

Handhavingsprogramma 2007 – 2010

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

Inhoudsopgave

	pagina	
Hoofdstuk 1	Nieuwe accenten in het handhavingsbeleid	
	1.1. <i>Ter inleiding</i>	4
	1.2. <i>Afgrenzing</i>	5
	1.3. <i>Van pakkans naar naleving</i>	6
	1.4. <i>Nieuwe accenten</i>	7
	1.5. <i>Leeswijzer</i>	8
Hoofdstuk 2	Gezondheid en veiligheid op het werk	
	2.1. <i>Ter inleiding</i>	9
	2.2. <i>De Arbeidstijdenwet</i>	9
	2.3. <i>De Arbeidsomstandighedenwet</i>	10
Hoofdstuk 3	Eerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt	
	3.1. <i>De Wet arbeid vreemdelingen</i>	13
	3.2. <i>Bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche en identificatie</i>	16
	3.3. <i>Flankerend beleid bij vrij werknemersverkeer met de MOE-landen</i>	17
Hoofdstuk 4	Sociale verzekeringen en reïntegratie	
	4.1. <i>Ter inleiding</i>	19
	4.2. <i>De werknemersverzekeringen</i>	19
	4.3. <i>De volksverzekeringen</i>	22
	4.4. <i>De Wet Beperking export uitkeringen (Beu)</i>	23
Hoofdstuk 5	Activerende bijstandsverlening	
	5.1. <i>Wat beoogt de regelgeving?</i>	25
	5.2. <i>Het huidige handhavingsbeleid</i>	25
	5.3. <i>Nieuw beleid</i>	26
Hoofdstuk 6	Subsidies	
	6.1. <i>Het eigen karakter van subsidieregelingen</i>	28
	6.2. <i>Het huidige handhavingsbeleid</i>	28
	6.3. <i>Nieuw beleid</i>	29
Hoofdstuk 7	Communicatie, samenwerking, informatie-uitwisseling, internationale aanpak	
	7.1. <i>Externe communicatie</i>	30
	7.2. <i>Eenduidig Toezicht</i>	32
	7.3. <i>Betere samenwerking tussen handhavingspartners</i>	33
	7.4. <i>Internationale aanpak</i>	37

Hoofdstuk 8	Een effectief opsporingsbeleid	
8.1	<i>Strafbare feiten</i>	41
8.2	<i>Opsporingsinstanties</i>	41
8.3	<i>Handhavingsarrangement</i>	42
8.4	<i>Veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling</i>	42
8.5	<i>De programmering van de opsporingsactiviteiten</i>	42
8.6	<i>De Wet op de bijzondere opsporingsdiensten</i>	43
Hoofdstuk 9	Financiële overzicht	44

Bijlagen

Bijlage 1	Gehanteerde begrippen
Bijlage 2	Catalogus van maatregelen

1. Nieuwe accenten in het handhavingsbeleid

1.1. Ter inleiding

Voor u ligt het tweede handhavingsprogramma van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het schetst de stand van zaken en beschrijft de voor de jaren 2007 – 2010 voorgenomen maatregelen. In verband met de komende kabinetswisseling zal in 2007 weliswaar uitvoering worden gegeven aan de maatregelen maar zal voor de periode daarna ruimte gelaten worden voor een eventuele gewijzigde prioriteitstelling door een nieuw kabinet.

Sinds het begin van het decennium heeft het ministerie concrete stappen gezet om de naleving van de regelgeving door burgers, ondernemingen en instellingen in het SZW-domein te verbeteren. Een eerste serie maatregelen is vastgelegd in het Handhavingsprogramma 2003 – 2006 dat in november 2002 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Ook zijn toen de inhoudelijke uitgangspunten voor het handhavingsbeleid van het ministerie geformuleerd. Met de jaarlijkse Integrale Rapportage Handhaving wordt gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van het handhavingsbeleid.

In de jaren die achter ons liggen, is belangrijke voortgang geboekt bij de bestrijding van uitkerings- en werkgeversfraude. Het aantal controles door de uitvoeringsinstanties voor de sociale verzekeringen en door de Arbeidsinspectie is substantieel uitgebreid. De effectiviteit is bovendien vergroot door betere analyses van de risico's voor overtreding. Er is een landelijk dekkend netwerk van interventieteams tot stand gebracht, de samenwerking tussen de centra voor Werk en Inkomen, de gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen is goed van de grond gekomen en gemeenten werken beter samen bij de activiteiten van de sociale recherche. De zware, georganiseerde criminaliteit bij de ordeningswetgeving van SZW wordt aangepakt door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst die vanaf 2002 is opgebouwd. Het nieuwe handhavingsprogramma zet de volgende stap in dit traject van opbouw en verbetering.

Met dit programma wordt nog in deze kabinetsperiode een nieuwe impuls gegeven aan de al in gang gezette intensiveringen, onder andere door meer dan voorheen aandacht te geven aan preventie. Tevens wordt het handhavingsbeleid aangepast aan de grote veranderingen die de afgelopen jaren in de wet- en regelgeving zijn opgetreden met de Wet werk en bijstand, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Wet financiering sociale verzekeringen en met de invoering van de bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen. Ook wordt ingespeeld op de gevolgen van nog komende veranderingen zoals de totstandkoming van een nieuwe Arbeidsomstandighedenwet en een nieuwe Arbeidstijdenwet. Deze nieuwe wetgeving brengt een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden met zich mee tussen de rijksoverheid aan de ene kant en aan de andere kant werkgevers en werknemers.

Verder is het komende vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie aanleiding geweest tot veranderingen in de handhaving. Een laatste element dat de formulering van een nieuw handhavingsprogramma wenselijk maakt zijn de nieuwe mogelijkheden voor samenwerking en informatie-uitwisseling als gevolg van de voortgaande technologische ontwikkeling.

In het programma is rekening gehouden met de principes van goed toezicht die het kabinet in oktober 2005 heeft neergelegd in de kaderstellende visie op toezicht “Minder last, meer effect”.

Ook is waar mogelijk rekening gehouden met de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer heeft gedaan in zijn rapporten Fraudebestrijding (2004), Handhaven en gedogen (2005) en met de opmerkingen in de rapporten van de Rekenkamer bij de jaarverslagen van het ministerie, onder andere over het instrument subsidies.

De drie uitgangspunten die in 2002 zijn geformuleerd voor het handhavingsbeleid van het ministerie zijn ook in het nieuwe programma onverkort van toepassing:

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

1.2. Afgrenzing

Het ministerie van SZW heeft als missie het stimuleren van werkgelegenheid, moderne arbeidsrelaties en een activerende sociale zekerheid. Doelstellingen zijn het optimaliseren van de arbeidsparticipatie, het bevorderen van een veilige en gezonde werkomgeving, het bieden van inkomensbescherming en de toeleiding naar werk van mensen die op inkomensondersteuning zijn aangewezen. Alleen in situaties waar arbeidsparticipatie geen doel meer is (ouderen en volledig arbeidsongeschikten) wordt inkomensondersteuning zonder activerende voorwaarden geboden. Bij het verwezenlijken van deze doelstellingen is de inzet van alle betrokken partijen, zoals werkgevers en werknemers, gemeenten en de professionals bij de uitvoeringsinstanties, van groot belang. SZW benut het instrument van de wet- en regelgeving om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen al deze actoren zo goed mogelijk vast te leggen en om de verplichtingen die alle partijen in dit kader hebben zo helder mogelijk te maken.

De SZW-regelgeving richt zich dus op verschillende actoren. Een deel van de regelgeving legt de taken en verantwoordelijkheden vast van gemeenten (Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening) en van de uitvoeringsinstanties op het terrein van werk en inkomen (wet SUWI). De Inspectie Werk en Inkomen van het ministerie oefent interbestuurlijk, respectievelijk uitvoeringstoezicht uit om vast te stellen of deze partijen hun taken op een adequate wijze uitoefenen. Een ander deel van de SZW-regelgeving legt de rechten en verplichtingen vast van individuele burgers, werkgevers en bepaalde categorieën van ondernemingen en instellingen (uitzendondernemingen, reïntegratiebedrijven, pensioenverzekeraars bijvoorbeeld). De acties die het ministerie van SZW, de uitvoeringsinstanties en gemeenten ondernemen om de naleving van de aan burgers, werkgevers en ondernemingen opgelegde verplichtingen te bevorderen of af te dwingen, worden aangeduid als nalevingstoezicht. Alleen dit aspect van toezicht is aan de orde in dit handhavingsprogramma 2007 – 2010.

1.3. Van pakkans naar naleving

Centraal in het voorliggende programma staat het begrip nalevingsniveau: de mate waarin burgers en bedrijven de aan hen opgelegde verplichtingen naleven. Het bepalen van de mate waarin verplichtingen worden nageleefd, is essentieel voor een effectief handhavingsbeleid. Op die manier ontstaat inzicht in de feitelijke mate van naleving en kan het beoogde nalevingsniveau worden bepaald.

De ambitie van het handhavingsbeleid is om door een gerichte inzet van maatregelen het nalevingsniveau van de regelgeving te vergroten. Op die manier kunnen de doelstellingen van het beleid beter worden verwezenlijkt en wordt het draagvlak voor de inkomensbescherming in stand gehouden.

Met deze keuze voor de indicator “nalevingsniveau” als centrale indicator in het handhavingsprogramma, is het begrip “pakkans” geen zelfstandige indicator meer. Het doel van handhaving is immers niet het vergroten van de pakkans maar het streven naar een zo groot mogelijke naleving van de verplichtingen in wet- en regelgeving.

De via “nalevingniveau” gemeten effectiviteit van het handhavingsbeleid, kan de resultante zijn van diverse benaderingen in het kader van het handhavingsbeleid, waaronder de inzet op heldere wetgeving, preventie, controle, toezicht, opsporing alsook op repressief beleid. Het hanteren van nalevingsniveau's, geeft dus een breed beeld van de resultaten van alle handhavinginspanningen.

Het berekenen van zinvolle indicatoren en kengetallen is echter niet eenvoudig. Het is moeilijk de naleving van alle voorschriften en verplichtingen van een wet in hun totaliteit te bepalen. Er is een selectie noodzakelijk van de verplichtingen die beleidsmatig als kern van de regelgeving worden beschouwd. De naleving van deze verplichtingen moet vervolgens worden geoperationaliseerd en gekwantificeerd. Te beginnen met de begroting 2005 zijn voor de werknemersverzekeringen, de Wet Arbeid Vreemdelingen en de Arbeidsomstandighedenwet al nalevingsniveaus bepaald. Deze indicatoren en kengetallen worden herijkt en aangevuld in het kader van dit programma.

Voor de effectiviteit van het handhavingsbeleid is het van groot belang inzicht te hebben in de oorzaken van en de motieven voor het niet naleven van verplichtingen. Als een overtreding wordt begaan is dat immers lang niet altijd het gevolg van onwil. Het kan ook zijn dat een burger of bedrijf niet op de hoogte is van het bestaan van die verplichting. Of het voorschrift kan zo zijn geformuleerd dat naleving in de praktijk voor een deel van de betrokkenen onhaalbaar is omdat het niet is afgestemd op hun situatie of mogelijkheden.

De uiteenlopende situaties van niet-naleven vragen elk om een eigen benadering. Bij niet-weten passen gerichte voorlichting en informatieverstrekking. Bij signalen van niet-kunnen rust de verplichting op het ministerie en op de uitvoerende instanties de voorschriften en de formulieren zo aan te passen dat burgers en bedrijven wel kunnen naleven.

Voor het aanpakken van burgers en bedrijven die bewust de wet overtreden is een zichtbare overheid nodig die deze doelgroep kent en die deze met behulp van bestaande en nieuwe instrumenten zo effectief mogelijk aanpakt. Fraudebestrijding heeft daarbij prioriteit.

1.4. Nieuwe accenten

Meer aandacht voor preventie

In het eerste handhavingsprogramma 2003 – 2006 is verhoudingsgewijs een sterke nadruk gelegd op een verbeterde signalering en constatering van overtredingen van werkgevers en uitkeringsgerechtigden en op een effectievere aanpak van geconstateerde overtredingen met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen. In het onderhavige programma wordt deze inzet gecontinueerd. De komende jaren zal opnieuw worden geïnvesteerd in het bestrijden van zwart werk en van illegale tewerkstelling van vreemdelingen. Ook aan het nog verder verbeteren van de samenwerking tussen de handhavende instanties wordt een aantal nieuwe impulsen gegeven.

In de achterliggende periode is het inzicht gegroeid dat een aanzienlijk deel van de geconstateerde overtredingen te wijten is aan onwetendheid over de precieze inhoud en bedoeling van de opgelegde verplichtingen of aan reële belemmeringen om aan bepaalde verplichtingen te voldoen. In het nieuwe handhavingsprogramma 2007 – 2010 is systematischer aandacht gegeven aan het wegnemen van de oorzaken van dit soort overtredingen. Dat betekent dat ook preventie nieuwe impulsen krijgt. De nadruk op preventie betekent nadruk op voorlichting en op het tot stand brengen van eenvoudiger regelgeving.

Werknemersverkeer met de Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen)

Het kabinet streeft ernaar een volledig vrij verkeer van werknemers met de MOE-landen per 1 januari 2007 in te voeren. Een vrij verkeer van werknemers met de MOE-landen zal leiden tot een extra toestroom van MOE-werknemers. De verwachting is dat bij gelijke arbeidsvoorwaarden het risico op verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt gering is. Het kabinet vindt het van groot belang dat er geen oneerlijke concurrentie plaatsvindt. Voorkomen moet bijvoorbeeld worden dat werkgevers gebruik maken van MOE-werknemers die bereid zijn om tegen lonen te werken die onder het wettelijke minimum loon liggen. Dit ondermijnt de werkgelegenheid en winstgevendheid van bonafide bedrijven en reduceert de kansen op werk van werkzoekenden. Het kabinet kiest er daarom voor om het vervallen van de tewerkstellingsvergunning, waarbij onder meer wordt getoetst op het voldoen aan de arbeidsvoorwaarden en huisvesting, samen te laten gaan met de invoering van flankerend beleid op het terrein van huisvesting en arbeidsvoorwaarden.

Dit flankerende beleid komt terug in ondermeer het hoofdstuk over eerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt (hoofdstuk 3) en het hoofdstuk over communicatie, samenwerking en uitwisseling van informatie (hoofdstuk 7). Daarnaast geven ook de in dit programma genoemde maatregelen, gericht op het tegengaan van zwart werk en illegale tewerkstelling, invulling aan het flankerende beleid.

Extra inzet

Met dit handhavingsprogramma wordt voorts extra ingezet op:

- de bestrijding van illegale tewerkstelling wordt geïntensiveerd en er wordt extra aandacht gegeven aan oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden (hoofdstuk 3);
- het gebruik van risicoanalyses en risicoprofielen bij de handhavende organisaties wordt naar een hoger niveau gebracht (hoofdstuk 4);

- CWI geeft systematische informatie aan UWV over verwijtbaar gedrag bij uitkeringsgerechtigden die terugkeren op de arbeidsmarkt (poortwachertoets, hoofdstuk 4);
- het stimuleren van een vernieuwende aanpak door gemeenten gericht op re-integratie van bijstandsgerechtigden die worden betrapt op zwart werk (hoofdstuk 5);
- de gegevens van de zogenaamde eerstedagsmelding (EDM) worden optimaal benut om zwart werk en illegale tewerkstelling beter aantoonbaar te maken (hoofdstuk 7);
- SIOD richt een informatieknooppunt in om externe informatie over SZW-fraude beter door te kunnen geleiden naar de samenwerkingspartners (hoofdstuk 7);
- er komen nieuwe vormen van nationale en internationale gegevensuitwisseling; om uitkeringsfraude en illegale tewerkstelling tegen te gaan (hoofdstuk 7);
- er komt een intensievere samenwerking tussen het Functioneel parket en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst om de afdoening van opgespoorde ernstige strafbare feiten te verbeteren; (hoofdstuk 8).

1.5. Leeswijzer

Het handhavingsprogramma is geordend in vier beleidsdomeinen die nauw aansluiten bij de doelstellingen van het SZW-beleid. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het domein van de arbeidsbescherming (hoofdstuk 2), het domein van de arbeidsmarkt (hoofdstuk 3), het domein van de sociale verzekeringen (hoofdstuk 4) en het domein van de bijstandsverlening door gemeenten (hoofdstuk 5). Vanwege het eigensoortige karakter wordt daarnaast afzonderlijk aandacht besteed aan de handhavingsproblematiek bij het verstrekken van subsidies (hoofdstuk 6). In het zevende hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal onderwerpen die betrekking hebben op meerdere beleidsdomeinen. Het gaat dan om zaken als communicatie, de samenwerking tussen uitvoerende diensten en instanties en de uitwisseling van informatie. Hoofdstuk 8 is gewijd aan het opsporingsbeleid als strafrechtelijk sluitstuk van de handhaving. In hoofdstuk 9 wordt een financieel overzicht gegeven. Tot slot biedt bijlage 2 een overzicht van alle concrete maatregelen.

Hoofdstuk 2 Gezondheid en veiligheid op het werk

2.1. Ter inleiding

Eén van de doelstellingen van het ministerie van SZW is het bevorderen van de gezondheid en veiligheid van werknemers op het werk. De voorschriften die daartoe aan werkgevers en werknemers worden gegeven en de verplichtingen die worden opgelegd zijn neergelegd in een aantal wet- en regelgevingen zoals de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet met bijbehorende besluiten. Het toezicht op de naleving van de regelgeving vanuit SZW is opgedragen aan de Arbeidsinspectie.

2.2. De Arbeidstijdenwet

Wat beoogt de wet

De Arbeidstijden wet (ATW) schrijft voor welke grenzen werkgevers in acht moeten nemen als werknemers in hun dienst arbeid verrichten. Het doel is te voorkomen dat risico's ontstaan voor de gezondheid en de veiligheid van werknemers door te lange dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden en door te korte rustperiodes. Naast de maximale arbeidstijd zijn ook arbeid op ongebruikelijke tijdstippen en onregelmatige arbeidspatronen punt van aandacht. Verder wordt de bescherming geregeld van bepaalde kwetsbare groepen (kinderen, hoogzwangere vrouwen).

Het huidige handhavingsbeleid

De Arbeidsinspectie verzorgt de handhaving van de ATW in combinatie met de handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet en hanteert daarvoor een risicomodel. De AI controleert vooral daar waar verhoogde risico's voor veiligheid en gezondheid bestaan en richt zich bij de handhaving van de ATW vooral op:

- sectoren waar de veiligheid van werknemers en daardoor derden in het geding is;
- nachtarbeid;
- kinderarbeid.

Recente veranderingen

Medio 2005 is in de ATW voor de Arbeidsinspectie de mogelijkheid opgenomen om overtredingen van de voorschriften af te doen met een bestuurlijke boete. Daardoor is lik-op-stuk beleid mogelijk.

In mei 2006 is het voorstel voor een herziening van de Arbeidstijdenwet bij het parlement aanhangig gemaakt. Het wetsvoorstel beoogt een vereenvoudiging van de normering van de arbeidstijden. De handhaving van de voorschriften voor een aantal onderwerpen (bijvoorbeeld pauzes) verschuift van het publieke naar het private domein en is niet langer een zaak van de Arbeidsinspectie. Met ingang van januari 2007 worden de regels voor kinderarbeid al vereenvoudigd.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de nieuwe wet (naar verwachting per 1 januari 2007) beperkt de Arbeidsinspectie de actieve handhaving tot die wettelijke bepalingen die in de nieuwe wet blijven staan. In reactie op klachten gaat de Arbeidsinspectie nog wel te werk volgens het huidige regime. Aanleiding voor deze wijziging is de bij de behandeling van het wetsvoorstel bestuurlijke boete ingediende de motie -Bakker (TK 2003 – 2004, 29 000, nr. 9).

In 2006 richtte het beleid zich ook op voorlichting over onder meer nieuwe (Europese) regels voor aanwezigheidsdiensten in de zorg.

Nieuw beleid

Het beleid zal zich in de komende periode in de eerste plaats richten op het bepalen van de nalevingsniveau's voor de drie hierboven al aangeduide kernthema's voor de handhaving van de ATW. Op dit moment bestaat nog geen inzicht in het niveau van naleving van de desbetreffende voorschriften. Voorzien zijn verder voorlichtingscampagnes over de nieuwe regels voor kinderarbeid en over de vereenvoudiging van de Arbeidstijdenwet

2.3. De Arbeidsomstandighedenwet

Wat beoogt de wet

De Arbeidsomstandighedenwet beschermt werknemers tegen schade aan de gezondheid tijdens de arbeid. De wet legt daartoe verplichtingen op aan werkgevers en werknemers. De werkgever heeft de plicht om voor de veiligheid en gezondheid van zijn werknemers te zorgen. Werkgever en werknemer zijn samen verantwoordelijk voor het arbeidsomstandighedenbeleid in de onderneming. Om werknemers te beschermen zijn in de wet systeemvereisten en basisbeschermingsniveaus opgenomen. De werkgever krijgt inzicht in de risico's binnen zijn bedrijf door een risico-inventarisatie en evaluatie (ri&e) uit te voeren. Ook moet hij een plan van aanpak maken waarin staat welke maatregelen hij neemt om zijn werknemers te beschermen.

Het huidige handhavingsbeleid

De handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet is opgedragen aan de Arbeidsinspectie. De Arbeidsinspectie voert aan de hand van prioriteiten actieve inspecties uit. De inspecties worden gepland op basis van het risicomodel van de AI. Deze inspecties geven een kwalitatief beeld van de naleving omdat met selecte inspecties wordt gewerkt. Daarnaast vinden reactieve inspecties plaats na een ernstig ongeval of naar aanleiding van een specifieke klacht.

Door de inzet van diverse monitoringsinstrumenten wordt nagegaan wat het nalevingsniveau is van de verschillende bepalingen uit de Arbeidsomstandighedenwet. De resultaten worden samengevoegd in de jaarlijks door het ministerie van SZW gepubliceerde Arbobalans. Dit zijn trendmatige cijfers.

De redenen voor het niet naleven van verplichtingen door werkgevers variëren afhankelijk van het soort wettelijke bepaling. Weerstand bestaat vooral bij (administratieve) verplichtingen en bij verplichtingen die noodzaken tot kostbare investeringen of waarvan de werkgever niet direct de toegevoegde waarde ziet. Verder hebben kleine bedrijven lang niet altijd voldoende deskundigheid in huis om risico's aan te pakken.

De afgelopen jaren zijn vooral preventieve instrumenten ingezet om het voor ondernemers eenvoudiger te maken om aan hun zorgplicht voor de veiligheid en gezondheid van werknemers te voldoen. Voorbeelden zijn de verruiming van de mogelijkheden om arbodienstverlening in te zetten per 1 juli 2005, het stimuleren van branches via de Arboconvenanten en de programma's Versterking Arbobeleid Stoffen (VAsT) en Versterking Arbeidsveiligheidsbeleid (VAV), via subsidieregelingen voor innovatieve productontwikkeling (SPA) en stimulering gebruik innovatieve producten (FARBO), het faciliteren van arbo-informatiepakketten voor het MKB en het via internet vrij toegankelijk maken van branchespecifieke ri&e-instrumenten.

In de Arbobalans 2005 is te zien dat er al veel gebeurd op arbobebied door bedrijven. De trend is dat steeds meer werkgevers een arbo- en verzuimbeleid voeren op basis van een ri&e en plan van aanpak. De naleving van grotere bedrijven is hoog, maar kleine bedrijven hebben meer moeite aan deze verplichting te voldoen. Ook treedt een daling op van het aantal ernstige ongevallen in de periode 2000 – 2004 met 17 procent tot 83 in 2004. Daarbij zijn machineveiligheid en valgevaar risico's die tot veel ongevallen blijven leiden. Bedrijven treffen meestal technische voorzieningen (51 %) of geven voorlichting en training (45 %) om de veiligheid te vergroten en ongevallen te voorkomen. Voor valgevaar nam 90 % van de blootgestelde bedrijven in 2005 maatregelen. De blootstelling van werknemers aan gevaarlijke stoffen en fysieke belasting is al een paar jaar stabiel. Maatregelen die bedrijven namen om blootstelling aan gevaarlijke stoffen te voorkomen waren gebruik persoonlijke beschermingsmiddelen (68 %), ventilatie/afzuiging (47 %) en voorlichting en instructie (41 %). Fysieke belasting door tillen en dragen werd vooral voorkomen door de inzet van tilhulpmiddelen (77 %), instructie (44 %) en organisatorische maatregelen (30%).

Recente veranderingen

In mei 2006 is een voorstel voor een nieuwe Arbeidsomstandighedenwet bij het parlement aanhangig gemaakt die de verantwoordelijkheid van sociale partners vergroot. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de rijksoverheid, werkgevers en werknemers wijzigt. Er komt meer maatwerk, de regelgeving vermindert en de administratieve lasten voor werkgevers nemen af. Er zal een duidelijke splitsing komen in een publiek en privaat domein van de regelgeving. Het publieke domein bevat doelvoorschriften, grenswaarden en procesnormen. Middelvoorschriften worden beperkt en de beleidsregels worden fasegewijs afgeschaft. Ook worden de mogelijkheden voor het opleggen van een bestuurlijke boete vergroot en wordt het instrument van bestuursdwang dan wel dwangsom geïntroduceerd. In het private domein kunnen sociale partners in arbocatalogi vastleggen hoe in hun branche aan de publieke doelvoorschriften kan worden voldaan. Op die manier ontstaat er ruimte voor maatwerk en kunnen ondernemingen het arbeidsomstandighedenbeleid beter inpassen in hun bedrijfsbeleid. Dit zal naar verwachting de weerstand tegen een aantal arboregelingen verminderen waardoor de naleving vergroot wordt.

De nieuwe wet zal ook een nieuwe invulling van de handhavingsactiviteiten van de Arbeidsinspectie met zich meebrengen. Het is de bedoeling dat de Arbeidsinspectie voorafgaand aan inspecties per branche de inspectiepunten kenbaar zal maken in een brochure. Deze inspectiepunten worden besproken met de branches. Doel van de brochures is om duidelijkheid te geven welke normstelling de AI hanteert in de handhaving. De normstelling is gebaseerd op wet- en regelgeving en de arbocatalogus van de desbetreffende branche. Verwacht wordt dat door deze aanpak de ervaren inspectiedruk aanzienlijk zal verminderen.

Vanaf 2005 wordt aan een meer structurele opzet van het handhavingsbeleid gewerkt. Daarom worden vanaf 2006 de kernbepalingen van de arbeidsrisico's bepaald en worden beoogde nalevingsniveau's vastgesteld. Verder wordt onderzoek gedaan naar het feitelijke nalevingsniveau, het effect van bestaande handhavingsinstrumenten en welke aanvullende instrumenten vanaf 2007 ingezet kunnen worden om tot het beoogde nalevingsniveau te komen. Het accent komt te liggen op de inzet van preventieve instrumenten. Inzet van repressieve instrumenten is het sluitstuk van het handhavingsbeleid.

De nieuwe aanpak wordt in eerste instantie uitgewerkt voor de volgende risico's:

- zware ongevallen
- gevaarlijke stoffen
- machineveiligheid
- fysieke belasting (tillen en dragen)
- valgevaar

Nieuw beleid

Een in 2006 te starten voorlichtingscampagne zal werkgevers en werknemers informeren over de nieuwe regelgeving, de nieuwe publiek-private verantwoordelijkheidsverdeling, de arbocatalogi en de handhaving nieuwe stijl. Tevens wordt een ArboKennisPortaal ingericht. De bestaande kennisinfrastructuur wordt aangepast aan de nieuwe regelgeving en specifiek voor kleine ondernemers stelt SZW kennis en instrumenten beschikbaar om gemakkelijker aan hun verplichtingen te kunnen voldoen.

Binnen het kader van de voorgenomen veranderingen in de arboregelgeving en het bijbehorende instrumentarium wordt het handhavingsbeleid verder gestructureerd door een Handhavingsprogramma ARBO 2007 – 2010 te maken, dat wordt ontwikkeld volgens de methode van programmatisch handhaven. In de nieuwe structuur worden de vijf eerder genoemde arbeidsrisico's systematisch belegd en bewaakt.

Hoofdstuk 3 Eerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt

3.1. De Wet arbeid vreemdelingen

Wat beoogt de wet

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) regelt de toelating van vreemdelingen die afkomstig zijn van buiten de Europese Economische Ruimte op de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor een beperkte periode zijn ook beperkingen van kracht voor de toelating van werknemers uit de nieuwe Oost-Europese lidstaten van de Europese Unie. Op grond van de Wav moeten werkgevers die een vreemdeling voor wie het vrij verkeer van werknemers niet geldt, arbeid laten verrichten, beschikken over een geldige tewerkstellingsvergunning, tenzij een in de Wav aangegeven uitzondering van toepassing is. Ontbreekt een dergelijke vergunning, dan is sprake van illegale tewerkstelling.

Het huidige handhavingsbeleid

De controle op de naleving van de Wav is opgedragen aan de Arbeidsinspectie. De SIOD heeft bemoeienis met illegale tewerkstelling voor zover die onderdeel uitmaakt van zware, complexe criminaliteit.

Het handhavingsbeleid is erop gericht werkgevers er toe aan te zetten af te zien van het illegaal tewerkstellen van werknemers. Het achterliggende doel is drieledig:

- Het voorkomen van verdringing van Nederlands arbeidsaanbod in het kader van de doelstelling van een optimale arbeidsparticipatie;
- Het tegengaan van oneerlijke concurrentie tussen bedrijven;
- Het bestrijden van de uitbuiting in de arbeid van werknemers.

In de SZW-begroting voor 2005 is het *beoogde* nalevingsniveau van de kernbepaling van de Wav als volgt geformuleerd: “De regering stelt zich ten doel dat het percentage van werkgevers dat overtredingen begaat in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen, in 2008 is teruggebracht tot minder dan 15% in de sectoren land- en tuinbouw, horeca, bouw, uitzendbureau, schoonmaak, vlees en vis”.

Het *gerealiseerde* nalevingsniveau blijkt uit het Regioplan-onderzoek: in een periode van twaalf maanden (maart 2004 – maart 2005) heeft ongeveer 19 % van de werkgevers op enig moment in een jaar een of meerdere vreemdelingen laten werken zonder dat deze werkgever over de vereiste tewerkstellingsvergunning beschikte (ca. 90.000 werkgevers). 42 Procent van de werkgevers in dat onderzoek gaf aan niet altijd de identiteitspapieren te controleren van de eigen werknemers, ingeleende uitzendkrachten en van werknemers van onderaannemers. Daarmee lopen zij een verhoogd risico ook de verplichtingen van de Wav te overtreden. Omdat het onderzoek grotendeels betrekking heeft op de periode voor een wijziging in het sanctieregime (invoering van de bestuurlijke boete) kunnen deze uitkomsten echter niet zonder meer worden doorgetrokken naar de actuele situatie.

Het handhavingsbeleid begint bij een goed preventief beleid. Naar mate werkgevers beter kunnen voorzien in hun behoefte aan (tijdelijk) personeel en naar mate zij beter op de hoogte zijn van de wet en regelgeving, is het voor hen eenvoudiger om de wet na te leven en is er minder reden om de wet te overtreden. Indien geen arbeidsaanbod uit de EER-landen voor handen is, moet daarom op een zo eenvoudige en eenduidige mogelijke wijze arbeidsaanbod van buiten de EU kunnen worden aangenomen.

Een onderdeel van het preventieve beleid is het adequaat informeren van werkgevers over hun verplichtingen en over de risico's die zij lopen bij overtreding. Voor de informatievoorziening aan werkgevers is de informatie over de regelgeving op de websites van het ministerie, de CWI en de Arbeidsinspectie van belang, evenals foldermateriaal van de Arbeidsinspectie en de CWI. Daarnaast is er een actief publiciteitsbeleid over overtredende werkgevers en zijn er eind 2004 en begin 2005 radiospotjes geweest over de bestuurlijke boete. Eind 2005 zijn er nogmaals radiospotjes geweest, die specifiek gericht waren op particulieren. Ook sommige branche-organisaties hebben een actief voorlichtingsbeleid.

Het repressieve handhavingsbeleid is van belang voor werkgevers die de wet niet willen naleven. Dit beleid moet er voor zorgen dat de kosten/batenanalyse door een werkgever negatief uitvalt. De effectiviteit van het repressieve handhavingsbeleid is zowel afhankelijk van de gepercipieerde pakkans als de afschrikwekkende werking van het sanctiebeleid. Dit vraagt om een goed publiciteitsbeleid en een goede risicoanalyse. Het houdt, behalve hoge sancties bij constatering van een overtreding, ook een snelle boeteoplegging, en een goed werkend inningsstelsel (deurwaarders, afbetalingsregelingen enz) in. Hiertoe dient ook een goede samenwerking met de handhavingspartners, waarbij de Belastingdienst een belangrijke rol speelt. Tenslotte is van belang dat zware overtredingen effectief binnen de strafrechtketen worden aangepakt.

Recente veranderingen

De afgelopen twee jaar is een aantal administratieve maatregelen genomen om het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning te vereenvoudigen. Zo is er een vereenvoudigde procedure voor kenniswerkers ingevoerd per 1 oktober 2004. Ook is er per 1 december 2005 de notificatieregeling voor grensoverschrijdende dienstverlening van kracht. Daarbij geldt voor dienstverleners een vrijstelling van de tewerkstellingsvergunning voor personeel uit landen waarvoor geen vrij werknemersverkeer geldt als ze aan een aantal voorwaarden voldoen. Het moet gaan om dienstverleners uit een land waarvoor het vrij verkeer van diensten geldt, het werk mag geen uitzendarbeid zijn en een aantal gegevens over hun activiteiten moeten vooraf worden gemeld bij de CWI (de Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen).

Ook in de repressieve sfeer is een aantal maatregelen genomen om de naleving van de Wav-verplichtingen te vergroten. De inspectiecapaciteit van de Arbeidsinspectie is uitgebreid van ongeveer 65 FTE in 2003 naar 180 FTE in 2006. Hiermee gaat het aantal inspecties omhoog van circa 3.900 in 2003 naar circa 10.500 in 2006. Met ingang van 2005 is de bestuurlijke boete in de Wav geïntroduceerd als sanctie-instrument voor de Arbeidsinspectie. Daardoor hoeft niet voor elke overtreding een proces-verbaal te worden opgemaakt met het oog op strafrechtelijke afhandeling, maar kan een lik-op-stuk beleid worden gevoerd. Bij strafrechtelijke afhandeling werd gemiddeld een boete opgelegd van €980. De bestuurlijke boetes bedragen €4.000 voor particulieren per illegaal tewerkgestelde werknemer en €8.000 voor bedrijven. Het bedrag aan opgelegde boetes is gestegen van €3 miljoen in 2004 tot meer dan €26 miljoen in 2005. De landelijk opererende interventieteams zorgen er sinds 2004 voor dat een frauderende organisatie gelijktijdig vanuit verschillende invalshoeken wordt aangepakt.

Nieuw beleid

Het ministerie van SZW bereidt een aantal specifieke maatregelen voor met het oog op een effectievere bestrijding van illegale tewerkstelling. Deze worden hier onder opgesomd. Met deze maatregelen wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de bestrijding van oneerlijke concurrentie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit is tevens van belang in het kader van het flankerende beleid bij het vrij verkeer van werknemers met de MOE-landen.

Naast de hier genoemde maatregelen heeft ook een aantal andere voornemens van het kabinet naar verwachting effect op de bestrijding van illegale tewerkstelling. De invoering van een bestuurlijke boete in geval van betaling onder het minimumloon leidt er toe dat aan de betrokken werkgever een hogere boete wordt opgelegd in gevallen waarbij illegale tewerkstelling samen gaat met betaling onder het wettelijk minimumloon.

Het wetsvoorstel Fiscale Rechtshandhaving vereenvoudigt de bewijslast voor de Belastingdienst bij niet-betaling van loonbelasting. In die situatie wordt uitgegaan van een fictief dienstverband van zes maanden. Dit en de betere samenwerking van de Arbeidsinspectie met de Belastingdienst en sociale partners zullen illegale tewerkstelling eveneens minder aantrekkelijk maken.

De volgende specifieke acties zijn voorzien:

- Er wordt onderzoek verricht naar de mate waarin werkgevers en tussenpersonen bekend zijn met regelgeving op het gebied van arbeidsmigratie. Op basis van de uitkomsten wordt de informatievoorziening afgestemd op de behoefte van de doelgroep.
- SZW gaat na of werkgevers voordeel kunnen hebben van één gedigitaliseerd loket voor CWI en Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) bij de toelating van arbeidsmigranten. Najaar 2006 wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.
- CWI krijgt de mogelijkheid om af te zien van het opleggen van de verplichting aan werkgevers om een vacature te melden vijf weken voorafgaand aan het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning als een dergelijke vacaturemelding in de praktijk geen zin heeft. Dit geldt bijvoorbeeld als het gaat om een niet-reguliere arbeidsplaats op de Nederlandse arbeidsmarkt en de vreemdeling dus niet de plek in neemt van een binnenlandse werkzoevende. Daarnaast stelt het CWI zich tot doel aanvragen van tewerkstellingsvergunningen die niet aan de arbeidsmarkt hoeven te worden getoetst binnen twee weken af te handelen.
- Er wordt een wetswijziging voorbereid, die ertoe leidt dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd als een werkgever niet meewerkt bij het vaststellen van de identiteit van een persoon die werkend in zijn bedrijf wordt aangetroffen. Deze boete is even hoog als de boete die geldt bij een overtreding van de Wav.
- Met verschillende andere EU-lidstaten zullen afspraken worden voorbereid over uitwisseling van gegevens om fraude met loonbelasting en sociale premies tegen te gaan. Zo moet er snel en effectief kunnen worden nagaan of er sprake is van een echt bedrijf dan wel een postbusbedrijf, maar ook of sociale premies en loonbelasting worden afgedragen. De Arbeidsinspectie is al met de Poolse autoriteiten in overleg om tot afspraken over gegevensuitwisseling te komen.
- Een verdere aanscherping van de risicoanalyse, op basis waarvan de Arbeidsinspectie gericht controleert, draagt bij aan een verhoging van de effectiviteit van de controles door deze dienst.

- Er wordt in toenemende mate samen gewerkt met sociale partners bij de voorlichting, het verhogen van de naleving en het geven van tips. De samenwerking met sociale partners levert een positieve bijdrage aan de bestrijding van illegale tewerkstelling, zowel door de preventieve werking van de voorlichting als door een verhoging van de effectiviteit van de handhaving door middel van het doorgeven van tips.
- Ter verbetering van de samenwerking tussen AI en politie is een landelijke dienstverleningsovereenkomst AI - politie voorbereid, die een minimuminzet van politie bij AI controles moet garanderen. In overeenkomsten tussen AI en regionale korpsen wordt dit nader ingevuld.

3.2. Bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche en identificatie

De staatssecretaris van Financiën en de staatssecretaris van SZW hebben de afgelopen jaren met de Tweede Kamer een reeks van maatregelen besproken ter bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche. Eén daarvan is de introductie van een keurmerk door en voor de uitzendbranche. Door deze introductie (in juni 2006) wordt het bedrijfsleven door zelfregulering meer betrokken bij de aanpak van malafiditeit in de uitzendbranche. De praktijk zal uitwijzen wat de invloed van het keurmerk binnen de branche zal zijn. De effectiviteit van de zelfregulering is voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin uitzendondernemingen zich certificeren en van de rol die het certificaat speelt in het selectiegedrag van inleners. De toename van het risico dat onterecht verkregen financiële voordelen worden afgeroomd kan inleners er toe bewegen over te stappen naar duurdere, gecertificeerde uitzendbureaus. Overigens biedt de nieuwe NEN-norm geen garantie dat een gecertificeerd uitzendbureau zich ook daadwerkelijk aan de wet houdt.

Ook de verplichte aanmelding van een dienstverband voor de start van de werkzaamheden zal de mogelijkheid van fraude verminderen. Op overtreding van de plicht tot eerstedagsmelding (de EDM-plicht) staat een substantiële boete. De EDM-plicht is in werking getreden op 1 juli 2006.

Nieuw beleid

- In het kader van het beleid inzake bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche is een proef gedaan met het aanbieden van de mogelijkheid van de verificatie van identiteitspapieren met behulp van MRZ-apparatuur van het CWI. De resultaten van de proef waren teleurstellend. De belangstelling van werkgevers was gering. Gelet hierop zal worden onderzocht welke andere mogelijkheden er zijn om eenvoudig toepasbare hulpmiddelen in te zetten bij de verificatie van de identiteitsgegevens van werknemers.
- In samenwerking met de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) zal SZW in overleg met de IND, zoeken naar mogelijkheden om de IND-website www.identiteitsdocumenten.nl uit te breiden met alle Europese identiteitsdocumenten inclusief echtheidskenmerken. Met behulp van de website kunnen werkgevers identiteitsdocumenten toetsen op echtheidskenmerken. Ze krijgen voorlichting over hoe ze dat moeten doen.

3.3 Flankerend beleid bij vrij werknemersverkeer met de MOE-landen.

Handhaving van de naleving van geldende arbeidsvoorwaarden van werknemers is primair een zaak van sociale partners. CAO-partijen zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving van en voor de controle op de naleving van de bepalingen uit collectieve arbeidsovereenkomsten. Als een individuele werknemer meent dat zijn werkgever de afspraken die zijn vastgelegd in zijn arbeidsovereenkomst niet naleeft, dan kan hij een civiele procedure beginnen.

Naleving van de Wet op het minimumloon en van de in CAO's vastgelegde voorwaarden heeft ook een aspect van algemeen maatschappelijk belang. Betaling onder het wettelijk minimumloon of het CAO-loon leidt tot oneerlijke concurrentie. De onderbetaalde werknemers krijgen niet waar zij recht op hebben. Maar doordat zij relatief goedkoop zijn worden ook andere wel regulier betaalde werknemers uit de markt gedrukt. Op bedrijfsniveau kan oneerlijke concurrentie leiden tot faillissementen en sluiting van bonafide bedrijven.

De invoering van een vrij verkeer van werknemers met de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa is voor het kabinet aanleiding geweest om de rol van de overheid te intensiveren ten aanzien van de handhaving van arbeidsvoorwaarden. Om bij grensoverschrijdende arbeid een eerlijk speelveld te hebben is eind 2005 de werkingsfeer van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid uitgebreid naar alle sectoren. Dit betekent dat bepalingen uit CAO's die algemeen verbindend zijn verklaard ook van toepassing zijn op arbeidsovereenkomsten die door buitenlands recht worden beheerst.

Nieuw beleid

Op 31 maart 2006 heeft het kabinet daarnaast de volgende extra maatregelen aangekondigd om oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan:

Publiekrechtelijke handhaving WML

- Niet alleen gaat de AI meer en stelselmatiger controleren, ook is het kabinet voornemens in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom (d.w.z.: de AI draagt de werkgever op om het juiste minimumloon te betalen onder dreiging van het betalen van een dwangsom) in te voeren. Het kabinet streeft ernaar de wetwijziging per 1 januari 2007 van kracht te laten zijn.
- Daarnaast zal de AI, in gevallen waarin overtreding van de wettelijke regels wordt geconstateerd, de naam van het bedrijf doorgeven aan de daarvoor in aanmerking komende vakbonden en werkgeversorganisaties. De gedachte daarbij is, dat als een werkgever niet het wettelijk minimumloon betaalt en hij onder de werking van een CAO valt, a priori geldt dat deze werkgever het van toepassing zijnde CAO loon niet betaalt aangezien het laagste CAO loon tenminste op het niveau van het wettelijk minimumloon ligt (maar in de regel daarboven). Controle op naleving van (AVV'de) CAO bepalingen is een verantwoordelijkheid van de CAO partijen zelf. Op grond van de Wet CAO en de Wet AVV kunnen betrokken private partijen naleving vorderen. Het ontvangen van een concrete naam van een werkgever die een bestuurlijke boete heeft opgelegd gekregen, geeft de CAO partijen een concrete aanleiding om onderzoek te doen naar naleving van de CAO bepaling(en) bij die werkgever en eventueel naleving te vorderen.

- De samenwerking van de Arbeidsinspectie met de Belastingdienst , UWV en SIOD wordt versterkt. Indien de AI bij controles uit de administratie afleidt dat geen belastingen / premies worden afgedragen dan zal zij genoemde instanties hierover informeren, zodat zo nodig nadere maatregelen kunnen worden getroffen. De Belastingdienst zal de AI informeren wanneer zij bij haar handhavingsactiviteiten aanwijzingen heeft dat de werkgever de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag niet naleeft.

Informatievoorziening arbeidsvoorwaarden

- De inschatting is dat een deel van de werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten loon ontvangt onder de minimumnormen van de geldende CAO. Voor een deel te verklaren vanuit economisch perspectief (beter een baan in Nederland tegen een dergelijk loon dan een baan tegen een Pools minimumloon resp. geen baan). Voor een ander deel te verklaren door gebrekkige kennis over de rechten die deze werknemers hebben als ze in Nederland werken. De overheid zal adequate informatie over alle relevante wet- en regelgeving inzake arbeidsvoorwaarden verstrekken. SZW is op dit moment bezig met het aanpassen van de bestaande Engelstalige website. Op deze site zal ook expliciet aandacht uitgaan naar de relevante arbeidsvoorwaarden voor buitenlandse werknemers die tijdelijk werkzaamheden verrichten in Nederland. Daarnaast biedt de overheid de sociale partners de mogelijkheid om Engelstalige tekst over de algemeen verbindend verklaarde CAO-bepalingen aan te dragen bij SZW waarna ze worden geplaatst op de website.
- De Arbeidsinspectie zal in overleg treden met de sectoren waar het hoogste risico van verdringing door oneerlijke concurrentie bestaat met het doel te komen tot een goede samenwerking.

Hoofdstuk 4 Sociale verzekeringen en reïntegratie

4.1. Ter inleiding

In het SZW-handhavingsprogramma 2003 – 2006 was een centrale rol weggelegd voor de handhaving op het terrein van de sociale verzekeringen. Het handhavingsbeleid in dit kader had twee onderscheiden doelstellingen. Enerzijds moest een slimme en intensieve handhaving voorkomen dat werkgevers ten onrechte de afdracht vermeden van premies voor de werknemersverzekeringen. Anderzijds werden met een actief handhavingsbeleid misbruik en oneigenlijk gebruik van de verstrekte sociale uitkeringen tegengegaan. De handhaving van de voorschriften in verband met de heffing en inning van de premies voor de sociale verzekeringen wordt vanaf 2006 volledig uitgevoerd door de Belastingdienst. Verantwoording wordt afgelegd via het Beheersverslag van de Belastingdienst. De staatssecretaris van Financiën biedt dit verslag aan de Tweede Kamer aan. SZW komt alleen in beeld als het noodzakelijk is met het oog op een betere naleving of een betere handhaving de regelgeving aan te passen waarvan SZW eerste of medeondertekenaar is.¹ Om die reden wordt aan dit aspect in het onderhavige programma geen aandacht meer besteed.

We beperken ons hier tot het beleid dat tot doel heeft het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen. Uitkeringen behoren alleen te worden verstrekt aan verzekerden die daar recht op hebben. De uitvoeringsinstanties zien er op toe dat de verplichtingen die daaraan verbonden zijn, worden nageleefd. Het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen is van grote betekenis voor het draagvlak van de sociale zekerheid onder de Nederlandse bevolking. Een belevingsmonitor die in de zomer van 2005 werd uitgevoerd, gaf aan dat de controle op de sociale uitkeringen wordt beschouwd als van (groot) maatschappelijk belang: 89% van de ondervraagden gaf dat aan. 86% vond dat controle meer prioriteit moest krijgen.

Onderstaand wordt achtereenvolgens ingegaan op de aanpak van de handhaving in het kader van de werknemersverzekeringen, de volksverzekeringen en in internationaal verband.

4.2. De werknemersverzekeringen

Het wettelijk kader

Het handhavingsbeleid voor de werknemersverzekeringen richt zich op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO/WIA, WAZ, Wajong), de Ziektewet (ZW), de Werkloosheidswet (WW) en de Toeslagenwet. De regelingen leggen de taken van de uitvoeringsinstantie UWV vast en de rechten en verplichtingen van uitkeringsgerechtigden

Overtredingen door cliënten kunnen globaal worden ingedeeld in drie categorieën:

- Het niet of onvoldoende meewerken aan het voorkómen van een uitkering of aan re-integratie (verwijtbare werkloosheid, niet aanvaarden van passende arbeid, niet deelnemen aan een aangeboden re-integratieproject, overtreding van de sollicitatieplicht, geen inschrijving als werkzoekende);
- Niet-naleving van de verplichting om (tijdig) alle informatie te melden die relevant is voor de aanspraak op een uitkering of de hoogte daarvan.

¹ TK 2003 – 2004, 29 529, nr. 3, p. 70 - 71

Het gaat bijvoorbeeld om het al dan niet kunnen verrichten van arbeid of opgave van inkomsten uit arbeid en melding van het voeren van een gezamenlijke huishouding (de Toeslagenwet);

- Niet of onvoldoende meewerken aan een controle of onderzoek door het UWV (niet verschijnen, niet overleggen van gevraagde documenten).

Het huidige handhavingsbeleid

In het activerende arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid worden verschillende instrumenten ingezet. Het gaat om verplichtingen, financiële prikkels en sancties. Uitkeringsgerechtigden worden geactiveerd door ze intensief te begeleiden. Er worden regelmatig intensieve gesprekken gevoerd en afspraken met hen gemaakt over re-integratie. Er wordt bijgehouden of zij deze afspraken nakomen (monitor). Een dergelijke monitoring is overigens vooral effectief in samenhang met een goed werkend sanctiebeleid.

Bij de Centrale organisatie werk en inkomen (de CWI) maakt handhaving een integraal deel uit van de dienstverlening. De organisatie levert als partner in de keten van werk en inkomen de gegevens voor de uitkeringsbeoordeling aan gemeenten en het UWV. De CWI stelt ketenpartners in staat actie te ondernemen in geval van onregelmatigheden in informatieverstrekking en gedrag door de cliënt. De CWI zorgt voor overdracht van uitkeringsaanvragen, re-integratieadviezen en kennisgevingen van verwijtbaar gedrag. In het kader van het SUWI-ketenprogramma (zie hoofdstuk 6) hebben de CWI en het UWV in diverse pilots geëxperimenteerd met risicosturing en identiteitscontrole. Zo is met de Toets Nalevingbereidheid door het UWV met de CWI op diverse locaties (Alphen aan den Rijn en Amsterdam Nieuw West) projectmatig gewerkt. Op het gebied van identiteitscontrole is op negen CWI-lokaties een proef gedraaid met (MRZ-) scanapparatuur om de technisch aspecten hiervan te beoordelen. Overwogen is om de MRZ-scanner structureel in te zetten bij de opsporing van fraude bij de uitkeringsintake. Het Algemeen Ketenoverleg (AKO) heeft geadviseerd dit niet te doen omdat is gebleken dat de opbrengsten niet opwegen tegen de kosten. Gelet hierop zal worden onderzocht welke andere mogelijkheden er zijn om werkgevers ertoe over te halen eenvoudig toepasbare hulpmiddelen in te zetten bij de verificatie van de identiteitsgegevens.

Daarbij zijn voor de duur van de projecten afspraken gemaakt hoe opsporingsbevoegd personeel van UWV ondersteunt bij de CWI als achtervang in geval van het aantreffen van valse documenten. Het baliepersoneel van de CWI wordt opgeleid in documentherkenning.

Bij het UWV staat preventie centraal. Zo geeft het UWV trainingen fraudealertheid en documentherkenning voor eigen medewerkers en ketenpartners, hanteert het een protocol fraudebestendige processen, toetst het nieuwe wet- en regelgeving op handhaafbaarheid en zijn er risicoprofielen voor uitvoerende medewerkers in de frontoffice. Daarnaast doet het UWV intensief aan voorlichting over rechten en plichten in brochures, tijdschriften en op de eigen website.

Door risicoanalyses uit te voeren is het mogelijk fraude snel te signaleren en gericht controles uit te voeren. Dit vergroot de pakkans en heeft zowel repressief als preventief effect. Er kan immers snel worden opgespoord zodat de schadelast beperkt blijft. Als het gaat om fysieke controles begint het risicogestuurde (en dus niet signaalgestuurde) instrument van het UWV zijn vruchten af te werpen.

Het UWV heeft de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de IWI (Inspectie Werk en Inkomen) voor een verbetering van de werkwijze in grote lijnen overgenomen. Zo is er beleidsinformatie over recidive bij fraude en regelovertreding beschikbaar, heeft het UWV een monitor opgesteld voor de pak- en sanctiekans en legt het verantwoording af over de financiële risico's bij misbruik en oneigenlijk gebruik. De komende tijd zal het UWV de handhaving nog verder borgen in de organisatie. Prestatie-indicatoren zoals 'bekendheid van regels en plichten' scoren aanzienlijk beter. De aanpak van fraude met sofi-nummers en identiteitsfraude is verbeterd en het aantal processen-verbaal voldoet aan de afspraken in het Handhavingsarrangement 2004 (zie hoofdstuk 6).

Onderzoek naar de mate waarin de verplichtingen worden nageleefd is nog in ontwikkeling. Het meest recente inzicht is afkomstig uit het in opdracht van het ministerie van SZW uitgevoerde Periodiek onderzoek naar regelovertreding in de sociale zekerheid 2004. In dit onderzoek is een speciale wijze van bevraging van bijstandsccliënten gebruikt om de werkelijke omvang van de verschillende vormen van niet-naleving van verplichtingen in beeld te brengen. De gehanteerde methode is speciaal ontwikkeld om met grotere betrouwbaarheid uitspraken toe doen over zaken waarover een deel van de respondenten het moeilijk vindt om openheid van zaken te geven. Uit het onderzoek blijkt dat volgens eigen opgave 6% van de arbeidsongeschikten en 11% van de werklozen wel eens zwart werkt naast de uitkering. 12% van de werklozen wijst wel eens passend werk af en 25% solliciteert wel eens minder dan van hen wordt verwacht. 12% van de arbeidsongeschikten is in staat meer te werken zonder dat hij of zij dit aan het UWV heeft gemeld. In vrijwel alle gevallen is de naleving van de verplichtingen significant verbeterd ten opzichte van het in 2000 gemeten gedrag.

Nieuw beleid

- Het beoordelen van nieuwe wet en regelgeving op handhaafbaarheid is staand beleid bij het ministerie van SZW. In het kader van de uitvoeringstoets wordt hierover ook het oordeel gevraagd van de ZBO's. Daarnaast zal in de komende jaren worden ingezet op monitoring van handhaafbaarheid in de praktijk, ná invoering van nieuwe regelgeving.
- In het Vervolgactieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving 2006 – 2007 is aangekondigd dat de mogelijkheden worden onderzocht voor uniformering van de regelgeving over sancties in de sociale verzekeringen in een nieuw maatregelenbesluit dat zowel op de werknemersverzekeringen van toepassing moet zijn als op de volksverzekeringen. Verwacht wordt dat een uniform en transparant stelsel van sancties ook een preventief effect zal hebben.
- In de SZW-begroting zijn voor de werknemersverzekeringen op het terrein van de handhaving prestatie-indicatoren opgenomen die zijn ontleend aan het POROSZ-onderzoek. Aan de hand van een methodenstudie waarin de POROSZ-methode van randomized response wordt vergeleken met alternatieven voor de meting van nalevingsniveau's in de sociale zekerheid zal worden nagegaan in welke gevallen informatieverwerving via randomized response de voorkeur verdient en in welke gevallen kan worden volstaan met eenvoudiger vormen van bevraging of gebruik van uitvoeringsgegevens. Een en ander kan leiden tot een andere invulling van de indicatoren en kengetallen in de begroting.

Als de in de begroting op te nemen indicatoren en kengetallen vaststaan, zal als volgende stap een relatie worden gelegd met de wijze waarop de SUWI-instanties jaarlijks verantwoording afleggen. Gestreefd wordt naar een sluitend systeem van kritische succesfactoren, prestatie-indicatoren en beleidsinformatie waardoor de verantwoordingsdocumenten aan inhoud winnen.

- Eén van de prestatie-indicatoren voor het UWV en de SVB is de bekendheid van rechten en plichten. Deze worden in het vervolg jaarlijks gemeten door middel van een enquête onder cliënten.
- Het UWV gebruikt klant- en risicoprofielen om gerichte interventies te plegen afgestemd op het individuele profiel van de klant. Een voorbeeld is de toets op nalevingsbereidheid uit het ANKER-model (Analyse van Kansen en Risico's waarmee kenmerken van cliënten geanalyseerd kunnen worden voor de inzet van re-integratie-instrumenten op maat). Deze aanpak is betrekkelijk nieuw. Het is nodig ketenbreed onderzoek te verrichten naar de werking van klantprofielen en het effect van interventies. Het uitgangspunt daarbij is de veronderstelling dat meer gerichte controles onder risicogroepen een preventieve werking hebben
- Er komt een interne stimuleringsregeling bij het UWV voor trainingen in het gebruik van het ANKER-model. Deze trainingen zijn bedoeld voor reïntegratiecoaches, klantadviseurs en mentoren die in de praktijk te maken krijgen met klantgericht handhaven en het opstellen van risicoprofielen. Een ander belangrijk aspect is het leren aanspreken van cliënten op hun gedrag en het hanteren van conflicterende stijlen van bejegening.
- De CWI introduceert de zogenaamde poortwachterstoets. Daarbij informeert de CWI systematisch het UWV indien uitkeringsgerechtigden bij hun terugkeer op de arbeidsmarkt verwijtbaar gedrag vertonen. Het UWV beoordeelt of sancties noodzakelijk zijn en legt deze ten uitvoer. De medewerkers van het CWI worden voor deze poortwachtertoets gecertificeerd.
- Het UWV verricht jaarlijks meer dan 200.000 controles. Vaak zijn cliënten hiervan niet op de hoogte. Voor de verhoging van de controlebeleving zal het UWV alle gecontroleerden in de toekomst een bericht sturen over de uitgevoerde controle en de resultaten.

4.3. De volksverzekeringen

Het wettelijk kader

Het handhavingsbeleid voor de volksverzekeringen richt zich op de Algemene ouderdomswet (AOW), de Nabestaandenwet (Anw) en de Kinderbijslagwet (AKW). De regelingen leggen de taken van de uitvoeringsinstantie SVB vast en de rechten en verplichtingen van de uitkeringsgerechtigden. Omdat de aanspraken van cliënten in twee van de drie wetten grotendeels kunnen worden ontleend aan de gemeentelijke basisadministratie is het risico van fraude beperkt. Overtredingen door cliënten vallen vooral onder de noemer van niet-naleving van de verplichting om (tijdig) alle informatie te melden die relevant is voor de aanspraak op een uitkering of de hoogte daarvan. Bij de AOW en de Anw betreft dat het melden van het gaan voeren van een gezamenlijke huishouding en (partner)inkomsten. Voor de AKW is dat met name de opgave van inkomsten uit arbeid van kinderen van 16 en 17 jaar.

Het huidige handhavingsbeleid

Om de AOW en de Nabestaandenwet (Anw) beter te kunnen handhaven geeft de Sociale Verzekeringsbank (SVB) in tijdschriften, brieven en op de website voorlichting over regelgeving en plichten die mensen hebben. Structureel monitort ze de fraudealertheid binnen de organisatie en jaarlijks kwantificeert ze de risico's van misbruik. Via gegevensuitwisseling, gerichte en steekproefsgewijze controles tracht de SVB de naleving van verplichtingen te waarborgen. De SVB participeert tevens in de interventiestructuur.

Nieuw beleid

De eerste vijf punten die zijn genoemd als nieuw beleid voor de werknemersverzekeringen zijn ook relevant voor de volksverzekeringen. De SVB gaat na hoe naleving nog beter kan worden en hoe ze dit kan operationaliseren. Handhaving is nadrukkelijk onderdeel van het totale dienstverleningsconcept. Naast het monitoren van de effecten van de voorlichting over rechten en plichten is voor 2007 ingezet op verbetering van de dienstverlening volgens een masterplan klantcommunicatie: er komen bijvoorbeeld meer klantcontactmomenten om mensen te wijzen op hun rechten en plichten (zie hoofdstuk 7, punt 1).

4.4. De Wet Beperking export uitkeringen (Beu)

Het wettelijk kader

De Wet Beu regelt dat uitkeringen alleen kunnen worden genoten in landen buiten de Europese Ruimte als met die landen een verdrag is gesloten. In dat verdrag moet zijn vastgelegd dat controle op de naleving van de uitkeringsvoorwaarden in dat land mogelijk is op dezelfde voet als bij in Nederland woonachtige uitkeringsgerechtigden. Op dit moment zijn met 51 landen dergelijke verdragen getekend. Met negen andere landen wordt nog gesproken over het sluiten van een verdrag.

Het huidige handhavingsbeleid

De uitvoeringsinstellingen hebben inmiddels met 21 landen afspraken gemaakt over handhaving. Om deze afspraken te kunnen uitvoeren heeft de SVB een standaard controle- en verificatiemethode opgesteld die alle betrokken landen kunnen hanteren. De recente evaluatie van de Wet Beu maakt duidelijk dat flinke vooruitgang is geboekt:

- het verstrekken van niet-rechtmatige uitkeringen neemt af;
- de uitkeringsgerechtigden accepteren de striktere controleregels en werken mee aan de naleving daarvan;
- buitenlandse instanties leven verplichtingen in de sfeer van controle en verificatie beter na als die concreet in een verdrag zijn vastgelegd;
- UWV en SVB hebben 'handhaving buitenland' in hun uitvoeringspraktijk een prominente plek gegeven.

De uitvoeringsinstellingen hebben zowel in de preventieve als in de repressieve kant geïnvesteerd, maar er zijn nog altijd verbeteringen mogelijk en nodig ten aanzien van de onderzoeken naar de mate waarin aan de verplichtingen is voldaan.

Nieuw beleid

In de komende periode wordt voortgegaan met gericht opsporen van uitkeringsfraude in de verdragslanden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een systematische risicoselectie en dossieronderzoek. Dat zal naar verwachting leiden tot hogere fraudescores.

De volgende maatregelen worden getroffen ten einde overtredingen tegen te gaan in verband met (niet-gemeld) samenwonen en in verband met andere inkomsten dan de uitkering.

- In de Internationale Nieuwsbrief van de SVB wordt extra aandacht gegeven aan samenwonen en de consequenties voor de volksverzekeringen. Deze wordt toegezonden aan klanten die in het buitenland wonen.
- De SVB vraagt jaarlijks van haar in het buitenland wonende klanten een zogenoemd levensbewijs (bewijs van in leven zijn). Zo probeert de SVB controle uit te oefenen op het in leven zijn, burgerlijke staat, leefvorm en gezinssamenstelling van wie in het buitenland woont. De SVB overweegt op een aantal punten aanpassingen. Zo wordt gedacht aan het controleren van de leefvorm los van het levensbewijs, omdat het levensbewijs en de autoriteit die het bewijs afgeeft zich niet goed lenen voor controle op de feitelijke leefsituatie.
- Waar mogelijk worden internationaal gegevens uitgewisseld met de plaatselijke autoriteiten.
- Aan klanten in het buitenland wordt machtiging gevraagd om verificaties bij de fiscale autoriteiten ter plaatse mogelijk te maken.

Hoofdstuk 5 Activerende bijstandsverlening

5.1. Wat beoogt de regelgeving

Bijstandsverlening door gemeenten is het sluitstuk van de inkomensondersteuning die de overheid biedt aan personen die niet zelf in een inkomen kunnen voorzien. Net zoals dat het geval is bij de werknemersverzekeringen is een actief beleid gericht op het aanvaarden van werk door de bijstandsgerechtigden de directe pendant van de geboden financiële ondersteuning. Met ingang van het jaar 2004 is de nieuwe Wet Werk en Bijstand in werking getreden. Deze regelt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de rijksoverheid en gemeenten alsmede de rechten en verplichtingen van de aanvragers en ontvangers van bijstand. Gemeenten hebben een grote mate van beleidsvrijheid bij de invulling en uitvoering van hun verantwoordelijkheden. Het met de WWB geïntroduceerde verdeelmodel stimuleert gemeenten om

- te voorkomen dat mensen ten onrechte in aanmerking worden gebracht voor inkomensondersteuning;
- bij het ontbreken van voldoende inkomen mensen ondersteuning te bieden tot het sociale minimum;
- te bevorderen dat personen die bijstand ontvangen zo spoedig mogelijk weer in hun eigen inkomen gaan voorzien, bij voorkeur door de aanvaarding van werk.

Vooruitlopend op en parallel aan de invoering van de WWB heeft het ministerie van SZW door middel van de Tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven gemeenten in staat gesteld om een effectief en op de nieuwe verantwoordelijkheden toegesneden handhavingsbeleid te ontwikkelen en te implementeren. Meer dan 300 gemeenten hebben van dit aanbod gebruik gemaakt. Doel van hoogwaardige handhaving is om de spontane nalevingsbereidheid van de bijstandsccliënten te vergroten door

- vroegtijdig informeren van de cliënt over rechten, verplichtingen en procedures;
- optimaliseren van de dienstverlening;
- controleren op maat;
- daadwerkelijk sanctioneren in geval van overtredingen.

De Stimuleringsregeling controle en opsporing bood tegelijkertijd de mogelijkheid om te komen tot een betere samenwerking bij de controle van bijstandsgerechtigden en de vroegtijdige opsporing van fraude. Van deze regeling hebben 163 gemeenten gebruik gemaakt.

5.2. Het huidige handhavingsbeleid

De WWB bevat vergeleken met de Algemene bijstandswet slechts een beperkt aantal voorschriften over de invulling van het handhavingsbeleid door gemeenten. Artikel 8a van de wet verplicht de gemeenten slechts om hun handhavingsbeleid vast te leggen in een handhavings- of afstemmingsverordening. De verplichting tot terugvordering bij fraude is omgezet in een bevoegdheid. Het opleggen van een boete of maatregel in geval van het niet-naleving van verplichtingen is vervangen door de mogelijkheid om de uitkering te verlagen. De opbrengsten van een dergelijke maatregel vallen toe aan de gemeente. In het jaar voorafgaand aan de invoering van de WWB werden ca. 41.500 fraudegevallen geconstateerd die leidden tot een sanctie. Uit het POROSZ-onderzoek 2004 (zie hoofdstuk 4) blijkt dat volgens eigen opgave circa 30% van de bijstandsgerechtigden niet altijd de verplichting naleeft dat zij inkomsten moeten opgeven; 13% verricht wel eens zwart werk; 12% van de respondenten wijst wel eens passend werk af.

De evaluatie van de Tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven en de evaluatie van de WWB laten zien dat beide regelingen goed op elkaar aansluiten. Door de introductie van het concept hoogwaardig handhaven neemt bij sociale diensten de alertheid op regel-overtreding toe. Sinds de introductie van het concept Hoogwaardig Handhaven is de grootste vooruitgang geboekt op het punt van het informeren van cliënten en bij de controle op maat. Op ruime schaal zijn signaal- en risicosturing geïntroduceerd met nieuwe instrumenten zoals de fraudescorekaart. Huisbezoek is inmiddels een geaccepteerd controlemiddel. Op andere onderdelen van hoogwaardig handhaven (optimalisering dienstverlening, controle arbeidsplicht en vermogen, daadwerkelijk sanctioneren) is nog verbetering mogelijk.

5.3. Nieuw beleid

De conclusie die kan worden verbonden aan de evaluatie van de tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven is dat gemeenten goede voortgang hebben geboekt met de invulling van hun handhavingsbeleid, maar dat ook in de komende periode nog een aanzienlijke slag kan worden gemaakt. Het ministerie van SZW wil gemeenten daarbij ook in de komende periode nog (beperkt) ondersteuning bieden. De inzet is daarbij gericht op (1) het borgen van de implementatie van de in de voorgaande periode ontwikkelde methodiek van Hoogwaardig Handhaven, (2) de intensivering van de gemeentelijke aanpak van bijstandsgerechtigden die zwart werken en (3) het ondersteunen van vernieuwende gemeentelijke initiatieven om bijstandsontvangers die betrapt worden op zwart werk te begeleiden naar regulier werk en om jongeren uit het illegale circuit te houden. Deze ondersteuning laat uiteraard de primaire verantwoordelijkheid van gemeenten op dit terrein onverlet.

De volgende maatregelen zullen worden ingezet:

- *Het borgen van de implementatie van Hoogwaardig Handhaven*

Bij het borgen van de implementatie van “Hoogwaardig Handhaven” gaat het enerzijds om de landelijke uitrol van de reeds ontwikkelde instrumenten en methodieken en anderzijds om het doorontwikkelen van instrumenten met het oog op een effectiever handhaving.

Bij het doorontwikkelen van het instrumentarium gaat het om het benoemen van meetbare prestatie-indicatoren voor intern gemeentelijk gebruik en om het ontwikkelen van een benchmark handhaving, het inpassen van handhaving in de gemeentelijke datahuishouding en het inbouwen van risicosturing in de bedrijfsvoering.

De reeds bestaande Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding worden als tussenschakel gebruikt om op regionaal niveau kennis en expertise te bundelen op het terrein van hoogwaardig handhaven. Deze kennis wordt via een accountfunctie aangeboden aan de gemeenten in het betreffende gebied. Met name de kleine en middelgrote gemeenten profiteren van deze extra functie van de coördinatiepunten. Zij hebben vaak minder capaciteit om handhavingsinstrumenten af te stemmen op de lokale behoefte en om gemeentelijke handhavingsplannen te ontwikkelen.

Om voorbedoelde accountfunctie vorm te geven is de pilot ‘De Verbindende Schakels’, die tot doelstelling heeft het bestaande beter te verbinden, (succesvol) uitgevoerd.

Het accent ligt op analysegestuurde handhaving (ontsluiten gemeentelijke informatiebronnen tbv. strategische- en risicoanalyses), inventarisatie naar de versterking van de informatiepositie (welke informatie- en ondersteuningsbehoefte bestaat er met betrekking tot het concept Hoogwaardig Handhaven) en eenduidige communicatie naar de klant. Op basis van de resultaten van de pilot vindt een landelijke uitrol plaats, na de zomer.

- *Het intensiveren van de aanpak van zwart werk door bijstandsgerechtigden*
Het effectief en preventief aanpakken van zwart werk door bijstandsgerechtigden verdient uit een oogpunt van het behoud van het draagvlak voor deze voorziening een hoge prioriteit. Het signaleren en opsporen van zwart werk kan bijvoorbeeld worden verbeterd door:
 - het uitkeringsbestand systematisch te screenen op risico's van zwart werk aan de hand van risicoprofielen;
 - nauwer samen te werken met de politie en afspraken te maken over de uitwisseling van gegevens. De politie komt bij verhoor vaak aan de weet of een verdachte een uitkering of inkomsten heeft.
 - steekproefsgewijs na te gaan of cliënten zwart werken bij voorbeeld door plaatsen te controleren waar werkenden zich verzamelen.

Met het oog op deze intensivering van de controle en de opsporing van zwart werken alsmede het bestendigen van het staande beleid waaronder het deelnemen aan interventieteams en het afleggen van huisbezoeken worden er opnieuw tijdelijk middelen voor controle en opsporing beschikbaar gesteld aan die gemeenten die thans hiervoor een subsidie ontvangen. Deze middelen zullen in fases beschikbaar worden gesteld.

- *Het omzetten van zwart werk in reguliere werkgelegenheid*
Het is niet voldoende om de opsporing van zwart werk te intensiveren en de betrokken bijstandsccliënten te sanctioneren als het resultaat uiteindelijk is dat zij aangewezen blijven op een bijstandsuitkering. Met een aantal pilots op lokaal niveau zal worden nagegaan of het mogelijk is geconstateerd grijs of zwart werk om te zetten in regulier werk door de betrokken werkgevers daarbij actieve begeleiding te geven of door de betrokken cliënten actief te bemiddelen naar een reguliere baan met vergelijkbare kenmerken. Ook het begeleiden van jongeren die niet (langer) voor een uitkering in aanmerking komen verdient in dit verband aandacht. Voorkomen moet worden dat zij intreden in het illegale circuit en zwart werk gaan verrichten. Van groot belang is dat de inzichten over de beste werkwijze in dit verband actief naar andere gemeenten worden gecommuniceerd.

Hoofdstuk 6 Subsidies

6.1. *Het eigen karakter van subsidieregelingen*

Met subsidies stimuleert het ministerie van SZW activiteiten van derden op de verschillende beleidsterreinen van SZW die voor (de ontwikkeling van) het beleid van belang worden geacht maar die zonder subsidie onvoldoende van de grond zouden komen. Een belangrijk deel van de subsidies wordt verstrekt op grond van subsidieregelingen waarop de Kaderwet SZW-subsidies van toepassing is. Daarnaast zijn er enkele subsidieregelingen ter uitvoering van de Nederlandse programma's in het kader van het Europees Sociaal Fonds.

6.2. *Het huidige handhavingsbeleid*

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

Het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies heeft te maken met de juistheid en de volledigheid van de door de subsidieaanvrager verstrekte gegevens. Onjuiste of onvolledige informatie kan bijvoorbeeld leiden tot:

- Subsidieverlening ten onrechte dan wel subsidieverlening voor te hoge bedragen;
- Subsidievaststelling voor te hoge bedragen;
- Betaling van te hoge bedragen bij bevoorschotting en afrekening.

Een belangrijk deel van de subsidieregelingen van SZW wordt uitgevoerd door het Agentschap SZW. Het M&O-beleid van het Agentschap SZW omvat zowel preventie, als controle en afdoening van geconstateerde onregelmatigheden. In de sfeer van preventie gaat het om uitgebreide voorlichting aan en communicatie met (potentiële) aanvragers, uitvoerders en projectaccountants, het geven van begeleiding en het verhelpen van onduidelijkheden in de regelgeving. Ook de wijze waarop de controlefunctie is ingericht heeft preventie als belangrijk doel.

De controlefunctie is zodanig ingericht dat controle-uitkomsten tijdige bijsturing en aanpassing mogelijk maken. In dat kader is op drie niveaus sprake van aanvraagcontrole, tussentijdse controle en controle op de einddeclaratie. Op het eerste niveau dient de aanvrager vroegtijdig een projectaccountant in te schakelen, die preventieve en interim-werkzaamheden moet verrichten en de einddeclaratie moet controleren. Op het tweede niveau beoordelen consultants van het agentschap aanvragen, tussentijdse rapportages en einddeclaraties en leggen daarbij projectbezoeken af. En op het derde niveau voert het agentschap tussentijdse controles uit en controles na afloop van de gesubsidieerde activiteiten.

In de sfeer van afdoening kan het agentschap naar aanleiding van de controle-uitkomsten besluiten om aanvragen geheel of gedeeltelijk af te wijzen en/of aanvullende voorwaarden te stellen. Ook kan het agentschap de subsidieverlening tussentijds heroverwegen en kan het bij afloop de gedeclareerde subsidie geheel of gedeeltelijk weigeren. Teveel uitbetaalde voorschotten worden teruggevorderd. In uitzonderlijke gevallen doet het ministerie SZW bij vermoedens van strafbare feiten aangifte.

Wanneer de subsidievoorwaarden niet zijn nageleefd blijkt over het algemeen sprake van niet-weten en niet-kunnen. Vooral subsidieregelingen waarbij de verantwoording moet geschieden op werkelijk gemaakte kosten zijn uitvoeringstechnisch gecompliceerd en tijdrovend (uren-administraties, loonbekeningen, facturen en andere bewijsstukken). Ook subsidies met terugwerkende kracht kunnen een nalevingsrisico opleveren omdat intensieve begeleiding bij de opzet van een niet kon plaatsvinden.

6.3. Nieuw beleid

Het is van groot belang al bij het ontwerp van nieuwe subsidieregelingen rekening te houden met verminderen van het risico op overtreding van de voorschriften door de aanvragers van subsidie en de uitvoerders van projecten.

- Gegeven de problemen met subsidies die verantwoord moeten worden op basis van werkelijke kosten, zal waar mogelijk worden gekozen voor outputsubsidies op lumpsum basis. In het geval van subsidieregelingen voor de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds in Nederland is dat uiteraard alleen mogelijk voor zover de Europese verordeningen dat toelaten.
- Bij nieuwe subsidieregelingen zal waar mogelijk ook al tevoren worden aangegeven met welk deel het subsidiebedrag wordt gekort als bepaalde subsidievoorwaarden niet worden nageleefd.
- In de sfeer van preventie en controle zullen de mogelijkheden van nieuwe ICT-toepassingen optimaal worden benut.
- Voor medewerkers van SZW die betrokken zijn bij subsidieverlening is al een cursus subsidiebeheer beschikbaar. In aanvulling daarop wordt ook een cursus fraude-alertheid ontwikkeld.
- Bij het ontwerp van nieuwe subsidieregelingen wordt zeer kritisch gekeken naar de uitvoerbaarheid in de praktijk en het vermijden van risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik (subsiëring met terugwerkende kracht, inkomensderving door deelnemers, gebruik van de accountantsverklaring, etc.).

Hoofdstuk 7 Communicatie, samenwerking, informatie-uitwisseling en internationale aanpak

In de voorgaande hoofdstukken is aandacht gegeven aan de maatregelen die per beleidsterrein worden getroffen om te komen tot een intensivering van het handhavingsbeleid van de ministerie van SZW, de SUWI-instanties en de gemeenten. In dit hoofdstuk zijn de maatregelen aan de orde die de afzonderlijke beleidsterreinen overstijgen. Het gaat dan om zaken als het ontwikkelen van een nieuwe communicatiestrategie, het versterken van de samenwerking tussen de uitvoerende diensten en instanties en het beter benutten van de mogelijkheden voor het uitwisselen van informatie en het gebruik maken van nieuwe gedigitaliseerde gegevensbestanden.

7.1. Externe communicatie

Communicatie en voorlichting kunnen beter worden ingezet als preventief instrument voor handhaving dan nu gebeurt. Ze spelen een belangrijke rol bij bewustwording, het vergroten van kennis én van de – beleefde - pakkans. Aan het benutten van de mogelijkheden van communicatie wordt invulling gegeven door het ontwikkelen van een communicatiestrategie. Deze strategie bestaat uit een bewustwordingscampagne, uit ondersteuning bij communicatie in de keten alsook door sociale partners en uit een communicatieaanpak gericht op afzonderlijke wetten, maatregelen en doelgroepen. Primair wordt ingezet op voorlichten over, overtuigen van de noodzaak tot en het faciliteren van naleving. Maar als burgers en bedrijven, ondanks goede voorlichting toch regels overtreden, dan kunnen en zullen ze worden aangepakt.

De op te stellen overkoepelende communicatiestrategie voor handhaving bestaat uit drie delen:

- een bewustwordingscampagne vanuit het ministerie van SZW, met aandacht voor fraude;
- het faciliteren van effectieve communicatie door ketenpartners;
- een communicatiestrategie, uitgewerkt in deelplannen per wet/maatregel en voor verschillende doelgroepen.

Bewustwordingscampagne

De bewustwordingscampagne heeft tot doel om wet- en regelgeving positief te positioneren. Wetgeving is niet bedoeld om mensen dwars te zitten, maar om collectieve verworvenheden te beschermen. De campagne moet aansporen om zorgvuldig om te gaan met deze verworvenheden. De campagne moet verder laten zien waar informatie over rechten en plichten in het sociale domein te vinden is, bijvoorbeeld rondom uitkeringen, aan het werk helpen van mensen en het bevorderen van een veilige en gezonde werkomgeving.

Het initiëren van een dergelijke campagne is bij uitstek een taak van het ministerie van SZW, als systeemverantwoordelijke (waarmee overigens niet gezegd is dat SZW ook nadrukkelijk als afzender aanwezig moet zijn). Alle organisaties zullen daarnaast dus bijdragen leveren vanuit hun eigen perspectief. Onder het overkoepelende thema kunnen andere organisaties verder ingaan op de voorlichting over specifieke rechten en plichten (waar het accent wordt gelegd, hangt af van de regeling en de doelgroep). Door ‘duidelijkheid’ over de regels als invalshoek te kiezen, kunnen de uitvoeringsinstanties en andere handhavingspartners een verbinding leggen tussen de gewenste klantvriendelijkheid (we doen er alles aan u voor te lichten en het mogelijk te maken de regels te kennen en na te leven) en rechtmatigheid (weet wat uw rechten en uw plichten zijn en dat daarop wordt gehandhaafd).

Onderdeel van de boodschap is, dat er binnen de strenge handhavende kaders steeds aandacht blijft voor de menselijke maat. Strengheid en empathie kunnen zo hand in hand gaan. De campagne moet verder duidelijk maken wat de gevolgen zijn als regels worden overtreden.

Faciliteren ketenpartners

Veel regels blijken te worden overtreden zonder dat mensen dat beseffen. Door slim te communiceren kan dit gebrek aan kennis worden teruggedrongen. SZW heeft de taak voor te lichten over wet- en regelgeving, maar zal niet altijd de meest geloofwaardige of effectieve afzender zijn. Uitvoerende organisaties staan veel dicht bij de doelgroep en kunnen beter ingaan op diens specifieke situatie. Belangrijke punten van aandacht hierbij zijn de timing en de inhoud van de communicatie.

De communicatiemiddelen (tekst en vorm) van de ketenpartners zullen nog eens tegen het licht worden gehouden. Er zal nader worden nagegaan wat de momenten zijn waarop mensen specifieke informatie over rechten en plichten tot zich nemen (bijvoorbeeld: zolang iemand geen kinderen vanaf 15 jaar heeft, zal informatie over bijverdienen van kinderen niet beklijven). Mogelijk is ook een keuze voor andere dan de nu gebruikte media relevant. In gesprek met de partners zal worden nagegaan op welke manier het verhogen van de effectiviteit van de communicatie tot stand kan komen.

De uitkomsten van de meting van de kennis over rechten en plichten en andere klantonderzoeken door het UWV, zullen mogelijk aanleiding geven tot het starten van korte, gerichte campagnes, bijvoorbeeld onder jongeren. Dit kan gaan over onbekendheid met en het niet gebruik maken van rechten. Ook voorlichting over plichten, zoals het moeten melden van vakanties, zal hiervan deel uitmaken. Deze campagnes zullen uiteraard worden afgestemd met de overkoepelende bewustwordingscampagne.

Ook de SVB zal voorlichtingsactiviteiten in gang zetten ten einde de nalevingsbereidheid en de daadwerkelijke naleving van de belangrijkste verplichtingen binnen de AOW, ANW en de AKW te verbeteren.

- Verbeteren van de dienstverlening volgens een masterplan klantcommunicatie
De SVB heeft in 2005 een masterplan klantcommunicatie opgesteld dat onder andere voorziet in aanbevelingen om te komen tot meer klantcontactmomenten om op de juiste momenten en gericht op de relevante klantgroepen te wijzen op rechten en plichten. In 2006 verricht de SVB nader onderzoek naar de in het masterplan gedane aanbevelingen op dit gebied. In 2007 en volgende jaren moet dit leiden tot concrete intensiveringen.

- Effecten monitoren door bekendheid van rechten, plichten en de naleving te meten
In 2005 heeft de SVB voor het eerst onderzocht of haar klanten weten dat ze relevante wijzigingen in hun persoonlijke omstandigheden moeten melden. De SVB zal dit onderzoek jaarlijks herhalen om de effecten vast te stellen van de maatregelen tot verbetering van de bekendheid met de plichten.

Communicatie gekoppeld aan beleidsdoelen

Op dit moment wordt vrijwel niet over handhaving gecommuniceerd vanuit een gemeenschappelijk beeld van wat handhaving betekent voor de samenleving. Communicatie gaat meestal over afzonderlijke wetten en de handhaving daarvan gebeurt door een flink aantal verschillende partijen vanuit verschillende perspectieven.

Om de effectiviteit van de communicatie te vergroten is het zinvol een algemene strategie te maken waarin alle organisaties zich kunnen vinden en deze uit te werken in deelplannen per wet of maatregel en doelgroep. Per keer zal moeten worden nagegaan wat de bestaande manier van handhaven is en of en zo ja hoe communicatie daarin een rol kan spelen. Daarbij zijn richtinggevend de beleidsdoelen die worden nagestreefd en de redenen waarom een wet of regel niet wordt nageleefd.

7.2 Eenduidig Toezicht

Eenduidig Toezicht kiest voor vernieuwing van het toezicht en herschikking van de organisatie die daarbij hoort. De nieuwe aanpak stelt de bedrijven en instellingen waarop toezicht is centraal en werkt van daaruit naar minder toezichtlast, en beter en duidelijker toezicht. Bedrijven en instellingen krijgen dus te maken met toezicht vanuit één aanspreekpunt dat op één – voorspelbare – manier het toezicht organiseert alsof er één rijkstoezichthouder is die op één manier gegevens verzamelt.

Het project Eenduidig Toezicht voegt aan lopende trajecten een nieuwe bouwsteen toe, aangespoord door de motie-Aptroot² en het 19-puntenplan dat het CDA tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen heeft ingebracht.

Uitgangspunt zijn de volgende overwegingen. Wie wetten en regels stelt of vergunningen afgeeft, doet dat om de samenleving zekerheid en bescherming te bieden. Burgers en bedrijven en instellingen moeten erop kunnen vertrouwen dat de verplichtingen worden nageleefd en dat risico's worden beheerst. Daarbij hoort ook toezicht en handhaven als het niet goed gaat.

De kernvraag is dan ook niet of er toezicht nodig is. De kernvraag is hoe het toezicht goed te organiseren zodat er sprake is van merkbaar minder toezichtlast, betere resultaten en duidelijkheid voor bedrijven en instellingen.

Het project Eenduidig toezicht maakt onderdeel uit van integraal kabinetsbeleid en is afgestemd met de andere parallel lopende trajecten gericht op de vermindering van regeldruk en bureaucratie zoals Vermindering Administratieve Lasten, Vereenvoudiging Vergunningen en Modernisering Regelgeving, Strijdige Regels. Deze trajecten hebben elk hun eigen aanpak en planning, maar worden door de aansturing door het kabinet en de Taskforce Eenduidig Toezicht met elkaar verbonden. Dat geldt ook voor andere trajecten waar eigen ontwikkelingen plaatsvinden zoals de ontwikkelingen op de terreinen van het interbestuurlijk toezicht, het toezicht op markten (markttoezicht) en het toezicht op banken en verzekeraars (financieel toezicht).

Het kabinet neemt zijn verantwoordelijkheid in het besef dat daarnaast nog andere toezichthouders, zoals gemeenten provincies, politie, etc.) toezichtlast veroorzaken. Bij het inventariseren van de toezichtlast zal per domein naar voren komen welke andere toezichthouders in welke mate last veroorzaken. Op basis daarvan zullen die andere toezichthouders, in het bijzonder gemeenten, zeer nauw en niet vrijblijvend betrokken worden om de last per domein gezamenlijk aan te pakken.

Bredere activiteiten van het Project Eenduidig Toezicht

Om eenduidig toezicht te organiseren moet informatie tussen toezichthouders op een zelfde niveau van kennis en informatie kunnen worden uitgewisseld. Dat wordt nu nog gehinderd door (vermeende) juridische belemmeringen.

² Kamerstukken II, Vergaderjaar 2005-2006, 29362, nr. 77

Deze liggen op het niveau van zowel werkwijzen van afzonderlijke inspecties als op het niveau van de formele en decentrale en wet- en regelgeving. De belemmeringen worden nog in 2006 in kaart gebracht. Voor het eind van het jaar worden voorstellen gedaan voor verbetering in de vorm van voorlichting, wijziging van beleid en werkwijzen van inspecties, procedures voor uitwisseling van informatie. Het is mogelijk dat het leidt tot voorstellen voor het in gang zetten van wetswijziging en of wijziging van implementatie van Europese regelgeving.

Versterking van het ICT-beleid is essentieel voor betere samenwerking en het uitwisselen van informatie. Daarom wordt nadrukkelijk in de diverse domeinen maar ook breder onderzocht welke mogelijkheden er zijn om bestaande en nieuwe ICT toepassingen bij het toezicht maximaal te benutten.

7.3. *Betere samenwerking tussen handhavingspartners*

Bij de handhaving van de regelgeving op SZW-terrein is een groot aantal instanties binnen het SZW-domein betrokken. Bovendien wordt regelmatig samengewerkt met instanties op aanpalende terreinen. Op het SZW-terrein is in de eerste plaats de samenwerking in de SUWI-keten van belang tussen CWI, UWV en gemeenten. Daarnaast is er de samenwerking bij controles van Arbeidsinspectie, UWV, SVB, gemeenten, Belastingdienst, politie en Openbaar Ministerie in het landelijke netwerk van interventieteams. Het blijkt een uitdaging om de samenwerking tussen een zo groot aantal handhavingspartners soepel te laten verlopen. De komende periode wordt een aantal nieuwe instrumenten ingezet om de samenwerking verder te faciliteren.

Het SUWI-ketenprogramma

In het SUWI-ketenprogramma voor 2005 en voor 2006 hebben de betrokken partijen hun agenda voor het ontwikkelen van de samenwerking geformuleerd. Eén van de ambities is het ontwikkelen van gezamenlijke aanpak voor handhaving.

- Eén van de speerpunten in het ketenprogramma is in de communicatie met de klanten. Hiervoor is al aangegeven op welke wijze een intensivering vanuit het ministerie van SZW kan worden ondersteund.
- In de tweede plaats wordt ingezet op het verder ontwikkelen van risicogestuurd handhaven. Op basis van vastgesteld klantgedrag worden risicoprofielen opgesteld. Deze risicoprofielen worden vergeleken met het profiel van klanten in het reïntegratie- en in het uitkeringsproces, waarna een keuze wordt gemaakt in de wijze van monitoren en controleren van de naleving van verplichtingen door deze klanten.
- Een derde punt waarop wordt ingezet betreft de effectieve afhandeling van fraudesignalen, waarbij men elkaar in de keten aanspreekt op het constateren van regelovertreding en het daadwerkelijk sanctioneren.

Met diverse in dit handhavingsprogramma opgenomen maatregelen wordt het realiseren van de gezamenlijke ambities van de ketenpartners ondersteund.

Elektronische dienstverlening

Met het ingezette beleid in het kader van de elektronische overheid wordt de komende jaren een vergaande stroomlijning van informatiehuishouding van de overheid bereikt. Centrale notie hierin is dat de overheid benodigde informatie eenmalig uitvraagt, met een hoog kwaliteitsniveau registreert.

Met de totstandkoming van de e-overheid worden - in samenhang - meerdere doelen bereikt: vergroting van de klantvriendelijkheid, verlichting van administratieve lasten, vergroting van interne efficiency en een doelmatiger handhaving. In dit kader werkt het kabinet aan een samenhangend stelsel van basisregistraties.

De SZW-sector zal in de periode van het Handhavingsprogramma 2007 – 2010 aansluiting krijgen op de volgende registraties: Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), Nieuwe Handelsregister, Basis Gebouwen Registratie (BGR), Basisregistratie Kadaster, en verder de registraties inkomen bij de Belastingdienst. De Polisadministratie – beheerd door UWV- wordt ontwikkeld tot basisregistratie voor lonen, uitkeringsverhoudingen en dienstverbanden. Suwi-net en het Inlichtingenbureau vormen de basisinfrastructuur om de gegevensuitwisseling te ondersteunen. In samenwerking met de Gemeenschappelijke Beheersorganisatie (GBO-Overheid) worden deze diensten breder binnen de overheid ter beschikking gesteld.

In het kader van de elektronische dienstverlening heeft de overheid zich mede ten doel gesteld te komen tot een eenmalige gegevensuitvraag bij de burger. Daartoe wordt een digitaal klantdossier (DKD) ontwikkeld. De totstandkoming van het systeem zal een groeipad kennen. In de eerste fase van ontwikkeling ondersteunt het systeem de uitvraag en vastlegging van klantgegevens in de keten van werk en inkomen en rondom de intake WW en WWB; in een tweede fase groeit het uit tot een klantvolgsysteem, waarna het in de derde fase een volledige ‘omgekeerde intake’ zal ondersteunen. Een effectieve informatievoorziening zal namelijk ook bijdragen aan de handhaving van wetgeving. Een belangrijk element hierin is dat de uitvoerder vooraf zoveel mogelijk weet van zijn klant en gebruik maakt van gegevens die al beschikbaar / bekend zijn. Dit zal naar verwachting een bijdrage leveren aan de naleving van de wet- en regelgeving door burgers. Van het digitaal klantdossier wordt dan ook een preventieve werking verwacht.

Interventieteams

De interventieteams zijn een belangrijk repressief instrument waarmee fraude en illegale tewerkstelling worden aangepakt. De teams voeren gerichte controles uit in bepaalde branches of stedelijke gebieden en pakken misstanden aan. Het kan bijvoorbeeld gaan om illegale tewerkstelling, ontduiking van belastingen en sociale premies en uitkeringsfraude. De kracht van de teams is gelegen in deze brede aanpak: een frauderende organisatie wordt tegelijk vanuit verschillende invalshoeken aangepakt. Er zijn projecten gestart in onder meer Utrecht, Rotterdam en Den Haag; in sectoren als de bouw (Noord-Holland), horeca (Noord-Nederland), warehouses (Zuidwest-Nederland), pluimveeservicesector (Gelderland/Flevoland), vleesindustrie (Twente) en er is een project ter bestrijding van woonfraude door uitkeringsgerechtigden (Overijssel).

Identificatie

Effectieve handhaving begint met eenduidig vaststellen met wie de overheid te maken heeft, zowel bij baliecontacten als bij elektronische dienstverlening. Verschillende nieuwe instrumenten zet SZW hiervoor in. Zo voert de overheid het Burger Service Nummer en het Bedrijven- en InstellingenNummer in om burgers en bedrijven te kunnen identificeren in administratieve systemen. Het ministerie van BZK brengt elektronische functionaliteit aan op de Nederlandse identiteitskaart (eNIK). Dit vergemakkelijkt verificatie van identiteit op afstand en maakt het mogelijk elektronisch een handtekening te zetten. Er bestaat een nauwe relatie met DigiD, de overheidsbreed beschikbare authenticatievoorziening. De uitrol van eNIK hangt samen met die van biometrie op Nederlandse identiteitsdocumenten en is afhankelijk van EU-regelgeving.

In verband met het helpen te voorkomen dat ID-fraude wordt gepleegd, wordt momenteel onderzocht hoe eNIK kan worden gecombineerd met het voornemen om niet-ingezetenen te voorzien van een BSN-kaart (voorheen Sofi-kaart).

Voorts zal, zoals gesteld op pagina 15 van dit handhavingprogramma, ook de uitbreiding van de IND-website www.identiteitsdocumenten.nl bijdragen aan een betere controle op de echtheidskenmerken van identiteitsdocumenten. De proef met (MRZ-) scanapparatuur op negen CWI-lokaties zoals vermeld op pagina 19, draagt eveneens bij aan het bevorderen van het vast kunnen stellen met wie de overheid nu echt te maken heeft.

Samenwerking met de Belastingdienst intensiveren

Een belangrijk instrument tegen zwart werk en illegale tewerkstelling is de zogenaamde eerstedagmelding (EDM) die dit jaar van kracht wordt. Werkgevers moeten werknemers voortaan aanmelden bij de Belastingdienst voordat ze beginnen te werken. Doen ze dat niet, dan zijn ze voor elke niet-aangemelde werknemer in overtreding.

Het beschikbaar stellen van de gegevens uit het bestand van de eerstedagmelding (EDM) aan de handhavende instanties kan een belangrijke bijdrage leveren aan het effectief bestrijden van fraude. Met behulp van deze gegevens kunnen de instanties die werkgevers controleren op de naleving van wet- en regelgeving (de Arbeidsinspectie, de SIOD of de interventieteams) eenvoudiger overtredingen signaleren. Het is aan de Belastingdienst om vervolgens op te treden tegen de betreffende werkgever, bijvoorbeeld door een boete op te leggen. De signalering van niet EDM-gemelde personen is ook belangrijk voor het bestrijden van overtredingen bij de uitkeringsinstanties en bij gemeenten. Met name het bestrijden van de zwart werk door uitkeringsgerechtigden krijgt hierdoor een impuls. Mensen die niet op de eerste dag zijn gemeld (EDM), kunnen immers frauderen. SZW zal samen met de Belastingdienst dit jaar nog de mogelijkheden van een breder gebruik van EDM-gegevens onderzoeken.

Ontsluiten van nieuwe gegevensbronnen

Het ontsluiten van nieuwe gegevensbronnen, zoals de polisadministratie, de registraties van de Belastingdienst en het nieuwe handelsregister, is zowel van belang voor de regionale interventieteams, als bij binnengemeentelijke uitwisseling tussen afdelingen en diensten en in de samenwerking tussen landelijke diensten. In zijn brief van 23 december 2005 (TK 26448, nr. 149) heeft de staatssecretaris van SZW geschetst langs welke weg ontsluiting van nieuwe gegevensbronnen zal moeten plaatsvinden op het gebied van handhaving en controle door gemeenten. De toetsing aan de criteria van het College voor Bescherming van Persoonsgegevens is een stap op die weg. Deze toetsingscriteria dwingen tot een zorgvuldige afweging, alvorens te komen tot een uitwisseling van gegevens uit nieuwe bronnen. Er zullen steeds nieuwe bronnen worden betrokken, die een bijdrage kunnen leveren aan de fraudebestrijding. De keuze voor het gebruik van deze gegevens dient zorgvuldig te worden afgewogen en te worden afgestemd met het CBP. SZW zal komende jaren, in overleg met de instanties en departementen in overleg met het CBP, nagaan of de ontsluiting van andere gegevensbronnen tot de mogelijkheden behoort en daartoe de noodzakelijke stappen zetten.

Informatieknooppunt SZW

Om de door de ketenpartners gewenste effectieve afhandeling van (fraude)signalen te ondersteunen zal een informatieknooppunt worden ingericht. Dit knooppunt vervult de rol van informatiemakelaar op het terrein van werk en inkomen en wordt gepositioneerd bij de SIOD. Alle signalen over regelovertreding binnen het SZW-domein, die de SIOD van externe partijen (Meldpunt M, KMAR, politie, etc.) ontvangt, worden bij elkaar gebracht in één loket.

Het loket wordt tevens gebruikt voor de doorgeleiding door partners van meldingen en tips die zij hebben gekregen en in behandeling hebben genomen om na te kunnen gaan of andere handhavers mogelijk met dezelfde werknemers/werkgevers aan de slag zijn en/of er wellicht sprake is van patronen die duiden op meervoudige fraude.

Binnen het informatieknooppunt worden controle- en toezichtsinformatie vervolgens daar neergelegd waar het thuishoort. Daarnaast wordt de informatie aangevuld met open bronnen en semi-open bronnen. Hierbij kan gedacht worden aan: Kamer van Koophandel, Kadaster, CBS, informatie van product- en bedrijfsschappen en open informatie van het internet. Een tweede doelstelling van het informatieknooppunt is inzicht te genereren op het terrein van werk en inkomen. Dit betreft zowel strategische als operationele analyses, alsmede de managementinformatie die daaruit voortkomt. Met name de inzichten die worden verkregen door de strategische analyses worden verstrekt aan de beleidsdirecties van het ministerie en leveren input voor het handhavingsbeleid van SZW. De door operationele analyse verkregen informatie wordt vervolgens door het knooppunt verstrekt aan de kolommen van de gehele SZW-keten. Vanwege de beheersbaarheid wordt voor de inrichting van het SZW-informatieknooppunt een groei-model gehanteerd. Vooralsnog wordt begonnen met vijf partners: Arbeidsinspectie, UWV, SVB, sociale diensten en Meldpunt M.

Expertteam Handhaving

De aansluiting en wisselwerking tussen beleid en uitvoering in het kader van de handhaving blijkt soms moeizaam. Ook de disciplines die op lokaal en regionaal niveau moeten samenwerken hebben wisselende ervaringen. Om een beter beeld te krijgen van wat er goed gaat en wat beter kan, zal in het najaar van 2006 een klein aanjaagteam van ervaringsdeskundigen worden aangesteld dat in beeld gaat brengen waar verbeteringen nodig zijn. Het team moet zich richten op knelpunten in de handhaving. Het team krijgt tot taak punten in kaart te brengen die een negatieve invloed hebben op de effectiviteit van de handhavende activiteiten op lokaal en regionaal niveau, én om de verantwoordelijke instanties terzijde te staan bij het wegnemen van deze knelpunten.

Het gaat om een team met ervaringsdeskundigen die behalve een pragmatische instelling ook een sterk gevoel voor bestuurlijke verhoudingen hebben en die overal gemakkelijk toegang hebben. Het is de bedoeling dat het team start met een beperkt aantal onderwerpen. Gedacht wordt aan de volgende drie thema's:

- De onevenredige hoeveelheid tijd die bij de start van gezamenlijke controleacties is gemoeid met in kaart brengen van de mogelijkheden en onmogelijkheden van informatie-uitwisseling over personen (ondernemers/uitkeringsgerechtigden) mede in verband met de privacyregelgeving.
- Problemen met en oplossingen voor de algemene uitwisseling van kennis en informatie tussen de verschillende uitvoerende diensten onderling en met (bijzondere) opsporingsdiensten die het gevolg zijn van het als intern/vertrouwelijk classificeren van informatie, het hanteren van verschillende begrippenkaders en het werken met uiteenlopende geautomatiseerde systemen.
- Problemen met de uiteenlopende bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende diensten en instanties bij gezamenlijke acties, waardoor soms bepaalde deelnemers voorafgaand aan of zelfs tijdens een gezamenlijke actie afhaken.

Het team zal vooralsnog worden ingesteld voor de periode van één jaar.

Digitaal Communicatieplatform Handhaving

Er zal een Digitaal Communicatieplatform Handhaving ontwikkeld worden dat aan de handhavende instanties en aan individuele professionals op het terrein van de handhaving in het SZW-domein de mogelijkheid biedt op eenvoudige wijze alle relevante (voortgangs-) informatie over het handhavingsbeleid en de handhavingsactiviteiten van de betrokken diensten en instanties te raadplegen en om formeel en informeel kennis en ervaringen uit te wisselen. De verwachting is dat een dergelijk communicatieplatform leidt tot een verhoging van het kennisniveau en een beter inzicht in en begrip voor elkaars activiteiten. Op die manier kan de samenwerking, ook op het niveau van individuele handhavers een impuls krijgen. Aangezien een dergelijk platform alleen functioneert als de betrokken partijen voldoende baat hebben bij het platform en er op dit moment nog onvoldoende zicht bestaat op de verenigbaarheid van de verschillende behoeften bij de uitvoerende organisaties, zal in de tweede helft van 2006 eerst een haalbaarheidsanalyse worden uitgevoerd.

7.4. Internationale aanpak

Door de uitbreiding van de Europese Unie, en de daaruit voortvloeiende toename van het vrij verkeer van personen en diensten, neemt ook de noodzaak toe van een goede samenwerking tussen Nederland en de nieuwe lidstaten én de grenslanden Duitsland en België. Internationale migratie brengt nu eenmaal het risico met zich dat bepaalde sociale regelingen niet worden nageleefd en dat bepaalde uitkeringen onrechtmatig worden verstrekt. Het UWV, de Sociale Verzekeringsbank, het CWI, de gemeenten, de AI en de SIOD hebben allen te maken met grensoverschrijdende fraude.

Het kabinet is van mening dat een groeiend vrij verkeer van werknemers daarop toegesneden handhavingstructuren vereist, zodat de Nederlandse arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheidsregelingen niet worden ontdoken via juridische constructies (schijnzelfstandigen, oneigenlijke detachering). Doelstelling van het beleid op het gebied van grensoverschrijdende handhaving is te komen tot een effectieve bestrijding van illegale arbeid, het ontduiken van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden en het ontwijken van de verzekeringsplicht, belasting- en premieafdracht.

Aan de basis van deze bestrijding staat informatie: men dient een goed inzicht te hebben in de praktijk van de grensoverschrijdende arbeid, wat daarbij geoorloofd is en wat niet. Dit inzicht kan aanzienlijk vergroot worden indien de informatie die hierover in de verschillende landen bestaat gestructureerd bij elkaar gebracht wordt.

De juridische basis voor een internationale gegevensuitwisseling in het kader van handhaving is grotendeels al vastgelegd. Zo is op het terrein van de sociale zekerheid de gegevensuitwisseling goed geregeld in Verordening 1408/72. Voor grensoverschrijdende tewerkstelling biedt de detacheringsrichtlijn voldoende ruimte voor het maken van verdere afspraken over uitwisseling van gegevens. Een gebied dat nog verdere aandacht verdient is de uitwisseling van gegevens ten behoeve van de handhaving van de gemeentelijke regelingen.

De volgende concrete acties zijn voorzien:

Project Handhaving Internationaal

Voor het project Handhaving Internationaal heeft een Memorandum of Understanding (MoU) met het VK model gestaan dat werd gesloten naar aanleiding van mensenhandel en paspoortfraude ca. 3 jaar geleden. Door het ontbreken van een overeenkomst tussen VK en NL was de samenwerking op het terrein van de grensoverschrijdende fraude niet optimaal. Met name op het terrein van de bijstand liet de samenwerking te wensen over. Inmiddels zijn er afspraken gemaakt in het kader van het MOU (waarbij UWV, SBV, SIOD en de AI betrokken zijn). Dit MOU omvat een werkprogramma en een uitvoeringsstructuur. Tweemaal per jaar vindt overleg plaats met het VK onder voorzitterschap van SIOD en UWV.

Voortgaande op deze weg beoogt het project Handhaving Internationaal het tot stand brengen van vergelijkbare handhavingsovereenkomsten met de nieuwe lidstaten en onze buurlanden over het geheel van de wetgeving waar SZW verantwoordelijk voor is. Zowel op het terrein van de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden, de Wet arbeid vreemdelingen, de sociale verzekeringen als de bijstand dient helder geregeld te zijn hoe deze systemen kunnen worden beschermd tegen oneigenlijke praktijken van over de grens. Daartoe is noodzakelijk dat niet alleen goede afspraken worden gemaakt met de autoriteiten van de betrokken lidstaten, maar ook dat een deugdelijk netwerk van informatiestromen en contacten tot stand komt, waarmee de afspraken ook feitelijk geëffectueerd kunnen worden. Concreet gaat het daarbij om:

- het opvullen van lacunes in de bestaande gegevensuitwisselingcircuits;
- het aanhalen van de banden met de verschillende lidstaten, creëren van netwerken, waarlangs de informatie-uitwisseling vlotter verloopt;
- het bevorderen van regelmatige contacten (waar een MoU een goede aanleiding voor kan zijn) om te komen tot een activering van een verdergaande grensoverschrijdende arbeid.

Ook zal in dit kader aandacht moeten worden besteed aan afspraken ten aanzien van bijstandsfraude. Juist omdat het gemeentelijke niveau niet Europees is geregeld, is het wenselijk na te gaan op welke terreinen met de diverse gesprekspartners nadere bilaterale afspraken met gemaakt moeten worden.

Het is bedoeling dat bilaterale afspraken met diverse lidstaten – met name die met de nieuwe lidstaten - nog in 2006 tot stand zullen komen, zodat de diverse uitvoeringsorganen het komend vrij verkeer van werknemers goed toegerust tegemoet kunnen treden. Er zal een aantal bijeenkomsten worden georganiseerd met vertegenwoordigers van diverse instanties in betrokken lidstaten teneinde het nodige draagvlak te scheppen voor een goede voortgang van het project.

Bilaterale inzet in het kader van handhaving.

Vanzelfsprekend speelt de handhavingproblematiek binnen de EU niet voor alle lidstaten even sterk. Binnen de EU25 behoren Frankrijk Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Polen tot de vier landen die voor SZW de hoogste bilaterale prioriteit hebben.

Met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland zijn de betrekkingen reeds goed gestructureerd. Om de contacten met Frankrijk verder te structureren is een lokale kracht ingezet op de Nederlandse Ambassade te Parijs, waarbij handhaving overigens nog een beperkte rol speelt.

Speciale aandacht binnen prioriteitslanden verdient Polen. Polen is veruit de grootste van de in mei 2004 toegetreden nieuwe EU-lidstaten. Investeren in de bilaterale relatie met dit land is relevant met het oog op de gewenste versterking van de strategische positie van Nederland in Centraal-Europa. Bovendien zijn er veelvuldige contacten met Poolse instanties rond samenhangende - en politiek gevoelige - thema's als 'vrij verkeer van werknemers' en 'fraudebestrijding'. De contacten met Poolse instanties worden – net als in het geval van Frankrijk – gecompliceerd door de taalbarrière en de bewerkelijkheid hiervan. Een intensivering van de inzet vanuit de ambassade te Warschau is daarom noodzakelijk. Vandaar dat zal worden overgegaan tot het inhuren van een lokale kracht, die tot taak zal hebben de bilaterale contacten vlotter te laten verlopen. Met het inzetten van een dergelijke lokale kracht kan een stimulans worden gegeven aan de totstandkoming van de handhavingstrategie met Polen. Naast de onderhandelingen over een MOU zal ook in de dagelijkse contacten daarna door de inzet van een lokale kracht worden bijdragen in een snelle en betere communicatie.

Internationale conferentie gegevensuitwisseling

De grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens vindt plaats onder verschillende nationale regimes (nationale wet- en regelgeving en nationale toezichthouders). Ten einde de gegevensuitwisseling een extra impuls te geven zal SZW samen met de SIOD een internationale conferentie gegevensuitwisseling organiseren, waar met toezichthouders uit andere (buur)landen zal worden gedebatteerd over de wettelijke mogelijkheden. De uitkomsten dienen duidelijk te maken wat wel en wat niet grensoverschrijdend mag. De uitkomsten kunnen wijziging van wet- en regelgeving met zich meebrengen als de huidige mogelijkheden onvoldoende ruimte bieden en wijzigingen passen binnen de EU regelgeving.

Internationale samenwerking bij werkplek- en grenscontroles

Gedurende de looptijd van dit programma zal de internationale samenwerking bij werkplek- en grenscontroles worden uitgebreid. Hieronder wordt ook verstaan de versterking van de reguliere uitwisseling van informatie voor de controle van exportuitkeringen en mogelijke samenloop met inkomsten uit arbeid of als zelfstandige. Tevens zullen – in de vorm van MoU- en verdragsafspraken – de vermogensonderzoeken door het Internationaal Bureau Fraude-informatie van UWV worden gefaciliteerd. Hierbij hoort ook het onderzoek naar de mogelijkheden van ICT-ondersteuning bij de bestrijding van bijstandsfraude. Vooral grensgemeenten hebben hier baat bij.

Samenwerking met het Verenigd Koninkrijk en Ierland

In aansluiting op wat de wet BEU regelt voor de werknemers- en volksverzekeringen, is het wenselijk om ook een controlemogelijkheid voor de bijstand in het leven te roepen. In dat kader heeft de Minister van SZW begin 2004 het eerder genoemde Memorandum of Understanding (MoU) ondertekend met het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Noord-Ierland). Periodiek overleg heeft geleid tot een viertal overeenkomsten.

Netwerk documentvervalsing

Er komt een netwerk van twee vertegenwoordigers per land om trends op het terrein van documentvervalsing en verificatieprocedures uit te wisselen. Zo kunnen de landen adequaat ertegen optreden. Eens per kwartaal komt het netwerk bijeen. Ook zal het per geval gegevens van vervalste documenten uitwisselen.

Uitwisseling risicoprofielen

Engeland, Noord Ierland, de Ierse republiek en Nederland zullen grensoverschrijdende risicoprofielen uitwerken en waar deze blijken aan te sluiten, zullen hierover gegevens uitgewisseld worden. Deze gegevensuitwisseling vindt plaats binnen het zogenaamde Cross-Border Forum.

De SIOD zal voor Nederland de grensoverschrijdende risicoprofielen verzamelen. Eventuele gegevensuitwisseling zal plaatsvinden in overleg met ook het IBF, de Sociale Verzekeringsbank en gemeenten. Risicoprofielen zijn in dit verband groepen cliënten met bepaalde kenmerken en een verondersteld verhoogd frauderisico, die tevens een relatie hebben met Ierland/het Verenigd Koninkrijk. Een voorbeeld van een dergelijke risicoprofiel is de Ierse bouwvakker die in Nederland werkzaam is terwijl er in Ierland juist grote behoefte is aan bouwvakkers. Het risico bestaat dat deze in Ierland een uitkering genieten terwijl ze in Nederland werken.

Uitwisseling gemeentelijk controleprogramma

Samen met gemeenten is een controleprogramma opgesteld. De gemeente Tilburg stelt het ter beschikking om er een multinationalaal controleprogramma voor uitkeringsfraude van te maken. In het Verenigd Koninkrijk zal de National Intelligence Unit zich hiermee bezighouden.

Samenwerking met Duitsland en België

Met Duitsland wordt onderhandeld over het afsluiten van een MOU, vergelijkbaar met het MOU dat is afgesloten met het VK. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Schengen vinden er geen grenscontroles meer plaats waardoor aanvullende afspraken nodig zijn om te voorkomen dat een Nederlander, met bijvoorbeeld een bijstandsuitkering, relatief eenvoudig met behoud van die uitkering in Duitsland gaat werken. In samenwerking met Duitsland zal worden onderzocht op welke terreinen het verdrag zich zal toespitsen.

Voor gegevensuitwisseling met België zullen nadere afspraken gemaakt worden met het Belgische Ministerie van Sociale Zaken, met name over gegevensuitwisseling met de Kruispuntbank. Op het gebied van fraudebestrijding wordt al samengewerkt met de Kruispuntbank.

Hoofdstuk 8 Een effectief opsporingsbeleid

Dit hoofdstuk behandelt de opsporing van strafbare feiten op de beleidsterreinen van het ministerie van SZW. De opsporing, vervolging en afdoening van strafbare feiten zijn het sluitstuk van de handhaving. Opsporing is gespecialiseerd werk. De diensten en ambtenaren die met opsporing zijn belast verrichten hun werkzaamheden onder de eindverantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Vervolging en afdoening geschieden door de rechterlijke macht. Omdat de capaciteit voor opsporing, vervolging en afdoening van strafbare feiten op SZW-terrein beperkt is, wordt er naar gestreefd alleen ernstigere delicten in het kader van het strafrecht aan te pakken. Kleinere overtredingen worden zo veel mogelijk bestuurlijk afgedaan.

8.1. Strafbare feiten

De strafbare feiten op de beleidsterreinen van het ministerie van SZW vallen uiteen in een aantal categorieën:

- In de eerste plaats is in de Wet op de economische delicten vastgelegd dat het overtreden van een aantal specifieke verplichtingen in de ordeningswetgeving van SZW een strafbaar feit oplevert. Het gaat dan onder meer om bepalingen in de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet, de Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs en de Wet Arbeid Vreemdelingen.
- Een tweede categorie van strafbare feiten is vastgelegd in de regelgeving op het terrein van de sociale verzekeringen. De Wet financiering sociale verzekeringen, de Werkloosheidswet, de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen, de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Nabestaandenwet en de Algemene Kinderbijslagwet bevatten specifieke strafbepalingen.
- De derde categorie zijn de bepalingen uit het commune strafrecht die van belang zijn voor de handhaving van de ordeningswetgeving van SZW (bijvoorbeeld valsheid in geschrifte). Dergelijke commune strafbepalingen zijn zowel van belang voor de opsporing van uitkeringsfraude als voor de opsporing van delicten die door intermediairs, werkgevers of ontvangers van subsidie worden gepleegd. De SIOD steunt voor het opsporen van zware delicten in de keten van werk en inkomen in belangrijke mate op het commune strafrecht, bijvoorbeeld in de vorm van artikel 273a Wetboek van Strafrecht dat het mogelijk maakt arbeid onder dwang en uitbuiting in de arbeid aan te pakken.

8.2. Opsporingsinstanties

Op het terrein van het ministerie van SZW is de opsporing van strafbare feiten niet geconcentreerd bij één organisatie. De SIOD houdt zich als bijzondere opsporingsdienst sinds 2002 bezig met dat deel van de opsporing dat zich richt op zware en complexe vormen van criminaliteit. De Arbeidsinspectie, de uitvoeringsinstanties voor de sociale verzekeringen (UWV en SVB) en de gemeenten houden zich bezig met de opsporing van lichte en middelzware delicten binnen de beleidsterreinen waarop deze organisaties ook overigens als handhavende organisaties opereren. Deze opsporingsambtenaren hebben beperkte opsporingsbevoegdheden.

8.3. Handhavingsarrangement

Het ministerie van SZW en het Openbaar Ministerie maken ieder jaar concrete afspraken over de invulling van de opsporingsactiviteiten. Deze afspraken hebben betrekking op het aantal opsporingsonderzoeken, het aantal bij het Openbaar Ministerie in te dienen processen-verbaal en de kwaliteit. Het Openbaar Ministerie geeft een indicatie van het aantal zaken dat aan de rechter zal worden voorgelegd, het maximale aantallen septs en de doorlooptijd van zaken. Het handhavingsarrangement heeft betrekking op alle opsporinginstanties op SZW-terrein behalve de gemeentelijke sociale recherche. Gegeven de grote beleidsvrijheid die gemeenten hebben in het kader van de bijstandsverlening, wordt de sturing van de opsporing van strafbare feiten overgelaten aan het overleg van de gemeenten zelf met de regionale parketten.

8.4. Veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling

Een belangrijke wijziging in het werkkterrein van de SIOD heeft zich voorgedaan met de inwerkingtreding van de Wet financiering sociale verzekeringen begin 2006. In deze wet is de premieheffing en -inning opgedragen aan de Belastingdienst. De bestrijding van grootschalige premiefraude is daarmee een taak geworden van een andere bijzondere opsporingsdienst, de FIOD-ECD. De SIOD heeft met de FIOD-ECD concrete afspraken gemaakt over de overdracht van premiezaken met een belangrijke component arbeidsmarktfraude naar de SIOD. Het UWV speelt met ingang van dit jaar geen rol meer bij de opsporing van fraude met sociale verzekeringspremies. Zijn taak beperkt zich tot het opsporen van uitkeringsfraude in de werknemersverzekeringen. De strafrechtelijke opsporingstaken van de Arbeidsinspectie zijn recent gereduceerd door de invoering van de bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet en in de Wet Arbeid Vreemdelingen. Door deze wijzigingen is het mogelijk vaker een lik-op-stuk sanctionering toe te passen en minder de langere weg van strafrechtelijke afdoening via een proces-verbaal te bewandelen.

8.5. De programmering van de opsporingsactiviteiten

De programmering van de opsporingsactiviteiten van Arbeidsinspectie, UWV en SVB ligt direct in het verlengde van de bestaande programmering van de inspectie- en uitvoeringstaken van deze organisaties. De Arbeidsinspectie heeft op het terrein van arbeidsomstandigheden, arbeidstijden en illegale tewerkstelling naast taken in het bestuursrecht, opsporingstaken in het strafrecht bij o.a. ernstige arbeidsongevallen en recidive.

De AI verwacht in 2006 ongeveer 150 processen-verbaal op te maken, waarvan 25 in verband met illegale tewerkstelling, identiteitsfraude en dergelijke.

Voor de programmering van de inspectietaken kent de Arbeidsinspectie een jaarplancyclus die uitmondt uit in vaststelling van het jaarplan door de staatssecretaris van SZW.

Bij UWV (naar verwachting maximaal 700 processen-verbaal) en SVB (330 processen-verbaal) richten de opsporingsactiviteiten zich op strafbare feiten die door uitkeringsgerechtigden worden begaan, zoals het verzwijgen van arbeidsinkomsten, partnerfraude en identiteitsfraude. De opsporing ligt direct in het verlengde van de normale controleactiviteiten bij de uitkeringsverstrekking. De jaarprogrammering van de opsporingsactiviteiten van UWV en SVB geschiedt in het kader van de SUWI-jaarplancyclus in het verlengde van de programmering van hun andere activiteiten.

8.6. De Wet op de bijzondere opsporingsdiensten

In mei 2006 is het voorstel van een wet op de bijzondere opsporingsdiensten door de Eerste Kamer aanvaard. Deze wet heeft na inwerkingtreding een aantal consequenties voor de aansturing van de bijzondere opsporingsdienst in het SZW-domein, de SIOD. De hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de taakuitoefening van de SIOD worden volgens de artikelen 10 en 11 van de wet periodiek bepaald door de minister van Justitie en de minister van SZW gezamenlijk, gehoord het College van procureurs-generaal. Deze hoofdlijnen worden vastgelegd in een beleidsbrief. Ze vormen het politiek-strategische kader waarin de thema's worden aangegeven die de aandacht zullen krijgen van de SIOD. De minister van SZW en het College van procureurs-generaal stellen vervolgens jaarlijks het handhavingsarrangement vast waarin de wederzijdse afspraken over opsporing en over de afhandeling van opsporingsonderzoeken zijn opgenomen. In dit handhavingsarrangement vindt de prioritering van de te operationaliseren thema's zijn neerslag. Sluitstuk van de beleidscyclus is het jaarverslag dat de minister van SZW en het College van procureurs-generaal opstellen over de verwezenlijking van de afspraken in het handhavingsarrangement. De minister van SZW zendt dit jaarverslag aan het parlement.

De programmering van de SIOD is op dit moment de resultante is van enerzijds een analyse van de risico's van het bestaan van strafbare activiteiten op de beleidsterreinen van het ministerie van SZW en anderzijds politieke en beleidsmatige prioriteiten in het handhavingsbeleid. Het is de bedoeling in de komende periode te komen tot een versterking van de beleidsmatige aansturing van de opsporing.

Met het oog op een verbeterde aansluiting tussen de opsporings- en afdoeningschakel in de handhavingsketen zal het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie de komende tijd beter worden betrokken bij de afdoening van SIOD zaken. Daartoe zal op een parketsecretaris van het Functioneel Parket met de onderzoeken meelopen op de regiokantoren van de SIOD. Verder zal worden vastgelegd dat binnen zes maanden na indiening van een procesverbaal een zitting volgt, tenzij sprake is van een gerechtelijk vooronderzoek. In dat geval kan de tijd die ligt tussen het indienen van het procesverbaal en de rechtzitting oplopen tot twaalf maanden.

Hoofdstuk 9. Financieel overzicht

De nieuwe maatregelen in het Handhavingsprogramma 2007-2010 worden gefinancierd binnen het reeds beschikbare budget voor handhaving op het SZW-domein. Zoals in de inleiding van het handhavingsprogramma is gesteld wordt voor de periode na 2007 bij de uitvoering ruimte worden gelaten voor eventuele andere prioriteiten van een nieuw kabinet.

De maatregelen zijn ten behoeve van het financiële overzicht verdeeld in 5 clusters. De volgende clusters zijn onderscheiden:

1. Inzicht in de naleving: dit betreft het verkrijgen van inzicht in de mate waarin verplichtingen worden nageleefd en het kunnen vaststellen van het beoogde nalevingsniveau voor wet- en regelgeving van SZW.
2. Gezondheid en veiligheid op het werk: dit betreft maatregelen op het gebied van de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet.
3. Internationaal: dit betreft maatregelen ondermeer gericht op internationale samenwerking en gegevensuitwisseling, eerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt, de bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche en flankerend beleid bij vrij werknemersverkeer met de MOE-landen.
4. Sociale verzekeringen en activerende bijstandsverlening: dit betreft maatregelen in het kader van de werknemersverzekeringen, de volksverzekeringen en de Wet Beperking export uitkeringen (Beu), het borgen van de implementatie van Hoogwaardig Handhaven en de aanpak van zwart werk door bijstandsgerechtigden.
5. Communicatie, voorlichting, samenwerking en informatie-uitwisseling: dit betreft maatregelen gericht op onder meer externe communicatie, eenduidig toezicht, samenwerking tussen de handhavingspartners en de opsporing.

Overzicht budgetten per cluster (x €1.000)

Clusters HHP	2007	2008	2009	2010
Sturen op naleving	230	330	230	330
Gezondheid en veiligheid op het werk	675	700	700	300
Internationaal	1.345	1.200	1.275	1.180
Sociale Verzekeringen en activerende bijstandsverlening	11.425	11.425	11.425	11.425
Communicatie, voorlichting, samenwerking en informatie-uitwisseling	4.850	6.000	6.150	6.150
Totaal	18.907	19.411	19.311	19.411