.

Om te bereiken dat de klanten van de SVB zich aan hun plichten houden, is het nodig dat zij hun verplichtingen kennen. De SVB informeert haar klanten in brochures en formulieren over de verplichtingen.

De SVB geeft structureel aandacht aan het bevorderen van de fraudealertheid van haar medewerkers. Op de vestigingen van de SVB krijgen de medewerkers regelmatig uitleg van de sociaal rechercheurs die de resultaten van fraudeonderzoeken terugkoppelen naar de medewerker die het fraudesignaal heeft gegeven.

De ontwikkeling in het beroep op de sociale verzekeringen is in de achterliggende periode 2007-2010 sterk veranderd. De economische crisis had vooral gevolgen voor de werkloosheid, het beroep op de Wajong vertoonde een onverwachte toename en de eerste effecten van de vergrijzing werden zichtbaar in het AOW-volume.

Verhoogde instroom vereist bij uitstek fraudealertheid met behulp van risicoprofielen en gegevensuitwisseling, om van meet af aan een goede controle aan de poort te kunnen garanderen. Naast het belang van rechtmatig uitkeringsbeleid, is verdere verbreding van kennis van het bestand en van kenmerken van fraudeurs onontbeerlijk om de uitgaven voor sociale zekerheid te beperken tot die groep die daar ook werkelijk recht op heeft.

De resultaten over 2010 laten zien dat de maatregelen uit het Handhavingsprogramma 2007-2010 naast een meer nadrukkelijke inzet op preventief beleid een meer gerichte aanpak mogelijk maken van controle en consequente oplegging van sancties. Met de stroomlijning van de voorlichting over uitkeringsverplichtingen in de voorlichtingscampagne "Weet hoe het zit" is, zoals ook blijkt uit de evaluatie van campagne (zie hoofdstuk 7) de aandacht voor de naleving van uitkeringsplichten toegenomen. De vrijwel over de hele linie gemeten hoge nalevingniveaus bevestigen het belang van een gericht controle- en sanctiebeleid. De grootste benadeling van de fondsen wordt immers veelal veroorzaakt door een kleinere groep hardnekkige fraudeurs. Dit blijkt uit de resultaten van het onderzoek "Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid" dat samen met de Integrale Rapportage Handhaving 2008 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Hiermee wordt tevens het belang onderstreept van voortgaande analyse van risicogroepen in combinatie met professionalisering van handhavingsmedewerkers en de verruimde mogelijkheden tot gegevensuitwisseling.

5. Activerende bijstandsverlening

5.1 Inleiding

Uitkeringsgerechtigden moeten zo snel mogelijk blijvend zelfstandig kunnen voorzien in de kosten van hun bestaan. De Wet werk en bijstand (WWB) richt zich daarom op het aanbieden van ondersteuning bij arbeidsinschakeling door middel van re-integratie en participatie. Het uitgangspunt is immers werk boven inkomen. Als dat echter niet direct lukt en er zijn geen andere voorliggende voorzieningen, dan kan onder bepaalde voorwaarden door gemeenten een bijstandsuitkering worden verleend. De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten voeren daartoe de WWB uit. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB en de financiering van de WWB.

Het stelsel van sociale zekerheid kan alleen in stand gehouden worden indien daarvoor een breed draagvlak in de politiek en samenleving is. Dit stelsel draagt immers in belangrijke mate bij 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 werkelijk recht op hebben. Handhaving draagt daar toe bij. Handhaving omvat alle handelingen die er toe doen om de naleving te bevorderen en is in alle facetten een onderdeel van de integrale dienstverlening in het domein van werk en inkomen. Zo moet dus ook fraude voorkomen, bestreden en ontmoedigd worden. 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.

5.2 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” van oktober 2005 naar de resultaten van de subsidieregeling Hoogwaardig handhaven is de structurele borging en verankering onder de naam “programmatisch handhaven” in het Handhavingsprogramma 2007-2010 tot centraal speerpunt benoemd.

Een vervolg op de implementatie van het concept hoogwaardig handhaven is opgenomen 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 door de gemeentelijke uitvoering voornamelijk projectmatig werd uitgevoerd en dat programmatisch handhaven onderdeel wordt van de ge-

meentelijke beleid- en uitvoeringscyclus. Programmatisch handhaven is gebaseerd op de vier eerder genoemde visie-elementen van het concept hoogwaardig handhaven. Om programmatisch handhaven en de 4 handhavingsthema'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 de Vereniging Nederlandse Gemeenten (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. Voor de stand van zaken wordt verwezen naar de bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer van 27 april 2011 "Samen aan de slag. Tweede evaluatieronde Bestuurlijk Akkoord Participatie" (Kamerstuk 2010-2011, 26448, nr. 462, Tweede Kamer).

5.2.1 Borgen en doorontwikkelen concept Hoogwaardig Handhaven

Borgen en doorontwikkelen concept Hoogwaardig Handhaven en doorontwikkelen instrumenten hoogwaardig handhaven

Voor het bevorderen van de borging programmatisch handhaven zijn sinds 2007 de accountfunctionarissen ondergebracht bij de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF), die ondersteuning bieden aan gemeenten bij het verankeren en borgen van het concept programmatisch handhaven. Om gemeenten te ondersteunen bij het verankeren en borgen van programmatisch handhaven in de gemeentelijke beleid- en uitvoeringspraktijk is voor de programmaperiode 2007-2010 eenmalig 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 werd geborgd dat ook de kleinere gemeenten in beginsel over een voldoende substantieel bedrag konden beschikken om het beoogde beleidsdoel te kunnen realiseren. Met de extra middelen werd primair beoogd dat de implementatie van het concept hoogwaardig handhaven een regulier onderdeel zou worden 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 (Kamerstuk 2008-2009, 30545, nr. 66, 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. In het herhalingsonderzoek, de 1-meting, "Borging in beweging: stand van zaken hoogwaardig handhaven WWB 2010" komen de onderzoekers tot de conclusie dat programmatisch handhaven eind 2009-begin 2010 verder is verankerd in de gemeentelijke beleidscyclus ten opzichte van het jaar 2007. Het onderzoek is tegelijkertijd met de Integrale Rapportage Handhaving 2009 aan de Tweede Kamer aangeboden. De verkregen inzichten zijn vertaald naar concrete aanbevelingen voor de gemeentelijke uitvoering. De aanbevelingen hebben met name betrekking op:

- Verbetering van de faciliteiten van de medewerkers
- Het verder ontwikkelen van handhavingsinstrumenten, zoals informatiegestuurd handhaven

- Het uitbouwen van de samenwerking in de SUWI-keten, bijvoorbeeld op de Werkpleinen
- Het bevorderen van prioriteit voor het onderwerp handhaving bij gemeenten middels de actie agenda handhaving.

De aanbevelingen uit het onderzoek zijn meegenomen in het Handhavingprogramma 2011-2014. Om de verkregen inzichten en aanbevelingen onder de aandacht van de uitvoering te brengen, is het rapport in tweevoud aan alle gemeenten aangeboden. Ook is het onderzoeksrapport geplaatst op het Gemeenteloket en de website van de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF), het Kenniscentrum Handhaving en Naleving.net.

5.2.2 Informatiegestuurd Handhaven

In 2007 is de pilot Trajectcontrole Werk en Inkomen bij de gemeente Utrecht gestart. Deze pilot was erop 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 zijn in 2009 scorekaarten ten behoeve van risicosturing geïmplementeerd. Het jaar 2009 heeft dan ook in het teken gestaan van het toepassen van de scorekaarten en de doorontwikkeling van de risicomodellen. De risicoscore kent een indeling, aflopend in ernst (rood, oranje, groen) in drie risicogroepen. Hoe hoger de risicoscore, hoe intensiever de controle zal zijn.

In 2010 is op basis van analyses een verbeterslag in de modellen, die in Utrecht zijn gebruikt, gemaakt. Deze verbeterslag heeft geleid tot het toevoegen van andere indicatoren. Tevens is bij een drietal gemeenten (Dordrecht, Groningen en Zwolle) een pilot gestart om de verbeterde werkwijze te testen. Er zijn ruim 600 onderzoeken uitgevoerd. De resultaten van deze controles, waarbij de selectie van dossiers tot stand is gekomen door middel van het gebruik van de scorekaart beheer, hebben aangetoond dat er meer fraude is geconstateerd dan uit de resultaten van de themacontroles die zijn gericht op een variabele bijvoorbeeld energieverbruik. In 2011 zullen de drie gemeenten naast de Scorekaart Beheer (gericht op zittend bestand) ook de Scorekaart Aanvraag (gericht op nieuwe aanvragen) gaan gebruiken. De gemeenten investeren in samenwerking met de SIOD in het verbeteren van de risico-indicatoren.

Uit de resultaten van een in 2010 door de RCF's gehouden enquête is gebleken dat veel gemeenten zoeken naar effectieve instrumenten met betrekking tot informatiegestuurd handhaven. Bestaande instrumenten worden vanwege het statische karakter minder geschikt gevonden. Gemeenten slagen er wel in het algemeen in om structureel risico's en kansen bij nieuwe klanten inzichtelijk te maken; analyses op het lopende bestand zijn meestal thematisch of projectmatig van aard. Een dynamisch en continue beeld van het zittend klantenbestand blijkt thans nog niet te vormen zijn, omdat de daartoe noodzakelijke verzameling van gegevens ontbreekt. Op basis van deze enquêteresultaten heeft het RCF Kenniscentrum Handhaving geïnvesteerd in de ontwikkeling van nieuwe producten. In het Kenniscentrum Handhaving adviseren en ondersteunen de RCF's gemeenten over de mogelijkheden van informatiegestuurd handhaven.

Het Diagnose- Plan- en Sturingsinstrument (DPS-matrix) is een vernieuwende webbased ICT-applicatie dat (hoge of lage) risico's op regelovertreding en kansen op uitstroom in kaart brengt. De resultaten hebben ervoor gezorgd dat er tot nu ruim 30 gemeenten met de DPS-matrix aan de slag zijn gegaan. Voor het zittende bestand loopt een proef bij 7 gemeenten met het analyse-instrument ALERT. Alert is een analyse-instrument dat in ontwikkeling is en gericht is op middelgrote en grote gemeenten. Het gebruik van dit instrument voorziet in de behoefte aan een dynamisch en continue beeld op het zittende bestand. Verder hebben de RCF's meegewerkt aan de brochure Analysegestuurde Dienstverlening welke door het onderzoeks-

bureau TNO in opdracht van het ministerie van BZK is opgesteld. De handreiking bevat praktische handvatten voor de invoering van analysegestuurde dienstverlening bij gemeenten inclusief best practices. Door vooraf beter in te schatten of burgers tijdig en juiste informatie aanleveren, die relevant is voor de hoogte en/of rechtmatigheid van de uitkering, is die controle niet altijd meer nodig. Gemeenten kunnen deze cliënten dan ook belonen met minder controle. Controles vinden alleen nog plaats bij cliënten van wie verwacht wordt dat het aanleveren van informatie niet tijdig of fout gebeurt of bij wie het risico op fraude hoog is.

5.2.3 Borgen concept Programmatisch Handhaven

Sinds 2007 ondersteunen de accountfunctionarissen van de RCF's gemeenten bij de borging van programmatisch handhaven. De nadruk lag op advisering over de inpassing van programmatisch handhaven in reguliere werkprocessen. In 2010 is de nadruk komen te liggen op planning en control. Zo is de zogeheten actiegerichte agenda opgesteld. Op basis van deze agenda helpen de RCF's gemeenten prioriteiten te stellen binnen de wijze van handhaven. De agenda wordt aan alle gemeenten aangeboden.

Naar schatting van de RCF's werkt 87 % van alle gemeenten met het concept programmatisch handhaven; 86% van alle gemeenten wordt ondersteund door de RCF's. Daarbij gaat het om onder andere informatieverstrekking en projectbegeleiding bij het toepassen van handhavingsmethoden en -instrumenten.

Uit de resultaten van het onderzoek 'Borging in beweging' dat in opdracht van Met ministerie van SZW is uitgevoerd blijkt dat de gemeenten de eenmalig additionele gelden (in totaal €36 miljoen voor de periode 2007-2010) ook daadwerkelijk hebben aangewend voor de implementatie van het concept Hoogwaardig Handhaven in de gemeentelijke beleids- en plancycclus.

Verder is geconstateerd dat beoogde resultaten van handhavingsinspanningen van gemeenten onvoldoende SMART zijn geformuleerd. Om die reden zijn de RCF's het project "Effectmeting" gestart dat zich in eerste instantie richt op de interventieprojecten. Zie ook hoofdstuk 7. Dit instrument biedt ook de mogelijkheid om beter te beoordelen in welke mate de advisering en ondersteuning door de RCF's aan gemeenten resultaten oplevert.

5.2.4 Communicatie

Nalevingscommunicatieplan

Nalevingscommunicatie is een middel om nalevingsgedrag doelbewust positief te beïnvloeden. Het in 2010 afgesloten regionale project nalevingscommunicatie heeft geleid tot inzichten over effecten van communicatie op mensen met een uitkering. Het doel van dit project is dat gemeenten het beleidsinstrument communicatie optimaal (kunnen) gebruiken bij de uitvoering van de WWB. Gemeenten hebben aangegeven behoefte te hebben aan een integrale communicatieaanpak, ter aansluiting op de gemeentelijke handhavingstaken. Om gemeenten hierbij te ondersteunen zijn er communicatieplannen opgesteld en modellen van communicatiemiddelen ontwikkeld. Op basis van het eindrapport is een handreiking vastgesteld voor de uitwerking van de projectaanbevelingen binnen gemeenten. Ook is er een stappenplan gemaakt aan de hand waarvan gemeenten zelf aan slag kunnen om de communicatie te verbeteren. Hierover zijn in 2011 concrete afspraken gemaakt. Verder worden gemeenten middels de site www.weethoehetzit.nl van de landelijke campagne "Voorkom problemen, weer hoe het zit", ondersteund in pilots om campagne te voeren. Daarnaast is er voor alle gemeenten een online tool beschikbaar gesteld, waar zij het landelijke campagneverhaal kunnen downloaden en kunnen aanpassen aan hun eigen wensen.

5.2.5 RCF Kenniscentrum Handhaving

In 2009 is de naam Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding gewijzigd in RCF Kenniscentrum Handhaving. Dit Kenniscentrum Handhaving 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 website is in 2010 gemigreerd naar Naleving.net. De cijfers over 2010 met betrekking tot het aantal bezoeken aan de RCF-website, de helpdesk en de kennisbank zijn niet te vergelijken met die over 2009, omdat in 2010 de migratie heeft plaats gevonden.

In het Handhavingprogramma 2011-2014 is opgenomen dat het de inzet is om de RCF's te blijven ondersteunen en bovendien ruimte te bieden om de RCF's uit te bouwen tot een kenniscentrum handhaving dat gemeenten actief benadert en waarop gemeenten een beroep kunnen doen. De RCF's zullen gemeenten ondersteunen bij de uitvoering van landelijke communicatiethema's binnen de specifieke setting van de gemeente. In het bijzonder de verbinding tussen beleid en communicatie zal aandacht krijgen. De verworven expertise op het vlak van nalevingscommunicatie en dienstverlening zal in de loop van 2011 worden geborgd in het Landelijk Kenniscentrum Handhaving (LKC), dat in de tweede helft van 2011 zal worden ingericht.

5.2.6 Signaleren en opsporen van zwart werk

In 2008 is de pilot Zwart Werk Witten bij de gemeente Utrecht gestart; dit project is in december 2009 afgerond. Er is onderzocht door middel van welke nieuwe of verbeterde detectiemethodieken de pakkans van zwartwerkende bijstandsgerechtigden vergroot kan worden. Het project heeft geleid tot een beschrijving van 6 detectiemethodieken. Er zijn 494 onderzoeken verricht. Dit heeft geleid tot het beëindigen van 118 uitkeringen en een terugvorderingsbedrag van ruim €800.000. 45% van deze beëindigingen zijn gerealiseerd door de methodiek partieel werk en het terugvorderingsbedrag is met name met behulp van de methodiek internet rechercheren gerealiseerd. Uit de methodiek 'partieel werk' kan blijken dat de partieel werker bewezen heeft te beschikken over competenties om in beginsel duurzaam uit de uitkering te komen.

Een andere methodiek 'Onderzoek op internet' richt zich op het detecteren van diensten en dienstverlening van uitkeringsgerechtigden. De commissie Handhaving van Divosa heeft in het kader van het programma "Vernieuwende Handhaving 2009" het project Zwart Werk Witten 2008/2009 voorgedragen voor een landelijke doorontwikkeling. De voornoemde methodieken zijn beschreven in protocollen en werkinstructies en worden door diverse gemeenten toegepast (zoals Groningen en Tiel). Deze zijn vanaf 2011 voor alle gemeenten toegankelijk en beschikbaar via het LKC.

5.2.7 Commissie Handhaving

Begin 2008 heeft Divosa de commissie Handhaving ingesteld als adviesorgaan en kennisplatform handhaving. De leden komen uit de gemeentelijke sociale diensten. Ook zijn UWV, SVB, SIOD, het Landelijk Contact Sociale Recherche, RCF's, VNG en het Ministerie van SZW agendaleden. Het is de commissie gelukt om in 2010 handhaving stevig op de agenda van gemeenten te houden. De commissie Handhaving heeft onder andere gepubliceerd in tijdschriften als Sprank, op de website van Divosa en workshops georganiseerd op de SZW-dagen en het Divosa-congres.

Verder heeft de commissie aandacht besteed aan identiteitsfraude, de ethiek van sociaal re-chercheren, het gebruik van SUWI-net en de dienstverlening van de SIOD aan gemeenten. Ook heeft de commissie in het najaar van 2010 een start gemaakt met het ontwikkelen van een gemeenschappelijke set van handhavingsindicatoren voor gemeenten

5.3 Samenvattende conclusie

Het Handhavingsprogramma 2007-2010 was met betrekking tot de gemeentelijke uitvoering van de WWB in hoofdzaak gericht op het borgen en verankeren van handhaving in de gemeentelijke uitvoering. Daartoe zijn in het Handhavingsprogramma 2007-2010 diverse concrete maatregelen opgenomen en ook gerealiseerd.

De resultaten van het onderzoek “Borging in beweging: Stand van zaken hoogwaardig handhaven WWB 2010” onderbouwen de conclusie dat gemeenten met ondersteuning van het Ministerie van SZW erin zijn geslaagd om in de periode 2007-2010 handhaving op de kalender te houden en verder in de eigen organisatie te bestendigen. Ook de inspanningen van de commissie Handhaving van Divosa heeft een extra impuls en stimulans geleverd aan het gemeentelijk handhavingsbeleid. Niet onvermeld mag de ondersteuning van de RCF's en de accountfunctionarissen - in praktische zin - aan de gemeentelijke uitvoering blijven.

In het nieuwe Handhavingsprogramma 2011-2014 is opgenomen dat het Ministerie van SZW gemeenten nog op een aantal onderdelen wil ondersteunen. Op lange termijn is het uitgangspunt dat gemeenten zelfstandig in de benodigde ondersteuning op handhavingsterrein gaan voorzien.

5.4 Uitvoeringsprestaties gemeenten

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt sinds 1997 de door de gemeenten geregistreerde gegevens over bijstandsfraude ten behoeve van de bijstandsfraudestatistiek (BFS).

Aan de hand van kwaliteitsonderzoeken beoordeelt het CBS of de aangeleverde gemeentelijke gegevens aan de CBS-standaarden voldoen. Eind 2009 kwam het CBS tot de conclusie dat gemeenten niet in alle gevallen uitgaan van dezelfde selectie van fraude-onderzoeken die men hiervoor aan het CBS levert, waardoor geen betrouwbare eenduidige fraudestatistiek kan worden gepubliceerd. Informatie uit de BFS is daardoor sinds 2010 niet langer beschikbaar op de openbare site van het CBS (Statline).

Deze ontwikkeling is nauw verwant aan de ontwikkeling in de gemeentelijke handhavingspraktijk sinds de inwerkingtreding van de WWB: een toenemend aantal samenwerkingsverbanden, het verrichten van thema-onderzoeken, verschillende systemen van analysegestuurde controle en veranderingen in de automatiseringssystemen, werken waarschijnlijk ook onbedoeld door in de aanlevering van de geregistreerde bijstandsfraude. Eind 2010 is een traject gestart om de kwaliteit van de BFS te verbeteren. Voor de tussenliggende periode heeft het Ministerie van SZW, op basis van beschikbaar gestelde microbestanden bij het Centrum voor Beleidsstatistiek (onderdeel van het Centraal Bureau voor de Statistiek), zelf jaarcijfers samengesteld.

Tabel 5.1 bevat een weergave van de ontwikkeling van de door gemeenten geconstateerde en in de BFS geregistreerde bijstandsfraude sinds 2007. Bij de beoordeling van de cijfers over 2010 dient rekening gehouden te worden met de aanzienlijke groei van het bestandsvolume ten opzichte van 2009: van 316.000 naar 345.000 in 2010.

De groei van het totaal aantal geconstateerde fraudegevallen loopt parallel met de toename van het cliëntenbestand in 2010. De omvang van de fraudeconstatering blijkt stabiel: zowel in

2009 als in 2010 werd bij 3,2% van de uitkeringsgerechtigden een overtreding van de inlichtingenplicht vastgesteld.

Daarbij valt ook op dat, bezien naar type fraude, het merendeel een lichte daling laat zien, met uitzondering van woon- en partnerfraude die juist vaker voorkomt of beter wordt opgespoord. Uit de BFS weet het Ministerie van SZW dat inmiddels 77% van het bedrag aan openstaande verwijtbare vorderingen wordt veroorzaakt door 21% van het totaal aantal vorderingen, namelijk vorderingen vanaf €5000 en hoger. Uit deze cijfers kan worden afgeleid dat een kleinere groep fraudeurs verantwoordelijk is voor een belangrijk deel van de verwijtbare vorderingen. Hieronder wordt nader ingegaan op terugvordering van bijstand.

Tabel 5.1 Fraudecijfers gemeentelijke handhaving 2006-2010

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------|
| Informatie uit de BFS | | | | | | |
| A. Totaal fraudebedrag | 67,0 | 75,2 | 71,0 | 66,5 | 55,2 | 53,0 |
| Aantal fraudegevallen | 12.660 | 12.240 | 12.120 | 10.690 | 10.140 | 11.100 |
| Gemiddeld fraudebedrag | 5.292 | 6.144 | 5.853 | 6.221 | 5.440 | 4.775 |
| B. Totaalbedrag witte fraude | 12,7 | 9,6 | 10,2 | 9,6 | 7,8 | 7,1 |
| Aantal gevallen witte fraude | 4.740 | 3.440 | 3.300 | 3.170 | 3.400 | 3.280 |
| Gemiddeld bedrag witte fraude | 2.679 | 2.791 | 3.083 | 3.028 | 2.310 | 2.165 |
| C. Totaalbedrag zwarte fraude | 12,8 | 16,2 | 17,4 | 14,9 | 12,8 | 11,8 |
| Aantal gevallen zwarte fraude | 1.130 | 1.490 | 1.550 | 1.390 | 1.180 | 1.220 |
| Gemiddeld bedrag zwarte fraude | 11.327 | 10.872 | 11.226 | 10.719 | 11.180 | 9.672 |
| D. Totaalbedrag vermogensfraude | 12,8 | 18,0 | 13,0 | 12,1 | 10,8 | 8,4 |
| Aantal gevallen vermogensfraude | 870 | 1.110 | 940 | 700 | 750 | 760 |
| Gemiddeld bedrag vermogensfraude | 17.580 | 16.220 | 13.936 | 17.286 | 14.860 | 11.053 |
| E. Totaalbedrag woonfraude | 5,8 | 11,7 | 13,2 | 13,3 | 12,3 | 12,5 |
| Aantal gevallen woonfraude | 2.570 | 3.390 | 3.420 | 3.000 | 3.075 | 3.730 |
| Gemiddeld bedrag woonfraude | 3.230 | 3.450 | 3.860 | 4.433 | 4.075 | 3.351 |
| F. Totaalbedrag partnerfraude | 13,4 | 13,7 | 11,5 | 12,5 | 8,8 | 10,5 |
| Aantal gevallen partnerfraude | 960 | 910 | 910 | 830 | 590 | 590 |
| Gemiddeld bedrag partnerfraude | 13.960 | 15.050 | 12.637 | 15.060 | 15.175 | 17.797 |
| G. Anders/onbekend | | | | | | |
| bedrag fraude | 6,9 | 6,1 | 5,5 | 4,1 | 2,6 | 2,8 |
| aantal | 2.380 | 1.900 | 1.990 | 1.600 | 1.340 | 1.520 |
| gemiddeld bedrag | 2.900 | 3.210 | 2.760 | 2.560 | 2.000 | 1.842 |

bron: CBS/BFS

Terugvordering bijstand-Handreiking Terugvordering op Maat

Naar aanleiding van het onderzoek van Regioplan "Tot de laatste cent" over de gemeentelijke terugvordering van onverschuldigde bijstand, is in 2010 een handreiking voor gemeenten opgesteld, onder de titel Terugvordering op Maat (kortweg: TOM). De handreiking is gepubliceerd op het gemeenteloket. Deze handreiking is toegespitst op de door gemeenten geconstateerde knelpunten in de praktijk van de gemeentelijke terugvordering. Belangrijke knelpunten zijn het innen van verwijtbare vorderingen op cliënten met meervoudige schulden en wat betreft verwijtbare vorderingen ex-clieënten van wie de bijstandsuitkering is beëindigd vaak

moelijk te achterhalen. Het innen van vorderingen op cliënten is eenvoudiger doordat er maandelijks een klein bedrag (maximaal 10% beslagvrije voet) op de uitkering kan worden ingehouden, zij het dat dit vaak een jarenlange afbetaling betekent. De voorgestelde systematiek uit de handreiking Terugvordering op Maat betekent niet alleen een gedifferentieerde aanpak van de invordering, maar gaat ook in op de nodige afspraken binnen de organisatie om het oplopen van de hoogte van vorderingen zoveel mogelijk te voorkomen.

Ontwikkeling verwijtbare bijstandsvorderingen vanaf begin 2009 tot eind 2010

In de tabellen 5.2 en 5.3 is de ontwikkeling van het totaal aan gemeentelijke verwijtbare vorderingen weergegeven. Na een daling van het aantal openstaande vorderingen met ruim 10.000 in 2009 is dit aantal in 2010 met bijna 5000 verder afgenomen tot in totaal 111.670. De daling van het aantal vorderingen is te verklaren door het grote aandeel kleinere vorderingen: deze zijn over het algemeen eenvoudiger en in kortere tijd te innen en verdwijnen daarvoor sneller uit het bestand. Het totaalbedrag van deze vorderingen nam in dezelfde periode af van €198.000 tot €196.000. Het totaal bedrag aan openstaande verwijtbare bijstandsvorderingen is in 2009 en 2010 eveneens afgenomen van €523.000 (december 2008) naar €497.000 per eind december 2010. Tegenover deze voortgaande daling is de toename van het aandeel van de hoogste vorderingen opmerkelijk. Het aandeel van de vorderingen die € 25.000 en meer bedragen is sinds eind 2009 verder toegenomen van 33% naar 35% van het totaal bedrag. Dit betreft een constant aandeel van 3% van het totaal aantal vorderingen. Uit deze cijfers kan worden afgeleid dat de hoogte van de vorderingenbedragen in de klasse van €25.000 en meer vooral in 2010 verder is gestegen.

Tabel 5.2 Aantal openstaande verwijtbare bijstandsvorderingen naar omvang van de vordering

| omvang vordering | dec. 2008 | | dec. 2009 | | dec.2010 | |
|------------------|----------------|----|----------------|------------|----------------|------------|
| | aantal | % | aantal | % | aantal | % |
| negatief bedrag | 300 | 0 | 270 | 0 | 170 | 0 |
| 0 | 3.210 | 3 | 3.150 | 3 | 4.380 | 4 |
| 1-249 | 16.440 | 13 | 14.650 | 13 | 13.710 | 12 |
| 250-499 | 13.650 | 11 | 12.100 | 10 | 11.450 | 10 |
| 500-999 | 21.070 | 17 | 18.680 | 16 | 17.410 | 16 |
| 1.000-24.999 | 28.950 | 23 | 26.520 | 23 | 25.000 | 22 |
| 2.500 -4.999 | 17.610 | 14 | 16.550 | 14 | 15.820 | 14 |
| 5.000 -9.999 | 12.710 | 10 | 12.150 | 10 | 11.580 | 10 |
| 10.000 -24.999 | 9.190 | 7 | 8.950 | 8 | 8.650 | 8 |
| 25.000 en meer | 3.560 | 3 | 3.500 | 3 | 3.500 | 3 |
| Totaal | 126.690 | | 116.250 | 100 | 111.670 | 100 |

Tabel 5.3 Totaalbedrag verwijtbare vorderingen naar omvang van de vordering

| omvang vordering | dec. 2008 | | dec. 2009 | | dec.2010 | |
|------------------|----------------------|------------|----------------------|------------|----------------------|------------|
| | bedrag (x €1.000) | % | bedrag (x €1.000) | % | bedrag (x €1.000) | % |
| negatief bedrag | -66 | 0 | -60 | 0 | -57 | 0 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1 - 249 | 2.018 | 0 | 1.801 | 0 | 1.679 | 0 |
| 250 - 499 | 5.051 | 1 | 4.476 | 1 | 4.233 | 1 |
| 500 - 999 | 15.495 | 3 | 13.760 | 3 | 12.830 | 3 |
| 1.000 - 24.999 | 46.659 | 9 | 42.705 | 8 | 40.392 | 8 |
| 2.500 - 4.999 | 62.585 | 12 | 58.923 | 12 | 56.344 | 11 |
| 5.000 - 9.999 | 89.794 | 17 | 85.874 | 17 | 81.888 | 16 |
| 10.000 - 24.999 | 135.899 | 26 | 132.103 | 26 | 127.373 | 26 |
| 25.000 en meer | 165.343 | 32 | 166.401 | 33 | 172.422 | 35 |
| Totaal | 522.778 | 100 | 505.984 | 100 | 497.104 | 100 |

5.5 Terugblik Inspectie Werk en Inkomen

In 2010 zijn geen onderzoeken van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) met betrekking tot handhaving gepubliceerd. Hieronder volgt wel een terugblik over de programmaperiode op basis van de inbreng over de periode 2007-2009. De inbreng is gebaseerd op vier onderzoeken.

Bevorderen van naleving door handhavingsbeleid van gemeenten

Het voorkomen van overtredingen en het bevorderen van de naleving is het hoofddoel van het Handhavingsprogramma 2007-2010 en dit komt onder meer tot uitdrukking in het handhavingsbeleid van gemeenten. Op grond van de monitor 'Beleid en Doeltreffendheid WWB G 27' uit juli 2008 heeft IWI informatie gegeven over het handhavingsbeleid van de gemeenten. Uit de monitor bleek dat weliswaar alle grote gemeenten handhavingsbeleid hebben geformuleerd, maar dat slechts 15% van deze gemeenten hieraan ook doelstellingen hebben verbonden.

Dit signaal van IWI heeft de beleidsinzet van het ministerie van SZW ondersteund om het thema Programmatisch Handhaven bij gemeenten te borgen en te verankeren in de gemeentelijke beleid- en uitvoeringscyclus. Voor dit doel is in september 2007 eenmalig in totaal €36 miljoen extra toegevoegd aan het Gemeentefonds voor de programmaperiode.

Signalering van overtredingen

Als zich toch overtredingen voordoen, dan moet de signalering en het onderzoek naar de overtreding effectief zijn. Uit het onderzoek 'Signalering van fraude' van oktober 2009 blijkt dat de kwaliteit van de signalen over vermoedens van fraude vooral hoog is als de uitvoeringsorganisaties die krijgen van eigen medewerkers, tips van burgers, op grond van bestandsverge-

lijking met de Belastingdienst, van de Gemeentelijke Basisadministratie, uit onderlinge gegevensuitwisseling in de Suwi-keten en in het kader van samenwerking in interventieteams.

Verschillen in de uitvoering ontstaan doordat:

- er in de wet- en regelgeving geen voorschriften zijn opgenomen over fraudebestrijding of over normering ten aanzien van kwaliteitseisen 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 verschillende definities worden gehanteerd;
- niet alle organisaties criteria hebben vastgesteld voor de vraag of een fraudesignaal al dan niet nader onderzocht moet worden.

De Minister van SZW heeft tijdens de begrotingsbehandeling voor 2010 geantwoord dat IWI met betrekking tot Suwinet enkele mogelijkheden tot verbetering heeft vastgesteld, zoals het actualiseren van gegevens en het toegankelijk maken van gegevensbronnen.

Controle, gegevensuitwisseling en samenwerking

Het onderzoek WWB, WW en verblijfsvergunning van december 2008 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 en controle van de verblijfsstatus is een vast onderdeel van de behandeling van de aanvraag voor en gedurende de looptijd van een WW-uitkering. Deze procedure functioneert naar behoren.

De minister van SZW heeft naar aanleiding van het onderzoek in 2009 in een brief aangekondigd dat de voorlichting aan de gemeenten wordt opgepakt en dat concrete maatregelen worden genomen om de communicatie en uitwisseling van gegevens tussen de gemeenten en de IND te verbeteren (Kamerstuk 2008-2009, 30573, nr. 31, Tweede Kamer). In een verzamelbrief aan directeurs/hoofden Sociale Zaken en UWV/Werkbedrijven is onder andere aandacht besteed aan verbetering van de informatie-uitwisseling tussen IND en gemeenten en het gebruik van de GBA-code lijst. De herijkte lijst is bedoeld om in een bepaald geval antwoord te geven op de vraag of aan de IND wel of niet moet worden gemeld dat een bepaalde vreemdeling een beroep op de bijstand doet.

Afdoening geconstateerde fraude

Het overtreden van verplichtingen mag niet lonen. Na de constatering van een overtreding moet de rechtmatige situatie worden hersteld en moet een adequate sanctie worden opgelegd. Het onderzoek 'Gemeentelijke afdoening, de laatste schakel in de handhavingsketen' van december 2007 heeft aangetoond dat gemeenten in hun handhavingsbeleid aansluiten bij het uitgangspunt dat normschending, in dit geval het overtreden van de informatieverplichting, niet mag lonen. Uit de landelijke enquête bleek dat alle gemeenten gebruik maken van de bevoegdheid (die de WWB hen biedt) om een ten onrechte of tot een te hoog bedrag verstrekte uitkering in verband met schending van de informatieverplichting terug te vorderen. Daarnaast werd vastgesteld dat 64% van de onderzochte gemeenten geen gebruik maakt van de mogelijkheid om aangifte te doen indien de bijstandsuitkering na het constateren van fraude is beëindigd en het benadelingsbedrag lager is dan €6.000,-. Dit betekent dat in dergelijke ge-

vallen - uitgaande van het feit dat gemeenten geen corrigerende maatregel kunnen opleggen - een schending van de informatieplicht tot €6.000 noch strafrechtelijk noch bestuurlijk wordt gesanctioneerd. Wel gaf 58% van de gemeenten aan in deze gevallen alsnog over te gaan tot het opleggen van een maatregel bij toekenning van een nieuwe bijstandsaanvraag. Omdat in dergelijke gevallen het bedrag ook niet altijd wordt teruggevorderd, kan er een verschil in behandeling ontstaan, bij het constateren van fraude, tussen bijstandsccliënten en voormalige bijstandsccliënten.

Het onderzoek heeft tot extra aandacht geleid van de Minister van SZW voor de ondersteuning van gemeenten en de mogelijkheden van terug- en invordering voor gemeenten. Het door onderzoeksbureau Regioplan verrichte nader onderzoek naar de gemeentelijke terugvorderingspraktijk "Tot de laatste cent?" is eind 2009 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk 2009-2010, 17050, nr. 394, Tweede Kamer) waarna in het voorjaar van 2011 een handreiking voor gemeenten is uitgebracht onder de titel "Terugvordering op Maat" (zie paragraaf 5.4).

6. Subsidies

6.1 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 subsidieregelingen ESF-3 en EQUAL zijn afgerond. De laatste vaststellingsbeschikkingen zijn maart 2010 verzonden.

Voor de subsidieregeling ESF 2007-2013 is voor de totale programmaperiode €830 miljoen beschikbaar. Gezien het beperkte budget ten opzichte van dat van de vorige programmaperiode 2000-2006 (ESF-3) is er voor gekozen de middelen te concentreren op die speerpunten van het arbeidsmarktbeleid, waar de subsidieregeling daadwerkelijk een meerwaarde kan hebben. De subsidieregeling ESF 2007-2013 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.
- 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.

Vervolgens kent het Agentschap SZW voor het jaar 2010 in het kader van de Europese Regelingen nog twee subsidieregelingen. Er is subsidie ter beschikking gesteld in het kader van het Europese jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. De tweede subsidie betreft een noodfonds bij massaontslag (European Globalisation Fund) ten behoeve van bedrijven en sectoren die zijn getroffen door grote veranderingen in de wereldhandelspatronen of die door de financiële en economische crisis te maken hebben met massaontslag.

Naast de bovengenoemde Europese Subsidies verstrekt het Agentschap SZW op aanvraag ook subsidies in het kader van nationale subsidieregelingen. Voorbeelden van subsidies in dit kader zijn voor 2010: veilig werken door gedragsverandering, leeftijdsbewust beleid en de subsidieregeling totstandkoming arbocatalogi (zie hoofdstuk 2).

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

De algemene handhavingsdoelstellingen uit het Handhavingsprogramma 2007-2010 laten zich voor alle regelingen vertalen in het beleid van het Agentschap SZW om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden (M&O-beleid). Preventie heeft prioriteit, rechtmatigheid wordt via een controlestructuur bewaakt en eventuele onrechtmatigheden worden bestuursrechtelijk afgedaan door in te grijpen in het recht op en de hoogte van de subsidie. 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.

6.2 Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010

Verbeteren handhaafbaarheid subsidieregelingen ICT toepassing

In tegenstelling tot de programmaperiode 2000-2006 wordt met betrekking tot de subsidieregeling ESF 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.

Gezien de eisen van de organisatie en de veranderde werkprocessen wordt er gebouwd aan een nieuw workflowsysteem dat in de plaats van Bones zal komen.

Dit nieuwe systeem, genaamd DIANE (Documentatie Informatie Agentschap Nationaal Europees) zal het primaire proces, het verlenen van subsidie, en secundaire processen met betrekking tot personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting, ondersteunen. Het project bevindt zich momenteel in de technische (bouw)fase. Naast de bouw van DIANE lopen er ook nog een aantal andere projecten parallel mee zoals aanpassingen in het formulieren pakket waarbij onder andere aandacht wordt besteed aan de gebruikersvriendelijkheid en de automatische koppeling van DIANE aan het financiële systeem Exact. Op basis van een voorlopige planning is de implementatie van DIANE haalbaar in oktober 2011.

Bonus-malus systeem subsidieregeling ESF 2007-2013

Op grond van de subsidieregeling ESF 2007-2013 zijn in het kader van Actie D doelgroepen benoemd die Nederland wil bereiken bij de uitvoering van de projecten in Actie D.

Om de deelname van deze doelgroepen te bereiken werden tot 2009 de projecten onder andere gewogen op deelnemers- en projectkenmerken. Met ingang van 1 januari 2009 zijn de rankingscriteria die vermoedelijk bijdroegen aan het lage realisatiepercentage van de projecten komen te vervallen. Ter bevordering van meer realistischer aanvragen voor projecten wordt vanaf maart 2009 een bonussystematiek toegepast. Dat houdt aan de ene kant in dat wanneer projecten minimaal 75% realiseren van de in de aanvraag begrote kosten, ze in aanmerking komen voor een bonus gerelateerd aan het voldoen aan een aantal doelstellingen. Aan de andere kant is in de subsidieregeling opgenomen dat projecten die zijn ingediend na 1 oktober 2010 voor een korting van 5 % op de vast te stellen subsidie in aanmerking komen indien na de eindcontrole blijkt dat minder dan 60% is gerealiseerd ten opzichte van de in de beschikking subsidieverlening aangegeven subsidiabele kosten.

Nieuwe werkwijze subsidieregeling 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.

Met ingang van 1 juni 2010 wordt een nieuwe werkwijze toegepast. Sterker dan voorheen legt het Agentschap SZW de nadruk op preventie en het faciliteren van de subsidie-ontvangers tijdens de uitvoering van de ESF- projecten. De mate van begeleiding van aanvragers wordt afhankelijk gesteld van risico's. Door deze nieuwe werkwijze verwacht het Agentschap SZW effectiever en efficiënter te werken en dat meer ESF-projecten succesvol worden afgerond. Enkele belangrijke uitgangspunten van de nieuwe werkwijze zijn:

- 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 wanneer hij met meerdere projectuitvoerders werkt.

- De “verplichte” tussentijdse controles komen te vervallen; consultants van het Agentschap SZW bespreken kort na de subsidieverlening mogelijke knelpunten en risico's met de aanvrager. Daarna volgen afspraken over de gewenste ondersteuning op maat, zoals een projectbezoek.
- Het einddeclaratieproces wordt strikter uitgevoerd; centraal staan strakkere termijnen en een kortere doorlooptijd.

Er zijn concrete resultaten geboekt op het gebied van handhaving door de intensieve en nauwgezette wijze van controleren. Het resultaat is een gemiddeld hoog kortingspercentage dat de controle oplevert.

Om dit beeld te kunnen onderbouwen wordt met ingang van 2011 ten behoeve van het management een cijferoverzicht opgemaakt op basis van de ingeleverde rapporten.

Het is de bedoeling dat dit structureel geschiedt in de vorm van een jaarlijks overzicht.

Het eerste cijferoverzicht is gemaakt vanuit twee invalshoeken. De eerste invalshoek betreft een gemiddeld kortingspercentage over de programmaperiode vanaf 2007 t/m 2010.

De tweede invalshoek zit op een gemiddeld kortingspercentage met betrekking tot de rapporten die in 2010 zijn opgeleverd. Zo kan er worden beoordeeld of er met ingang van 2010 beter is geadmineistreerd waardoor er minder correcties behoeften te worden toegepast. De eerste benadering leverde een gemiddeld kortingspercentage van 24,4% op; de tweede benadering een kortingspercentage van 24,8%. Hieruit blijkt dat er sinds 2010 niet minder is gecorrigeerd; op basis van risicoanalyse worden de aanvragers namelijk beter ondersteund gedurende de looptijd van het project.

De resultaten van deze nieuwe werkwijze zullen pas in 2012 zichtbaar worden aangezien de einddeclaraties van de projecten die zijn gestart na 1 juni 2010 pas eind 2011 worden ingediend en deze in 2012 worden gecontroleerd.

Verder is met ingang van 2009 het accounthouderschap ingevoerd bij actie D. Dit houdt in dat per opleidingsfonds sprake is van een vast aanspreekpunt bij het Agentschap SZW.

Ook krijgen medewerkers van het Agentschap SZW via verschillende instrumenten de benodigde informatie over de wijze waarop regelingen dienen te worden uitgevoerd. Te denken valt aan interne communicatie via het intranet, het volgen van een opleiding, procesbeschrijvingen, een handboek, een toelichting op toetsingskaders en het gebruik van checklists.

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 heeft in de loop van 2010 geresulteerd in vijf M&O-risico-uitvoeringstoetsen. Het is de bedoeling dat van iedere nieuwe regeling, zowel nationaal als Europees, een M&O toets wordt opgemaakt. De toets is erop gericht om de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik per regeling in kaart te brengen evenals de risicobeperkende maatregelen die het Agentschap SZW daarop heeft genomen. Voorbeeld van een risicobeperkende maatregel is het uitsluitend elektronisch kunnen indienen van een aanvraag waarin onder andere de validiteit van de looptijd is opgenomen evenals het maximaal beschikbare subsidiebedrag. Andere voorbeelden zijn de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag aan de hand van een toetskader en de beoordeling van de einddeclaratie aan de hand van een werkprogramma.

Per regeling is de uitvoeringstoets uitgewerkt aan de hand van de volgende elementen: beleidsvoorbereiding, wet- en regelgeving, voorlichting, communicatie en ondersteuning, controlebeleid, handhaving- en sanctiebeleid en evaluatie.

De uitvoeringstoets is niet een statisch maar een dynamisch instrument; interne ontwikkelingen binnen de betreffende organisatie dan wel externe ontwikkelingen 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.

6.3 Uitvoeringsprestaties Agentschap SZW

Hieronder wordt gerapporteerd over de uitvoeringsprestaties van het Agentschap SZW.

6.3.1 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 subsidieregeling ESF 2007-2013 is een gebruikersgroep in het leven geroepen voor betrokken Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen, gemeenten, scholen en accountants. Het Agentschap SZW neemt daarnaast deel aan door anderen georganiseerde bijeenkomsten zoals de Gemeentedagen. Het Agentschap SZW geeft ondersteuning door ondermeer in de contacten en correspondentie over afzonderlijke projecten nadrukkelijk in te gaan op de naleving van subsidievoorschriften, vragen te beantwoorden en ESF-promotiemateriaal ter beschikking te stellen waarmee aanvragers aan publicitaire verplichtingen kunnen voldoen.

Signalering en verheldering van onduidelijke regels

Het Agentschap SZW signaleert en verheldert onduidelijkheden in wet- en regelgeving en heeft daarvoor een multidisciplinair samengestelde groep medewerkers samengesteld, het Operationeel Vragen Overleg. Aan de leden van dit overleg kunnen uitvoeringsvragen worden voorgelegd; de vragen worden behandeld en aan de hand hiervan kunnen normen worden ontwikkeld en vastgelegd. In 2010 zijn concreet 14 vragen beantwoord en zijn de antwoorden formeel vastgelegd in besluiten; deze hadden ondermeer betrekking op marktconformiteit, toerekening van opleidingskosten, vaststelling van startkwalificaties en gewaarmerkte digitale kopieën. De antwoorden zijn ook verwerkt in een vraag- en antwoordrubriek op de intranet-site van het Agentschap SZW. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat in 2009 ook 14 vragen zijn beantwoord.

Als het beleidskwesties betreffen, worden deze voorgelegd aan de betreffende opdrachtgever, namelijk degene die verantwoordelijk is voor de inhoud van de subsidieregeling. Daarnaast participeert het Agentschap in het Subsidie Expertise Centrum van het Ministerie van SZW; hier worden wijzigingen van subsidieregelingen, nieuwe subsidieregelingen en nieuwe aanvragen, met uitzondering van ESF, beoordeeld.

6.3.2 Controle

Nadat de aanvragen zijn beoordeeld en de subsidie is verleend, wordt de aanvrager op basis van een risicogerichte afweging ondersteund.

Deze risicogerichte ondersteuning is in de plaats gekomen van een tussentijdse controle op de voortgang van de projecten. Daarvoor in de plaats worden projecten alleen bezocht wanneer dit op basis van het risicoprofiel en het startgesprek noodzakelijk wordt geacht. Controle op de besteding van de subsidiegelden vindt pas plaats na indiening van de einddeclaratie.

Deze beoordeling van de aanvragen, de tussentijdse ondersteuning en de eindcontrole worden gedaan door de afdeling Europese Regeling en de afdeling Controle en Monitoring van het Agentschap SZW. Voor de projecten onder ESF 2007-2013 voert het Agentschap SZW de 1e lijnscontrole uit. In het oude programma over 2000-2006 gebeurde dat door een externe accountant. Na de 1^e lijnscontrole voert de Rijksauditdienst van het Ministerie van Financiën een 2e lijnscontrole uit.

Controle in het kader van de subsidieregeling ESF 2007-2013

In de nieuwe ESF-programmaperiode is de looptijd van de projecten verkort tot maximaal één jaar en vanaf 2009 verlengd tot 18 maanden voor de acties A en D. 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.

In het jaar 2010 zijn 881 nieuwe aanvragen binnengekomen voor een totaalbedrag ad €342 miljoen. In 2009 zijn 817 aanvragen voor een subsidiebedrag ad €298 miljoen binnengekomen. Het uiteindelijk verleende bedrag in 2010 komt uit op €305 miljoen ten opzicht van het bedrag ad €258 miljoen in 2009.

In het jaar 2010 zijn 502 aanvragen van de 881 inhoudelijk beoordeeld en (gedeeltelijk) positief beschikt. In 2009 bedroeg dit aantal 584. Het aantal binnengekomen einddeclaraties in 2010 bedraagt 596; het ging hier om een totaal einddeclaratiebedrag ad €148 miljoen. Het aantal binnengekomen einddeclaraties in 2009 bedroeg 238, het totale einddeclaratiebedrag bedroeg ad €66 miljoen.

De toename van zowel het aantal binnengekomen einddeclaraties als het totale einddeclaratiebedrag over 2010 ten opzichte van 2009 is het gevolg van de regelwijziging met betrekking tot de uitbreiding van de projectduur actie D en de actie E waarvan de eerste einddeclaraties in 2010 zijn binnengekomen.

In 2010 en 2011 is een deel van de controles, onder verantwoordelijkheid van het Agentschap SZW, uitbesteed. Uitbesteding is het gevolg van de doelstelling om de omvang van de werkzaamheden van de afdeling Controle en Monitoring van het Agentschap SZW constant te houden. Door middel van uitbesteding van werkzaamheden kan worden voldaan aan de uitvoering van de toegenomen offerte voor de regeling ESF 2007-2013.

6.3.3 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 beoordeling van de subsidieaanvraag 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 beoordeling van de aanvraag zelf hun aanvraag intrekken. Reden hiervoor kan zijn dat in het kader van de beoordeling van de aanvraag

blijkt dat een aantal activiteiten als niet subsidiabel worden aangemerkt waardoor het voor de aanvrager niet interessant genoeg is om de aanvraag in stand te houden. De controle op de einddeclaratie kan voor het Agentschap SZW uiteindelijk aanleiding zijn de subsidie op een bedrag vast te stellen dat lager is dan gedeclareerd (correctie op de einddeclaratie).

Het Agentschap SZW voert zelf geen opsporingsonderzoek uit, maar kan aangifte doen van vermoedens van strafbare feiten en heeft daarvoor een handhavingsprotocol 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 en het Openbaar Ministerie (OM). Het meest vernieuwende 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 geen strafzaken. In 2010 zijn 2 voorvallen gemeld bij de SIOD naar aanleiding van een constatering van onregelmatigheden. Met betrekking tot beide situaties heeft overleg plaatsgevonden tussen het Agentschap SZW en de SIOD. Bij nader inzien heeft de SIOD bij beide gevallen geen onderzoek ingesteld.

Afdoening in het kader van ESF-3 en EQUAL -regeling

Zoals in de inleiding vermeld, zijn de projecten van ESF-3 en EQUAL-regeling afgerond. Wel staan er voor 2010 voor ESF-3 nog 8 bezwaar-/beroepszaken open en voor de EQUAL-regeling nog 4. De verwachting is dat, op een enkele zaak na, eind 2012 de bezwaar-/beroepszaken zijn afgewikkeld.

Organisation de la Lutte Anti Fraude

Alle Europese lidstaten zijn verplicht om correcties van meer dan €10.000 op het door een project gedeclareerde subsidiebedrag te melden aan de Europese Commissie, OLAF (Organisation de la Lutte Anti Fraude). In 2010 heeft het Agentschap SZW 9 keer een OLAF-melding afgegeven. Deze meldingen hadden met name 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. In 2009 bedroeg het aantal meldingen 195. Als gevolg van een gewijzigde systematiek in de procedure voor het vaststellen van subsidie, waarbij de subsidie in eerste instantie “voorlopig” wordt vastgesteld, was het voor de programmaperiode ESF 2007-2013 in 2010 nagenoeg niet nodig of mogelijk OLAF-meldingen af te geven. OLAF-meldingen voor deze regeling kunnen namelijk worden gedaan nadat de subsidies “definitief” zijn vastgesteld. De verwachting is dus dat het aantal OLAF-meldingen in de loop van 2011 en 2012 zal toenemen.

6.4 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. Het huidige workflowsysteem zorgt voor een uniforme aanlevering van informatie aan het Agentschap SZW. Omdat dit systeem niet meer voldoet aan de eisen die de organisatie stelt, mede gelet op de veranderde werkprocessen, wordt er een nieuw systeem ontwikkeld

dat hierin verbetering moet brengen. Implementatie van dit nieuwe systeem wordt oktober 2011 verwacht.

Er worden concrete resultaten geboekt op het gebied van handhaving door de intensieve en strenge wijze van controleren. Het resultaat is een gemiddeld kortingspercentage voor de ESF-regelingen van ongeveer 10-35% dat de controle oplevert. De nieuwe werkwijze die per 1 juni 2010 is ingegaan moet hier een flinke impuls aan gaan geven. Sterker dan voorheen zal het Agentschap SZW in het kader van haar controletaak namelijk de nadruk leggen op preventie en het faciliteren van de subsidieontvangers tijdens de uitvoering van de ESF-projecten. Verplichte tussentijdse controles komen hiermee te vervallen. Door de nieuwe werkwijze verwacht het Agentschap SZW effectiever en efficiënter te werken en dat meer ESF-projecten succesvol worden afgerond.

Concrete effecten met betrekking tot de nieuwe werkwijze worden pas in 2012 zichtbaar aangezien de einddeclaraties van de projecten die zijn gestart na 1 juni 2010 pas eind 2011 worden ingediend en deze worden gecontroleerd in 2012.

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 is in de vorm van een uitvoeringstoets per regeling in 2010 beschreven. Deze toets is toegespitst op het signaleren van een voortdurende verbetering binnen beleid, uitvoering en actueel handelen.

Bij de uitvoering van de subsidiereggeving stelt het ministerie van SZW zich tot doel misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies te voorkomen, te ontmoedigen en te bestrijden. Onder misbruik wordt verstaan het verkrijgen of genieten van (te hoge) subsidies door het bewust niet, niet juist, of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen. Oneigenlijk gebruik is het verkrijgen of genieten van subsidies in strijd met de bedoeling van de regeling, maar niet in strijd is met de letterlijke tekst.

In het Handhavingsprogramma 2007-2010 is onder meer gesteld dat het van groot belang wordt geacht dat bij het ontwerp van nieuwe subsidieregelingen rekening wordt gehouden met het verminderen van het risico op overtreding van de voorschriften door de aanvragers van subsidie en uitvoerders van projecten.

Dit belangrijke uitgangspunt is uitgedrukt in vijf concrete onderwerpen:

- *Voorkeur voor outputsubsidies op lumpsumbasis*

Aan de voorkeur voor outputsubsidies op lumpsumbasis kon slechts zeer beperkt invulling worden gegeven omdat de huidige Europese verordeningen dit gewoonweg niet toelaten.

- Tevoren aangeven welke korting op de subsidie zal plaatsvinden als bepaalde voorwaarden niet worden nageleefd

Wanneer een korting aan de orde is en de eventuele hoogte van een korting op de subsidie komen tot uitdrukking in het bonus-malus systeem dat in paragraaf 6.3 is genoemd.

- Optimaal benutten van mogelijkheden van nieuwe ICT-toepassingen

Aan dit punt is tegemoetgekomen door de invoering van het workflowsysteem "Bones". Omdat dit systeem niet meer optimaal functioneert, mede als gevolg van veranderde werkprocessen, wordt in de loop van 2011 een nieuw systeem "DIANE" geïmplementeerd.

- Opleidingen voor medewerkers om de fraudealertheid te bevorderen

In iedere jaarlijkse rapportage gedurende de programmaperiode is aangegeven dat het Agentschap SZW verwacht dat het aanscherpen van de controlesystematiek in de uitvoering goede resultaten oplevert bij het handhaven en het doen naleven van de ESF-regelingen. Een cursus fraudealertheid wordt vooralsnog niet nodig geacht voor de medewerkers.

- Kritisch kijken naar uitvoerbaarheid bij ontwerp van nieuwe subsidieregelingen, risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik

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. De uitwerking van dit beleid heeft in de loop van 2010 geresulteerd in een vijftal M&O-risico-uitvoeringstoetsen. De toets is erop gericht om de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik per regeling in kaart te brengen evenals de risicobeperkende maatregelen die het Agentschap SZW daarop heeft genomen. Per regeling is de uitvoeringstoets uitgewerkt aan de hand van de volgende elementen: beleidsvoorbereiding, wet- en regelgeving, voorlichting, communicatie en ondersteuning, controlebeleid, handhaving- en sanctiebeleid en evaluatie.

Het handhavingsbeleid van het Agentschap SZW heeft gedurende de programmaperiode 2007-2010 prioriteit gegeven aan preventie, een relatief zware controlestructuur voor de bewaking van de rechtmatigheid gekend en een wijze van afdoening gehanteerd die ingrijpt op het recht op en de hoogte van de subsidie. Door middel van voorlichting en ondersteuning zijn onduidelijkheden in wet- en regelgeving verhelderd.

De nieuwe werkwijze die per 1 juni 2010 is ingegaan moet hier verder 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. Concrete effecten met betrekking tot de nieuwe werkwijze worden pas in 2012 zichtbaar aangezien de einddeclaraties van de projecten die zijn gestart na 1 juni 2010 pas eind 2011 worden ingediend en deze worden gecontroleerd in 2012.

Voor de (handhavings)programmaperiode 2011-2014 wordt de nadruk gelegd op de volgende aspecten:

- Voortzetting “nieuwe werkwijze”.

De verantwoordelijkheid en betrokkenheid voor de naleving van de voorschriften wordt nadrukkelijk gelegd bij de aanvrager waardoor hij het risico van correcties zoveel mogelijk kan beperken. Het Agentschap SZW kan hierbij gericht ondersteuning bieden.

- Risicoanalyse

Op basis van kenmerken van het project en kennis over de aanvrager kan het risico op fouten in de projectadministratie en einddeclaratie worden ingeschat.

- Administratieve lastenverlichting

Door het benutten van mogelijkheden kan het Agentschap SZW invloed uitoefenen op de toezichts- en controlefilosofie en controlesystematiek met het doel een vermindering van de regeldruk op Europees niveau. Bij de voorbereiding op het nieuwe ESF-programma 2014-2021 worden initiatieven ondersteund die tot vereenvoudiging van de verantwoordingsregels en verlaging van de controletoren leiden.

7. Communicatie, samenwerking, uitwisseling informatie en internationale aanpak

7.1 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 over de activiteiten en resultaten van de interventieteams. Ook komen controles in het buitenland door UWV en de SVB aan de orde.

7.2 Stand van uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010

Nalevingscommunicatiecampagne “Voorkom problemen, weet hoe het zit”

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 belangrijke maatregel uit het Handhavingsprogramma 2007-2010 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 geleid tot de campagne ‘Aan de slag met buitenlandse arbeidskrachten’ van de AI en de Belastingdienst. Deze was gericht op werkgevers. Eerder was er een campagne van UWV ‘Op vakantie met een uitkering’, gericht op WW-, WIA- en WAJONG- gerechtigden, en een campagne over samenleven, gericht op AOW-, AIO- en WWB- gerechtigden. Deze laatste twee campagnes zijn aangevuld met de thema’s: ‘Agressie op de werkvloer’, ‘Verificatieplicht en Inlenersaansprakelijkheid’, en ‘Bijverdienen met een uitkering’.

De site www.weethoehetzit.nl helpt mensen met goede informatie en dienstverlening om ervoor te zorgen dat ze zich aan de regels houden. Daarmee wordt voorkomen dat ze in de problemen komen. De site fungeert als een startpunt voor uitkeringsgerechtigden, werknemers, werkgevers en pensioensgerechtigden die informatie zoeken over de thema’s of deelcampagnes die betrekking hebben tot sociale wetgeving. Via de site www.weethoehetzit.nl wordt doorgelinkt naar site(s) van de deelnemende instantie(s). De doelgroepen werden in 2010 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. Daarom zal de communicatie nog beter worden aangepast op de verschillende doelgroepen. De campagneactiviteiten hebben wel geleid tot bezoek aan de website en de bekendheid van de website neemt toe. De campagnes scoren goed op: duidelijk, geloofwaardig, informatief. In 2011 wordt de campagne ‘Voorkom problemen, weet hoe het zit’ geëvalueerd. Wel is duidelijk dat de toon van de campagne in de komende periode zal veranderen. In het

nieuwe Handhavingsprogramma 2011-2014 staat het principe ‘fraude mag niet lonen’ veel meer centraal.

Werkplaats Naleving en Naleving.net

De Werkplaats Naleving is in 2009 van start gegaan met een eigen website:

www.werkplaatsnaleving.nl. 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 het Ministerie 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 communicatiebureau. Het inhoudelijk en technisch beheer zijn van elkaar gescheiden. Het RCF Kenniscentrum Handhaving had een eigen website, www.rcf.nl. Eind 2010 is besloten de website www.rcf.nl en de website www.werkplaatsnaleving.nl te integreren in de nieuwe website Naleving.net. Stroomlijning van verschillende online communicatiemiddelen wordt in 2011 voortgezet, zodat één community van handhavingprofessionals elkaar treft in dezelfde virtuele omgeving. Aan de hand van gebruikerservaringen zal de Naleving.net verder worden verbeterd. Er is een gebruikersgroep die de demo's van Naleving.net uittest. Daarnaast kunnen alle handhavingsprofessionals die op Naleving.net actief zijn verbeteringen doorgeven aan de redactie. Naleving.net zal eind 2011 geëvalueerd worden.

7.3 Handhaving internationaal

Terugblik

Met de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 en 2007 is de noodzaak van een goede samenwerking tussen Nederland en de nieuwe lidstaten en de grenslanden Duitsland en België toegenomen. Door de uitbreiding van het vrije verkeer van personen en diensten nam namelijk ook het risico toe dat sociale regelingen niet werden nageleefd en bepaalde uitkeringen onrechtmatig werden verstrekt.

Grensoverschrijdende samenwerking in de sociale zekerheid op Europees niveau is juridisch geregeld. Eerst in Verordening (EEG) 1408/71. Deze is in 2010 vervangen door Verordening (EG) 883/2004, die een uitbreiding en aanscherping van de onderlinge samenwerking bevat. De bij deze Verordening behorende toepassingsverordening, Verordening 987/2009, ziet ondermeer toe op gegevensuitwisseling. Tevens bevat de verordening een algemene bepaling die de mogelijkheid biedt om bij twijfel over de juistheid van de verstrekte gegevens of documenten, deze te laten verifiëren in het land waar de betrokkene woont. Door de inzet van Nederland voor het versterken van de juridische mogelijkheden om grensoverschrijdend te kunnen handhaven, is deze bepaling in de toepassingsverordening opgenomen.

Het Ministerie van SZW heeft met EU-landen waaruit grote groepen migranten afkomstig zijn nadere afspraken gemaakt over de invulling en samenwerking bij informatieverstrekking en de aanpak van misbruik en fraude. Als eerste zijn in 2004 afspraken gemaakt met het Verenigd Koninkrijk. Deze werden in de periode 2006-2008 gevolgd door afspraken met Polen, Slowakije, Tsjechië, Portugal en Bulgarije. In 2010 zijn afspraken gemaakt met Roemenië, Frankrijk, België en Duitsland.

Voor het vaststellen van de rechtmatigheid van WWB-uitkeringen worden vermogenscontroles uitgevoerd in het buitenland. In de meeste gevallen loopt dit naar tevredenheid. Daar waar dit minder goed verloopt, stelt het Ministerie van SZW dit bij het andere land aan de orde en

bekijkt of er verdragsafspraken kunnen worden gemaakt, dan wel dat er op andere pragmatische manieren vermogenscontroles kunnen plaatsvinden. Met Turkije zal hierover naar verwachting in het najaar van 2011 een eerste bespreking plaatsvinden. Dit vloeit voort uit het huidige regeerakkoord, waarin is opgenomen dat het de inzet van het kabinet is om zoveel mogelijk medewerking van lokale autoriteiten te verkrijgen bij de controle en handhaving van de vermogenstoets in de WWB.

7.3.1 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.

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 2010 heeft IBF bijna 1700 onderzoeksvragen ontvangen waarvan 441 afkomstig van buitenlandse overheidsinstanties.

In 2010 heeft IBF 876 verzoeken van gemeenten in behandeling genomen. Hiervan hadden 492 betrekking op onderzoek naar inkomsten en uitkeringen en 384 op vermogensonderzoeken.

In 2010 konden 371 vermogensonderzoeken worden afgerond, waarbij in 164 dossiers ook daadwerkelijk vermogen is aangetroffen met een totale taxatiewaarde van €12 miljoen. Hieronder vallen ook onderzoeken die vóór 2010 zijn ingediend.

Tabel 7.1 Onderzoek in het buitenland

| Land | Getraceerd vermogen (miljoen €) | | | Aantal onderzoeken | | |
|----------------------------|---------------------------------|------|------|--------------------|------|------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Turkije | 6,1 | 7,4 | 4,7 | 104 | 115 | 78 |
| Marokko | 3,3 | 2,5 | 3,5 | 53 | 28 | 37 |
| Suriname | 1,4 | 0,9 | 1,4 | 19 | 14 | 21 |
| Nederlandse Antillen/Aruba | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 8 | 7 | 5 |
| Spanje | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 2 | 2 | 3 |
| Overige landen | 0,7 | 1,6 | 1,8 | 12 | 20 | 20 |
| Totaal | 12,3 | 13,1 | 12,0 | 198 | 186 | 164 |

De overige landen betrof een divers aantal landen: Bosnië, Frankrijk, Pakistan, Rusland, Verenigde Staten, Macedonië, Tsjechië, Oekraïne, Polen en Tunesië.

In een aantal landen blijft het moeilijk om onderzoek te verrichten. Egypte en Irak zijn hiervan de meest duidelijke voorbeelden. Hierover vindt overleg plaats met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar de onderzoeksmogelijkheden blijven beperkt.

Vanwege de blijvende noodzaak voor kennisvergaring en kennisdeling met betrekking tot terugvordering en beslaglegging buiten Nederland is het IBF in oktober 2010 benaderd door de gemeente Rotterdam om gezamenlijk uitvoering te geven aan één van de projecten Vernieuwende Handhaving 2010. Het project betreft de ontwikkeling van een website met informatie over terugvorderingen, incasso en beslagleggingen in het buitenland. De website moet vanaf juli 2011 een platform worden waarop informatie wordt verzameld en gedeeld over die landen waar gemeenten en IBF ervaringen hebben opgedaan. De webinformatie zal in ieder geval al informatie geven over procedures in 5 tot 6 landen, waaronder Turkije. Op het platform kunnen de ketenpartners onderling hun kennis en ervaringen delen, informatie toevoegen en vragen stellen.

Interventieteam Buitenland

Het UWV Interventieteam Buitenland heeft 730 veldonderzoeken gedaan bij WAO-gerechtigden in het buitenland in onder ander Spanje, Bosnië-Herzegovina en Polen. Er is voor €0,2 miljoen aan financiële benadeling geconstateerd.

Intensivering internationale handhaving 2007-2010

Voor de intensivering van internationale fraudebestrijding heeft UWV in de periode 2007-2010 uit het SZW Handhavingsprogramma additioneel budget gekregen. Dit is aangewend voor een aantal activiteiten met een exploratief of innovatief karakter:

Met behulp van een advocaat in Canada is bevestigd welke juridische of praktische mogelijkheden UWV heeft om een grote vordering op een cliënt in landen buiten de Europese Unie te verhalen

In 2010 is gestart met het actualiseren van de Handreiking 'Onderzoek en verificatie in het buitenland' in opdracht van het Ministerie van SZW. De nieuwe uitgave van de handreiking is eind juni 2011 onder gemeenten verspreid en digitaal beschikbaar op het gemeenteloket. Er is een pilot uitgevoerd met belcontroles buiten Nederland, waarbij onderzocht is of het middel telefonische controles ook uitvoerbaar en geschikt is voor klanten buiten Nederland.

Europese samenwerking

In 2010 is de internationale werkgroep van diverse uitvoeringsinstellingen, opgericht in 2007 door IBF, opnieuw bijeengekomen. De contacten tussen de deelnemende landen – Frankrijk, België, Duitsland, Noorwegen, Zweden, Denemarken en Polen – verlopen daardoor redelijk tot goed. Inspanningen om het aantal deelnemende landen te vergroten, verlopen moeizaam omdat diverse landen, waaronder Spanje, aangeven moeite te hebben met de gekozen correspondentietaal (Engels). Tevens speelt mee dat diverse instanties vanwege bezuinigingen een kleiner reisbudget hebben. Dit geldt voor het Verenigd Koninkrijk. Hiervoor zullen oplossingen moeten worden bedacht bijvoorbeeld door aldaar eenmalig een vergadering te organiseren.

Sinds 2004 vervult IBF een coördinerende rol voor de werkzaamheden voortkomend uit het Memorandum of Understanding (MoU) met het Verenigd Koninkrijk. In 2010 heeft IBF in dit kader 159 onderzoeken gericht aan het Verenigd Koninkrijk en zijn van het Verenigd Koninkrijk 69 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. Ook heeft IBF deelgenomen aan besprekingen in Duitsland gericht op de totstandkoming van een verdrag gericht op de bestrijding van grensoverschrijdend zwart werk en illegale tewerkstelling.

7.3.2 Controle buitenland SVB

Het aantal AOW-gerechtigden in het buitenland is 282.285. Het aantal voor de Anw is 7.171. Voorts zijn er 50.663 AKW-kinderen in het buitenland.

Controle AOW/Anw in het buitenland

In 2010 verrichtte het Controle Team Buitenland onderzoek in Portugal, Polen, Kroatië en Oostenrijk. Daarnaast werden controles in België en Duitsland verricht. In totaal werd een steekproef gedaan onder 581 klanten en werden 67 klanten gecontroleerd. Bij 37 klanten bleken er onjuistheden in de gegevens te zijn waardoor er te veel of helemaal ten onrechte werd betaald. Op 1 januari 2011 staan nog 67 zaken uit voor nader onderzoek.

Hieronder de resultaten per 31 december sinds 2007.

Tabel 7.2 Onderzoek en controle AOW/Anw in het buitenland

| Jaar | Geselecteerd aantal | Wel akkoord | Niet akkoord | Geen bevinding | Nog in onderzoek |
|------|---------------------|-------------|--------------|----------------|------------------|
| 2007 | 775 | 436 | 63 | 229 | 47 |
| 2008 | 798 | 486 | 49 | 212 | 51 |
| 2009 | 652 | 438 | 49 | 138 | 27 |
| 2010 | 648 | 393 | 37 | 151 | 67 |

Controle kinderbijslag in het buitenland

De SVB controleert in Marokko en Turkije of kinderen die daar wonen, van wie de ouders of verzorgers kinderbijslag ontvangen, naar school gaan en uitwonend zijn. In het verleden bleek uit steekproefcontroles dat dit nodig is.

In 2010 werden 638 kinderen gecontroleerd, waarvan er 13 niet schoolgaand bleken te zijn. Bij 29 kinderen is vastgesteld dat zij niet uitwonend waren, wat heeft geleid tot herziening van het recht op tweevoudige kinderbijslag. Bij 20 andere kinderen is weliswaar vastgesteld dat zij niet uitwonend waren, maar er werd nog geen tweevoudige kinderbijslag betaald. Bij 17 kinderen klopten andere gegevens dan het schoolgaand of uitwonend zijn niet. Hoewel het aantal onderzoeken in de loop der jaren een dalende trend laat zien door een afnemend aantal gerechtigden, blijft de SVB controleren.

Naar aanleiding van de onderzoeken in Marokko en Turkije naar uitwonende kinderen is geconstateerd dat sprake is van een verhoogd risicoprofiel op het recht op tweevoudige kinderbijslag wegens uitwonend zijn. Daarom zijn diverse maatregelen genomen. De maatregelen omvatten intensivering en voortzetting van controles en verscherping van de voorwaarden voor toekenning. Tevens zijn analyses uitgevoerd naar uitwonende kinderen voor wie tweevoudige kinderbijslag wordt verkregen in andere landen.

Eind 2009 heeft naar aanleiding van de eerdere resultaten in Marokko en Turkije en op basis van analyse van de buitenlandpopulatie ook in Egypte een veldonderzoek plaatsgevonden naar tweevoudige kinderbijslag. In de rapportage over 2009 zijn hierover al de eerste voorlopige resultaten gemeld. In een brief van 15 april 2010 is de Tweede Kamer ingelicht over de definitieve resultaten van het onderzoek in Egypte (Kamerstuk 2009-2010, 17050, nr. 399, Tweede Kamer). Voor 78 van de 108 geselecteerde kinderen bleek de tweevoudige kinderbijslag onrechtmatig te zijn.

In een aantal gevallen heeft na april 2010 het onderzoek naar de rechtmatigheid over voorliggende kinderbijslagkwartalen nog aanvullend resultaat opgeleverd. Ook is in een aantal gevallen een bezwaarprocedure doorlopen. In drie zaken is beroep aangetekend. Deze zaken zijn nog in procedure. De totale omvang van de terugvorderingen bedraagt €128.755,13 (stand 31-12-2010). De totale omvang van het bestand aan kinderen in Egypte voor wie tweevoudige

kinderbijslag wordt betaald is afgenomen van 128 kinderen in het 1e kwartaal 2009 tot 32 kinderen in het 1e kwartaal van 2010.

In 2010 is ook aanvullend onderzoek verricht naar andere landen waar uitbetaling van tweevoudige kinderbijslag mogelijk een hoog risico vormt. Op basis van de aantallen heeft desk-research plaats gevonden naar kinderen die in België, het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten uitwonend zijn. Voor deze landen is geen sprake van een geconstateerd risico.

7.4 Landelijk netwerk van Interventieteams

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

De inzet van de interventieteams is vooral gericht op het herstellen van de rechtmatige situatie in een branche of wijk door middel van een repressieve aanpak van illegale tewerkstelling, uitkeringsfraude en ontduiking van belastingen en sociale premies. De teams voeren daartoe, op basis van risicoanalyses, gerichte controles uit.

De kracht van dit handhavinginstrument ligt vooral in het gezamenlijk, vanuit verschillende invalshoeken gelijktijdig aanpakken van frauderende organisaties of burgers. 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 teruggevoerde en beëindigde uitkeringen.

In 2010 heeft de LSI in totaal 13 nieuwe projectvoorstellen en 13 eindrapportages goedgekeurd. Projecten krijgen in toenemende mate een langere looptijd. Dit geldt met name voor wijkgerichte projecten maar ook de in 2010 goedgekeurde branchegerichte projecten lopen over de jaarwisseling heen.

Afgeronde projecten

Tot de afgeronde projecten behoren 6 projecten in diverse branches en 4 wijkgerichte projecten. Daarnaast is in de regio's Noord (Groningen/Friesland/Drenthe), Flevoland/Gelderland en Overijssel het project Kadastercheck uitgevoerd naar verzwegen vermogen. In het project Tijdelijk Wonen en Werken in de zogenaamde A2-gemeenten (Valkenswaard, Heeze-Leende, Cranendonck en Waalre) stond de aanpak van huisvestingsproblematiek van buitenlandse werknemers, met name MOE-landers (vormen van onrechtmatige bewoning en het aanpakken van huisjesmelkers) centraal.

Opbrengsten

De interventieteamprojecten dragen bij aan het aanpakken van 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. Ook instanties die geen partner in de samenwerkingsovereenkomst zijn, nemen incidenteel deel aan specifieke interventieteamprojecten waarvan zij toegevoegde waarde verwachten op hun eigen handhavingsterrein. Zo heeft een hechte samenwerking tussen de Belastingdienst en de Inspectie Verkeer en Waterstaat geleid tot resultaten in een interventieproject gericht op de taxibranche.

De interventieteamprojecten leveren financiële opbrengsten op 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 2010 afgeronde projecten bedragen ruim €23 miljoen.

Nieuwe projecten

De 13 in 2010 goedgekeurde projecten werden uitgevoerd in de branches schoonmaak, markten, gastouderbureaus, bakkerijen met niet-westers assortiment, bedrijventerreinen in Rotterdam en Haarlem en in de champignonteelt. Dit laatste project is een landelijk project in vervolg op een project in deze sector in het noorden van Noord-Brabant en Limburg waar veel misstanden zijn aangetroffen. Naast de AI nemen de Douane van de Belastingdienst, UWV, de SVB, gemeenten, de Algemene Inspectiedienst, de nieuwe Voedsel en Warenautoriteit, Inspectie Verkeer en Waterstaat en Politie deel aan dit initiatief.

Het interventieteam dat controles uitvoert in de tuinbouw in het Westland, de gemeente Lansingerland en de Zuid-Hollandse eilanden zal ook in 2011 worden ingezet, omdat op het terrein van illegale tewerkstelling en fraude in deze regio nog steeds een bovengemiddeld aantal overtredingen ten opzichte van andere delen van het land, wordt geconstateerd. Het project Themacontroles Antillenpensioen richt zich op personen met een WWB- of een aanvullende inkomensvoorziening ouderenuitkering die in Nederland wonen maar ook een deel van hun leven op de (voormalige) Nederlandse Antillen hebben gewoond. Zij worden gecontroleerd op het ontvangen van een uitkering in het kader van de Algemene Oudedagsvoorziening van de Antilliaanse Sociale Verzekeringsbank en, als men tijdens het verblijf op de Antillen ook heeft gewerkt, op het ontvangen van een pensioen.

In 2010 zijn nieuwe wijkgerichte projecten gestart in Heerlen, 's Hertogenbosch en Roermond. Daarnaast lopen 14 projecten die vóór 2010 zijn gestart, nog in 2011 door. Hiertoe behoren 6 wijkgerichte projecten, 2 projecten op het terrein van de huisvesting van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen en projecten in de schoonmaaksector en de uitzendbureaus.

7.5 Samenvattende conclusie

De campagne 'Voorkom problemen, weet hoe het zit' 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. De doelgroepen werden in 2010 bereikt zoals beoogd en de waardering onder de doelgroepen voor de campagnes was over het algemeen goed. In 2011 wordt de campagne 'Voorkom problemen, weet hoe het zit' geëvalueerd. Wel is duidelijk dat de toon van de campagne in de komende periode zal veranderen. In het nieuwe Handhavingsprogramma 2011-2014 staat het principe 'fraude mag niet lonen' veel meer centraal.

In 2010 heeft het Internationaal Bureau Fraude-informatie van UWV bijna 1700 onderzoeksvragen ontvangen waarvan 441 afkomstig van buitenlandse overheidsinstanties.

In 2010 heeft IBF 876 verzoeken van gemeenten in behandeling genomen. Hiervan hadden 492 betrekking op onderzoek naar inkomsten en uitkeringen en 384 op vermogensonderzoeken. In 2010 konden 371 vermogensonderzoeken worden afgerond, waarbij in 164 dossiers ook daadwerkelijk vermogen is aangetroffen met een totale taxatiewaarde van €12 miljoen.

In 2010 verrichtte het Controle Team Buitenland van de SVB onderzoek in Portugal, Polen, Kroatië en Oostenrijk. Daarnaast werden controles in België en Duitsland verricht. In totaal werden 648 klanten gecontroleerd.

Gedurende de programmaperiode zijn in interventieteamverband in totaal 72 projecten gestart en 70 projecten afgerond. De interventieteams zijn gebaseerd op samenwerking door diensten die elk hun eigen invalshoek hebben. Het samenwerken in interventieteams wordt door de afzonderlijke diensten als zeer waardevol ervaren. Samenwerken is echter geen doel op zichzelf. Interventieteams moeten op de eerste plaats effectief zijn. Dat betekent dat deze teams daar moeten worden ingezet waar ze het meeste effect sorteren: effect in zin van het bereiken van de doelstellingen van een project met een zo efficiënt mogelijk gebruik van de schaarse capaciteit van mensen en middelen. Door middel van toepassing van een instrument, “Effect-meting”, dat in 2010 is ontwikkeld, kunnen de maatschappelijke effecten van de inzet van interventieteams per project beter meetbaar worden gemaakt. Het gaat dan om het beantwoorden van vragen als: in hoeverre is fraude in ernst en omvang afgenomen en of de leefbaarheid verbeterd en in hoeverre de nalevingsbereidheid is toegenomen.

Vanaf 2007 is het uitvoeren van wijkgerichte projecten sterk gestimuleerd. In de jaren 2008-2010 ligt als gevolg hiervan het aantal wijkgerichte projecten dat per jaar in uitvoering is, op gemiddeld 10 projecten. In deze projecten wordt, naast handhaving op naleving, ook aan zorgsignalen (zoals niet-gebruik van voorzieningen) aandacht besteed.

Op het terrein van faciliteiten is in de programmaperiode een geautomatiseerd systeem in gebruik genomen waarin de resultaten van uitgevoerde controles worden geregistreerd en is het uitvoeren van bestandskoppelingen op basis van risicoanalyses tot de standaard werkwijze van interventieteams gaan behoren. Bestandskoppelingen vinden zoveel mogelijk plaats met behulp van het Systeem Anonieme Risico Indicatie (SARI), dat in de afgelopen programmaperiode is ontwikkeld. Daarbij wordt indien mogelijk gebruikgemaakt van getoetste selectieprofielen.

8. Een effectief opsporingsbeleid

8.1 Inleiding

In hoofdstuk 8 wordt gerapporteerd over de uitvoering van de afspraken die zijn opgenomen in het Handhavingsarrangement 2010. Verder komen de opsporingsprestaties van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) aan de orde.

8.2 Handhavingsarrangement 2010

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 sepots 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 grote beleidsvrijheid die gemeenten hebben in het kader van de bijstandsverlening, wordt de sturing van de opsporing van strafbare feiten overgelaten aan het overleg van de gemeenten met de regionale parketten.

Aantallen in 2010 ingediende processen-verbaal op persoon

Hieronder is het aantal personen weergegeven tegen wie door de AI, de SIOD, de SVB en UWV in 2010 bij het OM een proces-verbaal is ingediend.

Tabel 8.1 Aantallen in 2010 ingediende processen-verbaal

| <i>Instantie</i> | <i>Prognose 2010</i> | <i>Realisatie 2010</i> |
|------------------|--|---|
| AI | 125 | 107 |
| SIOD | 234 natuurlijke personen en rechtspersonen | 109 natuurlijke personen 15 rechtspersonen |
| SVB | 140-175 | 117 |
| UWV | 200 | 152 |

Bij de meeste wetten waarop de AI toezicht uitoefent, wordt door de AI 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 SIOD heeft minder processen-verbaal ingediend dan was voorzien omdat de SIOD in 2010 een aantal zeer grootschalige onderzoeken heeft uitgevoerd waarbij zorgvuldigheid een belangrijke voorwaarde was en waarbij de voortgang onder andere werd geremd door de vraag of medische dossiers beschikbaar kunnen worden gesteld. De inzet in dergelijke grote onderzoeken heeft als gevolg gehad dat de SIOD in 2010 minder strafrechtelijke onderzoeken heeft uitgevoerd dan voorgenomen. Bovendien heeft de SIOD zich in de uitgevoerde onderzoeken meer op de hoofdverdachten geconcentreerd, omdat was gebleken dat aangiften tegen andere verdachten in een zaak een grotere kans hadden om te worden geseponneerd.

Bij UWV is het aantal ingediende processen-verbaal aanzienlijk lager dan de prognose. Dit is vooral het gevolg van het verminderen van onderzoeken naar startende zelfstandigen. Het merendeel van de door UWV ingediende processen-verbaal had betrekking op overtredingen

van de WW, de Toeslagenwet en in iets kleinere mate op overtredingen van de arbeidsongeschiktheidswetten WAO/WIA.

Afdoening door het Openbaar Ministerie in 2010

Het OM kent aan elke verdachte een parketnummer toe. In een groot aantal gevallen wordt op grond van één proces-verbaal meer dan één verdachte geregistreerd.

Uit onderstaande tabel blijkt dat het OM in 2010 ten aanzien van 622 personen die op grond van in 2010 of eerdere jaren door de AI, de SIOD, UWV en de SVB ingediende processen-verbaal als verdachten zijn ingeschreven, een vervolgingsbeslissing heeft genomen.

Tabel 8.2 Afdoening OM in 2010

| Organisatie | Dagvaarden | Onvoorw. sepot | Transactie | Voegen | Voorw. sepot | Overdracht | Eindtotaal | |
|-------------|------------|----------------|------------|--------|--------------|------------|------------|------|
| AI | aantal | 37 | 26 | 38 | 0 | 1 | 6 | 108 |
| | % | 34% | 24% | 35% | 0% | 1% | 6% | 100% |
| SIOD | aantal | 114 | 56 | 15 | 1 | 1 | 1 | 188 |
| | % | 60% | 29% | 8% | 1% | 1% | 1% | 100% |
| SVB | aantal | 62 | 21 | 42 | 0 | 18 | 1 | 144 |
| | % | 43% | 15% | 29% | 0% | 12% | 1% | 100% |
| UWV | aantal | 67 | 48 | 56 | 1 | 10 | 0 | 182 |
| | % | 37% | 26% | 31% | 1% | 5% | 0% | 100% |
| Totaal | | 280 | 151 | 151 | 2 | 30 | 8 | 622 |
| | | 45% | 24% | 24% | 1% | 5% | 1% | 100% |

Tabel 8.2: toelichting op het SIOD sepotpercentage. Het sepotpercentage voor de SIOD-zaken bij het FP bedraagt 12%. De grote onderzoeken van de SIOD worden bij het FP ingeleverd.

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 vervolgens naar 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 2010 zijn 303 verdachten voor de rechter verschenen.

Eind 2010 waren de uitspraken van de rechter als volgt:

- Strafoplegging: 243 (80,2%)
- Vrijspraak: 44 (14,5%)
- Verdachte wel schuldig verklaard maar geen straf of maatregel opgelegd: 2 (0,7%)
- Openbaar Ministerie niet ontvankelijk: 3 (1,0%)
- Ter terechtzitting gevoegd: 4, (1,3%)
- Verwijzing naar een ander forum: 1 (0,3%)
- Dagvaarding nietig: 1 (0,3%)
- Ontslag van alle rechtsvervolgging: 5 (1,7%)

Transacties

Aan 24% van alle verdachten is een transactie aangeboden ter voorkoming van verdere strafrechtelijke vervolging. Deze transacties bestaan overwegend uit geldstraffen en werkstraffen. Het totaalbedrag aan transacties bedroeg €290.925.

Sepots

Het OM heeft 24% van het aantal ingeschreven verdachten onvoorwaardelijk geseponneerd. Dit percentage is het resultaat van beslissingen die het OM neemt ten aanzien van de vervolging van verdachten.

Het OM kan tot onvoorwaardelijk sepot besluiten omdat de betrokken verdachte niet als hoofddader wordt beschouwd en/of omdat het OM ten aanzien van die verdachte een andere vorm van sanctioneren, met name bestuursrechtelijk optreden, als meer passend beschouwt. De in tabel 8.2. opgenomen percentages onvoorwaardelijke sepot hebben op beide vormen van sepot betrekking.

In het opsporings- en vervolgingsproces wordt onderscheid gemaakt tussen ‘zaken’ en ‘personen’. Elk proces-verbaal is het sluitstuk van een strafrechtelijke zaak. In een proces-verbaal kunnen een of meer (natuurlijke of rechts-) personen als verdachten worden aangemerkt. Bij inlevering van een proces-verbaal moeten alle daarin als verdachte aangemerkte (rechts-) personen administratief worden ingeschreven. Elke verdachte krijgt zo een parketnummer.

Het opsporings- en vervolgingsproces is er vooral op gericht om de hoofddaders ter verantwoording te roepen. Ten aanzien van de andere personen die als verdachten zijn ingeschreven maar van wie is vastgesteld dat zij niet tot de hoofddaders kunnen worden gerekend, kan het OM, vanuit het oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid van het strafrechtelijk optreden, besluiten om tot sepot over te gaan.

Dit betekent dat in het geval dat niet alle in het proces-verbaal genoemde verdachten worden vervolgd, toch strafrechtelijke interventies plaatsvinden ten aanzien van een deel van de verdachten, namelijk degenen die als hoofddaders worden beschouwd. De zaak is dan dus niet volledig geseponneerd maar voor een aantal parketnummers (= verdachten) geldt dat wel.

Het percentage processen-verbaal (= strafrechtelijke zaken) waarin helemaal geen sprake is van een strafrechtelijke interventie, is daardoor lager dan het percentage geseponneerde parketnummers. Zo geldt bijvoorbeeld voor de SIOD dat, in zaken gerekend, sprake is van een sepotpercentage van 12%.

Daarnaast geldt dat, indien naar het oordeel van het OM een andere wijze dan strafrechtelijk interveniëren meer aangewezen is, ook wordt gekozen voor sepot. Bij een onvoorwaardelijk sepot op het terrein van de sociale zekerheid is in het Handhavingsarrangement afgesproken dat het OM het proces-verbaal binnen drie maanden na de beslissing tot onvoorwaardelijk sepot aan de instantie die het proces-verbaal heeft ingediend, terugzendt. Deze instantie heeft dan alsnog de mogelijkheid om te onderzoeken of een bestuurlijke boete of maatregel kan worden opgelegd. In de praktijk wordt deze termijn van drie maanden niet altijd gehaald. Om hierin verbetering te brengen zal het Functioneel Parket in 2011 met de AI, UWV en SVB en met de SIOD nadere afspraken maken over de geautomatiseerde terugkoppeling van de afdoeningsbeslissingen.

8.3 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.

De SIOD heeft in 2010 onder meer de volgende onderwerpen in haar werkproces verankerd: Arrest Salduz van het Europees Hof voor de rechten van de mens: De SIOD heeft per 1 april 2010 de nieuwe aanwijzing van het College van de procureurs-generaal geïmplementeerd met betrekking tot het recht van de (aangehouden) verdachte om voorafgaand aan het eerste politieverhoor een advocaat te consulteren.

Geheimhoudersinformatie: Op 1 april 2010 is een nieuwe instructie uitgebracht door de Landelijke Begeleidingscommissie Schoning Geheimhouders (Commissie Zandee) ten aanzien van vernietiging van geïntercepteerde gesprekken met geheimhouders. Deze werkinstructies bevatten afspraken voor de recherche hoe om te gaan met geheimhoudersgesprekken.

De SIOD heeft binnen de opsporingsonderzoeken medewerkers geheimhouding aangesteld.

Programma Informatievoorziening Strafrechtketen (PROGIS): Met ingang van 1 oktober 2010 is de Wet Identiteitsvaststelling van verdachten, veroordeelden en getuigen (WIVVG) van kracht. Deze wet voorziet in de bevoegdheden en verplichtingen voor het deugdelijk vaststellen van de identiteit van de betrokken personen in de hele strafrechtketen. In 2010 zijn de medewerkers van de SIOD hierover geïnstrueerd.

Audio Visuele Registratie (AVR): Per 1 mei 2010 is de aanwijzing AVR van het College van procureurs-generaal in werking getreden. Deze aanwijzing vormt de basis voor auditieve of audiovisuele registratie. De vier bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en) hebben deze aanwijzing gezamenlijk uitgewerkt. Voor de SIOD zal deze aanwijzing voornamelijk aan de orde zijn bij zaken waar sprake is van mensenhandel, mensensmokkel en/of een criminele organisatie. Het verhoor wordt dan bij proces-verbaal vastgelegd ten behoeve van de bewijslast overeenkomstig de aanwijzing. De SIOD heeft hiervoor de benodigde apparatuur aangeschaft.

8.4 Stand van zaken uitvoering maatregelen Handhavingsprogramma 2007-2010

Versterken samenwerking SIOD-Functioneel Parket

Ook in 2010 was een parketsecretaris van het Functioneel Parket (FP) verbonden aan de regiokantoren van de SIOD. Naast een juridische component heeft deze inzet ook een praktische insteek. De lijnen naar het FP en de officieren van justitie in het bijzonder zijn korter. Hierdoor ontstaat een betere afstemming wat de doorlooptijden van de onderzoeken ten goede komt.

Versterken programmering SIOD

De SIOD, de AI en de directie Arbeidsverhoudingen van het Ministerie van SZW stemmen hun inzet op het terrein van opsporing van arbeidsmarktfraude jaarlijks met elkaar af. Aan de hand van inspectie- en onderzoeksresultaten werden in 2010 criminaliteitsbeeldanalyses gemaakt ten behoeve van de AI en de SIOD. Deze gegevens zijn samengebracht en op basis van een analyse zijn de inspectie- opsporingsthema's gekozen.

8.5 Opsporingsprestaties SIOD

De SIOD focust op specifieke branches met een verhoogd risico op fraude (thema's). In 2010 was de doelstelling om de helft van de strafrechtelijke onderzoeken nadrukkelijk te richten op de volgende thema's die de SIOD samen met de Arbeidsinspectie (AI) en de directie Arbeidsverhoudingen van het Ministerie van SZW heeft vastgesteld: uitzendbureaus/malafide intermediairs, levensmiddelen, schoonmaak, land- en tuinbouw, horeca en arbeidsuitbuiting. In 2010 heeft de SIOD 49% van zijn zaken binnen deze afgesproken thema's afgehandeld.

Afgeronde opsporingsonderzoeken

In 2010 heeft de SIOD 665 fraudesignalen ontvangen. 531 signalen zijn doorgeleid naar externe partners. Het restant heeft geleid tot 184 fraudemeldingen. Deze fraudemeldingen zijn bewerkt tot 70 zogenaamde préweegdocumenten en hebben uiteindelijk geleid tot 58 projectvoorstellen die door het Functioneel Parket van het OM en SIOD geschikt bevonden zijn om te dienen als basis voor een te starten opsporingsonderzoek. Gedurende dit proces wordt gekeken naar de kwaliteit, de beleidsmatige wenselijkheid en prioriteiten, de strafrechtelijke haalbaarheid en de beschikbare capaciteit.

In 2010 heeft de SIOD 40 opsporingsonderzoeken afgerond. Er zijn 109 verdachte natuurlijke personen en 15 verdachte rechtspersonen ter vervolging aangeboden aan het FP of een lokaal parket. De SIOD heeft in het jaar 2010 een aantal zeer grootschalige onderzoeken gedraaid, waarbij zorgvuldigheid een belangrijke voorwaarde was en waarbij de voortgang bijvoorbeeld werd geremd door de vraag of medische dossiers beschikbaar konden worden gesteld. De inzet in dergelijke grote onderzoeken heeft als gevolg dat de SIOD in 2010 minder strafrechtelijke onderzoeken heeft uitgevoerd dan voorgenomen Eind 2010 waren er 40 lopende onderzoeken die volgens planning in 2011 worden afgerond.

Herkomst afgeronde opsporingsonderzoeken

Afgeronde onderzoeken die in 2010 zijn gestart komen vooral van de AI, de politie en de SIOD zelf (bijna 60%).

Opbrengsten

In 2010 heeft de SIOD bij de opsporing voor €16,3 miljoen aan onrechtmatig verkregen voordeel vastgesteld.

Tabel 8.3 Uitsplitsing door SIOD opgespoorde fraude

| | 2010 miljoen € | 2009 miljoen € | 2008 miljoen € |
|------------------|-------------------|----------------------|----------------------|
| Uitkeringsfraude | 0,7 | 1,3 | 3,3 |
| Premiefraude | 0,9 | 0,3 | 0,8 |
| Subsidiefraude | 0,1 | 3,6 | 0,4 |
| Fiscaal nadeel | 14,6 | 3,7 | 12,2 |
| Totaal | 16,3 | 9,0 | 16,7 |

Decentrale aanpak georganiseerde misdaad

Namens het Ministerie van SZW is de SIOD betrokken bij de activiteiten van de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's). Speerpunten van alle RIEC's zijn de thema's mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, vastgoed en witwassen. De SIOD is actief betrokken bij die RIEC's die investeren in het thema mensenhandel en overige uitbuiting in het bijzonder.

8.6 Arbeidsuitbuiting

Bij arbeidsuitbuiting gaat het om een combinatie van ernstige en vaak onmenselijke situaties die zich op de werkvloer voordoen; het gaat veelal om een stapeling van overtredingen van arbeidsomstandigheden en minimumloon, zwart loon, fysiek geweld, bedreigingen en slechte huisvesting.

De bestrijding van arbeidsuitbuiting is het belangrijkste speerpunt voor de SIOD. Het is de meest extreme variant van arbeidsmarktfraude en daarom pakt de SIOD dit met prioriteit aan, eigenstandig maar ook in samenwerking met de AI en de vreemdelingenpolitie. De SIOD en de AI werken binnen de keten van werk en inkomen op dit terrein nauw samen. De AI controleert werkgevers op arbeidsomstandigheden, illegale tewerkstelling en betaling van het minimumloon. Aanwijzingen van arbeidsuitbuiting draagt de AI over aan de SIOD en het Expertise Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Verder hebben onderzoekers van de SIOD en inspecteurs van de AI in 2010 een opleiding gevolgd die is gericht op de identificatie van en omgang met (potentiële) slachtoffers van arbeidsuitbuiting.

In 2010 heeft de SIOD zes afgeronde onderzoeken arbeidsuitbuiting aangeleverd bij het OM. Eind 2010 waren nog zes onderzoeken naar arbeidsuitbuiting operationeel. Naar verwachting worden die in 2011 aangeleverd bij het Openbaar Ministerie.

Het jaar 2010 werd gekenmerkt door de eerste Nederlandse veroordelingen voor mensenhandel met het oogmerk van uitbuiting in arbeid of diensten: volgend op de terugverwijzing door de Hoge raad (27 oktober 2009) waren er veroordelingen op 19 februari 2010 (Chinese horeca, Eindhoven), op 3 mei (Indonesische voedselverwerkers, Den Haag), op 12 mei (marktlui uit India, Den Haag), op 5 oktober (schoonmaakwerkzaamheden door Bulgaren, Utrecht) en op 26 oktober (Poolse champignonplukkers, Noord-Limburg).

Hieronder volgen andere activiteiten die in 2010 op het terrein van arbeidsuitbuiting zijn uitgevoerd door de SIOD.

Risicomodel arbeidsuitbuiting

In 2010 is de SIOD gestart met de ontwikkeling van een risicomodel arbeidsuitbuiting. Aanleiding voor dit project is onder andere de constatering dat signalen van arbeidsuitbuiting bij verschillende instanties onvoldoende herkend of uitgewisseld worden. Andere drijfveren zijn de ambitie om 'intelligence' gestuurd op te sporen, de lage aangiftebereidheid van slachtoffers en een mogelijke preventieve werking die van een dergelijk model uitgaat.

In het risicomodel worden op basis van bepaalde kenmerken ondernemingen geselecteerd waarvan wordt verwacht dat zij een verhoogd risico hebben op regelovertreding. Het model wordt getest in de proeftuinen Zuid-Holland-Zuid en Brabant Zuid-Oost. Vervolgens wordt over landelijke implementatie besloten, opdat alle relevante overheidsdiensten gebruik kunnen maken van het model.

Ketenregie bestrijding mensenhandel

De ketenregie bestrijding mensenhandel ziet op het organiseren van samenwerkende partners, die op het gebied van mensenhandel over informatie kunnen beschikken, die, mits samengevoegd, kan leiden tot zo vroeg mogelijke interventie en daarmee voorkomen van of zo kort mogelijk slachtofferschap mensenhandel. De essentie is dat eerst de optimale context wordt georganiseerd, waarbinnen alle informatie dient te worden beoordeeld, alvorens de meeste effectieve- en efficiënte oplossing door de ketenpartners wordt gekozen. Dit kan (een combinatie-) zijn van toepassing van straf-, bestuurs-, arbeids- en/of belastingrecht en maatwerkzorg voor de (potentiële-) slachtoffers.

Enkele belangrijke partners zijn; het Openbaar Ministerie, de gemeenten, de SIOD, AI, RCF's, de Politie, Belastingdienst en de RIEC's; verder ook maatschappelijke instellingen actief op het thema zoals vakbonden en maatschappelijk werk.

In Den Haag, Rotterdam, Groningen en Amsterdam wordt vorm en inhoud aan deze structuur gegeven. In 2011-2012 worden naar verwachting in nagenoeg alle regio's ketenregieteams opgericht.

Proeftuinen overige uitbuiting

In de regio's Zuid-Holland-Zuid en Brabant-Zuid-Oost is de SIOD deelnemer aan de proeftuinen overige uitbuiting. 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. Speerpunten van de proeftuin Zuid-Holland-Zuid is de overige uitbuiting bij uitzendbureaus, de schoonmaakbranche en Chinese horeca. Brabant-Zuid-Oost heeft het thema overige uitbuiting in de land- en tuinbouw.

The Wall

De SIOD is in de zomer van 2010, samen met de Koninklijke Marechaussee (KMar) en het Landelijk Parket, gestart met de proeftuin The Wall. Dit programma richt zich op de landelijke en integrale bestrijding van Chinese mensenhandel en -smokkel. Het betreft een programmatische aanpak waarbij door intelligence te sturen keuzes worden gemaakt voor een strafrechtelijke en of bestuurlijke aanpak.

Internationaal Seminar Arbeidsuitbuiting

De SIOD heeft, samen met het Roemeense Ministerie van Binnenlandse Zaken, een internationaal seminar over arbeidsuitbuiting Laborex-10 georganiseerd. Meer dan honderd deskundigen uit vrijwel alle EU-landen kwamen van 31 januari tot en met 2 februari 2010 in Kerkrade bijeen om kennis en ervaringen uit te wisselen over de bestrijding van mensenhandel en arbeidsuitbuiting. De verschillende landen hebben aangegeven nauwer te willen samenwerken met andere lidstaten.

Naar aanleiding van het seminar is het boek 'Labour Exploitation in Europe' gepubliceerd. Het boek werpt een nieuw licht op de ernst van dit misdrijf en op mogelijkheden tot Europese samenwerking bij de bestrijding ervan. Het boek bevat ook relevante internationale regelgeving ter bestrijding van arbeidsuitbuiting.

8.7 Diensten voor derden

SIOD ondersteunt gemeenten

De samenwerking van de SIOD met de gemeente Arnhem om opsporingsonderzoeken in hun opdracht uit te voeren is in 2010 gecontinueerd.

Verder hebben het Ministerie van SZW en de Drechtsteden in januari 2010 een convenant ondertekend waarin is geregeld dat de SIOD ook in opdracht van de Drechtsteden opsporingsonderzoeken zal uitvoeren.

In 2010 heeft de SIOD 31 onderzoeken uitgevoerd voor gemeente Arnhem en negen voor het samenwerkingsverband Drechtsteden. De gemeenten bepalen zelf wat zij met de onderzoeksresultaten van de SIOD doen.

Profielen ontwikkeld ter ondersteuning interventieteams

Naar aanleiding van gemaakte afspraken tussen de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) en het College Bescherming Persoonsgegevens eind 2007 is de SIOD gestart met het zogenoemde Black Box-project. Gegevens werden anoniem gekoppeld en alleen de resultaten van personen met een hoog risico werden teruggeleverd voor controledoeleinden. In het kader van dit project heeft de SIOD profielen ontwikkeld om risicovolle personen te selecteren. Het Black Box-project is met het opleveren van selectieprofielen in 2010 afgerond. Desondanks heeft het CBP sloten een ambtshalve onderzoek in te stellen naar het Black Box-project. Het CBP heeft geconcludeerd dat de SIOD op twee onderdelen, de informatieplicht en de bewaartermijn, in strijd handelt met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

De SIOD heeft met het Inlichtingenbureau (IB) de techniek van het anoniem koppelen van gegevens in 2010 doorontwikkeld. Deze techniek bestaat uit het beveiligd aanleveren van bestanden, het anoniem koppelen van de bestanden met het risicomodel en vervolgens het voorzien van de resultaten met een hoog risico van identificerende persoonsgegevens en het terugkoppelen voor controledoeleinden. Deze techniek is in 2010 toegepast op alle wijkgerichte projecten van de LSI. Zoals in paragraaf 7.5 is gemeld worden bestandskoppelingen momenteel gedaan met behulp van het Systeem Anonieme Indicatie (SARI).

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 2010 hebben de SIOD-analisten 28 analyses uitgevoerd voor de interventieteams. Deze ondersteuning had betrekking op het in kaart brengen van personen en bedrijven die zich mogelijk schuldig maken aan regelovertreding.

In 2010 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. De verbeterde analysetechnieken hebben ertoe bijgedragen dat analyse steeds meer tijdens de operationele fase van een project kan worden ingezet, zodat de risicoanalyse zo nodig kan worden geactualiseerd op basis van de eerste controleresultaten.

De inzet van analyse tijdens de operationele fase is ook een volgende stap in het proces naar informatiegestuurd handhaven. Door informatiegestuurd handhaven wordt het bij controles mogelijk 'daar te vissen waar de vis zit'. Voorwaarde is het verwerven van relevante en betrouwbare gegevens. Daarnaast moeten deze gegevens op een efficiënte en slimme manier worden benut. De inzet van analyse maakt het voor de projectleiders steeds beter mogelijk de schaarse controlecapaciteit effectief en efficiënt in te zetten.

Opsporingstaak ten behoeve van Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers.

De uitkering bij ontslag, voortgezet bij gedeeltelijke of gehele invaliditeit, van gewezen ministers, staatssecretarissen en leden van de Tweede Kamer is geregeld in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA). Tevens is de APPA van overeenkomstige toepassing verklaard op leden van het Europees Parlement, de voorzitter van de Eerste Kamer, de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsman.

Op 2 februari 2010 is de Regeling toedeling opsporingstaken APPA, waarin de opsporingstaak van de SIOD met betrekking tot de APPA wordt geformaliseerd, in de Staatscourant gepubliceerd. De SIOD heeft in 2010 geen onderzoeken verricht in het kader van APPA.

8.8 Samenvattende conclusie

Gedurende de programmaperiode is bij zowel UWV als de SVB sprake van een daling van het aantal aangiften. Deze daling is in hoofdzaak het gevolg van verbeteringen in de werkprocessen van beide instanties die erop gericht zijn om de hoogte van de benadelingsbedragen zoveel mogelijk te beperken. Deze verbeteringen hebben betrekking op de snellere detectie van overtredingen en kortere doorlooptijden van onderzoeken. Daarnaast is ook de verhoging van de aangiftegrens van €6.000,- naar €10.000,- voor zwarte fraude en tot €35.000,- voor witte fraude per 1 januari 2009 van invloed op de daling van het aantal aangiften. Als gevolg hiervan worden meer overtredingen door middel van bestuursrechtelijke sancties afgedaan. Ten opzichte van 2009 is er in 2010 sprake van stabilisatie van het aantal aangiften van zowel UWV als de SVB.

Op de terreinen van arbeidswetgeving, waarop de AI het toezicht uitoefent, worden overtredingen overwegend door middel van bestuursrechtelijke sancties bestraft. Na een lichte stijging in de jaren 2008 en 2009 bevindt het aantal aangiften zich in 2010 weer op het niveau van 2007.

De SIOD heeft als opdracht om de zwaardere en meer complexe fraudezaken in behandeling te nemen. Aangezien het strafrecht zware eisen aan het bewijs stelt, leidt dit ertoe dat de uitvoering van de opsporingsonderzoeken in deze complexe zaken veel capaciteit vergt. Het aantal aangiften per jaar wordt daarom sterk beïnvloed door de complexiteit van de zaken die in behandeling zijn genomen.

De SIOD heeft in 2010 een aantal interessante onderzoeken gedraaid waaruit tot dan toe onbekende fraudeconstructies, zoals fraude met psychiaters, in beeld kwamen. Daarnaast is een groot aantal opsporingsonderzoeken op het thema arbeidsuitbuiting uitgevoerd. Er zijn verder relatief veel grootschalige opsporingsonderzoeken gedaan; ook zijn er onderzoeken gestart die nog in 2011 zullen doorlopen. Dit heeft zijn weerslag gehad op de beschikbare opsporingscapaciteit. Er zijn daardoor minder opsporingsonderzoeken afgerond dan in 2009. 2010 is een belangrijk jaar geweest voor de SIOD; onderzoeken hebben geleid tot belangrijke rechterlijke uitspraken op het terrein van de arbeidsuitbuiting.

De SIOD is in 2007 met het FP gestart met het detacheren van parketsecretarissen bij de SIOD-regiokantoren. Hiermee is de sturing aan de voorkant van het opsporingsproces verbeterd door een start te maken met dagvaarding gestuurd opsporen. Daarnaast is per handhavingseenheid van het FP (Amsterdam, Rotterdam, Zwolle en Den Bosch) een parketsecretaris direct betrokken bij het SIOD-opsporingsproces. De evaluaties van deze samenwerking hebben laten zien dat de kwaliteit van de processen verbaal is toegenomen en dat de doorlooptijden bij het FP zijn afgenomen.

Verder is er in het programma opgenomen dat de SIOD met het FP vast zal leggen dat binnen zes maanden na indiening van een proces-verbaal een zitting volgt, tenzij er sprake is van een gerechtelijk vooronderzoek. Deze termijn bleek niet haalbaar. In het Handhavingsarrangement is daarom met het FP de afspraak gemaakt dat alle ingediende processen-verbaal binnen drie maanden na binnenkomst worden beoordeeld door het FP. Vervolgens moeten zaken zonder gerechtelijk vooronderzoek (GVO) binnen 6 maanden en GVO-zaken binnen twaalf maanden zittingsgereed zijn.

In het Handhavingsprogramma 2007-2010 is het voornemen opgenomen dat de SIOD komt tot een versterking van de beleidsmatige aansturing van de opsporing. Sinds 2007 werken de directies Arbeidsverhoudingen van het Ministerie van SZW, de AI en de SIOD samen in het Columbusproject. Doel van dit project is om jaarlijks voor het komende jaar op hoofdlijnen vast te stellen waar de handhaving op het terrein van arbeidsmarktfraude zich op moet richten en welke handhavingsinstrumenten het beste kunnen worden ingezet. Op grond van analyse van de gegevens uit de jaarverslagen werden gezamenlijk handhavingsthema's vastgesteld. Deze werden verwerkt in de jaarplannen van de directies AV, de AI en de SIOD.

In 2010 zijn er voor het eerst criminaliteitsbeelden (cba's) gemaakt voor zowel de AI als de SIOD. Deze cba's bevatten meerjarenoverzichten van de uitkomsten van de controles van de AI en van de onderzoeken van de SIOD aangevuld met informatie van het SZW-IKP en een literatuurverkenning. Op grond van de cba's nemen de directies AV, de AI en de SIOD besluiten over de handhavingsthema's en in te zetten instrumenten voor het komende jaar.

Na de inwerkingtreding van de Wet financiering sociale verzekeringen begin 2006 waarbij de bestrijding van grootschalige premiefraude een taak werd van de FIOD-ECD hebben de FIOD en de SIOD werkafspraken gemaakt. De SIOD en FIOD hebben een regeling gemaakt op basis waarvan ze elkaars strafbare feiten mogen opsporen voorzover het hoofdbestanddeel van het onderzoek op het eigen beleidsterrein ligt. In de praktijk is gebleken dat de SIOD nauwelijks processen-verbaal opmaakt voor fiscale fraude maar dat de SIOD direct met de FIOD in onderzoeken samenwerkt of de informatie uit de strafrechtelijke onderzoeken overdraagt aan de FIOD.

Conform de artikelen 10 en 11 van de Wet op de Bijzondere opsporingsdiensten worden de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de taakuitoefening van de SIOD periodiek bepaald door de Minister van Justitie en de Minister van SZW gezamenlijk, gehoord het College van procureurs-generaal, en vastgelegd in een beleidsbrief.

Lijst van afkortingen

| | |
|--------------------|--|
| AI | Arbeidsinspectie |
| AIO | Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen |
| AKW | Algemene Kinderbijslagwet |
| Anw | Algemene nabestaandenwet |
| AOW | Algemene Ouderdomswet |
| Appa | Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers |
| Arbowet | Arbeidsomstandighedenwet |
| ATW | Arbeidstijdenwet |
| 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 |
| IWI | Inspectie Werk en Inkomen |
| LSI | Landelijke Stuurgroep Interventieteams |
| M&O | misbruik- en oneigenlijk gebruik |
| MOE-landen | Midden- en Oost-Europese landen |
| 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 |

Wet BOD'en
WIA
WML
WW
WWB
WWIK

Wet bijzondere opsporingsdiensten
Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
Wet minimumloon
Werkloosheidswet
Wet Werk en Bijstand
Wet werk en inkomen kunstenaars

Bijlage 1

Geconstateerde uitkeringsfraude

| | WWB | | UWV | | SVB | | Totaal | |
|--|--------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|
| | 2009 | 2010 | 2009 | 2010 | 2009 | 2010 | 2009 | 2010 |
| aantallen geconstateerde niet-naleving Inlichtingenverplichting (1) | 10.140 | 11.100 | 32.165 | 33.689 | 35.427 | 36.959 | 77.732 | 81.748 |
| totaal schadebedrag (x mln.€) | 55 (3) | 53 | 49 | 50 | 14 | 16 | 118 | 119 |
| bedrag aangiften (x mln.€) | 37 | 33 | 11 | 7 | 4 | 3 | 52 | 43 |
| bedrag bestuursrechterlijk afgedaan (x mln.€) | 18 | 20 | 38 | 43 | 10 | 13 | 66 | 76 |
| gemiddeld schadebedrag (x € 1) | 5.440 | 4.775 | 1.523 | 1.484 | 395 | 433 | 1.518 | 1.456 |
| processen-verbaal | 1.060 | 890 | 147 | 152 | 118 (2) | 117 | 1.325 | 1.159 |

- (1) De aantallen fraudegevallen van de WWB worden door het Ministerie van SZW berekend op basis van gegevens uit de Bijstands fraudestatistiek. De huidige reeks komt lager uit dan in eerdere begrotingen, omdat er geen bijtelling meer plaatsvindt van fraudegegevens uit de Bijstandsdebiteurenstatistiek. Uit onderzoek van het CBS is gebleken dat de kwaliteit van de fraudegegevens onvoldoende is om een dergelijke berekening uit te kunnen voeren. Met CBS is afgesproken dat het Ministerie van SZW de gegevens uit de Bijstandsfraudestatistiek voor begroting en jaarverslag zelf bewerkt op basis van door CBS gemaakte bestanden.
- (2) In de Integrale Rapportage Handhaving 2009 is bij het jaar 2009 in de tabel abusievelijk het aantal van 2008 is vermeld; het juiste getal voor 2009 is 118 processen-verbaal.
- (3) Zie pagina 39.