

INTEGRALE RAPPORTAGE

HANDHAVING

2005

**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid
Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4**

<i>Inleiding</i>	4
1.1 Algemeen	4
1.2 Opzet van de rapportage.....	4
<i>Hoofdstuk 2 De Handhavingsketen</i>	5
2.1 Preventie.....	5
2.2. Controle.....	7
2.3 Opsporing	8
2.4 Bestuurlijke afdoening	10
2.5 Strafrechtelijke afdoening	10
2.6 Samenwerking in de SUWI-keten.....	12
2.7 Het landelijk netwerk van interventieteams	14
2.8 De bevindingen en het oordeel van de Inspectie Werk en Inkomen.....	14
<i>Hoofdstuk 3 CWI en BKWI</i>	18
3.1 Centrale organisatie werk en inkomen	18
3.2 BKWI	20
<i>Hoofdstuk 4 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen</i>	21
4.1 Doelstelling en afspraken	21
4.2 Preventie.....	22
4.3 Controle.....	22
4.4 Opsporing	24
4.5 Afdoening.....	25
4.6 Conclusie.....	25
<i>Hoofdstuk 5 Sociale Verzekeringsbank</i>	27
5.1 Doelstelling en afspraken inzake handhaving volksverzekeringen 2005.....	27
5.2 Preventie.....	27
5.3 Controle.....	28
5.4 Opsporing en afdoening	29
5.5 Conclusie.....	32
<i>Hoofdstuk 6 De gemeenten</i>	33
6.1 Preventie.....	33
6.2 Controle.....	34
6.3 Opsporing	35
6.4 Totstandkoming informatie over fraude.....	36
6.5 Afdoening.....	38
6.6 Conclusie.....	38
<i>Hoofdstuk 7 Agentschap SZW</i>	40
7.1 Doelstellingen.....	40
7.2 Preventie.....	40
7.3 Controle.....	41
7.4 Opsporing	42
7.5 Afdoening.....	42
7.6 Conclusie.....	42

<i>Hoofdstuk 8 De Arbeidsinspectie</i>	44
8.1 Wet arbeid vreemdelingen (WAV)	44
8.2 Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidstijdenwet	47
8.3 Conclusie	53
<i>Hoofdstuk 9 Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst</i>	55
9.1 Inleiding	55
9.2 Opsporing	55
9.3 Activiteiten gericht op vergroting inzicht in fraude	56
9.4 Samenwerking	57
9.5 Conclusie	58

Inleiding

De jaarlijkse Integrale Rapportage Handhaving doet verslag aan de Tweede Kamer van de uitvoering van het handhavingsbeleid op het beleidsterrein van SZW. De voor u liggende rapportage heeft betrekking op het jaar 2005.

1.1 Algemeen

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

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

De onderhavige rapportage heeft betrekking op het voorlaatste jaar van de uitvoering van het Handhavingsprogramma 2003 – 2006. Hij bevat daardoor op veel punten verwijzingen naar acties en maatregelen die in eerdere jaren in gang zijn gezet en die in 2005 tot uitvoering of zelfs tot afronding zijn gekomen. Een aantal nieuwe initiatieven wordt gemeld. Belangrijkste nieuwe ontwikkeling is de introductie van de bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen per 1 januari 2005. In het verslagjaar is tevens een begin gemaakt met de voorbereiding van een nieuw handhavingsprogramma voor de periode 2007 – 2010.

1.2 Opzet van de rapportage

In hoofdstuk 2 (de handhavingsketen) wordt eerst in de paragrafen 2.1 tot en met 2.5 een beeld gegeven van het handhavingsbeleid in 2005 per schakel van de handhavingsketen op het SZW-terrein. Achtereenvolgens komen preventie, controle, opsporing en afdoening aan de orde. In verband met het toegenomen belang van de bestuurlijke afdoening (administratieve sancties zoals bestuurlijke boete) en het beschikbaar komen van gegevens over de strafrechtelijke afdoening door het Openbaar Ministerie in het kader van het handhavingsarrangement is de paragraaf over afdoening in twee aparte paragrafen (bestuurlijk en strafrechtelijke afdoening) gesplitst. Nieuw in hoofdstuk 2 is dat na de paragrafen over samenwerking een nieuwe paragraaf is opgenomen met de bevindingen en de oordelen van de Inspectie Werk en Inkomen over het functioneren van de controleketen. Conclusies op dit punt waren voorheen aan het slot van de afzonderlijke hoofdstukken opgenomen.

De hoofdstukken 3 t/m 9 geven de verslagen voor: Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen inclusief het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (CWI incl. BKWI), UWV, SVB, de gemeenten, Het Agentschap SZW, de AI en SIOD.

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

Bijlagen 2 bevat een lijst met gebruikte afkortingen.

Hoofdstuk 2 De Handhavingsketen

In dit hoofdstuk wordt gerapporteerd over de uitvoering van het handhavingsbeleid in 2005 per schakel van de handhavingsketen: preventie, controle, opsporing en afdoening. Ook wordt nog apart ingegaan op de samenwerking tussen de verschillende uitvoeringsinstanties zoals die tot uitdrukking komt in het SUWI-ketenprogramma en in de activiteiten van het landelijke netwerk van interventieteams. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk is gewijd aan de bevindingen en het oordeel van de Inspectie Werk en Inkomen over de werking van de controleschakel.

2.1 Preventie

Elke overtreding heeft een negatieve uitwerking op het maatschappelijke en financiële draagvlak van wet- en regelgeving. Wanneer een overtreding is gepleegd, lukt het per definitie niet altijd om deze te signaleren en de rechtmatige situatie volledig te herstellen. Voorkomen is dus beter. Voorkomen van overtredingen kan bereikt worden door begunstigden van een regeling adequaat te informeren over rechten en plichten, maar ook is goede en actuele kennis bij de medewerkers van uitkeringsinstanties een belangrijk hulpmiddel om overtredingen te voorkomen of vroegtijdig te signaleren. Inspanningen ten behoeve van deze zaken hebben dus een preventieve werking op overtredingen.

De inspanningen betreffen uiteenlopende activiteiten. Een centrale inspanning is er op gericht om te voorkomen dat mensen onnodig in aanmerking worden gebracht voor een uitkering. De resultaten op dit punt komen tot uitdrukking in de preventiequote van CWI. Deze geeft het percentage weer van potentiële uitkeringsgerechtigden dat uitstroomt (WW of WWB) zonder een uitkering te ontvangen. De prestaties op de preventiequote zijn mede te danken aan handhavingactiviteiten die CWI pleegt om onterechte instroom in de uitkering tegen te gaan. De preventiequote WW bedraagt 20,1% in 2005 (19,9% in 2004), bij een streefwaarde van 20%. In 2005 hebben 75.069 werkzoekenden binnen de overdrachtstermijn van 8 werkdagen geen beroep gedaan op de WW. De gerealiseerde preventiequote WWB is 48% (46,5% in 2004) bij een streefwaarde van 45%. In 2005 hebben 88.538 werkzoekenden binnen de overdrachtstermijn geen beroep gedaan op de WWB. Hierdoor zijn belangrijke besparingen op de uitkeringen gerealiseerd.

Een tweede inspanning heeft tot doel te zorgen dat de relevante regelgeving bekend is bij de burgers en bedrijven die geacht worden de regels na te leven. In het derde kwartaal van 2005 heeft UWV onder 800 mensen met een WW- of WAO uitkering een telefonisch onderzoek uitgevoerd. Uit het onderzoek is gebleken dat de bekendheid met plichten voor de verschillende groepen uitkeringsgerechtigden tussen 75% en 90% ligt. De norm, voor wat betreft uitkeringsgerechtigden is daarmee ruimschoots gehaald. Ook ten opzichte van 2004 is er sprake van een verbetering. Het percentage uitkeringsgerechtigden dat bekend was met de plichten lag toen op 70%. Gebleken is dat 85% van de geënquêteerde AOW-gerechtigden en 89% van de geënquêteerde Anw-gerechtigden bekend is met de plicht om bepaalde wijzigingen in de woonsituatie aan de SVB te melden. Voor wijzigingen in het inkomen geldt dit voor 77% van de geënquêteerde AOW-gerechtigden en 92% van de geënquêteerde Anw-gerechtigden.

Voor de AKW bleek uit het onderzoek dat van de geënquêteerde AKW-gerechtigden 92% ervan op de hoogte is dat wijzigingen in het inkomen van het kind aan de SVB moeten worden doorgegeven. Van de geënquêteerden weet 77% dat aan de SVB tijdig moet worden doorgegeven dat de studie van het kind is beëindigd.

Het Agentschap SZW geeft voorlichting via bijeenkomsten, schriftelijke publicaties en een digitale nieuwsbrief, een helpdesk, een website en een handleiding voor de projectadministratie van gesubsidieerde projecten. Voor de ESF-3-regeling zijn daarbij gebruikersgroepen in het leven geroepen voor betrokken scholingsfondsen, gemeenten en accountants. Het Agentschap SZW neemt daarnaast deel aan door anderen georganiseerde bijeenkomsten als de Gemeentedagen, brengt besturen van accountantskantoren schriftelijk op de hoogte van in de praktijk gesignaleerde aandachtspunten en organiseert seminars samen met de beroepsgroep voor registeraccountants (NIVRA).

De AI verstrekt informatie over de WAV aan brancheorganisaties en werkgevers via brochures, artikelen in branchebladen en individuele contacten. Eind 2004 en begin 2005 zijn werkgevers via spotjes op de radio, advertenties in bladen en de website van het Ministerie van SZW geïnformeerd over de invoering van de bestuurlijke boete voor illegale tewerkstelling. Eind 2005 zijn deze acties herhaald. In 2005 is de bekendheid van werkgevers met de regelgeving onderzocht. Werkgevers blijken redelijk goed op de hoogte te zijn van de regelgeving omtrent arbeid door vreemdelingen.¹ Het beleggen van voorlichtingsbijeenkomsten blijkt een goed middel om werkgevers te bereiken. De belangstelling is altijd groot en de waardering zeer positief.

Een derde inspanning is er op gericht signalen over misbruik of oneigenlijk gebruik op te vangen, door te geven en op te volgen. Signalen dat er mogelijk oneigenlijk of misbruik aan de orde is, moeten in toenemende mate ook komen van de eigen medewerkers in de keten. UWV medewerkers hebben de training fraudealertheid gevolgd. Mede door deze trainingen is het aantal fraudesignalen in 2005 aanzienlijk hoger dan waarmee rekening was gehouden (48.000 in plaats van 8.000). Voorts zijn in 2005 nieuwe trainingen ontwikkeld voor arbeidsdeskundigen en re-integratiecoaches alsook voor medewerkers van de Ziektewet. In 2006 wordt begonnen met deze trainingen. De SIOD heeft in 2005 de samenwerking met de Stichting Meld Misdaad Anoniem (Meldpunt M.) en de Koninklijke Marechaussee (K'Mar) verder verdiept met de oprichting – samen met de Arbeidsinspectie - van een Informatieknoppunt SZW. Uitgangspunt hierbij is dat fraudetips worden verdeeld over de samenwerkingspartners van de SIOD, terwijl ook het inzicht in fraude wordt verbeterd door analyses los te laten op deze signalen. Voor aanleverende organisaties is het verder prettig om over één centraal aanspreekpunt binnen het SZW-domein te beschikken.

Een vierde inspanning om afwijking van de regelgeving tegen te gaan is stimuleren dat er wordt gewerkt met middelen die burgers en bedrijven in staat stellen de regelgeving na te leven. De overheid wil dat ondernemers en non-profitorganisaties in 'arbo-vriendelijke arbeidsmiddelen' (zoals machines, installaties, systemen, gereedschappen, etc.) investeren. Om dit te stimuleren hanteert het Ministerie van SZW de Farbo-subsidieregeling. Op basis van deze regeling stelt het ministerie jaarlijks een lijst van innovatieve en arbo-vriendelijke arbeidsmiddelen samen. Deze moeten de blootstelling aan fysieke (over)belasting, lawaai of gevaarlijke stoffen terugdringen. Voor de (fiscale) farbo-regeling 2004, zijn in 2005 1.040 aanvragen ontvangen. Ook zijn een aantal (internet-)voorzieningen getroffen om het kleine werkgevers gemakkelijker te maken een risico-inventarisatie en –evaluatie op te stellen.

¹ Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen, Regioplan, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, december 2005

2.2 Controle

Een wezenlijk onderdeel van de handhavingsketen is controle. Controle is bedoeld om vast te stellen of de verplichtingen die in de regelgeving zijn vastgelegd worden nageleefd door de burgers en bedrijven op wie deze verplichtingen van toepassing zijn en om zo nodig corrigerende maatregelen te nemen. Het begrip controle in deze rapportage is daarmee nagenoeg identiek aan het begrip nalevingstoezicht dat is geïntroduceerd in de Kaderstellende Visie op Toezicht van het kabinet.

Het aantal controles door de verschillende uitvoerende instanties is in 2005 opnieuw geïntensiveerd. Het totale bedrag aan geconstateerde werkgevers- en uitkeringsfraude bleef nagenoeg gelijk (€200 miljoen). Het beleid is om controles steeds meer te laten plaatsvinden op basis van een voorafgaande risicoanalyse, zodat de trefkans van overtredingen wordt vergroot. UWV heeft in 2005 18.375 fysieke controles op basis van risicoanalyse uitgevoerd. Dit aantal betekent meer dan een verdubbeling ten opzichte van 2004. Fysieke controles hebben hun waarde als detectie-instrument wederom aangetoond. Van de in 2005 uitgevoerde fysieke controles heeft 17% geleid tot een nader onderzoek of een fraudeconstatering. Veel voorkomende overtredingen zijn het verzwijgen van partnerinkomsten, een onjuiste weergave van de leefsituatie en het niet ingeschreven staan bij het CWI. Het aantal overige fysieke controles (niet op basis van risicoanalyse) bedraagt in 2005 33.964, een stijging van 10% ten opzichte van 2004.

Naast de controles in het kader van de reguliere werkzaamheden heeft de SVB in 2005 deelgenomen aan interventieteamprojecten die specifiek waren gericht op het detecteren van leefvormfraude bij de AOW en de Anw. Verder heeft de SVB deelgenomen aan onderzoeken die tot doel hadden leefvormfraude inzake de WWB, de AOW en de Anw te achterhalen. Het Controle Team Buitenland (CTB) heeft in 7 landen controles verricht. In totaal werden 574 in die landen wonende SVB- klanten gecontroleerd door middel van een bezoek van het CTB. In 48 gevallen was er sprake van onrechtmatigheden. In 52 gevallen was er aanleiding tot twijfel en nader onderzoek.

Zoals blijkt uit de fraude- en debiteurenstatistiek is het aantal fraudegevallen dat gemeenten constateren in 2005 aanzienlijk gedaald tot bijna 35.000. De oorzaak van deze daling is gelegen in het wegwerken van een stuwmeer aan “oude” belastingsignalen in de voorafgaande jaren. Het totale en het gemiddelde geconstateerde fraudebedrag vertoonden een stijgende lijn. Ook op het terrein van de bijstand worden de grensoverschrijdende controles geïntensiveerd. Doel is het scheppen van een permanente structuur voor verificatieonderzoek in het buitenland. Sinds 2004 kunnen gemeenten structureel hun aanvragen voor onderzoeken naar (verzwegen) vermogen, inkomsten en uitkeringen in het buitenland indienen bij één centraal punt: het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF, onderdeel van UWV), dat in opdracht van SZW structureel rechtmatigheidonderzoeken WWB voor gemeenten verricht.

De Arbeidsinspectie heeft in 2005 in totaal ruim 8600 inspecties uitgevoerd op het gebied van arbeidsmarktfraude. Dat zijn er ruim 600 meer dan het aantal dat was gepland en bijna 2300 meer dan in 2004. Bij in totaal circa 2200 inspecties zijn overtredingen van de WAV geconstateerd. Op het gebied van de arbeidsomstandigheden en arbeidstijden zijn 39 inspectieprojecten uitgevoerd met in totaal 20.751 inspecties en monitorbezoeken. Daarnaast zijn er onderzoeken uitgevoerd naar aanleiding van klachten en gemelde ongevallen. In 56% van de inspecties zijn één of meer overtredingen geconstateerd. Er is 2.722 maal een bestuurlijke boete opgelegd en 285 maal proces-verbaal opgemaakt. De samenwerking van de AI met an-

dere inspectiediensten en overheden is in 2005 aanzienlijk geïntensiveerd. Over 2005 was in ca. 50 % van de inspectieprojecten op een of andere wijze afstemming met een of meer andere inspectiediensten van het Rijk.

Bij subsidies begint controle al op het moment van het indienen van de aanvraag. Dan wordt nagegaan of het te subsidiëren project beantwoordt aan de doelstellingen van de regeling en of een goede beheersregeling is ingebouwd. In 2005 heeft het Agentschap SZW 1006 nieuwe aanvragen voor de ESF-3-subsidie ingenomen, 645 aanvragen gecontroleerd, 981 monitorbezoeken afgelegd en 248 einddeclaraties gecontroleerd.

2.3 Opsporing

Het actief opsporen en vervolgen van strafbare overtredingen van de SZW-regelgeving is een beperkt maar essentieel deel van de handhavingsketen. Het aantal op te maken processen-verbaal betreft minder dan een half procent van de geconstateerde overtredingen.² De opsporing van strafbare feiten op SZW-terrein is onderverdeeld naar lichte en middelzware opsporing enerzijds en opsporing van zware en complexe criminaliteit anderzijds. Lichte en middelzware opsporing geschiedt door de uitvoeringsorganisaties zelf. Als zij in het uitvoeringsproces of bij specifieke controles ontdekken dat wellicht sprake is van een overtreding of fraude dan wordt verder onderzoek verricht om het vermoeden van een strafbaar feit hard te kunnen maken. Zware en complexe criminaliteit op SZW-terrein wordt opgespoord door de SIOD.

De opsporing van zware en complexe criminaliteit

In 2005 heeft de SIOD in totaal 76 opsporingsonderzoeken afgerond. Daarmee zijn 78 opsporingsonderzoeken die zijn afgesproken in het Handhavingsarrangement Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005 nagenoeg gehaald. De onderzoeken hebben alle geresulteerd in een procesverbaal ten behoeve van het Openbaar Ministerie. De opsporingsonderzoeken van de SIOD hebben gezamenlijk een premienadeel van bijna €10 miljoen en een totaal fiscaal nadeel van €25,7 miljoen aan het licht gebracht. Hiernaast is voor €6,6 miljoen aan uitkeringsfraude opgespoord. De beoogde opbrengst op SZW-terrein bedroeg €12,6 miljoen.

Lichte en middelzware opsporing

Bij de lichte en middelzware opsporing is voortgaande verschuiving aan de orde van strafrechtelijke afdoening naar bestuursrechtelijke afdoening. Nadat in de loop van 2004 in de Arbeidstijdenwet de bestuurlijke boete was ingevoerd wordt met ingang van 2005 ook de overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen in de vorm van illegale tewerkstelling primair via een bestuurlijke boete afgehandeld. Alleen bij herhaalde recidive of combinatie met andere strafbare feiten wordt nog proces-verbaal opgemaakt. Dat heeft consequenties voor het aantal PV's dat wordt opgemaakt door de Arbeidsinspectie en maakt vergelijking met eerdere jaren lastig.

Om vast te stellen of uitkeringsfraude was gepleegd, heeft het UWV in 2005 bijna 4.500 opsporingsonderzoeken verricht. Dit betekent een stijging ten opzichte van 2004 met 21%. Verder zijn 404 opsporingsonderzoeken naar identiteitsfraude uitgevoerd, een stijging van 70% ten opzichte van 2004. Het aantal onderzoeken naar premiefraude door werkgevers bedroeg in 2005 704, een daling van 21% ten opzichte van 2004. Desalniettemin steeg het aantal fraudeconstateringen met 7%: van 493 in 2004 naar 529 in 2005.

² Verkenning van de mogelijkheden voor versterking van de ketensamenwerking bij opsporing in het domein van SZW. 16 juni 2006.

Bij de SVB was de situatie in 2005 als volgt. Ten opzichte van 2004 is het aantal afgeronde fraudeonderzoeken in 2005 gestegen met 23,5% (3.464 onderzoeken in 2005 tegen 2805 onderzoeken in 2004). Niet alle fraude-onderzoeken zijn echter gevolgd door een nader opsporingsonderzoek. De SVB heeft in 2005 wel meer fraude-onderzoeken afgesloten dan in 2004 (+23,5%) maar heeft vervolgens scherper geselecteerd op voor daaropvolgend opsporingsonderzoek in aanmerking komende gevallen. Als gevolg hiervan is in 2005 40% minder opsporingsonderzoek verricht dan in 2004 maar heeft ruim 90% van deze opsporingsonderzoeken wel tot aangifte geleid. Het met fraude gemoeide benadelingsbedrag was in 2004 en 2005 nagenoeg gelijk (€8,6 miljoen).

Aantal ingediende processen-verbaal in 2005

In onderstaande tabel zijn, afgezet tegen de afspraken in het Handhavingsarrangement 2005, de aantallen processen-verbaal weergegeven die door de betrokken organisaties bij het Openbaar Ministerie zijn ingediend.

Tabel 1: Aantallen processen-verbaal per organisatie

Organisatie	Soort	Afspraak HHA 2005 zaken	Realisatie 2005 zaken
UWV	Werkgeversfraude	101	130
	Werknemersfraude	739	790 ¹⁾
	Subtotaal	840	920
SVB	AOW	115	181
	Anw	180	124
	AKW	35	24
	Subtotaal	330	329
AI	Wav	300	776 ²⁾
	ATW	50	130 ²⁾
	Arbowet 1998	110	117
	Kernenergiewet	5	geen
	Subtotaal	465	1.023
SIOD	Zware, kolomoverstijgende fraude in sociale zekerheid	80	75
TOTAAL		1.715	2.347

¹⁾ omvat 585 pv's uitkeringsfraude en 205 processen-verbaal identiteitsfraude;

²⁾ dit betreft pv's tegen overtredingen die in 2004 zijn geconstateerd; per 1/10/2004 (ATW) en 1/1/2005 (Wav) is de bestuurlijke boete ingevoerd.

Op grond van tabel 1 kan worden geconcludeerd dat de vier organisaties die met bijzondere opsporing op de terreinen van arbeidsmarkt en sociale zekerheid zijn belast, de in het Handhavingsarrangement 2005 opgenomen afspraken zijn nagekomen en dat de Arbeidsinspectie en het UWV de toegezegde aantallen processen-verbaal hebben overtroffen.

2.4 Bestuurlijke afdoening

Overtredingen kunnen op verschillende manieren worden afgedaan: via een waarschuwing, een maatregel, een bestuurlijke boete of een strafoplegging na een opsporingsonderzoek. In deze paragraaf is de bestuurlijke afdoening van overtredingen aan de orde. De strafrechtelijke afdoening wordt behandeld in paragraaf 2.5. De verhouding bestuursrechtelijke versus strafrechtelijke afdoening is bij UWV nagenoeg stabiel. Het percentage bestuursrechtelijk afgedane fraudegevallen bedraagt in 2005 95%; in 2004 lag dit percentage op 94%. Binnen de bestuursrechtelijke afdoening van fraudeconstateringen gaat UWV steeds meer over tot het opleggen van boetes. In 2004 werden de meeste fraudeconstateringen al met een boete afgedaan (54%); in 2005 is dit percentage verder gestegen tot ruim 56%. Het aantal fraudeconstateringen waarin geen bestuursrechtelijke sanctie is getroffen en ook geen proces-verbaal is opgemaakt, is in 2005 gedaald tot 3,2%; in 2004 bedroeg dit 4,3% van het aantal fraudeconstateringen.

De SVB heeft in 2005 in ruim 51.000 gevallen een administratieve sanctie opgelegd en in 329 gevallen aangifte gedaan van een strafbaar feit. Het percentage administratieve afdoening lag daarmee op meer dan 99 procent. Het totaal aantal boeten, maatregelen en waarschuwingen is in 2005 na een jarenlange stijging voor het eerst gedaald. Het aantal boeten daalde met 13,7%. Een intern onderzoek van de SVB naar de mate waarin beboetbare gedragingen ook daadwerkelijk worden beboet leidde tot de schatting dat in 2005 in 74% van de beboetbare gevallen ook daadwerkelijk tot het opleggen van een boete is overgegaan. Dat is ruim beneden de gestelde norm van 95%. Van het totaal administratieve sancties had 85% betrekking op de AKW.

De Arbeidsinspectie heeft in het kader van de WAV in 2005 voor het eerst het instrument bestuurlijke boete ter beschikking. In totaal zijn aan werkgevers en particuliere opdrachtgevers ruim 2.500 boetrapporten aangezegd. Geraamd waren 2.200 boeterapporten. Het totale bedrag aan boetes dat naar aanleiding van de inspecties wordt opgelegd, is gestegen van €3 miljoen in 2004 tot meer dan €26 miljoen in 2005. In het kader van de Arbeidsomstandighedenwet heeft de AI ruim 10.000 maal een handhavinginstrument ingezet. In driekwart van de gevallen betrof dat een waarschuwing. In de overige gevallen ging het om zwaardere handhavinginstrumenten als inzet van bestuurlijke boetes, stillegging van betreffende werkzaamheden, het aanzeggen van een proces-verbaal of combinaties daarvan. In 2005 is voor bijna €7 miljoen aan bestuurlijke boetes opgelegd, waarvan voor €17.402,- aan 154 werknemers.

Het Agentschap SZW heeft in 2005 voor ongeveer €4,5 miljoen aan einddeclaraties van projecten lager vastgesteld dan was gedeclareerd. 45 maal is een onregelmatigheid van meer dan €4.000 gemeld bij het Europese bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Het doen van een OLAF-melding betekent niet dat er sprake is van fraude, gegeven de verschillende redenen die er kunnen zijn om de einddeclaratie te corrigeren. Er is tot een bedrag van €3,4 miljoen aan voorschotten teruggevorderd.

2.5 Strafrechtelijke afdoening

In het handavingsarrangement worden niet alleen de aantallen processen-verbaal vastgelegd die de met de opsporing op SZW-terrein belaste organisaties bij het Openbaar Ministerie zullen aanleveren maar ook de afspraken over de afdoening van die processen-verbaal door het Openbaar Ministerie. Hieronder is per organisatie weergegeven hoeveel verdachten, op grond van de door de in tabel 1 genoemde organisaties ingediende processen-verbaal, het Openbaar Ministerie in 2005 heeft geregistreerd en in welke fase de afdoening verkeert. De instroomcijfers van verdachten bij het Openbaar Ministerie in 2005 zijn hoger dan de aantallen proces-

sen-verbaal die de genoemde organisaties bij het OM hebben ingediend. De reden hiervoor is dat in een groot aantal gevallen op grond van één proces-verbaal meer dan één verdachte is geregistreerd. Aan elke verdachte wordt een parketnummer toegekend.

Tabel 2: Instroom en Afdoening OM in 2005

Instroom en afdoening OM	Totaal	SIOD		UWV		SVB		AI	
		n	%	n	%	n	%	n	%
Aantal ingestroomde parketnummers	3.334	151	100%	1.557	100%	411	100%	1.215	100%
<i>Afdoening OM</i>									
Voorwaardelijke septs	50	0	0,0%	19	1,2%	24	5,8%	7	0,6%
Onvoorwaardelijke septs	363	9	6,0%	136	8,7%	77	18,7%	141	11,6%
Dagvaardingen	1.163	88	58,3%	549	35,3%	136	33,1%	390	32,1%
(taakstraf)transacties	1.333	7	4,6%	649	41,7%	57	13,9%	620	51,0%
Nog in behandeling bij OM	425	47	31,1%	204	13,1%	117	28,5%	57	4,7%

Vervolgingsbeslissingen

Op grond van de in tabel 2 gepresenteerde cijfers kan worden geconcludeerd dat:

- ten aanzien van 87,3% van het totale aantal in 2005 door het Openbaar Ministerie (OM) ingeschreven verdachten, het OM ook in 2005 heeft beoordeeld of tot vervolging wordt overgegaan.
- aan het eind van 2005 ten aanzien van 12,7% van het aantal in 2005 ingeschreven verdachten door het OM nog geen vervolgingsbeslissing was genomen.

Vervolging

Het OM heeft ten aanzien van 85,8% van de verdachten die het OM heeft beoordeeld, besloten om een strafrechtelijke interventie te plegen. De vervolgingsbeslissingen die door het OM ten aanzien van deze 2546 verdachten zijn genomen, zijn als volgt verdeeld:

- In 45,7% van de beslissingen heeft het Openbaar Ministerie besloten tot het dagvaarden van de verdachte;
- In 52,3% van de gevallen heeft het Openbaar Ministerie een transactie aangeboden ter voorkoming van verdere strafrechtelijke vervolging. Deze transacties bestaan overwegend uit geldstraffen (93,8%) en in geringe mate werkstraffen (6,2%). Het totaalbedrag aan opgelegde boetes bedroeg €1.373.400;
- In een gering aantal gevallen (2%) heeft het OM de zaak voorwaardelijk geseponeerd. Aangezien bij een voorwaardelijk sepot aan de verdachte wordt meegedeeld dat hij op dat moment niet zal worden vervolgd maar dat vervolging alsnog zal plaatsvinden indien recidive wordt geconstateerd, is een voorwaardelijk sepot wel een strafrechtelijke interventie die nog niet tot uitvoer is gebracht.

Dagvaarding en rechtszitting

Indien tot afdoening door middel van een (taakstraf)transactie, een strafbeschikking of het uitbrengen van een dagvaarding wordt besloten, streeft het OM er naar vervolgens binnen een

termijn van drie maanden een transactievoorstel of een strafbeschikking uit te sturen en/of de zaken op een (terecht)zitting aan te brengen. Deze laatste termijn van drie maanden geldt alleen voor zaken die voor de enkelvoudige strafkamer van de rechtbank worden vervolgd. Voor zaken die voor de meervoudige strafkamer van de rechtbank moeten worden vervolgd, streeft het OM naar dagvaarden en aanbrengen op een zitting binnen een termijn van negen maanden na de OM beslissing tot dagvaarden.

Bij ruim 82% van de 1.163 personen die in 2005 zijn gedagvaard, heeft de rechtszitting ook in 2005 plaatsgevonden.

In de zaken waarin de rechter in 2005 het eindvonnis heeft uitgesproken, zijn de resultaten als volgt:

- In 88,8% van de eindvonnissen is door de rechter een straf opgelegd;
- In 7,7% van de zaken heeft de rechter tot vrijspraak besloten;
- In de overige 3,5% van de zaken heeft de rechter besloten om geen straf op te leggen. In deze gevallen kwam de rechter tot een van de volgende uitspraken: schuldigverklaring zonder strafoplegging, ontslag van alle rechtsvervolging, nietigheid van de dagvaarding, niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie, het niet bevoegd verklaren van de rechter of overdracht naar een ander forum.

Sepots

Ten aanzien van 12,5% van de verdachten is het OM overgegaan tot het onvoorwaardelijk seponeren van het proces-verbaal. De meest voorkomende gronden voor een onvoorwaardelijk sepot zijn:

- er is geen wettig bewijs;
- ander ingrijpen dan strafrechtelijk ingrijpen. In deze gevallen wordt het proces-verbaal terugverwezen naar de instantie die het proces-verbaal heeft ingediend, waarna in de regel een bestuurlijke boete wordt opgelegd;
- het OM is niet-ontvankelijk;
- er is sprake van een gering feit;

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

Conclusie

Het Openbaar Ministerie scoort over 2005 hoog met betrekking tot de strafrechtelijke afdoening van processen-verbaal die door het UWV, de Sociale Verzekeringsbank, de Arbeidsinspectie en de SIOD in 2005 zijn ingediend. Zowel het beoordelingspercentage als het interventiepercentage ligt boven de 85%. Het OM is er in geslaagd om bij 82% van de gedagvaardde verdachten de rechtszitting ook in 2005 te laten plaatsvinden.

Aangezien de rechter in ruim 88% van de uitspraken tot strafoplegging is gekomen, kan worden geconcludeerd dat het OM ook succesvol is geweest in het overleggen van het wettige bewijs dat de ten laste gelegde strafbare feiten door de betrokkene zijn gepleegd.

2.6 Samenwerking in de SUWI-keten

Om de doelstelling werk boven uitkering te realiseren, werken UWV, CWI en gemeenten in een groot aantal samenwerkingsvormen op basis van het Ketenprogramma 2005: "Mensen aan het werk". SVB participeert niet in dit programma. De organisatie heeft andere klanten dan de overige organisaties die in het kader van de SUWI-wet samenwerken. De klanten van de SVB zijn geen werkgevers of werkzoekenden, maar gepensioneerden en nabestaanden en

ouders of verzorgers. Om die reden participeert de SVB niet meer in het Algemeen Keten Overleg (AKO) van de SUWI-partners waarbinnen de toeleiding naar werk voorop staat. De SVB blijft vooralsnog wel betrokken bij gegevensuitwisselingen binnen de SUWI-keten.

In het AKO-Ketenprogramma 2005 zijn vijf ambities benoemd waaronder een betere handhaving. Het gaat om

- Re-integratie en bemiddeling: versterking regionale arbeidsmarkt, de werkgever als klant en gezamenlijke re-integratie en bemiddeling;
- Handhaving: ontwikkeling risicoprofielen, verbeteren nalevingsbereidheid en effectieve behandeling kennisgevingen;
- Ketenprestatie- indicatoren: ontwikkelen van prestatie-indicatoren over de gehele keten heen;
- Lokale samenwerking en bedrijfsverzamelgebouwen (BVG): stimulering van het regionaal overleg en BVG-vorming;
- ICT-oplossingen en -investeringen (eenmalige gegevensuitvraag en verbetering ICT-voorzieningen).

Het realiseren van het ketenprogramma is deels een centrale en deels een decentrale verantwoordelijkheid. Centraal wordt zorg gedragen voor een goede ICT-ondersteuning en voor inzicht in de prestaties van de keten (ketenprestatieindicatoren). Regionaal en lokaal moeten partners werken aan een verbetering van de samenwerking rond de thema's re-integratie en bemiddeling, handhaving en lokale samenwerking en BVG-vorming. Hier wordt met name ingegaan op de activiteiten die van direct belang zijn voor een betere handhaving.

Van belang is in de eerste plaats het verspreiden van 'best practices'. Daartoe brengen de ketenpartners via de Keten Monitorgroep lokale samenwerkingsinitiatieven voor re-integratie & bemiddeling, handhaving en BVG- vorming in kaart. Voor het vaststellen of beloftevolle praktijken ook bewezen praktijken zijn hebben de ketenpartners in 2005 een toetsingskader ontwikkeld.

Op basis van de ervaringen van diverse pilots en verschillende innovatieve ontwikkelingen hebben de ketenpartners in 2005 verder een gemeenschappelijke klantbenadering ontwikkeld. Daarin wordt een gezamenlijke horizon geschetst: één gezamenlijk frontoffice, één aanspreekpunt voor de klant, digitaal klantdossier en eenmalige gegevensuitvraag, diagnose aan de kop van het proces, risicogestuurde handhaving en geïntegreerde dienstverlening.

In 2005 zijn alle samenwerkingsinitiatieven in kaart gebracht en is gericht onderzoek gedaan in zo'n 30 regio's naar veelbelovende praktijken van ketensamenwerking, inclusief de Uitdaging en de Toonkamers. De analyse "Goed Bekeken" met daarin de conclusies en aanbevelingen op basis van de door de Monitorgroep onderzochte ketenpraktijken is aangeboden aan het AKO. De analyse geeft een goed beeld van de samenwerking en op basis van een tripartiet oordeel inzicht in zowel de veelbelovende, goede of bewezen praktijken als de valkuilen en de pijnpunten.

UWV en CWI hebben in 2005 in diverse pilots geëxperimenteerd op de gebieden van risicosturing en identiteitscontrole. Zo is met de Toets Nalevingsbereidheid als onderdeel van het ontwikkelde Ankermodel door UWV met CWI op diverse locaties, zoals Alphen a/d Rijn en Amsterdam Nieuw West, projectmatig gewerkt. Op het gebied van identiteitscontrole is op 9 CWI- locaties een proef gedraaid met scanapparatuur om de technisch aspecten hiervan te

bezien. Daarbij zijn projectafspraken gemaakt hoe opsporingsbevoegd personeel van UWV CWI ondersteunt als achtervang bij het aantreffen van valse documenten. In de slipstream van deze projecten wordt het baliepersoneel van CWI opgeleid in documentherkenning.

2.7 Het landelijk netwerk van interventieteams

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

De interventieteams zijn een belangrijk repressief instrument waarmee illegale tewerkstelling, uitkeringsfraude en ontduiking van belastingen en sociale premies daadwerkelijk worden bestreden. De teams voeren, op basis van risicoanalyses, gerichte controles uit in bepaalde branches en stedelijke gebieden en pakken misstanden aan. De kracht van dit handhavingsinstrument is vooral gelegen in de gezamenlijke aanpak: een frauderende organisatie wordt gelijktijdig vanuit verschillende invalshoeken aangepakt. Naast het genereren van opbrengsten in financiële en maatschappelijke zin bevordert de structuur waarbinnen de interventieteams functioneren, de samenwerking tussen de deelnemende organisaties.

In 2005 zijn 10 interventieteamprojecten afgerond in sectoren als de bouw (Noord-Holland), horeca (noorden des lands), warehouses (Zuidwest-Nederland), vleesindustrie (Twente), warenmarkten (Haaglanden) en een project ter bestrijding van woonfraude door uitkeringsgerechtigden (Overijssel). In twee regio's (Zuid-Oost Brabant en het Westland) is specifiek gecontroleerd op illegale tewerkstelling. De projecten richten zich lokaal en/of branchegewijs op de aanpak van de problematiek van illegale tewerkstelling, ontduiking van belastingen en sociale premies en op uitkeringsfraude.

De in 2005 afgeronde projecten, waarvan het merendeel in 2004 was gestart, hebben gezamenlijk circa tien miljoen euro aan boetes, naheffingen en bespaarde en beëindigde uitkeringen opgeleverd. Ook zijn bijna 1000 illegaal tewerkgestelde personen aangehouden. In 2005 zijn 11 nieuwe projecten gestart waarin de aandacht is gericht op de horeca, de schoonmaakbranche, belwinkels, pseudo-zelfstandigen, carcleanbedrijven, wijkgerichte aanpak in Tilburg, Rotterdam en Utrecht, fruitteelt in drie regio's, en een nieuw onderzoek naar woonfraude. Deze projecten lopen in 2006 nog door.

2.8 De bevindingen en het oordeel van de Inspectie Werk en Inkomen

Bevindingen van IWI over de controlefunctie

Beleid

Handhaving en als onderdeel daarvan de controlefunctie hebben in de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Belangrijke impulsen om de kwaliteit van de handhaving te verbeteren vloeien voort uit de kabinetsnota's 'Bestrijding fraude en Financieel-economische criminaliteit', de Wet SUWI en de WWB en het instrument 'Hoogwaardig handhaven'. Deze impulsen hadden voor de controlefunctie als oogmerk:

- Het verbeteren van de kwaliteit van die functie;
- Het versterken en verbeteren van de gegevensuitwisseling;
- Het verbreden van de samenwerking;

- Het vergroten van de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de handhaving.

De inspectie constateert dat de combinatie van wetten en instrumenten heeft geleid tot een grote mate van uniformiteit en samenhang in het handhavingsbeleid, methoden en activiteiten bij de uitvoeringsorganisaties (CWI, UWV, SVB, IB en BKWI) en gemeenten³ op het punt van de controle. De uitvoeringsorganisaties hebben een duidelijke vertaalslag gemaakt van het kabinetsbeleid naar het handhavingsbeleid van de eigen organisatie. De gemeenten zijn in het kader van de WWB bevoegd een eigen handhavingsbeleid vast te stellen. Dit heeft niet geleid tot grote verschillen in de aanpak van fraude. Wel blijkt dat gemeenten de WWB zien als een nieuwe impuls om werk te maken van goede fraudebestrijding. Onder invloed van de WWB en het instrument 'Hoogwaardig handhaven' is het beleid van gemeenten onderling op hoofdlijnen vergelijkbaar. Ook blijkt dat uitvoeringsorganisaties en gemeenten een zelfde programmering hebben. Deze synchroniciteit is een belangrijke voorwaarde voor de samenwerking tussen de instanties en het behalen van een hoog rendement. BKWI en IB profileren zich vooral als facilitator bij handhaving in het SUWI-domein. Deze organisaties kennen dan ook geen strategische vertaling naar (eigen) handhavingsbeleid en/of (eigen) handhavingsdoelstellingen.

Doelen

De handhavingsdoelstellingen van de uitvoeringsorganisaties en gemeenten dragen een algemeen karakter. Expliciete doelstellingen voor de effectmeting en het (gewenste) nalevingsniveau zijn niet altijd geformuleerd. Doelstellingen worden vooral op activiteitsniveau en inspanningsverplichtingen geoperationaliseerd en niet in meetbare indicatoren oftewel resultaten. Organisaties en gemeenten hebben geen doelen geformuleerd waaruit het effect van de activiteiten zou kunnen blijken, zoals op te sporen fraudegevallen, verlaging gemiddeld fraudebedrag en verminderde instroom.

Resultaten

De vraag of de uitvoeringsorganisaties en gemeenten hun doelen hebben gehaald, komt neer op de vraag of zij de voorgenomen activiteiten hebben verricht. De uitvoeringsorganisaties en gemeenten hebben de controleactiviteiten op veel terreinen geïntensiveerd. Zo is bijvoorbeeld de selectie van controles op diverse onderdelen kwalitatief verbeterd en het aantal fysieke controles bij UWV, SVB en gemeenten uitgebreid. Behalve veel gerealiseerde activiteiten constateert de inspectie bij SVB en UWV een overloop aan voorgenomen activiteiten van 2004 naar 2005. Bij CWI constateert de inspectie dat deze organisatie zich deels verantwoordt over de gestelde prioriteiten in 2004. IWI heeft dan ook onvoldoende inzicht in hoeverre het totale handhavingsbeleid over 2004 bij CWI is gerealiseerd, geëvalueerd en verder zijn vertaling heeft gekregen in de organisatie. CWI heeft in haar jaarplan 2005 aangegeven niet meer te kunnen participeren in het programma 'Hoogwaardig handhaven' door een tekort aan financiële middelen.

Gemeenten laten een wisselend beeld zien bij het realiseren van hun doelen. De WWB en 'Hoogwaardig handhaven' hebben bij alle onderzochte gemeenten geleid tot een heroriëntatie bij de bestrijding van fraude. De fase waarin gemeenten verkeren bij de hernieuwde opzet varieert. SVB en UWV hebben de doelstellingen voor 2004 grotendeels gerealiseerd. Voorzover dit niet is gebeurd, had dit te maken met gewijzigde prioriteitstelling. De inspectie heeft uit het onderzoek bij CWI niet kunnen opmaken of resultaten achterblijven. Er vinden op vestigingen zeker handhavingsactiviteiten plaats, maar CWI zelf maakt geen koppeling tussen

³ De bevindingen over de handhaving door gemeenten zijn gebaseerd op een representatief onderzoek bij 40 gemeenten.

handhavingsdoelen en haar prestaties. Ook geeft CWI niet aan wat de stand van zaken is van haar prioriteiten, die voor 2004 zijn gesteld. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft CWI verzocht de uitkomsten van de diverse projecten en samenwerkingsverbanden te vertalen in concrete resultaten. Deze waren ten tijde van het onderzoek van IWI nog niet beschikbaar.

Tussen gemeenten verschilt het resultaatbereik aanzienlijk. Gemeenten verschillen zowel in de mate waarin zij handhavingsbeleid hebben geoperationaliseerd, als in fase waarin zij de activiteiten hebben uitgevoerd.

Samenwerking

Het onderzoek van IWI naar de samenwerking is toegespitst op de gegevensuitwisseling tussen instanties. Bij de informatievoorziening vervullen BKWI en IB een centrale, faciliterende rol. De inspectie constateert dat beide organisaties producten aanbieden die een waardevolle bijdrage leveren aan het vroegtijdig onderkennen van fraude. BKWI en IB hebben in 2005, in samenspraak met de ketenpartners, de kwaliteit van de producten verbeterd en het gebruik ervan bevorderd. Het feitelijke gebruik van de gegevens is de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Hierover is geen kwantitatieve informatie beschikbaar. Wel staat vast dat de hoeveelheid verstrekte gegevens de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen. BKWI en IB zijn overigens van mening dat er ruimte is om het gebruik van hun producten nog verder te verbeteren.

CWI detecteert binnen de SUWI-keten als eerste organisatie potentiële fraude en draagt het fraudesignaal over aan de uitkerende instantie. Het proces daarna, namelijk het vaststellen, opsporen, afdoen en sanctioneren van fraude, is een verantwoordelijkheid van de uitkerende instanties. Uit de uitvoeringspraktijk van CWI blijkt dat samenwerking bijdraagt aan het vroegtijdig opsporen van fraude. De inspectie constateert in dit verband dat een deel van de toename van de samenwerking ontstaat op basis van lokale initiatieven en niet altijd structureel en op basis van best practices landelijk wordt ingezet. CWI verzendt kennisgevingen aan gemeenten en UWV wanneer klanten hun plichten niet nakomen en/of verwijtbaar gedrag vertonen. CWI heeft met de uitkerende instanties afspraken gemaakt over de terugkoppeling op kennisgevingen. De inspectie constateert dat er verbetermogelijkheden zijn bij het bewaken van de reactie op de verzonden kennisgevingen door CWI en de naleving van de afspraken over de terugkoppeling door gemeenten en UWV aan CWI. Met een structurele inhoudelijke terugkoppeling door gemeenten en UWV aan CWI kan CWI het leerproces over de afgegeven signalen vergroten. Bovendien draagt dit bij aan het inzicht van CWI in haar bijdrage aan het vroegtijdig opsporen van fraude. Momenteel weet CWI niet of de afgegeven signalen de juiste zijn en tot schadelastbeperking leiden. Ook als het gaat om de signalen van reïntegratiebedrijven aan UWV en gemeenten zijn er verbetermogelijkheden in de afhandeling en in de afstemming tussen de organisaties.

Evaluatie en doeltreffendheid

Zoals in het onderdeel doelen is vermeld, zijn de doelstellingen van de uitvoeringsorganisaties en gemeenten vooral op activiteitsniveau geoperationaliseerd. Bij de organisaties bestaat het beeld dat door intensivering van de controleactiviteiten en de toegenomen samenwerking een bijdrage wordt geleverd aan het vroegtijdig opsporen van fraude. Dit zou tevens een positieve invloed hebben op de nalevingsbereidheid en de uitstroom naar werk bevorderen. De organisaties en gemeenten verrichten echter nog geen gestructureerd onderzoek naar de effecten van hun handhavingsdoelstellingen. Wel vindt bij de uitvoeringsorganisaties en gemeenten op onderdelen evaluatie plaats. UWV heeft al vorderingen gemaakt om de interne beleids-evaluatie vorm te geven. Naar de mening van UWV bieden de Porosz onderzoeken hierbij

aanknopingspunten voor het meten van de werkelijke omvang van fraude en misbruik en voor de verfijning van de risicoprofielen.

De uitvoeringsorganisaties en gemeenten hebben evenmin een sluitend systeem van in- en externe verantwoordingsinformatie waarbij het handhavingsbeleid is vertaald in kritische succesfactoren, prestatie-indicatoren en beleidsinformatie. Als deze criteria er zouden zijn winnen de verantwoordingsdocumenten sterk aan waarde. Door het ontbreken van een resultaatmeting is het niet mogelijk om de effecten van het handhavingsbeleid vast te stellen. Daardoor is evenmin te bepalen wat de uitvoering van dat beleid heeft bijgedragen aan de doelstelling van de wetgever om door een vroegtijdige opsporing van fraude de spontane naleving van wet- en regelgeving te bevorderen en overtredingen te ontmoedigen.

Oordelen van IWI over de controlefunctie

De inspectie is van oordeel dat CWI, UWV, SVB, IB, BKWI en de gemeenten, onder invloed van de impulsen van het kabinetsbeleid, aanzienlijke vorderingen hebben gemaakt om de kwaliteit van de controlefunctie te optimaliseren. De vorderingen hebben betrekking op de intensivering van de controleactiviteiten en de toegenomen samenwerking. De inspectie constateert dat de operationalisering van het handhavingsbeleid bij gemeenten verschillende stadia laat zien. Met behulp van best practices kunnen gemeenten deze verschillen in ontwikkeling snel inlopen. Recent is de Kennisbank Hoogwaardig Handhaven opgezet om de gemeenten bij de invoering te ondersteunen. Daarnaast is de inspectie van mening dat de uitvoeringsorganisaties en gemeenten zich inzetten om de controlefunctie te verbeteren. CWI stelt zelf vast dat de inzet groter had kunnen zijn als de financiële mogelijkheden dat hadden toegelaten. Ondanks deze inzet zijn niet alle gestelde doelen tijdig, dat wil zeggen in het geplande jaar, gerealiseerd. Dit komt mede voort uit het feit dat niet alle uitvoeringsorganisaties en gemeenten consequent een einddatum verbinden aan het realiseren van doelen. De inspectie vindt daarom dat de uitvoeringsorganisaties en gemeenten de sturing van deze processen kan verbeteren.

De inspectie constateert dat de uitvoeringsorganisaties en gemeenten een deugdelijk handhavingsbeleid hebben. Uit het onderzoek blijkt wel dat de beoogde uitkomsten van dit beleid in nagenoeg alle gevallen worden beschreven in termen van activiteiten of inspanningen. De inspectie is van mening dat een beleidscyclische aanpak, behalve een beschrijving van de activiteiten, ook een weergave van de beoogde en gerealiseerde resultaten in de verantwoording dient te bevatten. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de Wet SUWI.

Meer inzicht in de uitvoeringsresultaten is van belang om de effectiviteit van de werkzaamheden te kunnen beoordelen en voorkomt het risico dat plannen uiteindelijk in voornemens blijven steken. Daarnaast is het inzicht van belang voor zowel de lokale als de centrale politieke sturing.

De inspectie is van oordeel dat uitvoeringsorganisaties en gemeenten (mogelijke) fraude vroegtijdiger kunnen onderkennen door het optimaliseren van de gegevensuitwisseling en het gebruik ervan. Dit kan door het gebruiken van nieuwe informatiebronnen, maar ook een betere benutting van bestaande signalen levert hiertoe een bijdrage.

Hoofdstuk 3 CWI en BKWI

3.1 Centrale organisatie werk en inkomen

CWI is partner in de keten van werk en inkomen en levert gegevens voor de uitkeringsbeoordeling aan gemeenten en UWV. CWI stelt ketenpartners in staat actie te ondernemen in geval van onregelmatigheden zowel in informatieverstrekking als in het gedrag van de cliënt. CWI doet dat met behulp van een aantal instrumenten. Adviseurs zorgen voor overdracht van uitkeringsaanvragen, reïntegratieadviezen, kennisgevingen verwijtbaar gedrag. CWI neemt actief deel aan het AKO Ketenprogramma (inclusief ontwikkeling van ketenbrede prestatie-indicatoren) en regionaal ketenoverleg (REKO). Bovendien neemt CWI deel in de bedrijfsverzamelgebouwen (BVG's). Handhaving maakt deel uit van de werkzaamheden van CWI.

Ketenprogramma 2005

In 2005 heeft CWI het speerpunt handhaving uit het AKO-Ketenprogramma 2005 'Mensen aan het werk' uitgevoerd. In diverse pilots hebben UWV en CWI geëxperimenteerd op de gebieden van risicosturing en identiteitscontrole. Zo is met de Toets Nalevingbereidheid door UWV met CWI op diverse locaties projectmatig gewerkt. In deze toets wordt op basis van risicoprofielen en met behulp van gesprekstechnieken bepaald of er een risico is op het niet nakomen van afspraken en verplichtingen.

Identiteitscontrole: intern

Op het gebied van identiteitscontrole is op 9 CWI-lokaties een proef gehouden met (MRZ-) scanapparatuur om de technische aspecten hiervan te bezien (met de MRZ-scanners kan de echtheid van identiteitsdocumenten worden gecontroleerd). Daarbij zijn projectafspraken gemaakt hoe opsporingsbevoegd personeel van UWV ondersteunt bij CWI bij het aantreffen van valse documenten. Als uitvloeisel hiervan is al het baliepersoneel van CWI opgeleid in documentherkenning. De resultaten van de proef zijn op 15 juni 2006 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Identiteitscontrole: extern

In 2005 is een pilot in CWI Delft uitgevoerd voor ID-verificatie met MRZ-apparatuur op verzoek van werkgevers. De belangstelling van werkgeverszijde bleek echter, ondanks een intensieve voorlichtingscampagne, gering te zijn. De kosten wegen voor hen niet op tegen de baten.

Het Algemeen Keten Overleg heeft geadviseerd de MRZ-scanner niet in te zetten bij de opsporing van fraude bij de uitkeringsintake omdat ook hier gebleken is dat de kosten niet opwegen tegen de baten. Gelet hierop zal worden onderzocht welke andere mogelijkheden er zijn om werkgevers ertoe over te halen om eenvoudig toepasbare hulpmiddelen in te zetten bij de verificatie van de identiteitsgegevens.

Preventiequote

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

De preventiequote WW bedraagt 20,1% in 2005 (19,9% in 2004), bij een streefwaarde van 20%. In 2005 hebben 75.069 werkzoekenden binnen de overdrachtstermijn van 8 werkdagen geen beroep gedaan op de WW. Hierdoor is een omvangrijke besparing gerealiseerd op de uitkeringslasten WW. De gerealiseerde preventiequote WWB is 48% (46,5% in 2004) bij een

streefwaarde van 45%. Binnen de overdrachtstermijn hebben 88.538 werkzoekenden in 2005 geen beroep gedaan op de WWB. Hier is eveneens een belangrijke besparing op de uitkeringslasten WWB gerealiseerd.

Experimenten

In december 2005 is het eindrapport “Handhaven op weg naar werk” verschenen. Het betreft experimenten met kolomoverstijgende handhaving die sinds 2003 zijn gehouden in 7 gemeenten en CWI's (Almelo, Apeldoorn, Hilversum, Leeuwarden, Nijmegen, Rotterdam en Tilburg) met subsidie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In de verschillende experimenten, die voortvloeiden uit het programma Hoogwaardig Handhaven (dat tot doel heeft het stroomlijnen van alle activiteiten van fraudebestrijding en van hoogwaardig handhaven binnen CWI alsmede het vaststellen van een integraal programma handhaving), zijn concrete bevindingen en resultaten zichtbaar geworden. Het betreft een integrale dienstverlening die een sterk verbeterde poortwachterfunctie biedt.

Hieronder volgt een greep uit de resultaten van de experimenten:

- Bij het experiment Apeldoorn is door aanpassing van de werkprocessen bereikt dat na de eerste melding 60% afziet van het aanvragen van een uitkering.(WW, WWB) Uiteindelijk voorzag 65% van de melders zelf in hun levensonderhoud;
- In Rotterdam is 3 maanden lang geëxperimenteerd met het controleren van ID-bewijzen van aanvragers van een WWB-uitkering. Hoewel de pilot weinig vervalste of gestolen documenten heeft opgeleverd, trekt Rotterdam de conclusie dat met een zeer beperkte tijdsbesteding een goede inhoudelijke controle op de identiteit mogelijk is.
- Rotterdam heeft in een ander project via collectieve voorlichting klanten over rechten/plichten geïnformeerd. Deze voorlichting wordt gegeven aan klanten die zich hebben gemeld voor een aanvraag WWB. Op basis hiervan heeft 24% uiteindelijk geen aanvraag WWB gedaan. Een groepsgewijze voorlichting heeft dus een preventief effect. Daarnaast geeft het een besparing op het aantal werkintakes.
- In diverse experimenten is gewerkt met een verkorte intake. Gebleken is dat een verkorte intake uitsluitend op basis van een risicoprofiel kan worden ingezet, omdat bij alle groepen werkzoekenden fraude voorkomt.

Enkele conclusies uit het rapport zijn dat zelfs met maximale inzet van alle controlemiddelen slechts de helft van de fraudevormen gedetecteerd kan worden. Met controle kan de poort dus niet volledig worden afgesloten voor frauderende burgers. Met een risicogestuurde handhavingaanpak, die de dienstverlening op maat verder ondersteunt, kan volgens een expertgroep vanuit de ketenpartners, de rechtmatigheid beter geborgd worden. Hiervoor zou aan de kop van het proces voor alle cliënten een risicobeoordeling plaats dienen te vinden.

Een andere conclusie uit het rapport is dat aan het werken met contracten tussen keten en cliënten ook nadelen verbonden zijn. Het afsluiten van een contract met cliënten die in principe nalevingbereid zijn, kan als resultaat hebben dat cliënten het contract gaan naleven ook als dat strijdig is met een snelle uitstroom. In die zin worden vraagtekens gezet bij de poortwachertoets WW die na 3 maanden zal plaatsvinden. Dit zal er in de praktijk toe kunnen leiden dat WW-cliënten deze toets zullen afwachten.

De conclusies en aanbevelingen uit de experimenten zullen worden meegenomen in al in gang gezette trajecten, zoals de voorbereidingen naar een nieuw handhavingprogramma en de uitwerking van beleid naar aanleiding van het rapport “De burger bediend” van de commissie Keller, worden meegenomen. Daarnaast zullen de aanbevelingen worden verwerkt bij het onderdeel handhaving uit het AKO Ketenprogramma 2006. Via de monitorgroep ketensa-

menwerking en het steunpunt Ketensamenwerking zullen nieuwe werkwijzen die in de praktijk getest zijn voor samenwerking hun weg vinden naar landelijke toepassing.

Conclusie

CWI heeft in 2005 de experimenten die voortvloeiden uit het programma Hoogwaardig Handhaven afgerond, al het baliepersoneel opgeleid in documentherkenning en de samenwerking met de ketenpartners verbeterd.

3.2 BKWI

Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) stimuleert de samenwerking tussen gemeenten, de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI), het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (SVB). Deze organisaties zijn de ketenpartners op het terrein van werk en inkomen. Het BKWI biedt voorzieningen waarmee gegevens op een efficiënte en betrouwbare manier kunnen worden uitgewisseld. Tevens beheert BKWI het maken van afspraken tussen de partners over de inhoud van die gegevens en de manier waarop de uitwisseling kan worden aangepakt. BKWI verstrekt werk-instructies bij gebruik van Suwinet-Inkijk voor handhavingsactiviteiten (bijvoorbeeld: quick reference card).

Ten behoeve van fraudepreventie door gemeenten is eind september 2005 de Fraude Scorekaart beschikbaar gesteld. De Fraude Scorekaart is een onderdeel in Suwinet-Inkijk. Met behulp van de Fraude Scorekaart kan een gemeente bij een aanvraag WWB de kans berekenen op regelovertreding in het kader van de WWB (bijvoorbeeld adresfraude of zwarte fraude). De Fraude Scorekaart is ontwikkeld in het kader van Hoogwaardige Handhaving. De scorecard is een beproefd instrument om medewerkers van CWI of gemeenten te ondersteunen.

VIS

Via een aansluiting op het Verificatie Identificatie Systeem (VIS), zijn gegevens over de status van identiteitsbewijzen beschikbaar. Van identiteitsbewijzen uit verschillende landen kan op die manier worden vastgesteld of zij als vermist of vervalst staan geregistreerd. De aansluiting van het Verificatie Informatie Systeem, waarvan de suwinetpartijen gebruik kunnen maken, is volledig operationeel. De technische beschikbaarheid van VIS is 99% en voldoet aan de norm die daarvoor gesteld is.

Hoofdstuk 4 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

4.1 Doelstelling en afspraken

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

In het kader van fraudebestrijding lag ook in 2005 voor UWV de nadruk op bestrijding van zwarte fraude, identiteitsfraude en grensoverschrijdende fraude. Op het terrein van UWV waren in 2005 de volgende maatregelen voorzien:

- Verhoging van de fraudealertheid van 2.000 medewerkers door middel van doelgerichte training;
- De bekendheid met regels en plichten bij uitkeringsgerechtigden dient tenminste 60% te zijn;
- Het uitvoeren van een zestal landelijke acties voor controle op identiteitsbewijzen, in het kader van de bestrijding van identiteitsfraude en illegale tewerkstelling;
- Het samen met CWI uitvoeren van 10 pilots op het gebied van identiteitsfraude in het kader van samenwerking in de keten;
- Het leveren van 215 processen-verbaal identiteitsfraude;
- Minimaal 25% van de onderzoekscapaciteit wordt via risicoanalyse aangestuurd;
- Uitbreiding van het aantal fysieke controles tot 17.000;
- Het meten van het aantal overtredingen naar duur en omvang;
- Bijdragen aan het functioneren van het landelijk netwerk van interventieteams;
- Bestrijding van internationale fraude door middel van gecontinueerde inzet van het Interventieteam Buitenland en via dienstverlening aan de Sociale Verzekeringsbank en de gemeenten.

Met het goedkeuren van het jaarplan 2005 zijn over de uitvoering van deze maatregelen door de Minister met UWV afspraken gemaakt. De belangrijkste resultaten van deze en de overige handhavingactiviteiten in 2005 worden hierna langs de schakels van handhavingketen toegelicht.

Aansturing van het handhavingsbeleid vindt plaats op basis van vooraf met het Ministerie van SZW overeengekomen prestatie-indicatoren. Voor 2005 waren de prestatie-indicatoren:

- de mate waarin uitkeringsgerechtigden bekend zijn met de rechten en plichten, en
- het aantal vastgestelde overtredingen naar duur en omvang van zowel uitkeringsgerechtigden als werkgevers.

Vertaling van het handhavingsbeleid in tactische en operationele acties geschiedt via twee lijnen: via fraude en regelovertreding. Er is sprake fraude als is aangetoond dat een inlichtingenverplichting niet is nageleefd. Dit resulteert, afhankelijk van de ernst, in een boetewarschuwing of een proces-verbaal. Bij een regelovertreding gaat het om overtreding van andere verplichtingen dan de inlichtingenverplichting. Dit leidt tot het opleggen van een maatregel.

In 2005 is naar aanleiding van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (Rapport *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004*) het project 'Focus op Kwaliteit' uitgevoerd. Ook werden in reactie op de geconstateerde tekortkomingen in de bijbehorende Nota van Bevin-

dingen, voor zover deze niet anderszins binnen UWV zijn of werden opgepakt, maatregelen getroffen

4.2 Preventie

Verhoging van de fraudealertheid van medewerkers door doelgerichte trainingen

In totaal hebben 1.632 UWV medewerkers de training fraudealertheid gevolgd. Mede door deze trainingen is het aantal fraudesignalen in 2005 aanzienlijk hoger dan waarmee rekening was gehouden (48.000 in plaats van 8.000). Voorts zijn in 2005 nieuwe trainingen ontwikkeld voor arbeidsdeskundigen en reïntegratiecoaches alsook voor medewerkers van de Ziektewet. In 2006 wordt begonnen met het doceren van deze trainingen.

De bekendheid met regels en plichten bij uitkeringsgerechtigden

In het derde kwartaal van 2005 heeft UWV onder 800 mensen met een WW- of WAO uitkering een telefonisch onderzoek uitgevoerd. Uit het onderzoek is gebleken dat de bekendheid met plichten voor de verschillende groepen uitkeringsgerechtigden tussen 75% en 90% ligt. Voor 2005 is met het Ministerie van SZW een norm afgesproken van 60%, hetgeen betekent dat de norm, voor wat betreft uitkeringsgerechtigden ruimschoots is gehaald. Ook ten opzichte van 2004 is er sprake van een verbetering, omdat het percentage uitkeringsgerechtigden, dat bekend was met de plichten, toen op 70% lag.

De kans dat iemand die de regels overtreedt, ook daadwerkelijk wordt gestraft, wordt door de klanten van UWV geschat op 64%, dit is een lichte stijging ten opzichte van 2004, toen dit percentage 62% was.

Bestrijding identiteitsfraude

Bij UWV is organisatiebreed een nieuwe instructie ingevoerd om de uitvoering van de Wet op de Identificatieplicht te verbeteren. Er is een team van elf UWV- kerninstructeurs opgeleid dat nu zelf instructiemateriaal en opleidingen verzorgt (voor zowel UWV als CWI) en over uitgebreide kennis beschikt op het gebied van documentherkenning en -controle. In 2005 heeft UWV (kerninstructeurs) aan 561 medewerkers van CWI en aan 182 medewerkers van UWV de opleiding Documentherkenning Specialisten gegeven.

In 2005 is een zestal landelijke acties uitgevoerd. Er zijn 308 onderzoeken verricht en 61 valse en/of vermiste documenten ingenomen. Er zijn 205 processen-verbaal identiteitsfraude opgemaakt, ongeveer 70% meer dan in 2004. In totaal zijn 700 dienstverbanden uit de polisadministratie verwijderd. Uit de landelijke acties en de evaluatie van de 10 proefopstellingen met CWI voor een verscherpt identiteitscontroleproces is naar voren gekomen dat er geen sprake is van "massaal" misbruik van (Nederlandse) documenten bij het aangaan van een dienstverband.

4.3 Controle

Risicoanalyse

UWV streeft ernaar om zijn handhavingsinspanningen zoveel mogelijk op risicoanalyses te baseren. Voor alle wetten waarop het UWV toezicht houdt, zijn risicoanalyses opgesteld waarin de risico's op schade door misbruik en oneigenlijk gebruik zijn bepaald. Deze risicoanalyses worden jaarlijks geactualiseerd. UWV is erin geslaagd om in 2005 26% van de controle- en opsporingscapaciteit voor risicomangement in te zetten. De doelstelling voor 2005 was 25%.

Aantal overtredingen naar duur en omvang

Een van de prestatie-indicatoren voor 2005 betreft het aantal overtredingen naar duur en omvang, gespecificeerd in het percentage fraudegevallen dat binnen 3 maanden na ontstaan is vastgesteld. In 2005 heeft UWV 70% van de fraudegevallen binnen 3 maanden na het ontstaan ervan, vastgesteld. Dit is overeenkomstig de voor 2005 afgesproken norm maar iets lager dan het in 2004 gerealiseerd percentage van 75%.

Een verklaring voor deze terugloop van 5% is dat UWV meer aandacht heeft besteed aan zwaardere fraudes. Het kost nu eenmaal meer tijd om deze fraudes vast te stellen. De gemiddelde duur van die geconstateerde fraudes is gestegen van 88 dagen in 2004 naar 123 dagen in 2005.

Regelovertreding

Het aantal geconstateerde regelovertredingen voor overige verplichtingen en de daarvoor opgelegde maatregelen en verzonden waarschuwingen vertonen gedurende de laatste drie jaren een afname. Het aantal overtredingen dat in 2005 is geconstateerd, bedroeg 196.734. Dit is 13% lager dan in 2004 en ruim 16% lager dan in 2003. In 2005 werden 104.251 maatregelen opgelegd, hetgeen 15% minder is dan in 2004. Het aantal waarschuwingen was in 2005 59.168, 10% lager dan in 2004.

Fysieke controles

UWV heeft in 2005 18.375 fysieke controles op basis van risicoanalyse uitgevoerd; daarmee is het voor 2005 afgesproken aantal van 17.000 controles ruim overtroffen. Dit aantal van 18.375 fysieke controles betekent meer dan een verdubbeling ten opzichte van 2004 (7.209). Fysieke controles hebben hun waarde als detectie-instrument wederom aangetoond. Van de in 2005 uitgevoerde fysieke controles heeft 17% geleid tot een nader onderzoek of een fraudeconstatering. Veel voorkomende overtredingen zijn het verzwijgen van partnerinkomsten, een onjuiste weergave van de leefsituatie en het niet ingeschreven staan bij het CWI. Het aantal overige fysieke controles (niet op basis van risicoanalyse) bedraagt in 2005 33.964, een stijging van 10% ten opzichte van 2004.

Samenwerking

In het kader van het Landelijk Netwerk van interventieteams werkt UWV samen met de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, de Sociale Verzekeringsbank en de gemeenten in de bestrijding van misbruik van sociale voorzieningen en in het tegengaan van illegale tewerkstelling. Het Westland Interventieteam heeft in 2005 683 werkplekonderzoeken uitgevoerd. Dit heeft geresulteerd in 55 processen-verbaal op het werkterrein van UWV.

De overdracht van taken op het gebied van de bestrijding van premiefraude aan de Belastingdienst is gepaard gegaan met afspraken die UWV met de Belastingdienst heeft gemaakt over de aanpak van samenloop van premie- en uitkeringsfraude die zich vanaf 1 januari 2006 kan voordoen. Tevens zijn 35 gespecialiseerde fte's overgegaan van UWV naar FIOD/ECD. Voor de wederzijdse overdracht van fraudesignalen is één aanspreekpunt ingericht. Oude signalen betreffende werkgeversfraude worden aan de Belastingdienst overgedragen. UWV heeft met de Belastingdienst een convenant gesloten over structurele gegevensuitwisseling bij geconstateerde samenloop van zelfstandigenaftrek Wet inkomstenbelasting 2001 met een uitkering van UWV. Ook is de fraudebestendigheid beoordeeld van alle processen die door Walvis/Wfsv (en daarmee de Polisadministratie) worden geraakt.

In het kader van samenwerking in de keten van de SUWI-organisaties heeft UWV samen met CWI geëxperimenteerd op het gebied van risicosturing en identiteitscontrole. Op diverse locaties is de Toets Nalevingsbereidheid projectmatig toegepast.

Op het gebied van identiteitscontrole is op 9 CWI-locaties een proef gedraaid met scanapparatuur om de technische aspecten hiervan te bezien. Daarbij zijn projectafspraken gemaakt over de wijze waarop opsporingsbevoegde medewerkers van UWV het CWI ondersteunen, als valse documenten worden aangetroffen.

Controles internationaal

In 2005 heeft het Internationaal Bureau Fraude-informatie 1.500 informatieverzoeken ontvangen over mogelijke internationale fraude.

Het Interventieteam Buitenland heeft 1.138 dossieronderzoeken uitgevoerd en bijna 400 huisbezoeken in diverse landen afgelegd. In 25% van de onderzochte gevallen heeft dit geleid tot een boete of maatregel.

4.4 Opsporing

Handhavingsarrangement 2005

In het Handhavingsarrangement 2005 is afgesproken dat UWV in 2005 739 processen-verbaal werknemersfraude en 101 processen-verbaal werkgeversfraude bij het Openbaar Ministerie zou indienen. In onderstaande tabel zijn de gegevens betreffende 2005 weergegeven; ter vergelijking zijn ook de aantallen over 2004 opgenomen.

Tabel 4.1. Aantal geraamde en gerealiseerde aantallen processen-verbaal in 2005 en 2004

Processen-verbaal	Realisatie		Raming	
	2005	2004	2005	2004
Werkgeversfraude	130	122	101	101
Werknemersfraude	790 ¹⁾	688 ²⁾	739	649

1) inclusief 205 processen-verbaal identiteitsfraude

2) inclusief 122 processen-verbaal identiteitsfraude

Het aantal processen-verbaal dat in 2005 over fraude door uitkeringsgerechtigden is ingediend, bedraagt 790. Hiervan hadden er 585 betrekking op fraude met uitkeringen en 205 op fraude met identiteitsbewijzen. De processen-verbaal identiteitsfraude komen voort uit reguliere onderzoeken naar misbruik met identiteitsbewijzen en uit zes landelijke actiedagen voor de controle op identiteitsbewijzen. Daarnaast heeft UWV nog 519 processen-verbaal opge maakt wegens het zich niet kunnen legitimeren op de werkplek.

Uitkeringsfraude

Om vast te stellen of uitkeringsfraude was gepleegd, zijn in 2005 4.498 opsporingsonderzoeken verricht. Dit betekent een stijging ten opzichte van 2004 met 21%.

Het aantal onderzochte fraudesignalen waaruit een fraudeconstatering is voortgekomen, is in 2005 gestegen tot 31.469, 10% meer dan in 2004.

Verder zijn 404 opsporingsonderzoeken naar identiteitsfraude uitgevoerd, een stijging van 70% ten opzichte van 2004.

Premiefraude

Het aantal onderzoeken naar premiefraude bedroeg in 2005 704, een daling van 21% ten opzichte van 2004. Desalniettemin steeg het aantal fraudeconstateringen met 7%: van 493 in 2004 naar 529 in 2005. Het aantal processen-verbaal dat in 2005 wegens premiefraude is opgemaakt, bedraagt 130. Dit is een stijging van 7% ten opzichte van 2004. Het vastgestelde benadelingsbedrag voor 2005 is €15,8 miljoen, een daling van 30% ten opzichte van 2004.

4.5 Afdoening

Werknemersfraude en overige overtredingen

De fraudesignalen die tot een fraudeconstatering hebben geleid, zijn door UWV overwegend bestuursrechtelijk afgedaan door middel van het opleggen van een boete of het geven van een waarschuwing. In een klein aantal gevallen is overgegaan tot het opmaken van een proces-verbaal, dat vervolgens aan het Openbaar Ministerie voor het instellen van strafrechtelijke vervolging is overgedragen.

De verhouding bestuursrechtelijke versus strafrechtelijke afdoening ligt nagenoeg stabiel. Het percentage bestuursrechtelijk afgedane fraudegevallen bedraagt in 2005 94,9%; in 2004 en 2003 lag dit percentage op 93,8% en 94,1%.

Binnen de bestuursrechtelijke afdoening van fraudeconstateringen wordt steeds meer tot het opleggen van boetes overgegaan. In 2003 werd 46% van de fraudeconstateringen met een boete afgedaan en 48% met een waarschuwing; in 2004 werden de meeste fraudeconstateringen al met een boete afgedaan (54%) en in 2005 is dit percentage verder gestegen tot 56,4%.

Het percentage strafrechtelijk afgedane fraudegevallen bedraagt in 2005 1,9%; in 2004 en 2003 lag dit percentage op 2% en 1,7%.

Het aantal fraudeconstateringen waarin geen bestuursrechtelijke sanctie is getroffen en ook geen proces-verbaal is opgemaakt, is in 2005 gedaald tot 3,2%; in 2004 en 2003 bedroeg dit respectievelijk 4,3% en 4,2% van het aantal fraudeconstateringen.

Het percentage regelovertredingen dat door middel van een maatregel is afgedaan, ligt voor alle wetten gezamenlijk op 83%, zowel in 2005 als in 2004.

Het totaal geconstateerde benadelingsbedrag bedraagt in 2005 voor werknemersfraude €25,4 miljoen, hetgeen een stijging van 8% betekent ten opzichte van 2004.

Verder heeft UWV door het opleggen van maatregelen €179 miljoen op uitkeringen bespaard en is voor een bedrag van €0,9 miljoen aan fraude met de export van uitkeringen getraceerd. Het Internationaal Bureau Fraude-informatie heeft ten behoeve van gemeenten €5 miljoen aan bijstandsfraude getraceerd.

Het aantal ingestelde terugvorderingen is in 2005 gedaald met 12% ten opzichte van 2004 en met ruim 24% ten opzichte van 2003.

Het terugvorderingsbedrag was in 2005 €121,9 miljoen, hetgeen een daling betekent van 17% ten opzichte van 2004 en van ruim 37% ten opzichte van 2003.

4.6 Conclusie

Voor 2005 zijn met UWV twee prestatie-indicatoren afgesproken. Met betrekking tot het aantal overtredingen naar duur en omvang heeft UWV de afgesproken norm gehaald. Ten aanzien van de bekendheid met regels en plichten heeft UWV ruim boven de norm gepresteerd. Op het gebied van preventie heeft UWV de fraudealertheid van zijn medewerkers verhoogd. Hierbij is het voorafgestelde doel om 2000 medewerkers aan een training fraudealertheid te laten deelnemen, vrijwel gehaald. Voorts zijn in het kader van de bestrijding van identiteits-

fraude zowel in de preventieve sfeer als in de controle, door middel van opleidingen en landelijke actiedagen, resultaten geboekt. Het aantal uitgevoerde fysieke controles is verdubbeld ten opzichte van 2004 en het aantal processen-verbaal is toegenomen met 70% t.o.v. 2004. UWV is erin geslaagd om in 2005 26% van de controle- en opsporingscapaciteit voor risicomanagement in te zetten. De doelstelling voor 2005 was 25%.

Het aantal fraudeconstateringen is zowel bij de verstrekte uitkeringen als in de premiesfeer gestegen. Het merendeel van de fraudeconstateringen is afgedaan met een boete, maatregel of het geven van een waarschuwing.

Ten aanzien van de strafrechtelijke afdoening van fraude heeft het UWV voldaan aan de afspraken die in het kader van het handhavingsarrangement 2005 zijn gemaakt. UWV heeft in 2005 meer aandacht besteed aan zwaardere fraudes. Aangezien het meer tijd vergt om deze op te sporen, is de gemiddelde duur van de fraudes wel gestegen. UWV is erin geslaagd om de bestrijding van de werkgeversfraude op peil te houden tegen de achtergrond van de WALVIS-SUB operatie.

Hoofdstuk 5 Sociale Verzekeringsbank

5.1 Doelstelling en afspraken inzake handhaving volksverzekeringen 2005

Een van de doelstellingen van de SVB in 2005 was om zich op het gebied van fraudepreventie en -opsporing optimaal in te spannen en daardoor maximale rechtmatigheid te blijven realiseren.

Het handhavingsbeleid van de SVB is gericht op het beperken van fraude en op het corrigeren en sanctioneren van onrechtmatigheden. In overeenstemming met het SZW-Handhavingsprogramma 2003-2006 waren identiteitsfraude, zwarte fraude en internationale fraude ook in 2005 de belangrijkste thema's.

Voor 2005 zijn in het Handhavingsprogramma ten aanzien van de SVB geen specifieke intensiveringen opgenomen. Er wordt samengewerkt met instanties die zich in de handhaving op hun terrein ook met deze thema's bezighouden, o.a. met de Belastingdienst, het UWV, de gemeenten (Dienst Leerplichtzaken en GBA) en de IB-groep. Tussen het Ministerie van SZW en de SVB zijn afspraken gemaakt over de prestatie-indicatoren en kengetallen op het terrein van handhaving, die voor de SVB van toepassing zijn. Deze hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- bekendheid van de klanten van de SVB met de plichten;
- het aantal fraudesignalen op basis waarvan onderzoek kon worden verricht;
- het totaal fraudebedrag;
- het afdoeningspercentage;
- de incassoratio.

De prestaties van de SVB op deze 5 punten komen in het vervolg van dit hoofdstuk aan de orde. Hierbij zal zoveel mogelijk de indeling van de handhavingsketen (preventie-controle-opsporing-afdoening) worden gevolgd.

5.2 Preventie

Ten aanzien van preventie heeft de SVB activiteiten ontplooid op het gebied van advisering over handhavingsaspecten in nieuwe wetgeving, het bevorderen van optimaal nalevingsgedrag van de klanten van de SVB en het bevorderen van de fraudealertheid binnen de organisatie.

Preventie begint met het bevorderen van optimaal nalevingsgedrag van de klanten. Daartoe is het nodig dat klanten weten wat hun verplichtingen zijn met betrekking tot het doorgeven van wijzigingen in voor de uitkeringsverstrekking relevante gegevens en welke gevolgen worden verbonden aan het niet voldoen aan die verplichtingen. De SVB heeft in 2005 eigen onderzoek gedaan naar de bekendheid met meldingsplichten bij de klanten van de SVB.

Voor de AOW- en de Anw-gerechtigden gelden er meldingsplichten over samenwonen en inkomen. Uit de resultaten blijkt dat 85% van de geënquêteerde AOW-gerechtigden en 89% van de geënquêteerde Anw-gerechtigden bekend is met de plicht om bepaalde wijzigingen in de woonsituatie aan de SVB te melden.

Voor wijzigingen in het inkomen geldt dit voor 77% van de geënquêteerde AOW-gerechtigden en 92% van de geënquêteerde Anw-gerechtigden.

Ten aanzien van de Algemene Kinderbijslagwet bleek uit het onderzoek dat van de geënquêteerde AKW-gerechtigden 92% ervan op de hoogte is dat wijzigingen in het inkomen van het

kind aan de SVB moeten worden doorgegeven. Van de geënquêteerden weet 77% dat aan de SVB tijdig moet worden doorgegeven dat de studie van het kind is beëindigd. De norm voor de bekendheid met plichten ligt op 60%. De gemeten bekendheid met plichten ligt hier in alle gevallen ruim boven.

5.3 Controle

Speerpunten in controleactiviteiten

De speerpunten op het gebied van handhaving zijn, zoals eerder gezegd, identiteitsfraude, zwarte fraude en internationale fraude.

Voor de bestrijding van identiteitsfraude hebben de uitvoerende medewerkers van de SVB in 2005 de beschikking gekregen over het 'Document Information System on Civil Status' (DISC). Hiermee kan fraude met (bron-)documenten beter worden onderkend.

De bestrijding van zwarte fraude heeft de SVB geïntensiveerd door de steekproeven naar niet-gemeld samenwonen uit te breiden en de analyse van de resultaten te verbeteren. De SVB heeft in 2005 ook deelgenomen aan interventieteamprojecten die specifiek waren gericht op het detecteren van leefvormfraude bij de AOW en de Anw. Het betreft vier wijkgerichte onderzoeken in de gemeenten Den Haag, Utrecht, Tilburg en Rotterdam. Verder heeft de SVB deelgenomen aan onderzoeken in Overijssel en Groningen die tot doel hadden leefvormfraude inzake de Wet werk en bijstand en de AOW en Anw te achterhalen. Het onderzoek in Overijssel is in 2005 afgerond en heeft tot de ontdekking van €422.434 aan onrechtmatigheden geleid en tot besparing op toekomstige uitkeringen tot een bedrag van €214.521.

De in 2005 uitgevoerde onderzoeken van de SVB naar de rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen hadden betrekking op:

- controle van het inkomen van AOW-ers en Anw-ers
- onderzoek naar niet-gemeld samenwonen door middel van steekproeven en via een controle bij de gemeentelijke basisadministratie
- steekproefsgewijze controle op onderhoud en het volgen van onderwijs.

Internationaal

Internationale fraude bestrijdt de SVB met name door middel van steekproefsgewijze controles die door het Controle Team Buitenland (CTB) worden uitgevoerd. In 2005 heeft het Controle Team Buitenland in 7 landen controles verricht. In totaal werden 574 in die landen wonende SVB-klanten gecontroleerd door middel van een bezoek van het CTB. In 48 gevallen was er sprake van onrechtmatigheden. In 52 gevallen was er aanleiding tot twijfel en nader onderzoek.

Daarnaast dienen personen die kinderbijslag ontvangen terwijl hun gezin niet in Nederland verblijft, zich elk jaar bij de SVB te melden. Onderzoek dat in 2004 is uitgevoerd, wees uit de SVB soms onterecht kinderbijslag betaalt voor kinderen die in het buitenland verblijven. In die gevallen is de Dienst Leerplicht van de gemeente hiervan op de hoogte, maar deze kinderen worden desondanks niet uit de gemeentelijke basisadministratie uitgeschreven. Daardoor is de SVB niet op de hoogte van hun verblijf in het buitenland. In 2005 is dit opgelost door gemeentelijke leerplichtambtenaren aan te sporen om de SVB direct te melden als kinderen in het buitenland verblijven.

Controle via gegevensuitwisseling

Ter verificatie van door klanten gegeven informatie over inkomen en het volgen van onderwijs werden ook in 2005 gegevens uitgewisseld met de Belastingdienst en met de IB-groep.

Ten aanzien van klanten die woonachtig zijn in Australië, Nieuw-Zeeland en Duitsland zijn in 2005 ter controle gegevens uitgewisseld.

Op basis van het in 2003 in werking getreden verdrag tussen Nederland en Nieuw-Zeeland probeert de SVB nadere afspraken te maken om te komen tot elektronische uitwisseling van gegevens. De SVB levert daartoe halfjaarlijks een opgave van de AOW-pensioenen voor in Nieuw-Zeeland wonenden. Aan de hand daarvan kan de Nieuw-Zeelandse uitkering worden herberekend. Vanaf 2005 ontvangt de SVB ook gegevens van Nieuw-Zeeland op grond waarvan de SVB zijn gegevens kan controleren en zonedig aanpassen.

In 2005 heeft de SVB aan het Australische uitvoeringsorgaan opgave gedaan van in Australië wonende AOW-gerechtigden met als doel om te komen tot een juiste inkomenstoetsing van de Australische uitkering en terugvorderingen te voorkomen. Deze uitwisseling wordt in 2006 voortgezet en moet structureel worden zodat elke wijziging in de inkomenstoets van het Australische uitvoeringsorgaan kan worden meegenomen. Aan de hand van de ervaringen met deze uitwisseling beziet de SVB of de controles op meer geautomatiseerde wijze kunnen worden verricht. Het uiteindelijke doel is om de benodigde verificaties geheel buiten de gerechtigden om te laten plaatsvinden.

In Duitsland heeft de uitwisseling van gegevens met het Finanzministerium van Nordrhein-Westfalen in 2005 zeer beperkte resultaten opgeleverd, vergeleken met 2003 en 2004. In totaal is €1531 teruggevorderd. Gelet hierop heeft de SVB besloten om de uitwisseling met deze deelstaat in 2006 niet voort te zetten. De SVB heeft in 2005 voor de eerste maal gegevens uitgewisseld met het Finanzministerium van Niedersachsen. De resultaten hiervan zullen in 2006 bekend worden.

5.4 Opsporing en afdoening

Gedragscode sociaal rechercheurs

De SVB heeft al enkele jaren een gedragscode voor de sociaal rechercheurs ten behoeve van een zorgvuldige uitvoering van de taken. In 2005 is de gedragscode aangepast. De belangrijkste wijziging is het uitgangspunt dat van fraude verdachte SVB-klanten die moeten worden verhoord, daarvoor worden ontboden. Alleen bij hoge uitzondering, indien de situatie daartoe aanleiding geeft, worden deze klanten aangehouden.

Onregelmatigheden en normovertredingen.

In de handhaving maakt de SVB onderscheid tussen onregelmatigheden en normovertredingen.

Er is sprake van onregelmatigheden bij teveel betaalde uitkeringen. Het correctie-instrument is terugvordering van het teveel betaalde, naast verlaging of intrekking van de uitkering.

Bij normovertredingen hebben klanten verzaakt om tijdig alle inlichtingen te verstrekken die van belang zijn voor het recht op uitkering. In dat geval wordt een administratieve sanctie in de vorm van een boete of maatregel opgelegd.

Indien het onrechtmatig handelen of nalaten als een strafbaar feit moet worden beschouwd en het benadelingsbedrag €6000,- of meer is, dan kan opsporing en aangifte van het strafbare feit bij de Officier van Justitie plaatsvinden.

Terugvorderingen

Inzet van het beleid is daling van het aantal terugvorderingen. In 2005 is voor AOW, Anw en AKW gezamenlijk in 139.359 gevallen tot terugvordering van teveel betaalde uitkering overgegaan. Het totale, daarmee gemoeide bedrag was €76,5 miljoen. Sinds 2001 vertoont het aantal terugvorderingen een dalende tendens: het aantal is in de periode 2001-2005 met 35% afgenomen. Met name bij de AOW (-33,4%) en de Anw (-50,6 %) is het aantal terugvorderingen sterk afgenomen. Bij de AKW echter is het aantal terugvorderingen met 11,8% geste-

gen maar het aantal terugvorderingen bevindt zich op een veel lager niveau dan dat van de AOW. Voor alle wetten geldt dat het totaal met de terugvorderingen gemoeide bedrag, dat van 2002 tot en met 2004 was gestegen, in 2005 een daling te zien. Deze daling komt vooral voor rekening van de AOW en de Anw; bij de AKW is het totaal bedrag van de terugvorderingen vrij constant en klein ten opzichte van de AOW en Anw.

Ten opzichte van het totaal aantal klanten is het aantal en het bedrag van de terugvorderingen bij de AKW constant heel laag (0,6%), bij de AOW dalend tot onder 5% in 2005 en bij de Anw eveneens dalend tot onder 20% van het aantal klanten maar nog wel relatief hoog omdat handhavingsgevoelige aspecten, zoals inkomen maar vooral ook gezamenlijke huishouding, bij hoge nabestaandenuitkeringen tot grote terugvorderingen per geval leiden.

Normovertredingen: boeten en maatregelen

De geconstateerde normovertredingen waarvan het benadelingsbedrag lager was dan €6.000 zijn door middel van een boete, maatregel, boetewaarschuwing of maatregelwaarschuwing, bestraft. In 2005 zijn 51.371 van dergelijke administratieve sancties opgelegd. Dit is 6,6% minder dan in 2004.

Het totaal aantal boeten, maatregelen en waarschuwingen over de drie wetten gezamenlijk is, na een jarenlange stijging vanaf 2000 tot en met 2004, in 2005 gedaald. De daling heeft zich vooral voorgedaan bij de boeten, boetewaarschuwingen en maatregelwaarschuwingen.

Het totaal aantal opgelegde maatregelen vertoont daarentegen vanaf 2004 een stijgende tendens. De stijging heeft zich vooral voorgedaan bij de AOW en de AKW.

Van het totaal aantal boeten, boetewaarschuwingen, maatregelen en maatregelwaarschuwingen heeft 85% betrekking op de AKW. Volgens de SVB is dit een direct gevolg van de systematiek van deze wet en de daaruit voortvloeiende mutatiegevoeligheid van het recht op kinderbijslag. Dit recht wordt per kwartaal vastgesteld en kan door allerlei wijzigingen in de persoonlijke levensomstandigheden van de klanten worden beïnvloed, zoals het volgen van onderwijs, de mate van onderhoud door de verzorger en het al dan niet uitwonend zijn.

In dit verband is mede van belang dat de SVB in 2005 het onderzoek naar onterechte uitbetaling van kinderbijslag voor kinderen die in het buitenland verblijven, heeft geïntensiveerd. Het aantal opgelegde boeten is in 2005 met 13,7% gedaald ten opzichte van 2004. Het hogere aantal boeten in de jaren 2003 en 2004 was het gevolg van meer aandacht voor adequate boeting van daarvoor in aanmerking komende gevallen, omdat er in die jaren sprake was van afname van werkvoorraden en daardoor toegenomen aandacht voor de kwaliteit van het werk. Dit leidde tot een stijging van het aantal boeten. De in 2005 opgetreden afname is een gevolg van betere communicatie met de klant, waardoor 'preventieve correctie' mogelijk is geworden als gevolg waarvan het opleggen van boeten kan worden voorkomen.

Normovertredingen: resultaten opsporing

De SVB heeft in 2005 3.464 onderzoeken naar mogelijke fraude bij de AOW, Anw en AKW afgerond. In 372 gevallen (10,7%) is fraude aangetoond. In 329 gevallen daarvan (88,4%) is daadwerkelijk aangifte gedaan, dit betreft 549 personen. Daarnaast is voor één fraudegeval dat betrekking heeft op een andere regeling dan de genoemde wetten aangifte gedaan. Dit betekent dat in 2005 330 onderzoeken met een aangifte zijn afgesloten dat in verband daarmee tegen 554 personen proces-verbaal is opgemaakt. Volgens de afspraak in het Handhavingsarrangement 2005 zou de SVB in 330 gevallen aangifte wegens fraude doen, zodat kan worden geconstateerd dat de SVB aan deze afspraak heeft voldaan.

Ten opzichte van 2004 is het aantal afgeronde fraudeonderzoeken in 2005 gestegen met 23,5% (3.464 onderzoeken in 2005 tegen 2805 onderzoeken in 2004). Hiervan is 84% ook in 2005 ontstaan. Dit betekent dat 2.918 onderzoeken in 2005 zijn gestart en ook in dat jaar zijn afgerond. Het aantal fraudesignalen is in 2005 flink toegenomen doordat veel meer signalen

uit de samenwoningonderzoeken aan de sociaal rechercheurs van de SVB werden doorgegeven en er veel meer fraudesignalen van individuele burgers en andere instanties werden ontvangen.

Niet alle fraude-onderzoeken zijn echter gevolgd door een nader opsporingsonderzoek. De SVB heeft in 2005 wel meer fraude-onderzoeken afgesloten dan in 2004 (+23,5%) maar heeft vervolgens scherper geselecteerd op voor daaropvolgend opsporingsonderzoek in aanmerking komende gevallen. Als gevolg hiervan is in 2005 40% minder opsporingsonderzoek verricht dan in 2004 maar heeft ruim 90% van deze opsporingsonderzoeken wel tot aangifte geleid. Het met fraude gemoeide benadelingsbedrag was in 2004 en 2005 nagenoeg gelijk (€8,6 miljoen).

Als de in 2005 afgeronde onderzoeken worden ingedeeld naar soort fraude, blijkt dat 44% van de 3.464 fraudeonderzoeken betrekking had op vermoede samenwoningfraude en 25% op mogelijke fraude in verband met niet-gemelde wijzigingen in het inkomen. Uitgesplitst naar wet komt het grootste aantal van de in 2005 afgeronde fraudeonderzoeken voor rekening van de AOW (2.018 onderzoeken ofwel 58,3% van het totaal). Voor de Anw en AKW zijn de percentages respectievelijk 27,4% en 14,3%.

Afdoeningspercentage

Bij het afdoeningspercentage is onderscheid gemaakt tussen:

- a) afdoening na opsporingsonderzoek
- b) afdoening van de gevallen waarin een administratieve boete moet worden opgelegd.

Verdere administratieve afdoening na opsporing

In deze gevallen is alsnog overgegaan tot het opleggen van een boete, indien:

- a) besloten was dat geen aangifte kon worden gedaan;
- b) het Openbaar Ministerie op basis van de aangifte besloot om geen vervolging in te stellen maar te seponeren.

De in het Jaarverslag 2005 opgenomen percentages van administratieve afdoening na opsporing zijn gebaseerd op een analyse van alle in 2004 afgeronde gevallen. Het Jaarverslag 2005 bevat geen informatie over de in 2005 afgeronde gevallen.

Op basis van de analyse van de in 2004 afgeronde gevallen heeft de SVB in 97,4% van de gevallen na het opsporingsonderzoek alsnog een administratieve boete opgelegd. Voor de gevallen waarin de SVB had besloten om na het opsporingsonderzoek geen aangifte te doen, bedraagt het percentage van de zaken waarin dan wel een boete is opgelegd, eveneens 97,4%. Met betrekking tot de zaken uit 2004 waarin de SVB wel aangifte had gedaan maar het Openbaar Ministerie tot sepot was overgegaan, is in 96,7% van de gevallen door de SVB alsnog een boete opgelegd.

De door de SVB gehanteerde norm is 95%, zodat kan worden geconstateerd dat de SVB in 2005 deze norm ruimschoots heeft gehaald.

Afdoening van de gevallen waarin een administratieve boete moet worden opgelegd

De 'beboetingsratio', dat is de mate waarin beboetbare gedragingen ook daadwerkelijk worden beboet, kan niet exact worden berekend. De reden hiervoor is dat de SVB niet de gevallen registreert waarin wel zou moeten worden beboet maar dit niet gebeurt. Om toch tot een bruikbaar cijfer te komen waarmee de beboetingsratio zo goed mogelijk wordt benaderd, is gebruik gemaakt van een interne meting van de kwaliteit van de productie van de SVB. Het aantal malen dat volgens deze meting niet was vastgesteld dat er sprake was van een beboetbare overtreding, heeft de SVB geëxtrapoleerd naar alle uitkeringen. Vervolgens is dit gegeven aan het aantal wel opgelegde boeten gerelateerd. Uit deze berekening blijkt dat de SVB in 2005 in 74% van de beboetbare gevallen tot het opleggen van een boete is overgegaan.

Uitsplitsing naar wet toont, dat bij de Anw in 2005 in slechts 62% van de daarvoor in aanmerking komende gevallen tot het opleggen van een boete is overgegaan.

Bij de AKW is de score 71% en bij de AOW ligt het percentage op 86%.

De SVB hanteert ook hier een norm van 95% afdoening, zodat moet worden geconstateerd dat de SVB in 2005 ruim onder deze norm heeft gepresteerd.

Incassoratio

De incassoratio geeft de mate waar waarin ingestelde terugvorderingen en opgelegde boeten daadwerkelijk door de SVB zijn geïncasseerd. De cijfers betreffen de incasso's die in het jaar 2005 volledig zijn afgeboekt.

Voor de AOW, Anw en AKW zijn deze percentages respectievelijk 95,0%, 94,8% en 92,0%.

5.5 Conclusie

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

De SVB geeft structureel aandacht aan de bevordering van de fraudealertheid van haar medewerkers. Ook geeft de SVB op diverse wijzen voorlichting aan haar klanten over de rechten en plichten. In 2005 uitgevoerd onderzoek naar de bekendheid met plichten heeft opgeleverd dat deze bekendheid ruim boven de norm van 60% ligt.

Op het gebied van controle voert de SVB, op basis van risicoanalyses, structureel onderzoeken uit naar de rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen onder bepaalde risicogroepen. Ook de controle op verstrekte uitkeringen aan klanten in het buitenland wordt door de SVB op adequate wijze uitgevoerd.

De SVB heeft ook in 2005 voldaan aan de afspraken die in het Handhavingsarrangement 2005 zijn gemaakt met betrekking tot het aantal in te dienen processen-verbaal. Ook als na opsporingsonderzoek geen aangifte wordt gedaan en na sepot van een aangifte door het Openbaar Ministerie heeft de SVB goed gescoord door in ruim 97% van deze gevallen alsnog een administratieve sanctie op te leggen.

Met betrekking tot het opleggen van boeten moet worden geconstateerd dat de mate waarin de SVB in de gevallen die daarvoor in aanmerking komen, ook tot het opleggen van boeten overgaat, voor verbetering vatbaar is. De SVB heeft meegedeeld dat inmiddels hiertoe maatregelen zijn genomen.

Hoofdstuk 6 De gemeenten

Het centrale uitgangspunt van de Wet Werk en Bijstand (WWB) luidt: werk boven inkomen. De WWB biedt gemeenten uitvoeringsverantwoordelijkheid en een financiële prikkel om re-integratie en handhaving uit te voeren.

Op 25 november 2005 is het rapport 'WWB Verordeningen Geordend' (kenmerk W&B/SFI/05 /83595) naar de Tweede Kamer gezonden. In dit rapport zijn de gemeentelijke verordeningen WWB in beeld gebracht en komen ook de afstemmings- en handhavingsverordeningen aan de orde. Gemeenten zijn verplicht afstemming- en handhavingsverordeningen in te voeren. Uit dit rapport blijkt dat veel gemeenten bij de afstemmingsverordening een eigen beleid hebben voor de hoogte en duur van de afstemming en de sanctie bij misdragingen jegens het college. Wat betreft de handhavingsverordening bleken zeer veel gemeenten hun beleid te hebben afgestemd op het concept Hoogwaardig Handhaven. Bij alle onderzochte gemeenten zijn deze verordeningen tijdig vóór 1 januari 2005 ingevoerd.

Voorkomen moet worden dat mensen die onterecht een beroep doen op de Wet Werk en Bijstand toch een (te hoge) uitkering ontvangen. Alle activiteiten gericht op preventie kunnen gerekend worden tot de zogenaamde 'poortwachterfunctie', dat wil zeggen het bewaken van de toegang tot de bijstand en de controle op het recht op bijstand bij het 'zittende bestand'. Repressief beleid, gericht op misbruikbestrijding, bestaat uit het opleggen van sancties en het terugvorderen van fraudeschulden.

SZW faciliteert en ondersteunt gemeenten bij het voorkomen en opsporen van misbruik en fraude in de Bijstand.

6.1 Preventie

Agenda voor de Toekomst

In 2005 werden er nog enkele projecten in het kader van de Agenda voor de Toekomst, die tot en met 2004 liep, uitgevoerd. Deze projecten zijn gericht op het thema handhaven, zoals het terugdringen van verzuim tijdens trajecten waarmee uitval moet worden voorkomen o.a. door het aanstellen van een fraudecoach.

Tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven

De Tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven is in 2003 in het leven geroepen om gemeenten door middel van een subsidie te ondersteunen bij het ontwikkelen en implementeren van het concept Hoogwaardig Handhaven. Er is een samenstel van activiteiten in het leven geroepen, gericht op het voorkomen en bestrijden van fraude en het verhogen van de nalevingsbereidheid van de regelgeving. Er is daarbij gebruik gemaakt van vier visie-elementen te weten: vroegtijdig informeren, optimaliseren dienstverlening, controleren op maat en daadwerkelijk sanctioneren. De tijdelijke stimuleringsregeling is per 1 april 2005 geëxpireerd.

De resultaten van de Tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven zijn in 2005 geïnventariseerd. Het onderzoeksrapport "Hoogwaardig Handhaven: gemeenten uit de startblokken" geeft antwoord op de vraag: wat is de stand van zaken anno 2005 bij gemeenten? Uit het rapport blijkt dat op de hiervoor genoemde vier visie-elementen forse kwalitatieve vooruitgang is geboekt. De meeste vooruitgang werd geboekt op de ontwikkeling van visie en beleid en het aanpassen van relevante werkprocessen. In mindere mate is vooruitgang geboekt op de onderwerpen kwaliteit personeel, aansturing en het meten en evalueren van het gevoerde beleid. De aanbevelingen per visie-element bieden een handvat hoe gemeenten nu verder

kunnen met Hoogwaardig Handhaven opdat handhaving binnen de gemeentelijke organisatie structureel wordt geborgd.

6.2 Controle

Project Risicoprofielen

In het project “Risicosturing: Scorekaarten stappen verder” is de Scorekaart Aanvraag in 2005 opnieuw verbeterd. De Scorekaart is een model waarmee op basis van 25 variabelen en daaraan toegekende wegingsfactoren op vijf vormen van uitkeringsfraude een risicoscore wordt gegenereerd. Dit instrument heeft zijn waarde intussen bewezen en wordt in een aantal gemeenten ook in samenwerking met ketenpartner CWI ingezet.

In 2005 is de Scorekaart Beheer ontwikkeld als nieuw (vervangend) instrument in de plaats van de oude heronderzoeken die de Algemene Bijstandswet kende. De Scorekaart Beheer dient nog te worden doorontwikkeld op bruikbaarheid en ook nog nader te worden getoetst op voorspelbaarheid. Er zal ook meer en beter dan tot nu toe gebruik moeten worden gemaakt van al bekende gegevens in de gemeentelijke (uitkeringen)administratie om de verdere implementatie binnen gemeenten te bevorderen. Daarnaast zal een plausibiliteitsonderzoek moeten plaatsvinden naar de voorspellende waarde. SZW ondersteunt daarom vanaf 2006 vervolgttrajecten waarin de scorekaart Beheer en Mutatie worden doorontwikkeld. Het belooft een adequaat instrument te zijn om gemeenten te ondersteunen bij hun onderzoeken naar de rechtmatige verstrekking van bijstandsuitkeringen aan klanten in het ‘lopende bestand’.

Vanaf medio 2005 ondersteunt SZW het project Trajectcontrole Werk en Inkomen (TWI) in de gemeente Utrecht. In dit project wordt gewerkt aan het realiseren van een geautomatiseerd systeem om door middel van signaal- als risicosturing periodiek te bepalen voor welke klanten een intensief controleonderzoek moet worden uitgevoerd. De Scorekaart Mutatie zal met name geschikt zijn voor gemeenten met een relatief groot aantal bijstandsccliënten.

In 2005 heeft SZW opnieuw bijgedragen aan een update van de Kennisbank Handhaving. Deze Kennisbank biedt gemeenten informatie en instrumenten voor een doeltreffende fraudebestrijding. Door gebruik te maken van de ‘good practices’ in de Kennisbank zijn gemeenten in staat doordachte keuzen te maken in hun implementatieproces. Gemeenten kunnen van de Kennisbank gebruikmaken door een CD te bestellen en de website www.hoogwaardighandhaven.nl te bezoeken.

Het Inlichtingenbureau: Detentiesignalen (DJI)

Sinds november 2004 verstrekt het Inlichtingenbureau in het kader van een pilot aan 11 gemeenten gegevens over detentie van bijstandsccliënten. De pilot liep door tot in 2005. Gebleken is dat voor ca. 20% van de gedetineerden een signaal naar een pilotgemeente ging. Nader onderzoek wees uit dat de helft van het aantal gevallen niet bij de pilot-gemeenten bekend was.

In april 2005 kregen alle gemeenten de beschikking over detentiesignalen.

Hieronder is een overzicht opgenomen van het totale aantal detentiesignalen per kwartaal: 2005

Kwartaal 1	Kwartaal 2	Kwartaal 3	Kwartaal 4
Pilot	2.984	2.508	2.872

Grensoverschrijdende fraude: Internationaal Bureau Fraude-informatie

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

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

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

Grensoverschrijdende fraude: Resultaten

In 2005 heeft het IBF van de gemeenten 485 verzoeken ontvangen om informatie uit het buitenland. Hiervan hadden 181 verzoeken betrekking op vragen over dienstverbanden, inkomsten, uitkeringen en dergelijke. De overige 304 verzoeken betroffen vermogensonderzoeken. Van deze vermogensonderzoeken zijn er ultimo 2005 189 afgerond; 115 onderzoeken lopen dus nog.

Van de vermogensonderzoeken die in 2005 zijn afgerond, is in 103 gevallen verzwegen vermogen (onroerend goed) getraceerd met een taxatiewaarde van ca. €6,2 mln. (in 2004: €4,7 mln.). Dit is ten opzichte van 2004 een toename met 32%.

De taxatiewaarde over 2005 kan als volgt worden gespecificeerd:

	<u>Getraceerd vermogen</u>	<u>Aantal onderzoeken</u>
Turkije	€ 3,9	77
Marokko	€ 0,4	8
Suriname	€ 1,1	10
Nederlandse Antillen / Aruba	€ 0,3	5
Overige landen ⁴	€ 0,5	14

In een aantal gevallen is wel vermogen getraceerd, maar kon geen taxatierapport worden verkregen. Het bedrag aangetraceerd vermogen is aldus hoger dan hiervoor genoemd.

In 2005 heeft het IBF in het kader van het MoU tussen Nederland en het VK 48 verzoeken vanuit Nederlandse gemeenten aan het VK gericht en zijn vanuit het VK 33 verzoeken voor informatie ontvangen.

6.3 Opsporing

Opsporingssamenwerkingsverbanden gestimuleerd

Op grond van doelmatigheids- en kwaliteitsoverwegingen zou een sociale rechercheorganisatie uit ongeveer 5 tot 10 sociale rechercheurs moeten bestaan. Relatief kleine(re) gemeenten zijn daarom vormen van samenwerking aangegaan. Samenwerking maakt bundeling van expertise mogelijk en levert verder belangrijke kwalitatieve- en kwantitatieve schaalvoordelen op. Grote(re) gemeenten hebben doorgaans een eigen sociale recherche.

Gestreefd wordt naar een landelijk dekkend netwerk van samenwerkingsverbanden van sociale researches. Dit wordt opgezet om de effectiviteit in de opsporing van bijstandsfraude te bevorderen. Er is een Tijdelijke Stimuleringsregeling Opsporingssamenwerkingsverbanden ingesteld om deze doelstelling te realiseren.

⁴ Brazilië, Tunesië, Verenigde Staten

In 2005 zijn er 19 nieuwe samenwerkingsverbanden operationeel geworden. Daarmee zijn er in totaal 57 samenwerkingsverbanden in Nederland, waarbij in totaal 450 gemeenten betrokken zijn. Met dit eindresultaat is het doel van de samenwerkingsverbanden in belangrijke mate gerealiseerd en hiermee afgesloten. Er zijn niettemin nog steeds initiatieven tot samenwerking, waardoor de landelijke dekking groeit.

Sinds april 2003 is het voor gemeenten ook mogelijk om extra capaciteit in te zetten voor intensivering van de controle en opsporing van fraude van de Abw/WWB en aanverwante wetten. Gemeenten konden hiervoor subsidie aanvragen op grond van de Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle Abw/WWB (Stcrt.1 mei 2003, nr.83 / pag.13) indienen. In 2005 hebben 35 gemeenten uitbreiding van de formatie voor controle aangevraagd en 10 gemeenten voor uitbreiding van de formatie voor opsporing. Het totale resultaat tot en met 2005 laat een toename van de capaciteit zien met in totaal 114 controleurs en 31 opsporingsambtenaren. De Tijdelijke Stimuleringsregeling loopt nog tot en met 2006. Aanvragen konden tot 1 juli 2006 ingediend worden, maar de subsidieplafonds zijn al bereikt.

Regionale Interventie Teams: Versterking regionale samenwerking op handhaving

Sinds 1 januari 2004 wordt binnen het landelijk dekkend netwerk van interventieteams interdisciplinair opgetreden tegen fraude op het terrein van de sociale zekerheid, de fiscaliteit, illegale tewerkstelling en (groot) stedelijke problematiek. Binnen het netwerk zijn negen regio's te onderscheiden. Iedere regio kent een regionaal platform, tot stand gekomen op initiatief van de gemeenten in de regio. Deze platforms laten zich ondersteunen door Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF's), die ook wel bekend staan als 'Interventieteams'.

In deze negen regio's voeren belanghebbende partijen controles uit, als een interdisciplinaire benadering gewenst is. Zo worden met succes controles ingesteld binnen branches (b.v. warehouses), naar aanleiding van bestandkoppelingen (b.v. koppeling gegevens waterverbruik met adressen van WWB-gerechtigden) en in wijken.

De RCF's ontwikkelen zich, gesteund door de VNG, tot expertisepunten voor gemeenten en (keten)partners in de regio op basis van de centrale missie: "Integrale handhaving: het bestaande verbinden". In 2005 zijn voorbereidingen getroffen voor het door SZW gefaciliteerde programma "Verbindende Schakels". Dit programma richt zich op de versterking van de samenwerking.

6.4 Totstandkoming informatie over fraude

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt informatie over de door de gemeenten geconstateerde fraudes via de bijstandsfraudestatistiek en de bijstandsdebiteurenstatistiek. Door de voor beide statistieken uit gemeentelijke registraties ontvangen informatie te combineren wordt een zo volledig mogelijk beeld gegeven van de fraudeconstateringen. Daarbij is het echter niet mogelijk om bij de fraudeconstateringen die uitsluitend via de debiteurenstatistiek worden waargenomen, te beschikken over alle kenmerken uit de fraudestatistiek. Bovendien bestaat er gezien recente organisatorische ontwikkelingen bij gemeenten groeiende twijfel of wel alle fraudeconstateringen in beeld komen. Om het informatieverlies op te heffen is er vanuit het ministerie en het CBS een traject gestart, dat in samenspraak met de gemeenten tot een werkwijze moet leiden waarbij dit zo veel mogelijk wordt beperkt.

Ontwikkeling bij aantal fraudeconstateringen

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

	2003	2004	2005
Aantal fraudegevallen	41.020	41.590	34.920
Totaal fraudebedrag (x 1 €mln.)	106,41	113,9	119,6
Gemiddeld fraudebedrag (x 1 €)	2.594	2.739	3.425

Bron: CBS, gecombineerde fraude- en debiteurenstatistiek

Uit de gecombineerde fraude- en debiteurenstatistiek (tabel 6.1) blijkt dat er over 2005 een aanmerkelijke daling van het aantal fraudegevallen is waar te nemen. Deze daling houdt verband met het wegwerken van het stuwmeer aan 'oude' belastingsignalen in de jaren 2003 en 2004 bij een enkele grote gemeente. De extra input aan fraudesignalen verviel in 2005. Daarbij is het te verwachten dat er na de implementatie van de WWB in 2004 ook sprake is van een gevolg van de effectiviteit van het gemeentelijke fraudebeleid, dat met de invoering van de WWB is gerealiseerd. Zo is het concept Hoogwaardig Handhaven bij vrijwel alle gemeenten geïntroduceerd, waardoor veel meer aan preventie van bijstandsfraude wordt gedaan dan voorheen. De poortwachterfunctie wordt veel toegepast evenals instrumenten als fraudescorekaart en huisbezoek. In totaal is om voornoemde redenen minder fraude geconstateerd, maar in het geval dat er fraude kon worden aangetoond, was het gemiddelde fraudebedrag in 2005 duidelijk hoger. Het totaalbedrag aan geconstateerde fraude en het daarbij vastgestelde gemiddelde fraudebedrag vertoont in 2003, 2004 en 2005 een stijgende lijn.

Aard van de fraude

Tabel 6.2 heeft betrekking op de fraudestatistiek waarin alleen fraudegevallen zijn opgenomen die door gemeenten in het frauderegistratiesysteem zijn vastgelegd. Het totale vastgestelde fraudebedrag laat een stijging zien. De stijging is voornamelijk toe te rekenen aan zwarte fraude (zie tabel 6.2) en vermogens-, partner-, en woonsituatiefraude (niet in de tabel). Het aantal aangetoonde fraudegevallen is over 2005 aanmerkelijk afgenomen. Dat het aantal fraudegevallen is afgenomen houdt direct verband met de ontwikkeling bij de geconstateerde witte fraude, waarvan de opvallende daling in 2005 verband houdt met het in de voorafgaande jaren wegwerken van de stuwmeren aan belastingsignalen. Zowel het totale als het gemiddelde fraudebedrag bij zwarte fraude geven een sterke stijging te zien. Bij witte fraude is dit beeld juist tegengesteld.

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

	2002	2003	2004	2005
Totaal fraudebedrag (x 1 €mln.)	58	63	65	67
Aantal fraudegevallen	17.160	16.370	17.650	12.660
Gemiddeld fraudebedrag (x 1 €)	3.380	3.849	3.683	5.292
Totaalbedrag witte fraude (x 1 €mln.)	31	31	26	12,7
Aantal gevallen witte fraude	12.780	11.440	11.820	4.740
Gemiddeld bedrag witte fraude (x 1 €)	2.426	2.710	2.200	2.679
Totaalbedrag zwarte fraude (x 1 €mln.)	7.4	8.3	10	12,8
Aantal gevallen zwarte fraude	980	980	1.120	1.130
Gemiddeld bedrag zwarte fraude (x 1 €)	7.551	8.469	8.928	11.327

Bron: CBS, Fraudestatistiek

Niet in de tabel opgenomen, maar toch vermeldenswaard is een stijging in 2005 van de aantallen geconstateerde fraudes in de vorm van het verzwijgen van vermogens; onjuiste opgave woonsituatie en partnerfraude. Het vaker opsporen van vermogensfraude houdt vermoedelijk verband met de start door het Inlichtingenbureau van het aan de gemeenten doorgeven van de personen met een bijstandsuitkering die volgens de opgave aan de fiscus een hoger vermogen hebben dan het vrij te laten vermogen. De stijging van de geconstateerde fraude door middel van het niet juist opgeven van de woonsituatie wordt geacht verband te houden met de toename van de huisbezoeken, die ook in het kader van de controle bij de bijstandsaanvraag plaatsvinden. Dit vermoeden wordt bevestigd uit de stijging van het aantal geconstateerde fraudes in de situatie dat er nog geen sprake is van een uitkering.

6.5 Afdoening

Informatie over strafrechterlijke- en administratieve afdoening ontbreekt helaas over 2005 omdat de registratiesystematiek bij de gemeenten nog niet is aangepast aan de organisatorische veranderingen die hebben plaatsgehad. (zie ook de inleidende paragraaf over de totstandkoming van de informatie)

Terugbetaling- en invordering

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

De Wet schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) heeft invloed op de incasso van vorderingen, omdat bij toelating tot de WSNP-procedure de schuldenaar drie jaar op een absoluut minimum wordt gehouden waarna rechter bepaalt wat nog moet worden afbetaald en wat wordt afgeboekt. Als dat gebeurt, verlaagt dit het incassoresultaat van de bijstandsvorderingen.

6.6 Conclusie

Met de invoering van de WWB in 2004 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor een goede uitvoering van WWB, waaronder ook voor handhaving. De taak van SZW is om gemeenten waar nodig te ondersteunen en te faciliteren bij de uitvoering van de WWB. SZW heeft daarvoor meerdere maatregelen beschikbaar gesteld.

De Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardige Handhaven is per 1 april 2005 beëindigd. Van deze regeling hebben 280 gemeenten (inclusief samenwerkingsverbanden zijn dit ca. 320 gemeenten, omvattend ca. 80% van het totale bestand van bijstandsgerechtigden) gebruik gemaakt. Naar de effecten van de regeling is in 2005 een inventariserend onderzoek verricht met de titel 'Hoogwaardig Handhaven: gemeenten uit de startblokken'. Geconstateerd is dat gemeenten forse vooruitgang hebben geboekt op de vier visie-elementen van Hoogwaardig handhaven t.w. vroegtijdig informeren, optimaliseren dienstverlening, controleren op maat en daadwerkelijk sanctioneren. De meeste vooruitgang is geboekt bij het vroegtijdig informeren en het controleren op maat. De stimuleringsregeling heeft Hoogwaardig Handhaven duidelijk op de gemeentelijke kaart gezet. Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat er nog veel gedaan moet worden op het handhavingsterrein. Het rapport biedt een samenhangend geheel van aanbevelingen voor gemeenten op het gebied van waarborgen van kwalitatief en kwantitatief voldoende personeel, evalueren en bijsturen, uitwisselen en samenwerken.

Het rapport biedt goede handvatten voor een vervolgbeleid. Het zwaartepunt zal de komende jaren vooral komen te liggen op de borging van het concept Hoogwaardig handhaven in de gemeentelijke beleidscyclus.

Samenwerking, bundeling en versterking van de controle en opsporing van bijstandsfraude binnen het gemeentedomein wordt ondersteund door de Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle en door het programma “Verbindende Schakels”.

De Scorekaart Aanvraag is in 2005 verder verbeterd. Daarnaast is de Scorekaart Beheer als nieuw (vervangend) instrument in de plaats van de oude heronderzoeken ontwikkeld. De Scorekaart Beheer lijkt een adequaat instrument om gemeenten te ondersteunen bij hun onderzoeken naar de rechtmatige verstrekking van bijstandsuitkeringen aan klanten in het ‘lopende bestand’. Eveneens is in 2005 aanvang gemaakt met de opzet van een landelijke Scorekaart Mutatie. De opzet is om te komen tot een geautomatiseerd systeem om zowel signaal- als risicosturing te implementeren.

Voor het IB was 2005 een succesvol jaar. Veel projecten en nieuwe aansluitingen zijn afgerond. Zo is onder meer de applicatie Sectorloket gemeenten (SLOG) opgeleverd. Door de realisatie van het Sectorloket gemeenten en de nieuwe aansluitingen DJI, SNG en WWIK is een goede basis gelegd voor verdere uitbreiding en optimalisering van de dienstverlening van het Inlichtingenbureau.

De doelstelling van de intensivering van grensoverschrijdende bijstandscntrole is het scheppen van een permanente structuur voor verificatieonderzoek in het buitenland. Sinds 2004 kunnen gemeenten structureel hun aanvragen voor onderzoeken naar (verzwegen) vermogen, inkomsten en uitkeringen in het buitenland indienen bij één centraal punt: het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF, onderdeel van UWV), dat in opdracht van SZW structureel rechtmatigheidsonderzoeken WWB voor gemeenten verricht. Het IBF biedt niet alleen faciliteiten ten aanzien van het uitzetten van onderzoeken, maar adviseert ook of helpt gemeenten op weg bij vragen met een grensoverschrijdend karakter. Bij de vermogensonderzoeken die in 2005 zijn afgerond is in 103 gevallen verzwegen vermogen (onroerend goed) getraceerd met een taxatiewaarde van ruim €2 miljoen.

De kwantitatieve handhavingsinspanningen door gemeenten met betrekking tot de WWB komen tot uitdrukking in de fraude- en debiteurenstatistiek. Uit de fraudecijfers blijkt dat het totale aantal fraudegevallen in 2005 ten opzichte van 2004 is gedaald met 16%. Daarentegen is het totale fraudebedrag en het gemiddelde fraudebedrag ten opzichte van 2004 met 5% respectievelijk 25% toegenomen, wat vooral is toe te schrijven aan de aanpak van zwarte fraude.

Hoofdstuk 7 Agentschap SZW

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

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

De EQUAL-regeling is een transnationaal programma met experimentele projecten voor het creëren van gelijke kansen en het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt. Het bestaat uit twee tranches. De projecten uit de eerste tranche zijn in 2005 afgelopen. Met deze tranche is in totaal €77,5 miljoen subsidie gemoeid. De tweede tranche is in 2004 gestart en loopt in 2007 af. In totaal gaat het in de tweede tranche om een subsidiebedrag van €108 miljoen.

7.1 Doelstellingen

De algemene handhavingdoelstellingen uit het Handhavingprogramma 2003-2006 vertalen zich voor ESF-3 en EQUAL in het beleid van het Agentschap SZW om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden (M&O-beleid). Preventie heeft prioriteit, de rechtmatigheid wordt via een relatief zware controlestructuur bewaakt en eventuele onrechtmatigheden worden bestuursrechtelijk afgedaan door in te grijpen op het recht op en de hoogte van de subsidie. Bij eventuele vermoedens van strafbare feiten doet het Agentschap SZW aangifte. In de onderstaande paragrafen komt de realisatie van de bijbehorende operationele (productie-) doelstellingen en concrete maatregelen aan de orde. De Algemene Rekenkamer heeft in het Rapport bij het jaarverslag SZW 2005 aangegeven dat het M&O-beleid voor ESF-3 op orde is en heeft voor EQUAL geen onvolkomenheden in het M&O-beleid geconstateerd.

7.2 Preventie

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

Voorlichting en ondersteuning

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

troffen in 2005 onder meer de uitbreiding van de website met een digitale projectencatalogus, een nieuwe rubriek met tips en voorbeelden voor projectpubliciteit, de ontwikkeling van een ESF-kalender en de vernieuwing van de handleiding Projectadministratie.

Signalering en verheldering van onduidelijke regels

Zowel binnen SZW als in Europees verband signaleert en verheldert het Agentschap SZW onduidelijkheden in wet- en regelgeving. Zo heeft de Europese Commissie in 2005 een voorstel over e-learning goedgekeurd, dat door het Agentschap SZW in samenspraak met het veld was ingediend. Hieruit volgden de voorwaarden waaraan de e-learningactiviteiten moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen.

7.3 Controle

Inleiding

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

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

Controle in het kader van de ESF-3-regeling

In 2005 heeft het Agentschap SZW 1006 nieuwe aanvragen voor de ESF-3-subsidie ontvangen, 645 aanvragen gecontroleerd, 981 monitorbezoeken afgelegd en 248 einddeclaraties gecontroleerd. Zoals met de Tweede Kamer is gecommuniceerd, zijn in 2005 veel meer aanvragen ontvangen dan vooraf werd verwacht en is het loket voor nieuwe aanvragen gesloten. Door het groot aantal nieuwe aanvragen zijn meer aanvragen gecontroleerd dan was gepland (+54%). Het aantal monitorbezoeken en controles op einddeclaraties bleven daarbij op het niveau van de operationele doelstellingen (respectievelijk + 9% en +8%).

Controle in het kader van de EQUAL -regeling

Voor de eerste tranche van de EQUAL-regeling heeft het Agentschap SZW projectsubsidie verleend voor 95 projecten. In 2004 zijn de einddeclaraties ingenomen van vijf projecten. In 2005 zijn de einddeclaraties van de overige 90 projecten ingenomen en is de controle daarvan gestart. Van 34 projecten is de controle ook in 2005 afgerond. Voor de tweede tranche van de EQUAL-regeling heeft het Agentschap SZW 130 vervolgaanvragen voor projectsubsidies ingenomen en de beoordeling daarvan gestart. Van 126 aanvragen is de beoordeling ook in 2005 afgerond.

7.4 Opsporing

Het Agentschap SZW voert zelf geen opsporingsonderzoek uit, maar kan aangifte doen van vermoedens van strafbare feiten (fraude). In 2005 heeft het Agentschap SZW geen aanleiding gezien om naast de bestuursrechtelijke afdoening aangifte te doen.

7.5 Afdoening

Inleiding

Het Agentschap SZW doet onrechtmatigheden bestuurlijk af door in te grijpen op het recht op subsidie en de hoogte van de subsidie. In die gevallen is ondanks het preventieve beleid en (het preventieve effect van) het controlebeleid toch van de regeling afgeweken. Naar aanleiding van de aanvraagcontrole kan het Agentschap SZW de subsidie voor een lager bedrag verlenen dan is aangevraagd (kortten) of de subsidie in het geheel afwijzen. Daarbij komt het voor dat aanvragers na de controle zelf hun aanvraag intrekken. Naar aanleiding van de tussentijdse controle kan het Agentschap SZW besluiten om de uitbetaling van voorschotten geheel of gedeeltelijk op te schorten of om de subsidieverlening te heroverwegen. De controle op de einddeclaratie kan voor het Agentschap SZW tenslotte aanleiding zijn de subsidie op een bedrag vast te stellen dat lager is dan gedeclareerd (correctie op de einddeclaratie). Eventueel teveel uitbetaalde voorschotten worden teruggevorderd. Nederland is uit hoofde van Verordening 1681/94 verplicht een melding aan de Europese fraudebestrijdingdienst OLAF (Organisation de la Lutte Anti Fraude) te doen van iedere correctie op de einddeclaratie boven de €4.000.

Afdoening in het kader van de ESF-3-regeling

In 2005 heeft het Agentschap SZW 594 subsidies verleend en zijn 51 aanvragen afgewezen of ingetrokken. Ten aanzien van de einddeclaraties heeft het Agentschap SZW de ESF-subsidies bijna 4% (voor circa 4 miljoen euro) lager vastgesteld dan werd gedeclareerd. Bij 16% van de vaststellingen was het gecorrigeerde bedrag meer dan €4.000. Het Agentschap SZW heeft deze onregelmatigheden gerapporteerd aan OLAF (in totaal 40 keer). Het doen van een OLAF-melding betekent niet dat er sprake is van fraude, aangezien er vele andere redenen kunnen zijn om een correctie op de einddeclaratie aan te brengen. In 2005 heeft het Agentschap SZW 19 keer voorschotten teruggevorderd voor een bedrag van €2,6 miljoen. Begin 2006 is dit bedrag ook nagenoeg geheel (98%) terugontvangen.

Afdoening in het kader van de EQUAL -regeling

Voor de eerste tranche van de EQUAL- regeling heeft het Agentschap SZW vijf keer een onregelmatigheid van meer dan €4.000,- bij OLAF gemeld. Het betrof 15% van het aantal vaststellingen en 5 % van het totaal gedeclareerde bedrag (voor circa 0,5 miljoen euro). Ook hier betekent het doen van een OLAF- melding niet dat er sprake is van fraude, gegeven de verschillende redenen om de einddeclaratie te corrigeren. Voor de tweede tranche heeft het Agentschap SZW 116 subsidies verleend en werden 10 aanvragen ingetrokken of afgewezen. In 2005 heeft het Agentschap SZW 8 keer terugvordering ingesteld voor een bedrag van €0,8 miljoen. Begin 2006 is 66% hiervan terugontvangen. De hoogte van dit percentage wordt verklaard doordat één vordering van €0,3 miljoen uit december 2005 begin 2006 nog niet was terugontvangen.

7.6 Conclusie

Het handhavingsbeleid van het Agentschap SZW kent prioriteit toe aan preventie, heeft een relatief zware controlestructuur voor de bewaking van de rechtmatigheid en hanteert een afdoening die ingrijpt op het recht op en de hoogte van de subsidie. In de preventieve sfeer heeft

het Agentschap SZW in 2005 voorlichting en ondersteuning gegeven en onduidelijkheden in wet- en regelgeving gesignaleerd en verhelderd. Het Agentschap SZW heeft het controlebeleid conform doelstelling uitgevoerd, zij het dat veel meer ESF-3-aanvragen zijn ingenomen dan vooraf werd verwacht. In de sfeer van afdoening heeft het Agentschap SZW regelmatig bestuursrechtelijk ingegrepen voor gemiddeld relatief beperkte bedragen. Bij ESF- 3 werd in 16% van de gevallen een correctie van meer dan €4.000 doorgevoerd voor in totaal 4% van het gedeclareerde bedrag. Bij EQUAL werd in 15% van de gevallen een correctie van meer dan €4.000 doorgevoerd voor in totaal 5 % van het gedeclareerde bedrag.

Hoofdstuk 8 De Arbeidsinspectie

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

In dit hoofdstuk wordt eerst gerapporteerd over de handhavingactiviteiten op de Wet Arbeid Vreemdelingen (paragraaf 8.1) en vervolgens over die op Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet (paragraaf 8.2). In paragraaf 8.3 wordt een samenvatting gegeven en worden conclusies getrokken.

8.1 Wet arbeid vreemdelingen (WAV)

Inleiding

Bestrijding van illegale arbeid levert een bijdrage aan het bevorderen van een goed gereguleerde arbeidsmarkt en het tegengaan van oneerlijke concurrentie. Het jaar 2005 stond voor de AI in het teken van een aantal belangrijke ontwikkelingen. De capaciteit voor toezicht op de naleving van de WAV werd uitgebreid, als gevolg waarvan de pakkans voor malafide werkgevers werd verhoogd.

Sinds 1 januari 2005 zijn voorts de boetebedragen voor overtreding van de WAV aanzienlijk verhoogd met als doel werkgevers weerhouden van de inzet van illegale arbeid.

Tevens is daarbij overgestapt van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke handhaving, waardoor het lik-op-stuk-karakter van de boete is toegenomen (zie ook Evaluatie Bestuurlijke Boete WAV).

De boete voor illegale arbeid is verhoogd van gemiddeld €990 naar €8.000 per illegaal tewerkgestelde werknemer (€4.000 indien de werkgever geen rechtspersoon is). De media hebben hier veel aandacht aan besteed.

Hoewel de effectiviteit vanwege de recente invoering nog niet goed kan worden bepaald, bestaat de indruk dat de combinatie van de (als gevolg van de verbetering van de risicoanalyse en uitbreiding van de inspectiecapaciteit) verhoogde pakkans en forsere boete een duidelijk preventieve werking heeft. Zo was bijvoorbeeld in de land- en tuinbouwsector sprake van een sterke verhoging van het aantal aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen voor met name Midden- en Oost-Europeanen, wat op een verschuiving van illegale tewerkstelling naar legale tewerkstelling kan duiden. Een andere indicatie voor het effect van de bestuurlijke boete is dat het percentage overtredingen bij hercontroles omlaag is gegaan van 37% in 2003, naar 26% in de eerste helft 2006. Het vervolgonderzoek naar de naleving van WAV dat gepland is voor eind 2006, moet meer duidelijkheid geven over het bereikte effect van de invoering van de bestuurlijke boete en de toename van het aantal inspecties.

De inzet van de AI op het terrein van arbeidsmarktfraude is onderdeel van een breed pakket van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van illegale arbeid. Het pakket wordt door verschillende samenwerkingspartners uitgevoerd en bestaat behalve uit repressieve maatregelen als intensivering van toezicht en hogere boete in geval van overtredingen, tevens uit regulerende maatregelen, zoals extra activiteiten om werkzoekenden te bemiddelen.

Preventie

De AI verstrekt informatie over de WAV aan brancheorganisaties en werkgevers via brochures, artikelen in branchebladen en individuele contacten. Eind 2004 en begin 2005 zijn werkgevers via spotjes op de radio, advertenties in bladen en de website van het Ministerie van

SZW geïnformeerd over de invoering van de bestuurlijke boete voor illegale tewerkstelling. Eind 2005 zijn deze acties herhaald.

In 2005 is de bekendheid van werkgevers met de regelgeving onderzocht. Werkgevers blijken redelijk goed op de hoogte te zijn van de regelgeving omtrent arbeid door vreemdelingen.⁵

Controle

Inspectiecapaciteit

In 2005 is het aantal inspecteurs dat zich met bestrijding van arbeidsmarktfraude bezig houdt, uitgebreid van 131 naar 170. Dit werd mogelijk gemaakt door een amendement van het Tweede Kamerlid Verburg op de SZW begroting 2003. Er werd een structurele uitbreiding van de inspectiecapaciteit ter bestrijding van arbeidsmarktfraude beoogd. In de tweede helft van 2006 wordt de uitbreiding tot het uiteindelijk geplande aantal inspecteurs (180) gerealiseerd.

Onderstaande tabel laat zien hoe de inspectiecapaciteit in 2005 in de verschillende sectoren is ingezet en het hoeveel inspecties hebben geleid tot het opmaken van een of meerdere boeterapporten. Ter vergelijking zijn ook de gegevens voor 2004 en 2003 opgenomen.

Tabel 8.1 Capaciteitsinzet

	Aantal inspecties in 2005	Procentuele verdeling van in 2005 uitgevoerde inspecties	Aantal inspecties met een of meer boeterapporten in 2005	Aantal inspecties in 2004	Procentuele verdeling van in 2004 uitgevoerde inspecties	Aantal inspecties met een of meer pv's in 2004	Aantal inspecties in 2003	Procentuele verdeling van in 2003 uitgevoerde inspecties	Aantal inspecties met een of meer pv's in 2003
Land- en tuinbouw	1933	22%	390	1.387	22%	246	1.280	32%	242
Uitzendbureaus	899	10%	93	871	14%	46	378	10%	52
Horeca	2.039	24%	607	1.741	27%	340	869	22%	221
Bouw	1.134	13%	413	504	8%	72	343	9%	36
Overige sectoren	2.638	31%	698	1.859	29%	359	1.068	27%	180
Totaal	8.633	100%	2201	6.362	100%	1063	3.938	100%	731

In 2005 zijn in totaal ruim 8600 inspecties uitgevoerd. Dat zijn er ruim 600 meer dan het aantal dat was gepland en ruim 2200 meer dan in 2004. Van de inspecties in 2005 zijn er 5.913 in het kader van landelijke projecten uitgevoerd, 1.395 in het kader van interventieteams en 1.325 naar aanleiding van meldingen. Bij in totaal circa 2201 inspecties zijn overtredingen van de WAV geconstateerd, waarbij in totaal ca. 2500 boeterapporten zijn aangezegd. Indien bij een overtreding van de WAV meer werkgevers zijn betrokken, wordt aan al deze werkgevers een boete aangezegd. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij uitzendbureaus of onderaannemers als die (mede) betrokken zijn. Het ging hierbij om ca. 4.650 illegaal tewerkgestelden.

Nieuwe regelingen

Recent ingevoerde uitzonderingen op de tewerkstellingsvergunningsplicht zijn de zogenaamde “kennismigrantenregeling” en de “regeling voor grensoverschrijdende dienstverlening” (notificatieplicht). De kennismigrantenregeling is eind 2004 ingegaan en behelst dat personen van buiten de EU met een inkomen boven een bepaalde grens zonder tewerkstellingsvergunning aan de slag kunnen. Doel van de regeling is de Nederlandse kenniseconomie te versterken. Wanneer niet wordt voldaan aan de salariscriteria, is sprake van overtreding van de WAV. De AI controleert werkgevers van kenniswerkers op de naleving van de salariscriteria.

⁵ Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen, Regioplan, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, december 2005

In samenwerking met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is een risicoanalysemodel ontwikkeld. Hiermee kunnen werkgevers, bij wie de kans op niet naleving van de kennisimigrantenregeling relatief groot is, worden geselecteerd en gecontroleerd.

Sinds 1 december 2005 hoeven buitenlandse dienstverlenende bedrijven uit de EER en Zwitserland geen tewerkstellingsvergunning meer aan te vragen voor werknemers uit MOE-landen en personen uit landen buiten de EU, op voorwaarde dat ze vooraf informatie over hun bedrijf, hun dienst en de identiteit van hun werknemers verschaffen aan de Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Deze regeling - die bekend staat als de Notificatieregeling - geldt niet als de dienstverlening uitsluitend bestaat uit uitzendarbeid en/of handmatige arbeid. Daarvoor blijft een tewerkstellingsvergunning vooraf nodig. De regeling geldt evenmin voor zogeheten zelfstandigen zonder personeel uit de MOE-landen; zij mogen arbeid als zelfstandige verrichten in Nederland zonder tewerkstellingsvergunning. De AI analyseert de bij notificatie verstrekte gegevens. Hiermee kunnen de bedrijven worden geselecteerd en gecontroleerd waar de kans op misbruik van de regeling het grootst is. Het feit dat de te controleren werkgevers in het buitenland zijn gevestigd, is een complicatie voor de controle op de naleving van de regelgeving. Door SZW wordt nagegaan op welke wijze – vanuit de landen waar de dienstverleners gevestigd zijn - relevante gegevens voor de naleving kunnen worden verkregen.

Risicoanalyse

De AI streeft er naar om de beschikbare inspectiecapaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten, zodat een optimaal controlerendement wordt bereikt. Gebruik van risicoanalyse is hierbij een onmisbaar hulpmiddel. Een belangrijk onderdeel van risicoanalyse is het benoemen van risico-indicatoren voor illegale tewerkstelling, zoals het aanbod van laaggeschoold-, vuil en onaangenaam werk, of grote fluctuaties in het werkaanbod (piekarbeid).

Uit het nalevingsonderzoek van het onderzoeksbureau Regioplan blijkt dat ongeveer 19 procent van de werkgevers in risicosectoren op enig moment een of meerdere vreemdelingen heeft laten werken zonder dat deze werkgever over de vereiste tewerkstellingsvergunning beschikte. Dit beeld verschilt per sector. Vooral de bouw (28%), de horeca (23%), de landbouw (20%) en onderdelen van het overig bedrijfsleven (zoals zakelijke dienstverlening en bouwgerelateerde branches; 20%) scoren hoog. Dit zijn ook de sectoren waar de AI bij de bestrijding van illegale arbeid voornamelijk actief is.

In 2005 is in samenwerking met de SIOD verder gewerkt aan verbetering van het analysemodel door het operationaliseren van risico-indicatoren en het ontsluiten, koppelen en analyseren van bestanden van ketenpartners. Ook concrete signalen over mogelijke illegale arbeid van ketenpartners Belastingdienst, SIOD, UWV en COA zijn (mede)bepalend voor de verdeling van inspectiecapaciteit over de branches. Met behulp van inspectieresultaten, ervaringsgegevens en bestandsvergelijkingen wordt nagegaan of steeds de meest risicovolle sectoren en werkgevers worden geselecteerd. Eventueel kunnen op grond hiervan de risico-indicatoren worden aangepast. Hiermee ontstaat een z.g. dynamisch model van risicoanalyse.

Afdoening

In het kader van de WAV zijn in 2005 boeterapporten opgemaakt tegen z.g. “belanghebbenden uit hoofde van ambt, bedrijf of beroep aan te merken als werkgever”. Ook tegen particuliere opdrachtgevers, die illegale vreemdelingen, voor wie een tewerkstellingsvergunning is vereist, voor zich lieten werken, zijn boeterapporten opgemaakt. In diverse sectoren (zoals de landbouw- en de bouwsector) komt het voor dat meerdere belanghebbenden als werkgever zijn aan te wijzen. In dit soort gevallen is sprake van een z.g. “keten van werkgevers”, zoals in projecten waar een opdrachtgever, een hoofdaannemer, een of meer onderaannemers en uit-

zendbureaus zijn betrokken. In dit soort gevallen worden bij constatering van overtreding van de WAV zonodig alle afzonderlijke werkgevers beboet.

In 2005 zijn ruim 2500 boeterapporten aangezegd. Geraamd waren 2200 boeterapporten. In totaal zijn in 2005 1126 boetebeschikkingen verzonden. In 3.8% van de gevallen was sprake van een z.g. “beschikking zonder boeteoplegging”. Het totale bedrag dat naar aanleiding van de inspecties wordt opgelegd, is gestegen van €3 miljoen in 2004 tot meer dan €26 miljoen in 2005. Hierbij is bijna de helft van het boetebedrag van 2005 in 2006 opgelegd. Daarnaast zijn in 2005 nog ca. 730 processen verbaal bij het OM aangeboden. Hierbij ging het voornamelijk om zaken waar in 2004 overtreding van de WAV was vastgesteld. (De bestuurlijke boete in het kader van de WAV was toen nog niet van kracht.)

Bezwaren op boetebeschikkingen

In 2005 zijn 177 beslissingen op bezwaar genomen, waarvan er 155 “ongegrond zijn verklaard”. Verder zijn 2 bezwaren “gegrond verklaard”, 16 bezwaren bleken “niet-ontvankelijk” en 3 bezwaren “gedeeltelijk gegrond”. Eén bezwaarschrift is ingetrokken.

Een veel groter aantal bedrijven dan voorzien, dat met een boete-oplegging wordt geconfronteerd maakt daartegen bezwaar en dient tevens een verzoek in bij de voorzieningenrechter om lopende de behandeling van het bezwaar de boete niet te hoeven betalen. Dit zijn processen waar veel werk aan vastzit. Om die reden is een achterstand ontstaan in het behandelen van de bezwaarschriften.

8.2 Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidstijdenwet

Inleiding

De AI verricht verschillende activiteiten om de arbeidsbeschermende wetgeving te handhaven. Het wettelijk kader waarbinnen de AI opereert, wordt onder andere gevormd door de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Arbo-wet) en de Arbeidstijdenwet (ATW). In deze wetten staan voorschriften die de veiligheid en de gezondheid van de werknemers moeten beschermen.

De handhaving van de Arbo-wet zowel als de ATW is gericht op de bescherming van de werknemer.

Zowel werkgevers als werknemers kunnen overtredingen begaan. Aanspreekpunten van de AI voor naleving van de Arbo-wet zijn de werkgever en de werknemer. Bij constatering van overtredingen zullen vooral de werkgevers worden aangesproken op naleving van de wet, omdat de meeste bepalingen zich op de werkgever richten en zij de voorwaarden scheppen voor naleving door werknemers. Werknemers moeten op het werk de nodige zorgvuldigheid in acht nemen en instructies opvolgen om gevaren te vermijden.

Voor de ATW zijn de werkgevers het aanspreekpunt en, in geval van overtredingen van de bepalingen rond kinderarbeid, tevens de ouders.

De handhavende werkzaamheden in verband met de Arbo-wet en de ATW worden binnen de AI sinds april 2003 verricht vanuit 4 landelijk georganiseerde bedrijfstakdirecties (Bouw, Industrie, Commerciële dienstverlening en Publieke dienstverlening).

Per 1 november 2004 is – zoals al eerder voor de Arbo-wet het geval was – het instrument bestuurlijke boete ingevoerd voor de handhaving van de ATW. In 2005 heeft voor het eerst concrete toepassing van dit nieuwe instrument plaatsgevonden.

Preventie

De preventieve activiteiten hebben als doel het stimuleren van de naleving en het voorkomen van overtredingen. Preventieve taken van de AI bij de Arbo-wet en de ATW zijn het geven van voorlichting, het verstrekken van folders en informatie via de Internetsite van SZW en de

AI en het voeren van overleg met brancheorganisaties en centrale vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers over de aanpak in de handhavingprojecten van de AI.

Bij het inspecteren in bedrijfstakgerichte projecten is de aanpak - vanaf de voorbereiding van het inspectieproject tot en met de bespreking van de projectrapportage met betreffende branches - specifiek op de betreffende branche is gericht. Hierdoor kan effectief met de betrokken werkgevers- en werknemersorganisaties over de projectresultaten worden overlegd. Zo wordt bijgedragen aan een scherper inzicht van branches in de actuele stand van zaken binnen hun branche. Hiermee wordt tevens de door de AI beoogde 'zelfwerkzaamheid' van de betrokken branchepartijen gestimuleerd. De branche-initiatieven die hieruit voortkomen, kunnen op deze wijze bedrijven die niet zijn geïnspecteerd dan alsnog aanzetten om de nodige arbo- maatregelen te nemen. Dit 'dynamiserend effect' van de inspectieprojecten wordt bewust door de AI nagestreefd.

In 2005 hebben grotere campagnes gelopen in de Bouw, de Metaal, rond het thema Heftrucks en de Geestelijke Gezondheidszorg en Gehandicaptenzorg.

De AI verleende in 2005 in totaal 415 vergunningen op het gebied van de Kernenergiewet (KEW) en trok er op verzoek van de vergunninghouder 150 in. Deze taak is overigens per 1 januari 2006 overgegaan naar Senter Novem (de uitvoeringsorganisatie van EZ).

De overheid wil dat ondernemers en non-profitorganisaties in 'arbovriendelijke arbeidsmiddelen' (zoals machines, installaties, systemen, gereedschappen, etc.) investeren. Om dit te stimuleren hanteert het Ministerie van SZW de Farbo-subsidieregeling. Op basis van deze regeling stelt het ministerie jaarlijks een lijst van innovatieve en arbovriendelijke arbeidsmiddelen samen. Deze moeten de blootstelling aan fysieke (over)belasting, lawaai of gevaarlijke stoffen terugdringen. Als werkgevers hier gebruik van willen maken, kunnen ze een aanvraag indienen bij het Agentschap SZW. De AI beoordeelt voor het Agentschap of de aanvragen aan de voorwaarden van de regeling voldoen.

Ten aanzien van de (fiscale) farbo-regeling 2004, zijn in 2005 1.040 aanvragen ontvangen.

Controle

In branches en bedrijven waar de grootste risico's op ernstige overtredingen en misstanden worden verwacht, wordt zodanige handhavingdruk opgebouwd dat de naleving van regels wordt bevorderd. Op basis van risicoanalyse en daarop gebaseerde prioriteitenstelling wordt een inspectieprogramma per sector opgesteld.

De AI voert actieve inspecties uit in arbo-projecten. Dat zijn voornamelijk op branches gerichte landelijke handhavingprojecten, waarbij op basis van risicoanalyse keuzes worden gemaakt ten aanzien van de onderwerpen en branches, die in de aanpak worden opgenomen. Reactieve inspecties worden uitgevoerd naar aanleiding van binnengekomen klachten en ongevalmeldingen. Klachten over arbeidsomstandigheden en meldingen van ernstige arbeidsongevallen worden altijd door de AI in behandeling genomen.

Risicovolle activiteiten

De AI besteedt bijzondere aandacht aan de meest risicovolle industriële activiteiten. De 38 inspecteurs die belast zijn met de uitvoering van het Besluit Risico Zware Ongevallen (BRZO '99) bijeengebracht in de directie Major Hazard Control (MHC), verrichten vanuit 4 geografisch gespreide teams hun werkzaamheden. Daarbij wordt nauw samengewerkt met andere overheden, die in dit veld taken en bevoegdheden hebben, zoals Gemeenten, Provincies, Brandweer en VROM- inspectie. Uit de Major Hazard incidents reports blijkt telkens, dat een gebrek aan aandacht voor het onderhoud(smanagement), de belangrijkste achterliggende oorzaak is voor de nog regelmatig voorkomende ongevallen en incidenten. In rapportages aan de betrokken branches en in vervolgininspecties wordt specifieke aandacht besteed aan dit aspect.

Misstanden en ernstige risico's

Om de beschikbare inspectiecapaciteit weloverwogen en verantwoord te kunnen inzetten, zijn voor de handhavingstaken prioriteiten gesteld. Eerste prioriteit is de aanpak van misstanden en ernstige risico's. Dit betekent voor de controle op arbeidsomstandigheden dat de inzet is gericht op de grote ongevalveroorzakers, ziekmakers en WAO- veroorzakers in de werksituatie. Uit het door de AI gehanteerd risicoanalysemodel AIRA (AI Risico Analyse) kwamen voor 2005 de volgende prioriteiten naar voren:

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

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

In 2005 zijn 39 nieuwe inspectieprojecten opgestart. Over afgeronde projecten zijn projectverslagen gepubliceerd. Daarbij zijn 16.098 bedrijven⁶ geïnspecteerd en in 56% van de gevallen is handhavend opgetreden. Het aantal monitorbezoeken bedroeg circa 4500.

Arbeidstijden

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

Samenwerking

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

De samenwerking met andere inspectiediensten en overheden is in 2005 aanzienlijk geïntensiveerd. Over 2005 was in ca. 50 % van de inspectieprojecten op een of andere wijze afstemming met een of meer andere inspectiediensten van het Rijk. Gezamenlijke inspecties of een zeer strakke onderlinge afstemming van de inspecties bij dezelfde bedrijven met één of meer andere inspectiediensten en/of andere overheden zijn in toenemende mate realiteit.

Onder andere was dat het geval met de IVW (baanwerkers, ladingoverslag, vervoer chemicaliën, Schiphol), de VROM- Inspectie (asbestketen, ammoniakkoelinstallatie, gegaste containers) en Inspectie Gezondheidszorg (ziekenhuizen).

Aparte vermelding verdient de intensieve samenwerking in het kader van het Besluit Risico Zware Ongevallen (chemische bedrijven). Het verbetertraject BeterZOO onder voorzitterschap van VROM heeft de samenwerking tussen de verschillende overheden (VROM-i, AI, Brandweer. bevoegde gezagen) sterk verbeterd.

Formele samenwerkingsovereenkomsten met elementen van taakoverdracht zijn er met het Staatstoezicht op de Mijnen, de Politie te Water en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Met de Politie te Water is deze in 2005 nieuw opgesteld. De andere twee zijn vernieuwd.

⁶ Dit aantal is exclusief de onderzoeken naar aanleiding van ongevallen en klachten en exclusief de inspecties en bezoeken naar aanleiding van de Monitor Arbeidsvoorwaarden.

Afdoening

Inzet handhavinginstrumenten algemeen

Voor de afdoening van geconstateerde overtredingen beschikt de AI in het kader van de Arbowet over vijf en in het kader van de ATW over vier handhavinginstrumenten, met een verschillende mate van zwaarte in het ingrijpen in de bedrijfsprocessen: het geven van een waarschuwing of het stellen van een eis tot naleving (alleen Arbowet), het stilleggen van werk, het opleggen van een boete of opmaken van een proces-verbaal.

De AI kan voor overtredingen van de Arbo-wet sinds november 1999 een bestuurlijke boete opleggen. Sinds 1 oktober 2004 kan dat ook voor overtreding van de ATW.

Tabel 8.2 Top vijf van overtredingen in actieve arbo-inspecties naar mate van constateren in 2004 en 2005

Rangorde 2005	%	Rangorde 2004	%
1. Ondoelmatige arbeidsmiddelen aanwezig	22%	Inrichting arbeidsplaatsen voldoet niet	19%
2. Inrichting arbeidsplaatsen voldoet niet	21%	Geheel of deels niet in orde: Risico-inventarisatie en/of plan van aanpak	17%
3. Fysieke overbelasting	13%	Ondoelmatige arbeidsmiddelen aanwezig	16%
4. Risico's m.b.t. gevaarlijke stoffen	9%	Risico's m.b.t. gevaarlijke stoffen	10%
5. Geheel of deels niet in orde: Risico-inventarisatie en/of plan van aanpak	7%	Fysieke overbelasting	7%
6. Overige overtredingen	29%	Overige overtredingen	31%
Totaal algemeen	100%		100%

In de tabel is te zien dat in 2005, 22% van alle geconstateerde overtredingen betrekking had op de aanwezigheid van ondoelmatige arbeidsmiddelen. Dit is een forse toename in vergelijking met 2004, toen het 16 % was. Op de vijfde plaats in 2005 staan de overtredingen met betrekking tot de (onvoldoende kwaliteit, of het ontbreken van de) Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) en het plan van aanpak (7%). Dit is een flinke daling ten opzichte van 2004 (toen nog met 17% op een tweede plaats). De gewijzigde (versoepelde) verplichtingen m.b.t. de RI&E voor met name de kleine bedrijven spelen hierin een doorslaggevende rol.

Het percentage van de overtredingen ten aanzien van het aspect 'fysieke overbelasting' is ten opzichte van 2004 bijna verdubbeld. De verklaring is dat fysieke (over)belasting in 2005 als een van de prioriteiten in veel van de uitgevoerde inspectieprojecten is opgenomen en dat er ook daadwerkelijk tegen geconstateerde overtredingen op dit aspect kon worden opgetreden.

Inspectieprojecten arbeidsomstandigheden

In 2005 zijn 39 inspectieprojecten binnen diverse bedrijfstakken en branches uitgevoerd, waarbij totaal 20.751 inspecties zijn uitgevoerd. Bij 56 % van die inspecties (exclusief monitoringbezoeken) zijn bij eerste interventie één of meer overtredingen geconstateerd. In het totaal zijn daarbij over het gehele jaar 10.423 handhavinginstrumenten ingezet. Als wordt uitgegaan van in 2005 afgesloten zaken⁷ dan gaat het om 11.107 handhavinginstrumenten. In driekwart van de gevallen werden z.g. officiële waarschuwingen gegeven of eisen tot naleving van de wet gesteld, waarbij bedrijven nog de gelegenheid kregen om de tekortkomingen binnen een bepaalde, afgesproken tijd weg te nemen. In de overige gevallen ging het om zwaardere handhavinginstrumenten als inzet van bestuurlijke boetes, stillegging van betreffende werkzaamheden, het aanzeggen van een proces-verbaal of combinaties daarvan.

⁷ Daarin zijn ook inzet van instrumenten gerekend van trajecten, die in 2004 zijn ingezet en in 2005 zijn afgerond. Trajecten die in 2005 zijn ingezet en nog niet afgerond zijn hierin weer niet meegenomen.

In vervolgenterventies is in 4 % van de gevallen een handhavingsinstrument ingezet. Meestal betrof dit de bestuurlijke boete. In 2005 is voor bijna €7 miljoen aan bestuurlijke boetes opgelegd, waarvan voor €17.402,- aan 154 werknemers.

De wijze waarop in bedrijven en instellingen met arbeidsomstandigheden wordt omgegaan, verschilt sterk per sector. Zoals geschetst in het Jaarverslag van de Arbeidsinspectie wordt met de handhavende activiteiten op die diversiteit ingespeeld. Onderstaande tabel geeft een beeld van de aantallen afgesloten actieve arbozaken per sector.

Aantallen afgesloten actieve arbozaken	
Sector	
Industrie	3.931
Bouw	5.715
Commerciële Dienstverlening	6.274
Publieke Dienstverlening (incl. land- en tuinbouw)	4.831
Grootteklasse¹	
Kleinbedrijf	7.217
Middenbedrijf	9.467
Grootbedrijf	3.359
Onbekend	708
Totaal gerealiseerd in 2005	20.751
Totaal gepland in 2005	19.604

Totaal in 2004 20.501
Totaal in 2003 14.757

Onderzoek van klachten en ongevallen

Er zijn in 2005 totaal 2.281 meldingen van klachten en 3.064 meldingen van arbeidsongevallen onderzocht. Daarvan zijn er 1.725 klachten en 2.044 ongevalsmeldingen in onderzoek genomen. Er zijn in totaal 1.918 onderzoeken van klachten en 2350 onderzoeken van ongevallen afgerond.⁸

Bij 91% van de (geheel of gedeeltelijk) door de AI gegrond verklaarde klachten, is bij het onderzoeken hiervan een handhavingsinstrument ingezet.

Bij 63% van de onderzochte ongevallen is een zwaar handhavingsinstrument ingezet. In de meeste gevallen was dat een boeterapport, al of niet gecombineerd met stillegging van het werk/de werkzaamheden, of andere aanvullende maatregelen ter voorkoming van herhaling van het ongeval. Deze resultaten zijn redelijk stabiel te noemen ten opzichte van voorgaande jaren.

Aanpak major hazards

In 2005 zijn 24 veiligheidsrapporten ontvangen en binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn door de AI beoordeeld en afgehandeld. Verder zijn inspecties in het kader van BRZO uitgevoerd, z.g. ‘kennisgevingen BRZO’ behandeld en ongevallen onderzocht.

In 2005 is de nieuwe toezichtstaak in het kader van de Aanvullende Risico-inventarisatie – en Evaluatie ingevoerd. Bedrijven die in het verleden onder de Regeling Arbeidsveiligheidsrapport (AVR) vielen en bedrijven met ammoniakkoelinstallaties met meer dan 5000 kg Ammoniak (NH₃) zijn het eerst geïnspecteerd Ten opzichte van 2004 en in overeenstemming met de planning, is de totale productie toegenomen.

⁸ Deze getallen zijn inclusief de afronding van onderzoeken die in 2004 zijn gestart

+

Tabel 8.3 Vergelijking ingezette handhavinginstrumenten 2004 en 2005 (MHC)

Ingezet instrumenten	2004	2005
Het geven van een waarschuwing	52	81
Het stellen van een eis tot naleving van de wet	61	82
Het aanzeggen van een proces-verbaal	6	7

Arbeids- en rusttijden

In 2005 is binnen een beperkt aantal inspectieprojecten actief aandacht besteed aan de risico's van te lange werktijden en/of een te korte rusttijden. Daarbij bestaat vanaf 1 oktober 2004 de mogelijkheid voor het opleggen van bestuurlijke boetes bij overtredingen op de Arbeidstijdenwet aan het instrumentarium van de AI toegevoegd die dus gedurende het verslagjaar voor het eerst een geheel jaar kan worden vastgelegd.

Omdat de beleidsregel, benodigd voor het opleggen van bestuurlijke boete in de vervoerssector, later dan gepland ter beschikking kwam, kon het project Arbeidstijdenbesluit vervoer (ATB) pas in de tweede helft van 2005 van start gaan en zijn er minder trajecten uitgevoerd dan gepland. Desondanks is de meeste capaciteit ingezet voor de handhaving van het ATB (dit geschiedde mede op basis van Europese verplichtingen).

Er werden in 1098 gevallen lichtere handhavinginstrumenten (waarschuwingen en eisen) ingezet en in 390 gevallen de zwaardere instrumenten: processen-verbaal en bestuurlijke boetes. Dit is een lichte stijging ten opzichte van 2004 en 2003.

Kinder- en jeugdarbeid

Sinds 1997 zijn jaarlijks inspectieprojecten uitgevoerd die vakantiewerk door kinderen en jeugdigen tot onderwerp hadden. De aanleiding is nog steeds de specifieke problematiek die zich voordoet bij kinderarbeid (13-, 14- en 15 jaar) en jeugdarbeid (16- en 17 jaar). Deze leeftijdsgroepen zijn vooral in de vakantieperiode actief op de arbeidsmarkt, maar ook steeds meer met bijbaantjes buiten de vakantieperiodes.

Jeugdige werknemers lopen aanzienlijk meer risico op het werk dan volwassenen vanwege onervarenheid, speelsheid, naïviteit, fysieke beperkingen, etc. Om die reden is voor deze groep extra aandacht van werkgevers nodig, die echter niet altijd wordt gegeven. Daarom wordt jaarlijks, en in steeds andere sectoren, op overtreding van de Arbeidstijden- en de Arbowet door werkgevers en hun vakantiekrachten geïnspecteerd. In 2005 waren, omdat ook daar veel vakantiewerk plaatsvindt, de horeca-, de detailhandel- en de recreatiesector onderwerp van inspectie.

Opgelegde boeten in het kader van de Arbo-wet

De AI maakt voor haar lik- op- stuk- benadering van de Arbo-wet voornamelijk gebruik van de bestuurlijke boete. Het aantal boeteopleggingen is ten opzichte van 2003 opnieuw toegenomen.

Tabel 8.4 In 2005 en 2004 opgelegde bestuurlijke boetes

Wet	Aantal aangezegde boetes 2005	Totaal opgelegd bedrag 2005	Aantal aangezegde boetes 2004	Totaal opgelegd bedrag 2004
Arbeidsomstandighedenwet	2433	€ 6.972.277	3644	Ca. €7.400.000
waarvan aan werknemers	154	€ 17.402	179	€ 20.545
Arbeidstijdenwet	135	€ 31.525	-	-
Totaal	2722	€7.003.802	3644	€7.400.000

In 2003 waren die cijfers respectievelijk: 3.130 boeteopleggingen met in totaal €6,7 miljoen

totaal aan boetes, waarvan €2.373 aan 21 werknemers.

De toename van 2003 op 2004 is vooral toe te schrijven aan het groter aantal uitgevoerde inspecties in 2004 ten opzichte van vorige jaren. De lichte afname in 2005 is het gevolg van de versoepeling van de verplichtingen op de RI&E voor de kleinere bedrijven.

Opgemaakte processen-verbaal in het kader van de Arbo-wet en de ATW

In 2005 is op grond van de Arbo-wet 248 maal proces-verbaal opgemaakt. In het kader van de behandeling van klachten was dat 36 maal, in het kader van ongevalonderzoek 78 maal.

In het kader van de major hazards is 7 maal proces verbaal (PV) opgemaakt.

In het kader van de ATW in 2005 zijn er 30 processen-verbaal opgemaakt en naar het OM verzonden. In 2003 waren dat er 275 en in 2004 nog 234. Door de invoering van de bestuurlijke boete wordt het instrument proces-verbaal nu ook in het kader van de ATW nog maar beperkt ingezet.

Boetes in het kader van de Arbeidstijdenwet

Op grond van de Arbeidstijdenwet zijn in 2005 in totaal 78 boeterapporten door inspecteurs opgemaakt, waarvan er 32 nog in het zelfde jaar zijn afgehandeld. In het kader van het Arbeidstijdenbesluit vervoer zijn 47 boeterapporten opgemaakt. Ook tegen werkgevers en ouders, die kinderen in strijd met de wet lieten werken, zijn boeterapporten opgemaakt. In het totaal is in 2005 voor €31.525,- aan boetes opgelegd.

8.3 Conclusie

Wet Arbeid Vreemdelingen

Ook in 2005 werd weer actief tegen illegale tewerkstelling opgetreden. Het was het eerste jaar dat bij een constatering van overtreding van de wetgeving bestuurlijke boetes konden worden opgelegd. Hoewel de effectiviteit nog niet goed kan worden ingeschat, bestaat de indruk dat de combinatie van verhoogde pakkans en forse beboeting een duidelijk preventieve werking heeft.

In de aanpak van illegale arbeid streeft de AI ernaar om de beschikbare inspectiecapaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten. De inzet van de risicoanalyse is hierbij een onmisbaar (hulp)middel. In 2005 is aan verdere perfectionering van het analysemodel gewerkt, door o.a. gebruik te maken van risico-indicatoren en het ontsluiten, koppelen en analyseren van bestanden van ketenpartners.

Er zijn in 2005 circa 8.600 inspecties uitgevoerd. Dat waren er 2.270 meer dan in 2004. Bij circa 2.200 inspecties zijn overtredingen van de WAV geconstateerd, waarbij boeterapporten tegen één of meer overtreders zijn opgemaakt. In totaal zijn in 2005 ca. 2.500 bestuurlijke boetes in het kader van de WAV aangezegd. Het ging hierbij om circa 4.650 illegaal tewerkgestelden. In 2005 is 66% van de aangezegde boeterapporten verwerkt. In totaal zijn 1.126 boetebeschikkingen verzonden. Het totaalbedrag aan tot 31 december 2005 opgelegde boetebeschikkingen bedroeg ruim €13 miljoen.

De AI werkt in de aanpak van de illegale arbeid intensief samen met andere overheden en toezichtouders. Dit gebeurt via deelname aan interventieteams en uitwisseling van gegevens. Binnen het kader van de interventieteams werden 1.395 gezamenlijk acties uitgevoerd.

Arbo-wet en Arbeidstijdenwet

Door het ministerie worden – naast een basisprogramma van voorlichting over wetgeving – campagnes gevoerd om de naleving van de wetgeving op het gebied van gevaarlijke

stoffen en voorkomen van ongevallen te verbeteren.

In branches en bedrijven waar de grootste risico's op ernstige overtredingen en misstanden worden verwacht, wordt zodanige handhavingdruk opgebouwd dat de naleving van regels wordt bevorderd. Eerste prioriteit is de aanpak van misstanden en ernstige risico's. Dit betekent voor de controle op arbeidsomstandigheden dat de inzet mede is gericht op de grote ongevalveroorzakers, ziekmakers en WAO- veroorzakers in de werksituatie.

Klachten over arbeidsomstandigheden en meldingen van ernstige arbeidsongevallen worden altijd door de AI in behandeling genomen.

In de aanpak van inspectieprojecten wordt het accent gelegd op branches om deze er toe te brengen zelf in actie te komen om de naleving van de wet en verbetering van de arbeidsomstandigheden te bevorderen.

De AI beschikt voor de Arbo-wet en de ATW over vijf resp. 4 repressieve handhavinginstrumenten.

In 2005 heeft de AI minder overtredingen van de Arbo-wet geconstateerd dan in voorgaande jaren. Dat wordt voornamelijk veroorzaakt door het veranderde controleregime op de RI&E. In bijna 50% van de afgeronde actieve inspecties is een handhavinginstrument ingezet. Er zijn in 2005 totaal 1.918 onderzoeken van klachten en 2.350 onderzoeken van arbeidsongevallen afgerond, waarbij een deel van de meldingen en de start van het onderzoek in 2004 lag.

Bij 91% van de (geheel of gedeeltelijk) door de AI gegrond verklaarde klachten, is bij het onderzoeken hiervan een handhavinginstrument ingezet.

Bij 63% van de onderzochte ongevallen is een zwaar handhavinginstrument ingezet. In de meeste gevallen was dat een boeterapport, al of niet gecombineerd met stillegging van het werk/de werkzaamheden, of andere aanvullende maatregelen ter voorkoming van herhaling van het ongeval.

Het aantal onderzoeken naar klachten en ongevallen ingezet naar aanleiding van meldingen kent een lichte daling.

In 2004 is een totaal van 3.644 bestuurlijke boeten voor overtredingen van de Arbo-wet opgelegd met een totaalbedrag van bijna €7,4 mln., waarvan een klein deel (€20.545) aan werknemers (179 boetebeschikkingen).

In 2003 waren die cijfers respectievelijk: 3.130 boeteopleggingen met in totaal €6,7 miljoen totaal aan boetes, waarvan €2.373 aan 21 werknemers.

De AI besteedt bijzondere aandacht aan de meest risicovolle industriële activiteiten. De 38 inspecteurs die belast zijn met de uitvoering van het BRZO'99 zijn bijeengebracht in de directie MHC. Daarbij wordt nauw samengewerkt met andere overheden, die in dit veld taken en bevoegdheden hebben, zoals Gemeenten, Provincies, Brandweer en VROM- inspectie.

Gebleken is dat risico's rond onderhoud van installaties zijn nog onvoldoende beheerst in deze branche.

Op het gebied van arbeidstijden kregen onacceptabel lange werktijden, kinderarbeid en bijbanen van scholieren prioriteit. De begeleiding van en het toezicht op werk van kinderen en jeugdigen krijgen van werkgevers nog steeds onvoldoende aandacht.

De cijfers en prestaties van de AI in 2005 zijn op het gebied van de handhaving van de Arbo-wet in zijn algemeenheid te vergelijken met die van 2004 en in overeenstemming met de verwachting die in het jaarplan 2005 is geformuleerd. Op het gebied van de Arbeidstijdenwet zijn er enige kleine veranderingen door de invoering van de bestuurlijke boete.

Hoofdstuk 9 Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

9.1 Inleiding

De SIOD gaat oneerlijke concurrentie tegen door de bestrijding van zware vormen van fraude op het terrein van SZW. In 2004 werd de opbouwfase van de SIOD afgerond en in 2005 zijn de eerste stappen gezet om te komen tot beleidsmatige aansturing van de opsporing. De SIOD wil prioriteren op thema's teneinde inzicht te vergaren, onderzoeken te doen en beleidsmatige verbetervoorstellen te genereren.

Er zijn vijf thema's geselecteerd die bij de selectie van onderzoeken prioriteit moeten krijgen: Tuinbouw en Fruitteelt, Beroepsgoederenvervoer over de weg, Reïntegratie, Schoonmaak en de Levensmiddelenindustrie.

Uitgangspunt was in 2005 dat 50% van de opsporingsonderzoeken zou worden geselecteerd binnen deze thema's. Naast het themagericht werken richtte de SIOD zich op versterking van de informatiegestuurde opsporing, versterking van de preventieve rol en wil hij investeren in kennis en kunde. Tenslotte blijft de SIOD ook opsporen op basis van fraudesignalen van samenwerkingspartners.

9.2 Opsporing

Afgeronde opsporingsonderzoeken

In 2005 heeft de SIOD in totaal 76 opsporingsonderzoeken afgerond. Daarmee zijn de 78 opsporingsonderzoeken die zijn afgesproken in het Handhavingarrangement Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005 nagenoeg gehaald. De onderzoeken hebben alle geresulteerd in een procesverbaal ten behoeve van het Openbaar Ministerie, waarvan één ten behoeve van een rechtshulpverzoek voor een buitenlandse opsporingsinstantie.

In 2005 zijn in totaal 101 bedrijven en 245 natuurlijke personen als verdachten aangemerkt. Dit was een forse stijging ten opzicht van 2004. Van de 101 verdachte bedrijven ging het in 57 gevallen om uitzendbureaus en loonbedrijven. Eind 2005 liepen er 38 opsporingsonderzoeken door naar 2006.

In 2005 hebben 32 (42 %) onderzoeken plaatsgevonden binnen de geselecteerde thema's. Daarmee is de doelstelling om 50% van de SIOD-onderzoeken binnen deze thema's plaats te laten vinden niet geheel gerealiseerd.

In de tabel hieronder staan de 75 meldingen die uiteindelijk in 2005 hebben geleid tot een procesverbaal onderverdeeld naar de organisaties waarvan de melding afkomstig was.

Tabel 9.1 Herkomst van de 76 afgesloten opsporingsonderzoeken

Melder	Aantal
UWV	18 (24%)
SIOD	16 (21%)
FIOD-ECD	8 (11%)
GSD	7 (9%)
Arbeidsinspectie	4 (5%)
Overige	23 (30%) ⁹
Totaal	76 (100%)

⁹ Het gaat hier om een groot aantal verschillende meldende partijen, waaronder Politie, Meldpunt M en KMAR.

Uit de tabel blijkt dat 16 onderzoeken gegenereerd zijn op basis van eigen analyses van de SIOD. De analyses van SIOD worden gebaseerd op Informatiegestuurde Opsporing (IGO). Informatie gestuurd opsporen is een werkwijze waarbij inzicht in de aard en omvang van fraude bepalend is voor de keuze van de fraudeproblematiek die aangepakt gaat worden en voor de wijze waarop dit zal plaatsvinden.

Van de 76 opsporingsonderzoeken hadden 8 onderzoeken een internationaal karakter. Dit houdt in dat het internationale element van het feitencomplex een essentieel bestanddeel vormt, in die zin dat zonder dat element de vermoedelijke fraude niet of niet in die mate gepleegd had kunnen worden.

Opbrengsten

Premie-, fiscaal en maatschappelijk nadeel

In de processen-verbaal is weergegeven welk premie- en fiscaal nadeel de SIOD heeft geconstateerd in het strafrechtelijke onderzoek. Onder dat nadeel wordt verstaan het geschatte nadeel dat UWV, de SVB en de Belastingdienst hebben opgelopen op basis van de feiten die de SIOD heeft vastgesteld. Het geschatte premie- en fiscaal nadeel beperkt zich daarbij tot de periode waarop het SIOD- onderzoek betrekking heeft gehad. Daarnaast signaleert de SIOD uitkeringsfraude. In de meeste gevallen is dit 'bijvangst'. Een zaak is bijvoorbeeld gestart op grond van een verdenking van georganiseerde premiefraude of illegale tewerkstelling, maar tijdens het onderzoek blijkt dat ook met uitkeringen is gefraudeerd. Het kan gaan om uitkeringen van gemeenten (WWB), UWV en Sociale Verzekeringsbank.

De opsporingsonderzoeken hebben gezamenlijk een premienadeel van bijna €10 miljoen en een totaal fiscaal nadeel van €25,7 miljoen aan het licht gebracht. Hiernaast is voor €6,6 miljoen aan uitkeringsfraude opgespoord. De beoogde opbrengst aan SZW-gelden bedroeg €12,6 miljoen. In de hieronder staande tabel worden de opbrengsten nader toegelicht.

Tabel 9.2 Benadelingbedrag van 76 afgeronde opsporingsonderzoeken in 2005

Nadeel	Totaal
Premie nadeel	€ 10 mln.
Fiscaal nadeel	€ 25,7 mln.
Uitkeringsfraude	€ 6,6 mln.
Maatschappelijk nadeel	€19,8 mln.
Totaal	€ 62,1 mln.

9.3 Activiteiten gericht op vergroting inzicht in fraude

Op initiatief van het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten is in 2005, in samenwerking met het Functioneel Parket, een sociaalwetenschappelijk onderzoek gestart naar fraude in Nederland, 'Fraude in Beeld' genaamd. Aanleiding hiervoor is de opvatting van het platform dat er voortdurend kennis moet worden geactualiseerd en verbeterd over de vraag waar de meest ernstige vormen van fraude in de nabije toekomst gaan plaatsvinden. Deze kennis is noodzakelijk voor het maken van keuzes over effectieve inzet van de opsporingsdiensten.

'Fraude in Beeld' biedt zicht op waar en wanneer fraude zich afspeelt en hoe de overheid een bijdrage kan leveren aan de preventie, beheersing en bestrijding van fraude. Daardoor wordt een gefundeerde beleidskeuze met betrekking tot de gebieden die in aanmerking komen mogelijk. Voor de SIOD houdt dit in dat 'Fraude in Beeld' belangrijk is bij de themakeuze voor de komende jaren

Risico- en Criminaliteitsanalyse

In 2004 is met het amendement- Verburg ook voor de SIOD extra geld ter beschikking gekomen om o.a. de ondersteuning van de interventieteams met analysedeskundigheid te intensiveren. De criminaliteitsanalisten van de SIOD hebben in 2005 ondersteuning geleverd aan 10 grootschalige landelijke projecten van Arbeidsinspectie en de Interventieteams. In totaal hebben de analisten 96 analyses opgeleverd, 10 meer dan in 2004. Naast de Arbeidsinspectie en de Interventieteams is ook analyseondersteuning geboden aan het ministerie van VROM, aan gemeente Leiden en aan het programmabureau van de gemeente Rotterdam.

Criminaliteitsanalisten zijn in staat grote hoeveelheden informatie inzichtelijk te maken voor de recherche. Het grootste deel van de ondersteuningsverzoeken betrof verzoeken om dadergroepanalyses, waarbij netwerken van daders en betrokkenen uiteen worden gerafeld en met elkaar in verband worden gebracht. Verder is informatie over telefoonverkeer en informatie uit grote bestanden vergeleken en inzichtelijk gemaakt.

Inzichten uit onderzoeken delen

De SIOD genereert met zijn opsporingsonderzoeken ook relevante informatie voor beleid, wetgeving en uitvoering. Dit gebeurt in de vorm van signaleringen die direct onder de aandacht worden gebracht van de verantwoordelijke beleidsdirecties, andere departementen of uitvoeringsinstanties. Op deze wijze levert de SIOD een bijdrage aan de verbetering van wet- en regelgeving, beleidsinnovatie en beleidsuitvoering. Ieder opsporingsonderzoek van de SIOD wordt afgesloten met een beleidsdocument waarin deze beleidssignaleringen nader zijn uitgewerkt.

9.4 Samenwerking

Omdat veel meldingen combinaties van fraude bevatten werkt de SIOD samen met andere instanties om grote en complexe fraudes effectief te kunnen bestrijden.

In 2004 is de samenwerking met de FIOD-ECD geëvalueerd. Op grond hiervan zijn in maart 2005 nieuwe afspraken gemaakt om gezamenlijk arbeidsmarktfraude aan te pakken. In het convenant staat onder meer dat de FIOD-ECD de hoofdzakelijk SZW- georiënteerde zaken aan de SIOD overdraagt. Daarnaast wordt met FIOD-ECD operationeel goed samengewerkt op het terrein van digitale recherche en op het terrein van specialistische ondersteuning door Observatieteams (OT's).

De SIOD heeft in 2004, maar ook in 2005, afspraken met de AI gemaakt om te komen tot een sluitende aanpak van arbeidsmarktfraude. De afspraken hebben onder meer betrekking op risicoanalyse, uitwisseling van fraudesignalen en operationele afspraken voor een gezamenlijke aanpak van het fenomeen. De afspraken tussen beide organisaties zijn opgenomen in een samenwerkingsconvenant.

De SIOD heeft in 2005 de samenwerking met de Stichting Meld Misdaad Anoniem (Meldpunt M.) en de Koninklijke Marechaussee (K'Mar) verder verdiept met de oprichting – samen met de Arbeidsinspectie - van een Informatieknoppunt SZW. Uitgangspunt hierbij is dat fraudetips worden verdeeld over de samenwerkingspartners van de SIOD, terwijl ook het inzicht in fraude wordt verbeterd door analyses los te laten op deze signalen. Voor aanleverende organisaties is het verder prettig om over één centraal aanspreekpunt binnen het SZW-domein te beschikken.

Ten slotte is zowel in 2004 als 2005 met de Nationale Recherche (NR) samengewerkt bij het ontwikkelen van expertise ten behoeve van het terrein van mensenhandel en mensensmokkel. In het recent opgerichte 'Expertisepunt mensenhandel en mensensmokkel' van de NR heeft ook de SIOD zitting. De inbreng van de SIOD is vooral gericht op het bestrijden van ernstige vormen van uitbuiting in de arbeid zoals in het nieuwe uitbuitingsartikel '273a Wetboek van Strafrecht' is omschreven. De SIOD heeft ook deelgenomen aan een in november 2005 door de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) in Wenen belegde conferentie over uitbuiting in arbeidssituaties met slavernijachtige praktijken. De SIOD verzorgde tijdens de conferentie een presentatie.

9.5 Conclusie

De SIOD wil prioriteren op thema's teneinde inzicht te vergaren, onderzoeken te doen en beleidsmatige verbetervoorstellen te genereren.

Er zijn derhalve vijf thema's geselecteerd die bij de selectie van onderzoeken prioriteit krijgen: Tuinbouw en Fruitteelt, Beroepsgoederenvervoer over de weg, Reïntegratie, Schoonmaak en de Levensmiddelenindustrie.

Naast het themagericht werken richtte de SIOD zich op versterking van de informatiegestuurde opsporing, versterking van de preventieve rol en wil hij investeren in kennis en kunde. De SIOD genereert met zijn opsporingsonderzoeken ook relevante informatie voor beleid, wetgeving en uitvoering. Dit gebeurt in de vorm van signaleringen die direct onder de aandacht worden gebracht van de verantwoordelijke beleidsdirecties, andere departementen of uitvoeringsinstanties.

Verder heeft de SIOD zijn doelstellingen in 2005 grotendeels gehaald. Het aantal opsporingsonderzoeken is iets kleiner dan gepland. Het aantal als verdachte aangemerkte bedrijven en personen is ruimschoots gestegen ten opzichte van 2004.

Bijlage 2 Lijst van afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
AI	Arbeidsinspectie
AIRA	Arbeidsinspectie Risico Analyse
AKO	Algemeen Ketenoverleg
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
Arbowet	Arbeidsomstandighedenwet
ARK	Algemene Rekenkamer
ATW	Arbeidstijdenwet
BKWI	Bureau Keteninformatie Werk en Inkomen
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
BSN	Burger Servicenummer
BRZO	Besluit Risico Zware Ongevallen
BVG	Bedrijfsverzamelgebouw
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COA	Centraal Opvangorgaan Asielzoekers
CTB	Controle Team Buitenland
CWI	Centrale Organisatie Werk en Inkomen
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ECD	Economische Controle Dienst
EER	Europese Economische Ruimte
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
Farbo	Fiscale aftrekmogelijkheid van investeringen in arbeidsomstandigheden
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
IB	Inlichtingenbureau
IBF	Internationaal Bureau Fraude-informatie
IB-Groep	Informatie Beheer Groep
ID-fraude	Identiteitsfraude
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkløze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KEW	Kernenergiewet
Meldpunt M	Stichting Meld Misdaad Anoniem
MHC	Major Hazard Control
M&O	misbruik- en oneigenlijk gebruik
MoU	Memorandum of Understanding
NR	Nationale Recherche
OLAF	Organisation de la lutte Anti-Fraude
OM	Openbaar Ministerie
O&O-fondsen	Opleiding- en ontwikkelingsfondsen
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

POROSZ	Periodiek Onderzoek Regelovertreding Sociale Zekerheid
PV	Proces-Verbaal
RCF	Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding
REKO	Regionaal ketenoverleg
RI&E	Risico-inventarisatie en -evaluatie
Rif	Regionaal interdisciplinair fraudeteam
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SLOG	Sectorloket gemeenten
SNG	Stichting Nederlandse Gerechtsdeurwaarders
SUB	Samenwerking UWV en Belastingdienst
SUWI	Wet structuur uitvoering werk en inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TW	Toeslagenwet
USZO	Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VIS	Verificatie Informatie Systeem
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WALVIS	Wet administratieve lastenverplichting en vereenvoudiging socialeverzekeringswetten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
Wet BEU	Wet beperking export uitkeringen
Wet Boeten	Wet Boeten en maatregelen, terug- en invordering sociale verzekeringen
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WID	Wet op de Identificatieplicht
WSPN	Wet schuldsanering natuurlijke personen
WTP	Waarneming ter plaatse
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
WWIK	Wet werk en inkomen kunstenaars
ZW	Ziektewet