

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

Verkenning van de mogelijkheden voor
versterking in de ketensamenwerking bij
opsporing in het domein van SZW

Opdrachtgever:
directeur-generaal Arbeidsomstandigheden
en Sociale Verzekeringen, SZW

Ondersteuning:
directie Uitvoeringsbeleid, SZW



19 juni 2006

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

1 Samenvatting advies

Effectieve handhaving draagt bij aan het versterken van het maatschappelijk draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid.

De directe aanleiding voor het onderzoek zijn de ontwikkelingen op juridisch en organisatorisch gebied m.b.t. opsporing sinds 1999. Het onderzoek is gericht op de effectiviteit en de efficiency van de opsporing van het sociaal domein als geheel, waarbij ook de aanpalende schakels worden meegenomen en is beperkt tot de opsporing van de lichte en middelzware regelovertreding.

Handhaving richt zich primair op het verhogen van het nalevingsniveau. Hoe eerder in de handavingsketen wordt opgetreden, des te beter is het resultaat. Preventie, signalering en controle worden als schakels gezien, waar reeds veel bereikt is en nog veel winst te behalen is. Bij geconstateerde fraude blijkt in een groot aantal gevallen bestuursrechtelijk afdoen effectiever en efficiënter dan de strafrechtelijke afdoening.

Het eerste advies is het vergroten van de rol van de bestuursrechtelijke afdoening door de grens tussen bestuurlijke en strafrechtelijke afdoening op te trekken van een benadeling van € 6.000 of meer naar een benadeling van € 10.000 of meer.

Het actief opsporen en vervolgen van misbruik van sociale zekerheid is een essentieel onderdeel in de handavingsketen. Opsporing (het instellen van een onderzoek naar strafbare feiten) vertegenwoordigt weliswaar maar een klein deel van de handhaving (aantal op te maken processen-verbaal varieert, afhankelijk van de betrokken organisatie tussen de 0,007% en de 0,4% van de geconstateerde overtredingen), maar vormt wel het onmisbare sluitstuk. Uit de interviews en op basis van beperkt statistisch materiaal komt naar voren dat de strafrechtelijke opsporing en de daarop volgende afdoening door het relatief hoge aantal sepots, de relatief lage straffen en de lange doorlooptijden niet als effectief is aan te merken. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de matige samenwerking met het OM. Zowel aan de kant van het OM met 19 Parketten als aan de kant van het sociaal domein met een groot aantal gesprekspartners bestaat een grote versnippering. Een meer actief beleid met betrekking tot operationele afstemming over doorlooptijden, beleid met betrekking tot sepots en kennisuitwisseling, prioriteitstelling op bepaalde thema's en type regelovertreders komt moeizaam van de grond.

Anderzijds is de schaalgrootte van de verschillende opsporingsorganisaties een probleem qua professionaliteit van de uitoefening van het VAK "opsporen". In een deel van de

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

opsporingsorganisaties is ook nog steeds sprake van een vermenging met het bestuursrechtelijk controleren

De uitvoering van ons eerste advies verlaagt het aantal op te maken processen-verbaal (geraamd wordt ca. 20%). Ook het verder versterken van de "voorkant" van de handhavingsketen leidt tot verdere verlaging van het oneigenlijk gebruik en daarmee ook tot een verdere vermindering van het aantal op te maken processen-verbaal. Deze bewegingen versterken de reeds bestaande versnippering van de opsporing en daarmee wordt het schaligheidsprobleem vergroot.

Ons tweede advies is de bundeling van de thans versnipperde "lichte" opsporingen in één organisatie. Hiermee wordt bereikt:

- ✚ de mogelijkheid tot intensieve kennisontwikkeling met betrekking tot de lichte en middelzware opsporing.
- ✚ een heldere afstemming tussen opsporingsbeleid en de uitvoering. Hiermee is ook de politieke verantwoordelijkheid beter geborgd.
- ✚ eenduidige communicatie naar het OM. Dit sluit aan bij de concentratie beweging bij het OM. Hierdoor kan de effectiviteit van de strafrechtelijke afdoening (vermindering sepots, verkorten doorlooptijden, verduidelijking sanctiebeleid en dergelijke) worden verbeterd en bestaat de mogelijkheid landelijke, organisatieoverstijgende acties te ondernemen gericht op bepaalde thema's en/of doelgroepen.
- ✚ een betere borging van de kwaliteit en professionaliteit van de opsporing.
- ✚ zuivere rolvulling van opsporing.

Dit alles culmineert in een grotere effectiviteit van de opsporing in het sociaal domein als geheel, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan het maatschappelijk draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid.

De bundeling van deze "lichte" opsporing betreft UWV, SVB, AI (alleen wat betreft de WAV) en gemeenten. Bij de laatstgenoemde is de versnippering het grootst en bepleit wordt, dat zij in een niet vrijblijvende vorm hun opsporingen (m.b.t. WWB, IOAW, IOAZ en WIK) daar onderbrengen. Deze organisatie, waarvan de omvang op dit moment op ca. 400 fte. met opsporingsbevoegdheid wordt geschat, kan op twee manieren organisatorisch worden ondergebracht:

- ✚ als aparte afdeling eenvoudige opsporing of kortlopende opsporingsonderzoeken bij de SIOD.
- ✚ als Shared Service Center van de deelnemende organisaties.

In de beoordeling van de handhavingsketen als geheel wijzen de gesprekspartners van de uitvoeringsorganisaties, binnen de context van de bestuurlijke opvatting van sturen op hoofdlijnen, zowel op de

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

versnippering van de kant van de beleidsdirecties als op hun behoefte aan dieper gaande kwalitatieve afstemming.

Dat brengt ons tot **twee suggesties**. In de eerste plaats zou de verantwoordelijkheid voor de aansturing van het handhavingsbeleid binnen SZW duidelijker belegd dienen te worden. Dat wordt overigens gemakkelijker als ons advies m.b.t. de bundeling wordt gevolgd.

In de tweede plaats suggereren wij een kleine maar gezaghebbende organisatie te vormen om op strategisch/beleidsmatig niveau te komen tot een gemeenschappelijk inzichtkader voor handhaving. Partners hierbij zijn niet alleen de spelers binnen het sociaal domein (SZW, UWV SVB en gemeenten), maar ook, gezien de samenhang tussen economisch-fiscale handhaving en die m.b.t. werk en inkomen, de FIOD-ECD en uiteraard OM en Justitie.

Tenslotte wijzen wij op de noodzaak tot een nadere positiebepaling van de SIOD.

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

Inhoud

1	Samenvatting advies	2
2	Inleiding	6
3	Probleemstelling	8
4	Ontwikkelingen in opsporing sinds 1999	10
5	Afbakening relevante SZW veld	12
6	Bevindingen handhavingsketen	18
7	Probleemanalyse	26
8	Advies 1: Vergroot rol van het bestuursrecht.....	28
9	Advies 2: Bundel opsporing	31
10	Aanvullende suggesties	37
11	Bijlage 1: Deelnemers klankbordgroep	41
12	Bijlage 2: Geïnterviewde personen.....	42
13	Bijlage 3: Deelnemers werkconferentie	44
14	Bijlage 4: Geraadpleegde literatuur.....	45

2 Inleiding

2.1 Opdracht

De opdracht heeft betrekking op een verkenning naar de mogelijkheden voor versterking van de ketensamenwerking bij opsporing in het domein van SZW als geheel. De verkenning moet zodanig zijn dat op basis hiervan besluitvorming kan plaatsvinden over versterking van ketensamenwerking bij opsporing in het domein van SZW.

2.2 Werkwijze

De opdracht is gefaseerd uitgevoerd.

In de startfase is in overleg met de opdrachtgever de reikwijdte van de opdracht nader bepaald. Dit heeft geresulteerd in het samenstellen van een klankbordgroep (zie voor de samenstelling bijlage 1) en een overzicht van te interviewen personen (zie bijlage 2).

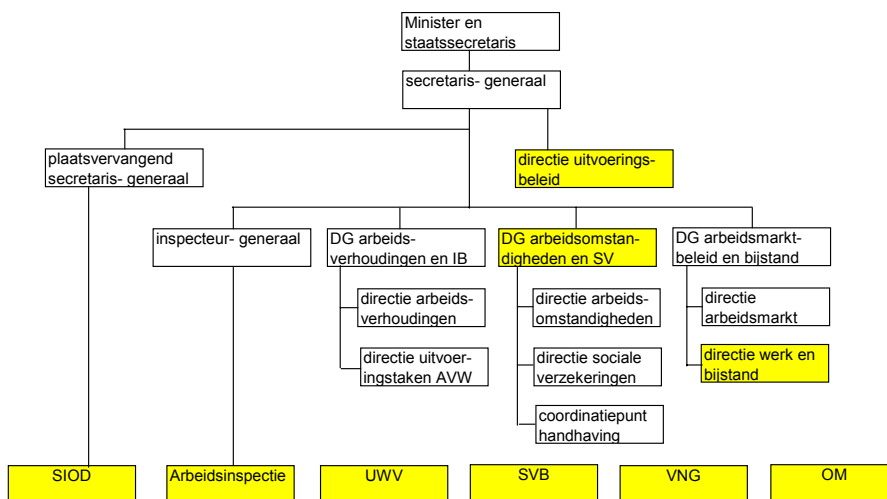
In de oriëntatiefase is het beschikbare materiaal bestudeerd. De in de startfase geïdentificeerde sleutelfunctionarissen zijn geïnterviewd. Doel was een goed beeld te krijgen van het functioneren van de huidige opsporingsorganisatie, de belangrijkste ontwikkelingen in het domein, de belemmerende en bevorderende factoren, de risico's, de bepalende fasen en facetten en het bestaande en gewenste samenwerkingsniveau in de keten vanuit de perceptie van de direct betrokkenen.

In de analysefase zijn verschillende adviezen verkend. De klankbordgroep heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld door de verschillende opties kritisch te bespreken. Ook de werkconferentie met een aantal sleutelfunctionarissen (zie bijlage 3) heeft in meer dan één opzicht verhelderend gewerkt. De leden van de klankbordgroep hebben ook inbreng gehad in de eindrapportage middels de mogelijkheid schriftelijk op het concept rapport te reageren.

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

2.3 Betrokken organisaties

De organisaties, die betrokken zijn bij de opsporing in het SZW domein, zowel qua beleidsontwikkeling als uitvoering zijn hieronder weergegeven.



De met geel aangegeven organisaties zijn in de klankbordgroep vertegenwoordigd.

3 Probleemstelling

3.1 Aanleiding

De aanleiding tot deze verkenning ligt in de ontwikkeling van de juridische en organisatorische context van de opsporing sinds 1999, welke in hoofdstuk 4 worden weergegeven. In tegenstelling tot voorgaande onderzoeken is deze verkenning uitgevoerd vanuit de optiek naar versterking van de samenwerking tussen alle opsporingstaken binnen het SZW domein als geheel. De opsporingstaken worden gezien vanuit de optiek van efficiency en effectiviteit.

3.2 Maatschappelijk perspectief

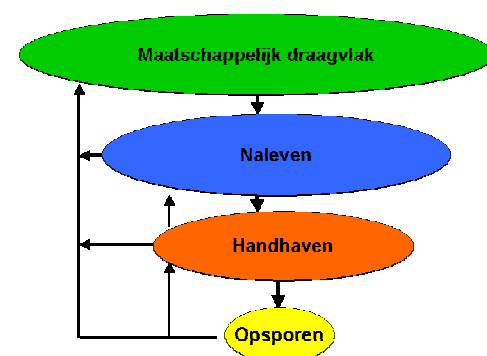
Op verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer heeft het CPB in 2005 zijn visie gegeven hoe het stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid toekomstbestendig te maken. Het CPB wijst erop, dat de overheid niet aan een aantal moeilijke dilemma's ontkomt. Opties om die dilemma's te verzachten zijn verkend. "De opties hebben als gemene deler dat ze een verschuiving impliceren naar een *welvaartsstaat op maat*, zoals goed gerichte herverdeling, strenge en gerichte activering, en een accommoderend beleid rond de arbeidsdeelname over de levensloop¹.

De solidariteit, die noodzakelijk is voor het voortbestaan van de welvaartsstaat wordt dus bevorderd door zowel de kwaliteit en inhoudelijke merites van de onderdelen ervan als door een strenge uitvoering. Het systeem dient fraudebestendig te zijn.

Dit betekent dat de opsporingstaak moet worden gezien als sluitstuk van het nalevingsbeleid ten behoeve van het behoud van het maatschappelijk draagvlak.

3.3 Fraudeomvang

Over de omvang van de fraude in de sociale zekerheid bestaat maar fragmentarische kennis. Het inzicht beperkt zich tot de geconstateerde fraude.



¹ CPB (2005), p. 17

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

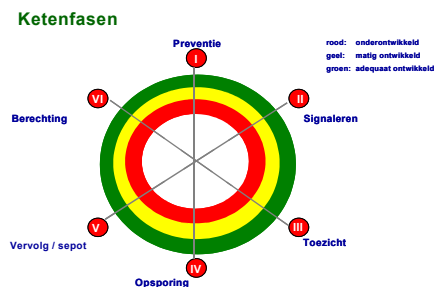
3.4 Accenten in de opdracht

De opdracht is geformuleerd als een verkenning naar de mogelijkheden voor versterking van de ketensamenwerking bij opsporing in het domein van SZW als geheel. De verkenning moet zodanig zijn dat op basis hiervan besluitvorming kan plaatsvinden over versterking van ketensamenwerking bij opsporing in het domein van SZW. Op basis van de opdracht komen we tot een aantal accenten in de uitvoering van de opdracht.

In de eerste plaats is opsporing een relatief klein, maar essentieel onderdeel in de handavingsketen. Wij nemen de gehele keten, ongeacht de juridische- of organisatorische relatie met het departement, als referentiekader bij de verkenning naar versterking van de ketensamenwerking door maatregelen, die kunnen leiden tot:

- ⚡ verbetering effectiviteit van opsporing.
- ⚡ verhoging efficiency van opsporing.

In de tweede plaats is het niet zondermeer duidelijk of het SZW veld als geheel voldoende samenhang vertoont om daar een concentratie of centralisatie van de opsporing op te baseren. Een nadere afbakening van het relevante SZW veld voor de verstrekte opdracht is beperkt tot: De horizontale ketensamenwerking tussen UWV, SVB en GSD wat betreft de lichte en middelzware opsporing, de opsporing door de AI voor zover het de arbeidsmarktfraude betreft en de verticale ketensamenwerking tussen SIOD en UWV, SVB, GSD en AI wat betreft de zware opsporing.



4 Ontwikkelingen in opsporing sinds 1999

4.1.1 Herstructurering bijzondere opsporing

Op basis van de aanbevelingen van de parlementaire enquête commissie opsporingsmethoden (commissie van Traa) zijn in 1999 de volgende ontwikkelingen ingezet:

- ✚ de vakminister, verantwoordelijk voor de wetgeving, is ook verantwoordelijk voor de handhaving. Zo wordt consistentie, samenhang en verantwoordelijkheid bevorderd.
- ✚ binnen het gebied van SZW werd het onderscheid gemaakt tussen zware criminaliteit enerzijds en lichte en middelzware anderzijds.
 - ✚ de opsporing van de eerste is sinds 2002 de verantwoordelijkheid van de SIOD (is één van de vier BOD-en, die, na inwerkingtreding van de Wet op de Bijzondere Opsporingsdiensten, zal bestaan uit opsporingsambtenaren aangewezen bij artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, in casu ambtenaren met algemene opsporingsbevoegdheid voor alle strafbare feiten).
 - ✚ de laatste twee worden binnen de kolommen (UWV, SVB, Gemeente en AI) opgespoord (door BOA's, op basis artikel 142 WvSv).

In 2005 is het wetsvoorstel op de bijzondere opsporingsdiensten (wet BOD) ingediend. De behandeling in het parlement daarvan is in mei 2006 afgerond.

4.1.2 Organisatorische veranderingen

- ✚ Met ingang van 2002 oprichting SIOD.
- ✚ Per 1 januari 2006 is de verantwoordelijkheid voor premieheffing en -inning (inclusief controle en opsporing) van UWV overgegaan naar de Belastingdienst.
- ✚ Voortgaande centralisering binnen het OM.

4.1.3 Operationele samenwerking

- ✚ Intensivering van samenwerking SIOD met FIOD/ECD met betrekking tot arbeidsmarktfraude.
- ✚ Sinds 2002 wordt een handhavingsarrangement voor het SZW domein gemaakt, waarin UWV, SVB, AI, SIOD, OM en SZW partij zijn.
- ✚ In het SUWI domein werken UWV, CWI en gemeenten samen. BKWI en IB hebben hierin een centrale, faciliterende rol met betrekking tot de operationele informatievoorziening en

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

handhaving. Vanaf 2003 is aan de deelnemers gevraagd een ketenprogramma op te stellen².

✚ Sinds 2004 bestaat een landelijk dekkend netwerk van Interventieteams. Hierin werken Belastingdienst, UWV, AI, gemeenten, SVB, de Raad van Hoofdcommissarissen en het OM samen³.

✚ Gemeenten hebben in de afgelopen vier jaar de fraudebestrijding geïntensiveerd. Bijna alle gemeenten gebruiken daarbij de methode van "hoogwaardig handhaven". Verschillende gemeenten werken daarbij samen⁴.

4.1.4 Ontwikkeling bestuursrecht

✚ Met ingang van 2005 is voor de AI op het gebied van de WAV het instrument van bestuurlijke boete beschikbaar.

✚ Met invoering van de WWB in 2004 zijn de gemeenten het instrument van bestuurlijke boete (Wet Boeten en Maatregelen) kwijtgeraakt. Wel kunnen zij bij fraude maatregelen nemen zoals (tijdelijke) verlaging van de uitkering en/of terugvordering.

✚ De huidige aangiftegrens bij geconstateerde fraude is € 6.000 of meer.

4.1.5 Strafbeschikking

In 2007 zal met de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening voor het OM een zelfstandige sanctiebevoegdheid tot het opleggen van bepaalde sancties en maatregelen middels een strafbeschikking ontstaan. Deze bevoegdheid kan in sommige en nader met het OM te bepalen zaken, en in overleg met het OM gemandateerd worden aan de politie, bijzondere opsporingsambtenaren en/of bestuursorganen. Er kan verzet aangetekend worden tegen een strafbeschikking, dit verzet wordt behandeld door de strafrechter. Op deze wijze blijft een beroep op de rechter altijd mogelijk. Het voorgestelde instrument wordt verondersteld een aanzienlijke capaciteitswinst voor de rechter op te leveren.

Mandatering aan de instanties in het sociale domein is een mogelijkheid. Gezien bijvoorbeeld het debat in de Eerste Kamer is de strafbeschikking niet onomstreden en zal de uitvoering met politieke belangstelling gevolgd worden. Onder andere om deze reden zal het OM daarom te allen tijde de regie over dit instrument willen en moeten behouden en voorzichtig omgaan met de mogelijkheid tot mandateren.

² SZW (2005), pp. 19-20

³ SZW (2005 a), pp. 21-22

⁴ IWI (2006 b), p. 14; SZW (2005 a), p. 55

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

Afbakening relevante SZW veld

4.2 Organisaties betrokken bij fraudebestrijding

Schematisch is de bestuurlijke en strafrechtelijke fraudebestrijding als volgt georganiseerd.

Bestuurlijk	Strafrechtelijk
-------------	-----------------

Preventie	Signaleren	Onderz/ Afdoen	Opsporing	Vervolg/ depot	Berechting
-----------	------------	-------------------	-----------	-------------------	------------

AI,SVB,UWV,Gemeenten	Idem	Idem + SIOD	FP Parketten	Strafrechter
----------------------	------	----------------	-----------------	--------------

Dit schema doet geen recht aan de kwantitatief dominante positie van het bestuursrecht (aantal op te maken processen-verbaal varieert, afhankelijk van de betrokken organisatie tussen de 0,007% en de 0,4% van de geconstateerde overtredingen).

4.3 Profielen betrokken organisaties

4.3.1 UWV

Aard van de organisatie:

- ✚ Primair een uitvoeringsorganisatie, tevens belast met handhaving en opsporing.

Positie en aansturing:

- ✚ ZBO van het departement.
- ✚ Beleidsdirectie SV en directie Uitvoeringsbeleid.
- ✚ Sturing op hoofdlijnen; in hoge mate autonoom in handhaving en opsporing; fiat achteraf.

Doelgroep:

- ✚ Gericht op uitkeringsgerechtigde op grond van m.n. WW en WIA.

Organisatie opsporing:

- ✚ BOA bevoegdheden voor opsporing (ca. 105 fte.); in gespecialiseerde afdeling onder de directie Fraude, Preventie en Opsporing.

4.3.2 SVB

Aard van de organisatie:

- ✚ Uitvoeringsorganisatie, tevens belast met handhaving en opsporing.



Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

Positie en aansturing:

- ✚ ZBO van het departement.
- ✚ Beleidsdirectie SV en directie Uitvoeringsbeleid.
- ✚ Sturing op hoofdlijnen; in hoge mate autonoom in handhaving en opsporing; fiat achteraf.

Doelgroep:

- ✚ Gericht op uitkeringsgerechtigde op grond van AOW, ANW en AKW.

Organisatie opsporing:

- ✚ BOA bevoegdheden voor opsporing (ca. 53 fte.); in gespecialiseerde afdeling, waarbij BOA's echter ook controles uitvoeren, die bestuursrechtelijk worden afgedaan.

4.3.3 Gemeenten

Aard van de organisatie:

- ✚ Organisatie zowel belast met uitvoering als handhaving en opsporing.

Positie en aansturing:

- ✚ Autonoom; risicodragend.
- ✚ Beleidsdirectie W&B.
- ✚ Beleidsmatige beïnvloeding door departement is beperkt.

Doelgroep:

- ✚ Gericht op uitkeringsgerechtigde, m.n. WWB.

Organisatie opsporing:

- ✚ BOA bevoegdheden voor opsporing (ca. 400 fte). Grote diversiteit in omvang en organisatievorm van gespecialiseerde afdelingen tot volledig geïntegreerd met controle.

4.3.4 AI

Aard van de organisatie:

- ✚ Gespecialiseerde handavingsorganisatie.

Positie en aansturing:

- ✚ Hiërarchisch geplaatst binnen departement onder de Inspecteur Generaal.
- ✚ Meerdere beleidsdirecties als "opdrachtgever":
 - ✚ Dir. Arbeidsomstandigheden.
 - ✚ Directie Arbeidsverhoudingen.
 - ✚ Directie Arbeidsmarkt.
- ✚ Grote mate van autonomie in de uitvoering. Toenemende aandacht voor handavingsbeleid en prioriteitstelling door beleidsdirecties.

Doelgroep:

- ✚ Gericht op werkgevers en werkgeversorganisaties.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Arbeidsinspectie

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

Organisatie:

- ✚ opgebouwd naar drie taakvelden:
 - ✚ Arbeidsomstandigheden (Arbo/ATW).
 - ✚ Major Hazard Control
 - ✚ Arbeidsmarktfraude

Organisatie opsporing:

- ✚ BOA bevoegdheden voor opsporing (ca. 400 fte, waarvan ca. 170 fte. arbeidsmarkt), geïntegreerd in de controlefunctie.

4.3.5 SIOD

Aard van de organisatie:

- ✚ Gespecialiseerde opsporingsdienst, ca 270fte BOA's

Positie en aansturing:

- ✚ Hiërarchisch geplaatst binnen departement onder de PSG als beheer verantwoordelijke
- ✚ Meerdere beleidsdirecties als "opdrachtgever":
 - ✚ Directie Arbeidsmarkt
 - ✚ Directie Sociale Verzekeringen
 - ✚ Directie Arbeidsverhoudingen
 - ✚ Directie Arbeidsomstandigheden
- ✚ Grote mate van autonomie in uitvoering; met name directie Arbeidsmarkt heeft aandacht voor beleid en prioriteitstelling; overige directies toenemende aandacht hiervoor.
- ✚ 50% capaciteit wordt ingezet op meldingen vanuit de uitvoeringsorganisaties en andere bronnen
- ✚ Sterke focus op informatie ontwikkeling
- ✚ Convenant SIOD en FIOD-ECD gericht op gezamenlijke aanpak arbeidsmarktfraude.

Doelgroep:

- ✚ Primair gericht op werkgevers (inleners en uitleners) van illegale arbeid in georganiseerd verband leidend tot ontwrichting van de arbeidsmarkt. Daarnaast enkele meervoudige complexe zaken op andere beleidsterreinen

Organisatie opsporing:

- ✚ Het zijn van een BOD impliceert een grote invloed van het functioneel parket op beleid en prioriteitstelling

4.3.6 OM

- ✚ Functioneel Parket
 - Heeft tot doel om de criminaliteit te bestrijden op het gebied van milieu, economie en fraude. Het functioneel parket is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging in die strafzaken, waarin een bijzondere opsporingsdienst (BOD) de trekkende rol vervult. De SIOD is één van de vier BOD's

Het functioneel parket heeft het hoofdkantoor in Den Haag en



Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

kent vier handhavingseenheden in resp. Zwolle, Den Bosch, Amsterdam en Rotterdam. Elke handhavingseenheid heeft een eenheid milieu en een eenheid financieel-economische criminaliteit



Arrondissementsparketten

Nederland kent 19 arrondissementsparketten. Om een indruk te geven hebben we de aantallen op te maken processen-verbaal uit het handhavings-arrangement 2006 gecombineerd met schattingen voor AI en GSD. (zie volgende bladzijde)⁵.

Schatting aantallen PV 2006

arrondissement	UWV*)	SVB*)	AI **)	GSD ***)	totaal
Den Bosch	34	19	1	78	132
Breda	62	21	2	143	228
Maatricht	15	12	1	35	62
Roermond	27	14	1	62	104
Arnhem	55	17	2	127	200
Zutphen	15	5	1	35	55
Zwolle	34	10	1	78	123
Alemlo	25	17	1	58	100
Den Haag	60	28	2	138	228
Rotterdam	70	32	3	161	266
Dordrecht	19	14	1	44	77
Middelburg	13	9	0	30	52
Amsterdam	64	43	2	147	256
Alkmaar	41	9	1	94	146
Haarlem	37	21	1	85	144
Utrecht	44	24	2	101	171
Leeuwarden	34	13	1	78	126
Groningen	27	13	1	62	103
Assen	24	9	1	55	89
totaal	700	330	25	1,610	2,665

*) totaal aantal en verdeling volgens handhavingsarrangement 2006

***) alleen aantal WAV volgens handhavingsarrangement 2006, verdeling conform verdeling UWV

****) totaal aantal is aantal uit 2004, verdeling conform verdeling UWV

4.4 Raakvlakken werkgebieden

De UWV, SVB en gemeentelijke sociale diensten hebben als gezamenlijke kenmerken:

- de primaire taak is de uitvoering van de sociale wetten.
- tevens zijn zij belast met handhaving.
- zij beschikken over BOA bevoegdheden voor de opsporing van lichte en middelzware fraude.
- zij zijn gericht op de burger als uitkeringsvrager.

⁵ VNG is gevraagd of de werkelijke verdeling over de parketten beschikbaar is.

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

De raakvlakken blijken onder meer uit de samenhang in de soort regelovertreding voor WAO, WW en WWB, zoals in POROSZ 2004 gerapporteerd⁶. Door ons is het type regelovertreding bij AO, ANW, AKW en WAV toegevoegd.

Op basis van POROSZ 2004	WAO	WW	WWB	AOW *)	WAV
Inkomsten uit arbeid					
Klusjes	18%	22%	28%	X %	X %
Zwart werk	6%	11%	13%	X %	X %
Medewerkingsverplichting					
Passend werk afwijzen	n.v.t.	12%	12%	n.v.t.	n.v.t.
Weinig sollicitaties	n.v.t.	25%	43%	n.v.t.	n.v.t.
Informatieverplichting					
Inkomen/vermogen e.d.	n.v.t.	n.v.t.	7%	n.v.t.	n.v.t.
Samenstelling huishouden	n.v.t.	n.v.t.	6%	x%	n.v.t.
Inlichtingen m.b.t. gezondheid	ca. 10%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

*) dit geldt ook voor ANW en AKW

Gezien de overeenkomsten tussen de typen regelovertradingen is te verwachten dat organisatieoverstijgende kennisuitwisseling en samenwerking de effectiviteit en efficiency van de handhaving en daarbinnen de opsporing ten goede zullen komen.

De AI is een gespecialiseerde handhavingorganisatie gericht op de werkgevers. Op het gebied van de illegale arbeid is een overlap met de regelovertrading van de sociale verzekeringswetten te constateren. In een aantal gevallen, bij het verhoren van werknemers, blijkt dat er een samenloop is met een uitkering. Dit wordt als potentieel fraudesignaal doorgegeven aan veelal het UWV en in enkele gevallen ook aan gemeenten. Eventuele premiefraude aan werkgeverszijde wordt doorgegeven aan de belastingdienst.

De overige taakvelden (Arbeidsomstandigheden en Major Hazard Control) laten geen overlap zien.

De SIOD is een gespecialiseerde handavingsorganisatie. Het opsporingsproces richt zich op de opsporing van crimineel ondernemerschap binnen het domein van werk en inkomen, voor zover dit is gerelateerd aan de SZW-wet en regelgeving. Naast onderzoeken voortkomend uit eigen analyse activiteiten, verkrijgt de SIOD verzoeken tot opsporing van de eerder genoemde organisaties. Hierbij gaat het om zaken die een bepaald fraudebedrag overschrijden en tevens meervoudig en complex van aard zijn en daarenboven wijzen op georganiseerde vormen van uitkerings- en detachingsfraude. In 2004 werden van de 69 door de SIOD afgesloten opsporingsonderzoek 16 afkomstig van het UWV, 5 van de AI en 2 van de GSD⁷. Verwacht mag worden, nu de premie-inning van

⁶ POROSZ 2005 p. 105

⁷ SZW (2005), p. 84

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

het UWV overgedragen is aan de Belastingdienst, dat het aantal zaken door het UWV aangeleverd aan de SIOD ook zal afnemen. In het Jaarplan 2006 wordt het aantal zaken geraamd op ca. 80, waarvan ca. 20 voortkomend uit het SZW domein, ca. 15 meldingen uit andere bronnen en ca. 40 voortkomend uit eigen analyse.

Op grond van het bovenstaande hebben wij het relevante SZW veld voor de verstrekte opdracht beperkt tot:

- ✚ de horizontale ketensamenwerking tussen UWV, SVB en GSD wat betreft de licht en middelzware opsporing
- ✚ de opsporing door de AI voor zover het de arbeidsmarktfraude betreft
- ✚ de verticale ketensamenwerking tussen SIOD enerzijds en UWV, SVB, GSD en AI wat betreft de zware opsporing.

Dit betekent, dat de opsporing op twee taakvelden (Arbeidsomstandigheden en Major Hazard Control) van de AI buiten beschouwing blijven evenals de zware opsporing door de SIOD.

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

5 Bevindingen handhavingsketen

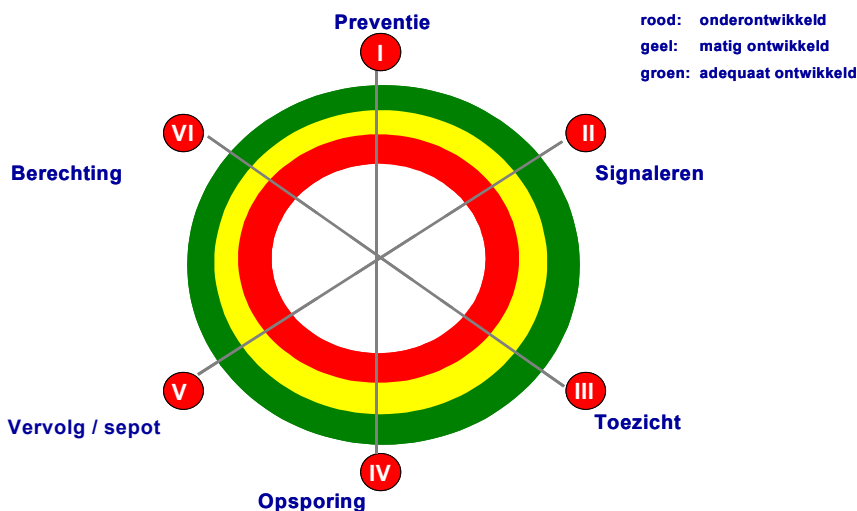
Opsporing is geplaatst in de context van de gehele handhavingsketen. Deze is vanuit twee hoeken met betrokkenen geanalyseerd en geëvalueerd:

- de verschillende fasen van de keten.
- de verschillende facetten van de keten.

In de praktijk bleek deze benadering goed te werken bij het beoordelen van de sterktes en zwakten in de keten. Tegelijk bleek dat iedereen de keten vooral interpreteert vanuit zijn of haar vakgebied of verantwoordelijkheid. Een algemene handhavingsketen van het sociaal domein als geheel, die vanuit het perspectief van de burger zeer goed voor te stellen is, blijkt dus niet vanzelfsprekend.

5.1 Beoordeling ketenfasen

Ketenfasen



5.1.1 Preventie

De handhavingsketen start met preventie. Dit impliceert een wetgeving, die "handhaafbaar – proof" is; goed wordt gecommuniceerd naar de uitvoerings-/handhavingsinstanties en direct en/of indirect naar de gebruikers/betrokkenen.

Preventie start met de wetgeving en daarmee met de regie vanuit de beleidsdirecties.

De beleidsdirecties onderschrijven het huidige beleid, dat gericht is op het verhogen van het nalevingsniveau, met name door te investeren

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

in de "voorkant" van de handhaving (preventie, signalering en toezicht). De beleidsdirecties zijn zoekende naar concretisering van dit beleid in termen van handhavingsdoelen, meeteenheden, prestatie-indicatoren en instrumenten per wet en per doelgroep. Tevens zoekt men naar mogelijkheden tot kennisuitwisseling en afstemming van prioriteiten.

De uitvoerings- en handavingsorganisaties gaven aan dat vanuit de betrokken beleidsdirecties gestuurd wordt op hoofdlijnen. De directie UB werd geprezen voor haar rol in de Landelijke Interventie Stuurgroep. Deze directie is verder belast met de coördinatie, waarbij de laatste tijd de inbreng van de uitvoerings-/handavingsorganisaties bij het opstellen van plannen erkend wordt.

Daarnaast is er sprake van preventie op een meer operationeel niveau, bij de uitvoerings-/handavingsorganisaties. Naast een goede voorlichting en communicatie kan preventief worden opgetreden bij de intake van een nieuwe cliënt. Door de uitwisseling van databestanden is de "witte" fraude al aanzienlijk afgenomen. Door verdere verbetering van de uitwisselbaarheid van bestanden, zal deze fraude in de komende jaren nog verder afnemen. Door een goede "zwarte" fraude alertheid bij de klantbehandelaars kan in een vroegtijdig stadium het kaf van het koren worden gescheiden. Een oneigenlijk gebruiker, die buiten de deur wordt gehouden, behoeft ook geen verdere aandacht voor fraude preventie. De laatste jaren is er bij alle uitkeringsinstanties (UWV, SVB en GSD'n) met steun van het departement aan de fraude alertheid bij de intake veel aandacht besteed.

Het algemeen gevoel is dat hier nog aanzienlijke voordelen zijn te behalen, onder meer ook door kennis- en ervaringsuitwisseling tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties.

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

5.1.2 Signaleren

Signalen van mogelijke fraude kunnen uit vele bronnen voortkomen, zowel van buiten het SZW domein, vanuit de andere SZW organisaties als vanuit de eigen organisatie.

Signalen kunnen betrekking hebben op één persoon of zaak en leiden tot enkelvoudige controle en maatregel. Interessant is ook de signalen naar verschillende gezichtspunten te groeperen en tot risicoanalyses te komen op thema of doelgroepniveau.

Het bewust aggregeren van signalen op thema en/of doelgroep niveau zien wij bij het UWV, de SVB, bij een deel van de GSD'ën, de AI en in sterke mate bij de SIOD. Deze laatste organisatie wordt ook wel door de andere organisaties ingeschakeld om risico-analyses uit te voeren. De SIOD speelt in deze ook een wisselende rol in de signalering naar de beleidsdirecties, de Directie Arbeidsmarkt in zeer sterke mate, de overige directies minder.

Bij doorvragen bleek, dat op dit punt synergie-effecten te bereiken zijn. Van een structurele onderlinge samenwerking is slechts zeer beperkt sprake.

5.1.3 Toezicht en bestuursrechtelijk algemeen

Hiermee wordt het toezicht, het controleren bedoeld vanuit de bestuursrechtelijke mogelijkheden.

Het toezicht kan leiden tot interventies naar de overtreder of oneigenlijk gebruiker. Bij maatregelen is te denken aan inhoudingen of kortingen op uitkeringen tot en met het opleggen van boetes (dit laatste geldt niet voor de uitvoering van de WWB door de GSD'ën).

Er bestaat de mogelijkheid tot feedback naar de klantbegeleider, die enerzijds zijn signaal goed opgepakt voelt en anderzijds betekent dit een leerervaring.

Ook in deze fase van de handavingsketen is nauwelijks sprake van structurele kennisvergaring en –uitwisseling over de organisaties heen.

De laatste jaren zien wij een toenemend gebruik van de bestuursrechtelijke mogelijkheden, hetgeen de directheid als voordeel heeft (lik op stuk). Het consequent terugvorderen van teveel en onterecht verstrekte gelden, het streng en volledig controleren vooraf, het eventueel weigeren van uitkeringen en het bestuurlijk handhaven door middel van het opleggen van maatregelen lijkt efficiënter en effectiever dan de strafrechtelijke handhaving.

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

5.1.4 Opsporing

Hier is de strafrechtelijke opsporing bedoeld, waarbij gebruik wordt gemaakt van de door het Ministerie van Justitie, na advies OM, afgegeven BOA bevoegdheden.

Het aantal geconstateerde fraudezaken via "de voorkant" vormt het leeuwendeel ten opzichte van het aantal processen verbaal dat via strafrechtelijke opsporing tot stand komt (deze laatste ligt, afhankelijk van de betrokken uitvoeringsorganisatie, tussen de 0,007% en de 0,4% van de geconstateerde overtredingen). In de organisaties wordt de strafrechtelijke opsporing verschillend gepositioneerd: UWV en SVB en een deel van de GSD'en hebben de opsporing als gespecialiseerde afdeling; een ander deel van de gemeentes en de AI hebben de opsporing geïntegreerd met de toezichtfunctie. Dit laatste heeft als nadeel, dat het risico bestaat, dat bij toezicht/controle verkregen informatie niet kan worden gebruikt bij strafrechtelijke vervolging, hetgeen tot sepots kan leiden. Daarnaast is er het meer juridisch principiële probleem van de rechtszuiverheid en -gelijkheid.

De vervolging en berechting van geverbaliseerde personen leidt bij de uitvoerings-/handhavingsinstanties tot frustraties. De SIOD wijst in een zekere regelmaat zaken terug, omdat deze onvoldoende complex zijn en te weinig voortkomen uit georganiseerde criminaliteit.

De afwikkeling van de strafrechtelijke vervolging en berechting van eenvoudige zaken leiden tot nog grotere frustraties.

Uit de door de SVB en de UWV per eind 2005 van het OM ontvangen afloopberichten komt over de in 2004 aangeleverde processen verbaal het volgende beeld naar voren:

Stand van zaken/resultaat	SVB	UWV
Openbaar Ministerie	%	%
Nog in behandeling	28	59
Sepots	17	13
Voorwaardelijk sepot	4	1
Transactie	10	3
Geen veroordeling	1	-
Taakstraf	18	18
Subtotaal OM	78	94
Rechter		
Veroordeling alternatieve straf	11	2
Veroordeling boete	4	-
Veroordeling vrijheidsstraf	3	1
Schuldig zonder straf	0	1
Ontslag van rechtsvervolging	1	-
Vrijspraak	3	2
Subtotaal rechter	22	6
Totaal	100	100

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

Als we aannemen, dat de zaken die nog in behandeling zijn (28% resp. 59%) op gelijke wijze worden afgehandeld als de reeds behandelde zaken, dan stijgt het aandeel sepots bij de SVB naar 29% en bij de UWV naar 34%.

Gezien de bovenstaande schets met betrekking tot het aantal sepots, de doorlooptijden bij het OM en de relatief lage sancties bij de rechterlijke macht dreigt het afschrikwekkend effect van opsporing, namelijk leidend tot strafvervolging, teniet te worden gedaan.

Uit nadere opgave van het OM blijkt, dat de achterliggende oorzaken van het hoge percentage sepots zowel gelegen kunnen zijn in (op dit moment is dit niet te kwantificeren):

- ✚ de door de uitvoeringsorganisatie geleverde inhoudelijke kwaliteit van de aangeleverde processen-verbaal, en/of de veel te lange looptijd van start onderzoek tot afsluiten proces-verbaal en aanlevering aan het OM.
- ✚ de veel te lange verwerkingstijd binnen het OM.
- ✚ factoren, gelegen in de persoon van de verdachte en/of zijn/haar persoonlijke omstandigheden.

Het OM is voor dit type zaken aanspreekbaar bij de 19 arrondissementen. Ook hier, evenals bij de aanbieders van processen-verbaal, een grote versnippering. Verder worden door de uitvoeringsorganisaties als mogelijke aanleidingen voor het matig presteren van het OM aangegeven: door de formering van het Functioneel Parket is deskundigheid uit de arrondissementen weggetrokken en aan dit type zaken wordt in het algemeen een lage prioriteit gegeven.

Uit cijfermateriaal van de SIOD, dat één op één zaken doet met het FP, komt een sepotpercentage naar voren van 8% en zijn er procedureafspraken met betrekking tot de selectie van zaken waardoor de doorlooptijd bij het OM beperkt wordt tot 6 of tot 12 maanden afhankelijk van het feit of er wel of niet een gerechtelijk vooronderzoek plaats heeft.

5.1.5 Algemeen

Opvallend was het onvermogen van vrijwel alle geïnterviewden uit de handhavingsorganisaties (AI, UWV, SVB, GSD'n) om de verschillende ketenfasen te scoren vanuit het sociaal domein als samenhangend geheel. Slechts incidenteel werd gewezen op samenwerkingsmogelijkheden tussen de uitkeringsorganisaties en bijvoorbeeld de regionale interventieplatforms en de SIOD. Pas bij doorvragen werd erkend dat voor de diverse ketenfasen organisatieoverstijgende kennisuitwisseling en meer structurele samenwerking wellicht voordelen kon bieden.

Ook opvallend was de tevredenheid van de organisaties met het eigen functioneren en de invulling van "hun" handhavingsketen. Zelfs bij

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

confrontatie met uitkomsten van POROSZ bleek er weinig kritisch vermogen naar de eigen organisatie.

5.1.6 Relatie controleren – opsporen

Zoals onder toezicht is aangegeven, komt controleren neer op het gebruik maken van bestuursrechtelijke mogelijkheden om oneigenlijk gebruik van uitkeringen te ontdekken. Bij opsporing wordt gebruik gemaakt van strafrechtelijke opsporingsmiddelen.

Opsporingsmiddelen kunnen sterker zijn, maar de mogelijkheden om die sterkere middelen ook in te mogen zetten ontbreken heel vaak in "gewone" uitkeringsfraudezaken. Het is dus zeker niet zo, dat opsporingsmiddelen per definitie sterkere middelen zijn om uitkeringsfraude op te sporen, dan de bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke middelen. Het is veel meer de vraag wanneer welke dwangmiddelen ingezet kunnen en mogen worden, en die vraag hangt sterk samen met de verdenking, van het plegen van welk strafbaar feit wordt een persoon verdacht? De verdenking bepaalt de in te zetten middelen: de keuze tussen controleren en opsporen.

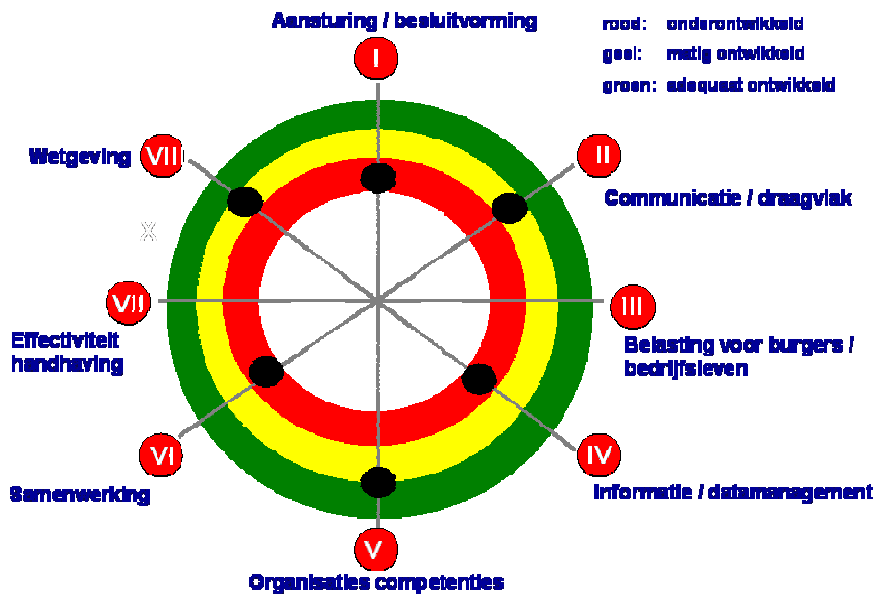
De uitkeringsgerechtigde, die onderwerp is van een strafrechtelijk onderzoek of voor een boeterapport wordt gehoord mag, als hij verhoord wordt, zwijgen, hij hoeft niet aan zijn eigen veroordeling mee te werken.

De kennis, die met controle en door middel van opsporing wordt opgedaan kan worden aangewend voor vroegtijdig signaleren van fraude.

5.2 Beoordeling ketenfacetten

In de tekening van de keten zijn de scores aangegeven uit de interviews en de werkconferentie. Opvallend is, dat op de facetten "belasting voor burgers/of bedrijfsleven" en "effectiviteit handhaving" niet gescoord werd. Bij doorvragen bleek, dat de deelnemers slechts beperkt gericht waren op de belasting voor burgers/of bedrijfsleven. De non score op effectiviteit handhaving komt niet voort uit desinteresse, maar uit de onvoldoende mogelijkheden om dit te meten.

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW



5.2.1 Aansturing en besluitvorming

Dit werd als een van de grotere knelpunten gezien. Ondanks de verbeteringen van de laatste jaren, zoals bijvoorbeeld de Landelijke Interventie Stuurgroep, de aandacht voor de preventie en de wijze waarop het centrale handavingsarrangement voor het SZW-domein tot stand komt, zien de handavingsorganisaties nog mogelijkheden voor verbetering.

5.2.2 Communicatie/draagvlak

De communicatie is de laatste jaren aanzienlijk verbeterd. Zowel vanuit het departement als vanuit de uitvoeringsorganisaties wordt veel aandacht besteed aan en energie gestoken in het overdragen van het doel van de wetgeving en de spelregels. Dit is gericht op het bevorderen van eigenlijk gebruik en op het voorkomen van oneigenlijk gebruik. Speelt een goede rol in de preventiefase.

5.2.3 Informatie/datamanagement

Dit werd als tweede grote knelpunt gezien. Ondanks de successen van de laatste jaren, ook met de Informatie-analyse van de SIOD, de data uitwisseling via het Inlichtingenbureau en dergelijke, is er nog veel te winnen. Hierbij is te denken aan:

- ✚ verder verbeteren, ontsluiten en koppelen van data ten behoeve van persoonsinformatie (juridische beperkingen bij onderlinge gegevensuitwisselingen nader bekijken).
- ✚ het ontwikkelen van handavingsinformatie met betrekking tot thema's en doelgroepen.

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

- ✚ het ontwikkelen van strategisch/tactische informatie ten behoeve van beleidskaders.

5.2.4 Organisaties/competenties

De scores op dit facet waren redelijk tot goed. Gewezen werd op het belang van de fraude alertheid van de klantmanager.

5.2.5 Samenwerking

Dit was het derde grote knelpunt, dat naar voren kwam. Bij navraag bleek men moeizaam tot een opsomming van mogelijke samenwerkingen te kunnen komen. Uiteindelijk zag men de samenwerking met name gericht op kennis- en methode-uitwisseling.

5.2.6 Wetgeving

Op dit punt was men redelijk eenstemmig in een positief oordeel over de aandacht voor de handhavingsaspecten bij het ontwikkelen van beleid en wetgeving.

6 Probleemanalyse

6.1 Inleiding

Na kennisname van de documenten en na verwerking van de uitkomsten van de interviews en de werkconferentie zien wij een positieve ontwikkeling in het bestuursrechtelijke deel van de handhavingsketen, zowel de preventie, de signalering als het toezicht. Er moet echter worden geconstateerd (zie ook par 5.1.4), dat het strafrechtelijke deel van de handhavingsketen, bestaande uit opsporing door de uitvoeringsorganisaties, vervolging door het OM en afdoening door de rechter niet overkomt als een goed gecoördineerde ketensamenwerking. Hiermee voldoet de opsporing en strafrechtelijke afdoening niet aan het beeld, dat de daarvoor in aanmerking komende regelovertreders adequaat worden aangepakt. Waarmee naast het directe effect op de regelovertreder ook een afschrikwekkend voorbeeld voor potentiële regelovertreders wordt gegeven. Dit ondergraaft het maatschappelijk draagvlak voor de sociale wetten. Naar onze mening is de problematiek te herleiden tot twee kernproblemen: de samenwerking van de uitvoeringsorganisaties met het OM en de professionaliteit van de opsporing.

6.2 Samenwerking met het OM

De lichte en middelzware zaken worden afgedaan door de 19 parketten bij de Arrondissementsrechtbanken. De samenwerking wordt door de uitvoeringsorganisaties als slecht gezien. Ook uit het kwantitatieve materiaal blijkt, dat het OM veel zaken seponert en (te) laat afdoet. Er bestaan binnen de 19 Parketten verschillen in kennis van en betrokkenheid bij fraudezaken.

Een deel van de sepots wordt veroorzaakt door de opsporingsorganisaties zelf, die een zaak te laat aanleveren, slecht hebben voorbereid of onjuiste opsporingsmiddelen hebben toegepast. Ook dit leidt tot sepots.

De samenwerking krijgt formeel gestalte in een groot aantal handhavingsarrangementen, die in feite capaciteitsregulerend werken. Van een samenwerking in de zin van operationele samenwerkingsafspraken, kennisuitwisseling; prioriteitstelling op bepaalde thema's of type regelovertreders gezamenlijk en effectief optreden is geen sprake.

Dit samenwerkingsprobleem wordt mede veroorzaakt door het grote aantal betrokken organisaties, zowel aan de kant van het OM (19) als aan de kant van de opsporingsorganisaties (SVB, UWV, AI, aantal

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

gemeentelijke organisaties). Iedere organisatie heeft zijn eigen prioriteiten, werkwijzen, niveaus van professionaliteit.

6.3 Professionaliteit van de opsporing

De opsporingsactiviteiten vinden thans plaats per uitvoerings-/handhavingsorganisatie en voor zover van toepassing ook nog verspreid over een aantal vestigingen. Een groot aantal gemeenten opereert in samenwerkingsverbanden.

De schaalgrootte per opsporingseenheid varieert van een theoretische 1 BOA tot een enkele keer boven de 20 fte. BOA's. De kans op het handhaven van het professioneel niveau in kennis en ervaring bij dergelijke kleine eenheden is moeizaam. Dit wordt nog eens extra versterkt door de gerichtheid op en, in een aantal gevallen, door de verwevenheid met het primaire proces. Hierdoor loopt de zuivere rolinvulling van het opsporen gevaar. Uiteindelijk is opsporing wel een "VAK".

Door de gerichtheid op het eigen primair proces vindt er ook geen horizontale afstemming of samenwerking met andere opsporingsorganisaties in het sociaal domein plaats. Dit leidt tot inefficiënties maar ook vooral tot onnodig effectiviteitsverlies m.b.t. het ontwikkelen van risicoanalyses, best practices en dergelijke, terwijl uit POROSZ (zie 5.3) en ander materiaal blijkt, dat er tussen de organisaties een grote overlap bestaat in type regelovertreding. Zoals in de vorige paragraaf is geconstateerd is ook de versnippering bij de uitvoeringsorganisaties een handicap om tot een effectief strafrechtelijk traject te komen. Daarnaast bestaan er verschillen in professionaliteit bij de betrokken organisaties.

7 Advies 1: Vergroot rol van het bestuursrecht

Het advies om de rol van het bestuursrecht te vergroten is gebaseerd op de volgende argumenten.

- + Bestuursrechtelijk afdoen van regelovertredingen wordt door de respondenten als efficiënter en zeer uitdrukkelijk als effectiever gezien, dan afdoening via het strafrecht. De lange behandelingstijden, de seponeringen en de aard van de opgelegde straffen staan haaks op het gewenste lik-op-stuk beleid.
- + Het aandeel van het strafrecht, gemeten naar het aantal⁸ op gemaakte processen-verbaal is al van beperkte omvang.

Aantallen 2004	UWV	SVB	GSD
Uitkeringen	1,274,000	4,562,000	376,000
Geconstateerde normovertredingen	203,814	55,002	41,590
als % van totaal	16.0%	1.2%	11.1%
Waarschuwingen	65,531	31,067	n.a.
Boete / maatregel			
Boeten	15,635	10,279	
Maatregelen	122,648	13,656	
totaal	138,283	23,935	41,590
als % van totaal	10.9%	0.5%	11.1%
Ingestelde terugvorderingen	95,073	157,993	
Fraude onderzoek		2,800	
als % van totaal		0.061%	
Processen Verbaal	688	324	1,610
als % van totaal	0.054%	0.007%	0.428%

Het aantal op te maken processen-verbaal wordt bepaald door:

- + demografische ontwikkelingen (meer AOW uitkeringen, minder AKW).
- + economische ontwikkelingen (aantrekkelijke arbeidsmarkt leidt tot minder WW en WWB uitkeringen).
- + veranderingen in wet en regelgeving, zoals de introductie van de bestuurlijke boete in de WAV, en de wijziging van de ABW naar de WWB, waardoor gemeenten zelf meer maatregelen kunnen opleggen en zelf verantwoordelijk werden voor de totale handhaving.
- + verlaging van het aantal uitkeringsgerechtigden als gevolg van strengere selectie en kortere verblijfsduur.
- + maatregelen in de voorkant van de handhavingketen (bijvoorbeeld preventie).

⁸ SZW (2005a), Integrale Rapportage handhaving 2004; uitkeringen volgens CBS

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

Aantallen processen-verbaal	2003	2004	2005	2006
UWV				
werkgeversfraude *)	168	122	130	
werknemersfraude (WW, WIA)	786	688	790	700
waarvan identiteitsfraude	183	122	205	
SVB				
AOW/ANW/AKW	n.a.	324	329	330
AI				
WAV **)	731	1.063	780	25
SIOD		66	75	80
Gemeenten				
ABW/WWB/IOAW/IOAZ/WIK	1.637	1.610	n.a.	n.a.

*) per 1-1-2006 premieinning naar belastingdienst

***) per 1-1-2005 is de bestuurlijke boete ingevoerd, de PV in 2005 betreffen overtredingen in 2004

bronnen

UWV 2003 en 2004: Integrale Rapportage handhaving 2004, p. 31

SVB 2003 en 2004: Integrale Rapportage handhaving 2004, p. 72

Gemeenten 2003 en 2004: Integrale Rapportage handhaving 2004, p 57 en p. 58

2005: opgaven door organisaties

2006: aantallen uit handhavingsarrangement 2006

Een heldere manier om de rol van het bestuursrecht te vergroten is om het fraudebedrag, waarboven een strafrechtelijke afdoening geïndiceerd is, te verhogen. Een eerste raming van het effect als het grensbedrag verhoogd wordt naar € 10.000, resp. € 12.000 en € 15.000, op basis van de aantallen opgemaakte processen-verbaal uit 2004, is hieronder weergegeven.

Aantal PV bij verschillende grensbedragen

grensbedrag	UWV		SVB		gemeenten		AI		totaal	
	afname	PV	afname	PV	afname	PV	afname	PV	afname	PV
6.000		700		330		1.610		25		2.665
10.000	25%	525	18%	270	22%	1.250	n.v.t.	25	22%	2.070
12.000	45%	385	24%	250	35%	1.050	n.v.t.	25	36%	1.710
15.000	55%	315	42%	190	49%	825	n.v.t.	25	49%	1.355

bronnen

afname percentages UWV en SVB: opgave organisaties

afname percentage gemeenten bekend, zie opmerking hieronder

Opmerking:

Het effect van een hoger grensbedrag voor het aantal op te maken processen-verbaal bij de gemeenten is niet bekend. Voorlopig is verondersteld, dat, gegeven de aard van de regelovertrading (zwartwerken en leefvormfraude), het tussen de effecten voor UWV en SVB zal liggen en dus ook tot een substantiële vermindering zal kunnen leiden. Een nader inzicht is echter noodzakelijk, omdat de hoogte en de statistische verdelingen ook per (type van) gemeenten kunnen verschillen.

In de discussie in de klankbordgroep is erop gewezen, dat voor fraudegevallen onder het grensbedrag kwalitatieve overwegingen

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

kunnen gelden, die een strafrechtelijke in plaats van bestuursrechtelijke afdoening noodzakelijk maken. Deze kwalitatieve overwegingen, die helder en eenduidig geformuleerd moeten worden, hebben betrekking op onder meer:

- + recidive.
- + meer dan één dader.
- + meer dan één strafbaar feit.
- + kwaliteit van de dader.

Binnen de klankbordgroep is er een voorkeur het nieuwe grensbedrag te stellen op € 10.000. Dit bedrag geniet mede de voorkeur omdat het zo dicht mogelijk aansluit bij de praktijk van de belastingdienst.

De klankbordgroep voelt in meerderheid niet voor het loslaten van de aangiftegrens ten faveure van meer kwalitatieve overwegingen.

8 Advies 2: Bundel opsporing

8.1 Centraal versus decentraal

In de afweging van centralisatie – decentralisatie (en de tussenliggend organisatievormen) zijn twee krachtenvelden van belang:

- ✚ de functie-eisen
In het geval van opsporing zijn deze tweeledig:
 - ✚ opsporingsmethoden en technieken vragen om specialisatie en daarmee centralisatie.
 - ✚ kennis van specifieke wet- en regelgeving tendeeert naar decentralisatie.
- ✚ gerichtheid op het primaire proces. Opsporen heeft een relatie met de “voorkant” van het handhavingproces (preventie, controle) en daarmee met het primaire proces van het al of niet toekennen van uitkeringen. Dit pleit dus voor een decentrale aanpak van opsporen.

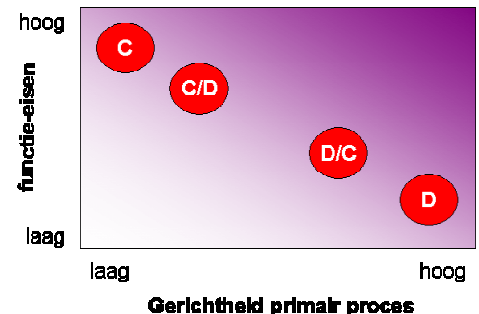
Opsporen heeft echter ook te maken met de “achterkant” van de keten (vervolgving/sepot en berechting). Zeker als gestreefd wordt om in toenemende mate het functioneel parket daarbij in te schakelen, is de huidige versnippering van de opsporing een nadeel.

8.2 Overwegingen voor centralisatie

Het uitvoeren van de opsporing naar lichte en middelzware regelovertrekkingen ligt nu nog bij de verschillende uitvoeringsorganisaties. Dit heeft als nadelen de kleinschaligheid van de diverse opsporingsorganisaties en de versnippering, die ook leidt tot een moeizame samenwerking met het OM.

De belangrijkste argumenten voor een vorm van centralisatie zijn:

- ✚ het gebruik maken van de mogelijkheden tot intensieve kennis- en ervaringsontwikkeling met betrekking tot lichte en middelzware opsporing.
- ✚ een heldere afstemming tussen opsporingsbeleid en de uitvoering. De verdeling van de opsporing over de kolommen vervalst, waardoor SZW nog slechts met één organisatie behoeft af te stemmen.
- ✚ rolvermenging van controleren en opsporen is een gevaar, dat ook in de huidige decentrale praktijk onder ogen is gezien. Het bundelen van de opsporing in een aparte organisatie is een verdere stap om te komen tot een zuivere rolvervulling van opsporing.



C = centraliseren
D = decentraliseren
C/D = centraal, maar gedetacheerd
D/C = decentraal met functionele lijn

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

- + de samenwerking van en afstemming tussen de opsporing van lichte en middelzware regelovertradingen enerzijds en die van de zware, criminele overtradingen anderzijds wordt verbeterd door de eerste in één organisatie onder te brengen.
- + de communicatie naar het OM wordt eenduidiger. Dit sluit aan bij de concentratie beweging bij het OM. Concentratie zowel bij het OM als bij de opsporing biedt de mogelijkheid operationele afspraken m.b.t. doorlooptijden, beleid m.b.t. sepots en dergelijke te maken, alsmede landelijke, organisatie-overstijgende acties te ondernemen op bepaalde thema's en/of gericht op bepaalde doelgroepen.
- + een eventuele mandatering van strafbeschikking, als de wet daarover tot stand is gekomen, kan eerder overwogen worden als het een mandatering naar één organisatie betreft, dan wanneer het een aantal organisaties betreft.
- + zeker als het aantal opsporingen naar lichte en middelzware overtrading verder afneemt, biedt het uitvoeren van die opsporing vanuit één organisatie meer mogelijkheden om de kwaliteit en professionaliteit ervan te borgen. Hiermee worden schaligheidsproblemen voorkomen.

Rekening houdend met de opmerkingen uit de vorige paragraaf stellen wij op grond van bovengenoemde overwegingen voor de opsporing van lichte en middelzware regelovertradingen te bundelen in een centrale organisatie met een aantal locaties in het land.

Juist door het beperkte aantal opsporingszaken en het beperkte aantal op te maken processen-verbaal is het essentieel, dat de strafrechtelijke opsporing effectief en de afdoening adequaat verloopt, zodat de preventieve werking optimaal is.

Het aantal locaties wordt bepaald door een goede mix tussen schaalgrootte per vestiging en een landelijke dekking.

Dit alles culmineert in een grotere effectiviteit van de opsporing in het sociaal domein als geheel, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan het behouden van het maatschappelijk draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid.

8.3 Nadelen centralisatie

Door de centralisatie van de opsporing van lichte en middelzware regelovertradingen gaan de voordelen van de decentralisatie verloren. Dit betreft met name de directe communicatie tussen de medewerkers in het primaire proces van de uitvoeringsorganisaties en de medewerkers van de centrale opsporing. Ook is er een mogelijk probleem m.b.t. de benodigde bevoegdheden, gericht op controle en toezicht.

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

Dit maakt het noodzakelijk aan tenminste twee aspecten aandacht te besteden, die het raakvlak tussen die organisatie en de uitvoeringsorganisaties UWV, SVB, AI en gemeenten betreffen.

+ Kennisuitwisseling

De overdracht van kennis en ervaring tussen opsporing en de verschillende primaire processen moet nadrukkelijk vorm worden gegeven. Dit kan door middel van casusbeschrijvingen vanuit de opsporing te beschrijven, regionale bijeenkomsten te organiseren en met name door de ook in de toekomst doorlopende werkcontacten tussen de medewerkers van de gecentraliseerde opsporing en de medewerkers in het primair proces

+ Bevoegdheden ten behoeve van signalering en toezicht

Signaleren en toezichthouden vereisen bepaalde vaardigheden en bevoegdheden. Binnen de klankbordgroep is dit herhaaldelijk aan de orde gekomen, zonder dat een duidelijk en gedeeld beeld is ontstaan welke bevoegdheden minimaal noodzakelijk zijn.

Eenzijds bestaat de opvatting, dat de bevoegdheden zoals toegekend aan een BOA noodzakelijk blijven, ook al vindt in de uitvoeringsorganisatie geen opsporing meer plaats. De BOA bevoegdheid zou dus voor de betrokken medewerkers behouden moeten blijven. Als nevenargument voor het behoud van de BOA bevoegdheid wordt het opleidingsaspect genoemd.

Anderzijds bestaat de opvatting dat voldoende bevoegdheden verworven kunnen worden op andere basis dan de BOA bevoegdheid bijvoorbeeld door bevoegdheden in het bestuursrecht te gebruiken en/of op te nemen. Deze oplossing heeft als bijkomend voordeel de duidelijke scheiding tussen bestuursrecht en strafrecht.

Het lijkt ons een aangelegenheid die ligt bij de uitvoeringsorganisatie om in samenspraak met departement en Justitie de noodzakelijke bevoegdheden te behouden of te verwerven. Overwegingen van opleidingsbeleid en mogelijke efficiency (lagere opleidingskosten als gevolg van minder BOA's) kunnen daarbij een rol spelen.

8.4 Twee mogelijke uitwerkingen

Voor zowel de vormgeving als de plaatsing van een centrale opsporingsorganisatie bevelen wij aan aansluiting te zoeken bij een bestaande organisatie en/of werkwijze.

Daarvoor zien wij twee mogelijke uitwerkingen op hoofdlijnen. Na een principe keuze zal een en ander verder uitgewerkt moeten worden, waarbij te denken is aan:

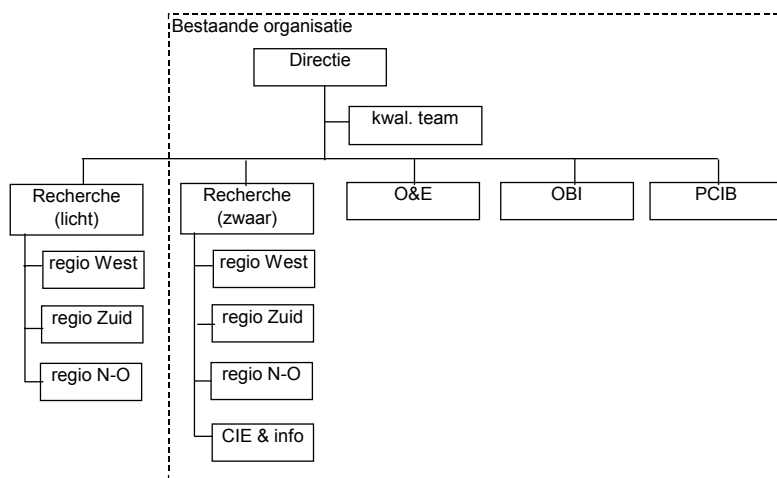
- + de formeel juridische plaatsing.
- + de organisatorische vormgeving.
- + de positie ten opzichte van interventieteams.

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

Ongeacht de keuze voor welke vorm van centralisatie dan ook, is het essentieel dat helder afspraken met de uitvoeringsinstanties worden gemaakt met betrekking tot de overdracht van gegevens en signalen voor strafrechtelijk onderzoek.

8.4.1 Als onderdeel SIOD

De mogelijke plaats en regionale spreiding van de opsporing voor lichte en middelzware regelovertreding is hieronder in het organigram van de SIOD aangegeven.



De organisatorische plaats van de eenvoudige en kortlopende opsporing binnen de SIOD dient naar onze mening bij voorkeur vorm te krijgen in een afzonderlijke subeenheid. Hiermee wordt de invloed van de uitvoeringsorganisaties en de gemeenten gewaarborgd en wordt het risico van vermenging van ongelijkwaardige werkzaamheden (lichte en zware opsporing) voorkomen. Nadeel van deze oplossing is een lagere efficiency dan bij een organisatorische vormgeving waarbij de verschillende vormen van opsporing in één organisatie-eenheid worden ondergebracht en de communicatie met de gebruikers via accountmanagers wordt geregeld.

8.4.2 Als Shared Service Center

Het is ook mogelijk de bundeling van de opsporing van lichte en middelzware regelovertreding vorm te geven als een organisatie waarvan de uitvoeringsorganisaties zowel eigenaar als afnemer van de diensten zijn: een shared service center (SCC).

Dit concept biedt de mogelijkheid de organisatie dichter bij de uitvoeringsorganisaties te positioneren. Dit zou kunnen door de volgende combinatie:

- aansturing van de organisatie opnemen als onderdeel in het ketenprogramma SUWI.

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

- ✚ feitelijke plaatsing van de organisatie in het UWV of de SVB, gezien de regionale spreiding en de kwantitatieve verhoudingen een voorkeur voor UWV.
- ✚ regionale spreiding nader te bepalen. Een van de mogelijkheden is aan te sluiten bij de opzet van de negen regionale platforms van de landelijke structuur interventieteams.

Na een eventueel principeakkoord op een Shared Service Center kunnen de vormgeving, de omvang en de relaties met de samenwerkende organisaties nader worden ingevuld.

8.4.3 Afweging beide vormen

De keuze voor een van beide vormen is niet zondermeer duidelijk. De belangrijkste elementen in de afweging zijn hieronder genoemd, door ons voorzien van een schatting van de impact ervan op de keuze voor een van beide vormen.

Afwegingselement	onderdeel SIOD	SSC
Waarschijnlijkheid dat gemeenten participeren	+ / -	+
Eenvoud aansturing door SZW	+	+ / -
Uitwisseling ervaring en informatie lichte en zware recherche	++	+ / -
Terugkoppeling naar uitvoeringsorganisaties	+ / -	++
Efficiency mogelijkheden t.o.v. bestaande situatie	++	+

In de discussie in de klankbordgroep is door enkelen met klem gewezen op het grote belang de gehele opsporing (licht, middelzwaar en zwaar) in het sociale domein in één organisatorisch verband te brengen.

8.5 Positie van de gemeenten

De gemeentelijke sociale diensten zijn nu de grootste leveranciers van op te maken processen-verbaal. Bij de gemeenten treedt echter ook de grootste versnippering op. Deze versnippering zal nog toenemen als ook het effect op het aantal op te maken processen-verbaal bij verhoging van het grensbedrag tot € 10.000 wordt meegenomen. De daarmee verbonden kleinschaligheid roept vragen op m.b.t. de professionaliteit, hetgeen versterkt wordt door de grote verschillen in wijze van functie-uitoefening en gebruik van bevoegdheden. De deelname van gemeenten aan een centrale organisaties is dan ook cruciaal. Op basis van de gevoerde gesprekken hebben wij de indruk dat een SSC constructie, zeker als

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

deze aansluit bij bestaande structuren waarmee gemeenten reeds bekend zijn, eerder tot draagvlak voor centralisatie zal leiden dan wanneer de organisatie een onderdeel van de SIOD wordt. Alvorens deze conclusie te trekken is het wenselijk dit nader te onderzoeken. Tevens zou nader afgewogen moeten worden in welke (niet vrijblijvende) vorm de gemeenten in de opsporingsorganisaties kunnen participeren (bijvoorbeeld op contractuele basis dan wel dat participatie verplicht gesteld zou moeten worden).

8.6 Gevolgen voor formatie en efficiency

Indien het grensbedrag wordt opgetrokken tot € 10.000 wordt de omvang van de formatie van BOA's, bij deelname door alle betrokken organisaties, op basis van de thans beschikbare kennis, door ons geschat op een krappe 400 fte.⁹. Hierbij is een eerste reactie van UWV en SVB meegewogen.

In 2006 bij afname door grensbedrag op € 10.000 (raming)

	UWV	SVB	GSD	AI	totaal
Aantal PV	435	270	1,250	25	1,980
Aantal BOA's (fte)	60	20	300		380

Indien slechts een deel van de gemeenten zou deelnemen, kan er een probleem ontstaan, indien de het totaal aantal BOA's zou dalen tot onder de ca. 200.

Deze formatie staat een verdeling over bijvoorbeeld 9 locaties toe, zonder dat de schaalgrootte per team onder een kritische grens zakt en kunnen er ook sturende en ondersteunende functies worden gefinancierd.

De efficiency voordelen binnen de opsporing zijn beperkt. Binnen de opsporing liggen de voordelen vooral in een verbetering van de effectiviteit. De efficiencywinst valt in de sfeer van het bestuursrechtelijk afdoen en betreffen:

- ✚ de hogere productiviteit in het bestuursrechtelijk controleren en afdoen (Op grond van de cijfers van de UWV blijkt bestuursrechtelijk afdoen 15% tot 25% efficiënter dan het strafrechtelijk afdoen).
- ✚ lagere opleidingskosten.
- ✚ minder niet-productieve uren als gevolg van minder opleiden.

⁹ Voor de gemeenten zal dit aantal nog nauwkeuriger moeten worden bepaald, mede rekening houdend met de effecten van de invoering van de WWB per 1 januari 2005.

9 Aanvullende suggesties

9.1 Concretiseer nalevingbeleid

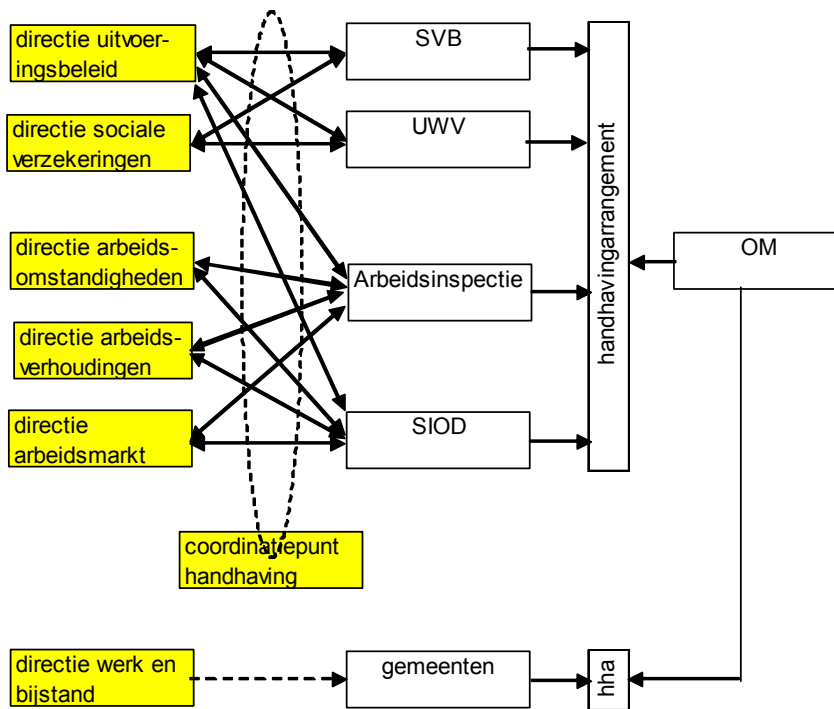
9.1.1 Aansturing handhaving en opsporing binnen het departement

Binnen het departement zijn de volgende organisatieonderdelen betrokken:

- ✚ DG Arbeidsomstandigheden en Sociale Verzekeringen: Verantwoordelijk voor de coördinatie van de handhaving binnen het sociaal domein, hiertoe de bevoegdheid namens het departement afspraken te maken met het Ministerie van Justitie.
- ✚ Coördinatiepunt handhaving en administratieve lastenverlichting: Ondersteunt DG ASV. Belast met ondermeer het opstellen van het meerjarig handhavingprogramma.
- ✚ Directie Uitvoeringsbeleid: Is, onder de directe verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal belast met de meer operationele afstemming van de handhaving en opsporing met de diverse uitvoerings-en handhavingsorganisaties. Coördineert namens SZW het totstandkomen van het jaarlijkse handhavingarrangement. De door de organisaties en het OM geleverde informatie wordt door UB in een integrale jaarlijkse rapportage neergelegd. CP HAL heeft een rol in de coördinatie van deze rapportage.
- ✚ Alle beleidsdirecties: Verantwoordelijk voor het formuleren van het handhavingsbeleid van hun werkterrein. De onderlinge relaties, zoals hieronder schetsmatig in beeld gebracht, zijn qua aard overwegend die van beïnvloeding.

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

Schematisch en in relatie tot de uitvoeringsorganisaties en het OM kan dit als volgt worden weergegeven.



Wij bepleiten voor de betrokken delen (geel gekleurd) om te komen tot een sterkere, meer directe onderlinge afstemming, bij voorkeur onder regie van één centraal punt, om te bereiken dat,

- ✚ het nalevingsbeleid op de verschillende beleidsterreinen de noodzakelijke samenhang vertoont
- ✚ het geformuleerde nalevingsbeleid methodisch éénduidig wordt vertaald in doelstellingen en instrumenten die overgedragen kunnen worden aan de verschillende uitvoeringsorganisaties.
- ✚ de uitvoeringsorganisaties één gesprekspunt treffen voor feedback en inhoudelijke afstemming

In termen van klant-leverancier of opdrachtnemer en opdrachtgever treedt het centrale aanspreekpunt op als gezaghebbend intermediair met betrekking tot handhaving.

Rapport verkenning ketensamenwerking opsporing in het domein SZW

9.2 Versterk gemeenschappelijk inzichtkader

Veel ontwikkelingen op het gebied van de verbetering van de handhaving binnen het sociale domein hebben een operationeel karakter. Daarmee worden, bijvoorbeeld door informatie-uitwisseling en het werken van multidisciplinaire teams aanzienlijke verbeteringen geboekt.

Wij menen dat de volgende stap in de verbetering ligt op het meer abstracte niveau van het inzichtkader voor handhaving, als het bijvoorbeeld gaat om motieven en vormen van regelovertreding en de effectiviteit van maatregelen tot verhoging van het nalevingsniveau. Hieronder verstaan wij een geheel van gedeelde en ontwikkelde begrippen en inzichten met betrekking tot de handhaving. Praktijkervaring, multidisciplinaire benaderingen en wetenschappelijke studies dragen daar allemaal aan bij.

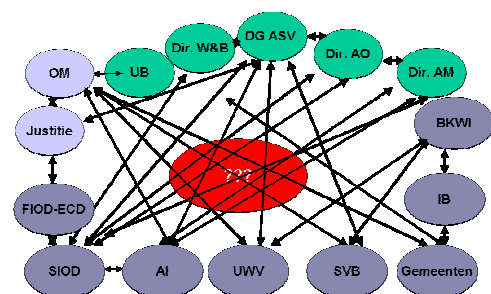
Het ontwikkelen van een dergelijk gemeenschappelijk inzichtkader leidt tot:

- + beter en makkelijkere informatie-uitwisseling: men spreekt één taal.
- + versterking van het lerend vermogen (uitwisseling best practices).
- + handhavinginformatie met betrekking tot thema's en doelgroepen.
- + strategisch/tactische informatie ten behoeve van beleidsontwikkeling.

De organisatie verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van het inzichtkader kan alleen succesvol zijn als het beschikt over:

- + erkende meerwaarde voor analyse en kennis van handhaving in de gehele keten.
- + participatie van alle betrokken instanties. Dit zijn niet alleen de spelers binnen het sociaal domein (SZW, UWV SVB en gemeenten), maar ook, gezien de samenhang tussen economisch-fiscale handhaving en die m.b.t. werk en inkomen, de FIOD-ECD en uiteraard OM en Justitie.
- + specifieke wet/doelgroep kennis.

Het departement zou het initiatief voor een dergelijke organisatie kunnen nemen, door de potentiële partners aan de hand van een verder uitgewerkt voorstel te polsen.



9.3 Positie SIOD

Uit het onderzoek komt naar voren, dat het aantal meldingen vanuit de lichte en middelzware opsporing, mede door het wegvallen van de premie-inning bij de UWV, zal afnemen.

Dit betekent, dat de SIOD steeds meer afhankelijk wordt van de in samenspraak met de beleidsdirecties te benoemen thema's. Deze ontwikkeling wordt door de SIOD zelf onderkend, zoals ook uit het SIOD directieplan 2006 blijkt. Hierin is sprake van een ontwikkeling waarin de SIOD steeds meer een beleidsgestuurde organisatie wordt, die informatiegestuurd werkt. Te verwachten is dat de thema's steeds meer het SZW domein zullen overstijgen, dus naast het SZW domein ook andere domeinen zullen raken. Er is met name een sterk verband met het fiscaal-economisch domein, terwijl er ook een overlap bestaat met de activiteiten van de nationale recherche.

Dit is door ons niet nader onderzocht. Gezien het belang voor het sociaal domein bepleiten wij een nadere analyse en standpunt bepaling m.b.t. de toekomstige positionering.

10 Bijlage 1: Deelnemers klankbordgroep

De uitvoering van de opdracht is begeleid door een klankbordgroep, samengesteld uit personen van de verschillende betrokken organisaties. De klankbordgroep is bijeengewoest op:

- ✚ 19 april 2006
- ✚ 27 april 2006, en
- ✚ 18 mei 2006

Aan de klankbordgroep hebben deelgenomen:

- ✚ Mevrouw drs. J.A.M. Hilgersom, directeur-generaal Arbeidsomstandigheden en Sociale Verzekeringen, Ministerie SZW, voorzitter
- ✚ Mevrouw drs. N. Erkenbosch, beleidsmedewerker Directie Uitvoeringsbeleid, Ministerie SZW, secretaris
- ✚ N.A. Laagland, Directeur SIOD, Ministerie SZW
- ✚ Mevrouw drs. J.W. Schuiling, directeur directie Uitvoeringsbeleid, Ministerie SZW
- ✚ Mevrouw drs. P.G. Lugtenburg, directeur directie Werk & Bijstand, Ministerie SZW
- ✚ Dr. J.J.M. Uijlenbroek, algemeen directeur Arbeidsinspectie, Ministerie SZW
- ✚ K.J. de Groot, directeur Fraude Preventie en Opsporing UWV
- ✚ K. Westrik, hoofd opsporing SVB
- ✚ Mevrouw drs. M.F.T. Schrijver, Hoofd Taakveld Werk en Inkomen VNG
- ✚ Mr. F. Speijers, Functioneel Parket OM
- ✚ Mevrouw mr. J.A. Eijkelenboom, Functioneel Parket accountmanager OM, Ministerie SZW

11 Bijlage 2: Geïnterviewde personen

- ✚ P.E. Bakker, voorzitter St. Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs
- ✚ Mr. R.W.M. Craemers, Functioneel Hoofdofficier OM
- ✚ Mevrouw mr. A.G. Dümig, plaatsvervangend voorzitter Raad van Bestuur UWV
- ✚ Drs. A. van Dijk, directeur Arbeidsinspectie, Ministerie SZW
- ✚ Drs. A. Feringa, directeur directie Arbeidsmarktbeleid & Bijstand, Ministerie SZW
- ✚ K.J. de Groot, directeur Fraude Preventie en Opsporing UWV
- ✚ Mr. M. Hemelaar, Functioneel Parket OM
- ✚ Drs. P. Hennephof, plaatsvervangend secretaris-generaal, Ministerie SZW
- ✚ Mr. J.M.H.M. Hermans, voorzitter managementteam kantoor Utrecht FIOD-ECD
- ✚ Dr. H.S. Hiemstra, afdelingshoofd productveiligheid en gezondheid, account handhaving, directie Arbeidsomstandigheden, Ministerie SZW
- ✚ Mevrouw drs. J.A.M. Hilgersom, directeur-generaal Arbeidsomstandigheden en Sociale Verzekeringen Ministerie SZW
- ✚ N.F.A.M. Hooghiemstra, directie Werk & Bijstand Ministerie SZW
- ✚ Mevrouw drs. M. Jellema, projectleider handhavingsprogramma 2007 – 2010, Ministerie SZW
- ✚ Drs. O.M. Kinkhorst, directeur Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
- ✚ N.A. Laagland, Directeur SIOD Ministerie SZW
- ✚ Mr. C.H. v.d. Laan, beleidsadviseur directie Handhaving, Ministerie van Justitie
- ✚ Mevrouw drs. P.G. Lugtenburg, directeur directie Werk & Bijstand Ministerie SZW
- ✚ M.G.J. van Muijen, Procesmanager, Divosa
- ✚ J. Polet, Hoofd Afdeling BRIT, Gemeente Rotterdam
- ✚ C. Rijnberg, Manager integrale dienstverlening, Gemeente Utrecht
- ✚ Drs. M.A. Ruys, secretaris generaal. Ministerie SZW
- ✚ Mevrouw drs. M.F.T. Schrijver, Hoofd Taakveld Werk en Inkomen VNG
- ✚ Mevrouw drs. J.W. Schuiling, directeur directie Werk en Inkomen Ministerie SZW
- ✚ Drs. E. Stoové, voorzitter Raad van Bestuur SVB
- ✚ Dr. J.J.M. Uijlenbroek, algemeen directeur Arbeidsinspectie, Ministerie SZW
- ✚ Mevrouw mr. S. Voortman, plaatsvervangend directeur, directie UB, Ministerie SZW
- ✚ E. v.d. Waal, coördinator Fraudebestrijding Midden-Nederland, Gemeente Utrecht

Rapport verkenning ketensamenwerking opsparing in het domein SZW

- + Drs. J. van Weeren, coördinator handhaving, directie Arbeidsverhoudingen, Ministerie SZW
- + F. Werner, bedrijfscoördinator handhaving, SVB
- + K. Westrik, hoofd opsparing SVB
- + Mr. H. Zeilstra, directeur directie Toezicht zelfstandige bestuursorganen, IWI, Ministerie SZW

12 Bijlage 3: Deelnemers werkconferentie

Op 10 april 2006 is een werkconferentie gehouden. Doel was tweërlei:

- ✚ In gemeenschappelijk overleg met de verschillende ketenpartners zicht krijgen op de huidige (verticale en horizontale) samenwerkingsverbanden in de opsporingsketen in het domein van SZW alsmede een evaluatie van deze verbanden.
- ✚ Via een brainstorming het genereren van te onderzoeken ideeën om de ketensamenwerking te verbeteren, leidend tot effectiviteits- en/of efficiencyverbeteringen.

Deelnemers die daar op persoonlijke titel aan hebben bijgedragen zijn:

- ✚ M. Terlouw, Stafffunctionaris Fraudeonderzoek en opsporing, SVB
- ✚ B. Strang, Hoofd specialistische ondersteuning FPO, UWV
- ✚ H.A. Wessels, Manager strategie Directie Arbeidsmarktfraude, AI
- ✚ Mevrouw drs. L.J. Peltzer, Beleidsmedewerker, Ministerie SZW
- ✚ Drs. J.W. Jenezon, Medewerker beleidsvoorbereiding Directie UB, Ministerie SZW
- ✚ Mevrouw M.E. Leter, Beleidsmedewerker, VNG
- ✚ Mevrouw drs. N. Erkenbosch, beleidsmedewerker Directie UB, Ministerie SZW
- ✚ Mr. M.E. Coffeng, Teamleider / plv. hoofd OBI, SIOD
- ✚ P.E. Bakker, Hoofd team Handhaving, gemeente Utrecht, voorzitter LCSR
- ✚ E. van der Waal, Manager RCF Utrecht – Gooi en Vechtstreek, gemeente Utrecht

13 Bijlage 4: Geraadpleegde literatuur

- ✚ Algemeen Ketenoverleg (2005), Samen voor onze klanten: SUWI ketenprogramma 2006, 5 oktober 2005
- ✚ Algemene Rekenkamer (2004), Fraudebestrijding: stand van zaken 2004, TK, 2004 – 2005, 29 810, nrs. 1-2
- ✚ Algemene Rekenkamer (200), Handhaven en gedogen, TK, 2004 – 2005, 30 050, nrs. 1-2
- ✚ AI (2005 a), Jaarverslag 2004, Arbeidsinspectie, Den Haag, 2005
- ✚ AI (2005 b), Jaarplan 2006, Arbeidsinspectie, Den Haag, 2005
- ✚ CPB (2005), Naar een toekomstbestendig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid
- ✚ Eindoordeel visitatiecommissie departementale takenanalyse SZW, EZ en FIN (commissie Scheltema), Den Haag, 2005
- ✚ Eindrapportage Departementale Takenanalyse, Ministerie SZW, 26 mei 2005
- ✚ Eindrapportage verkenningen, Bijlage 2 bij Eindrapportage Departementale Takenanalyse, Ministerie SZW, 26 mei 2005
- ✚ FIOD-ECD (2006), Jaarverslag 2005, FIOD-ECD, Den Haag, 2006
- ✚ IWI (2005), Ontwikkeling van het handhavingsbeleid binnen UWV, Den Haag, mei 2005
- ✚ IWI (2006 a), De controleschakel: Onderzoek naar de werking van de controleschakel in de handhavingsketen, Den Haag, februari 2006
- ✚ IWI (2006 b), Jaarverslag 2005, Den Haag, mei 2006
- ✚ OM (2005), Jaarbericht 2004, OM, Den Haag, 2005
- ✚ POROSZ (2005), Regelovertreding in de WAO, WW en ABW/WWB in 2004, Utrecht september 2005
- ✚ SIOD (2005 a), Jaarverslag SIOD 2004, SIOD, Den Haag, 2005
- ✚ SIOD (2005 b), Directieplan SIOD 2006, SIOD, Den Haag, 2005
- ✚ SIOD (2005 c), Focus op resultaat en samenwerking, SIOD, Den Haag, december 2005
- ✚ Sociaal Cultureel Rapport 2002, SCP, Den Haag, september 2002
- ✚ SVB (2005 a), Jaarverslag 2004, SVB, Amstelveen, 11 maart 2005
- ✚ SVB (2005 b), Rapportage handhaving 2004, SVB, Amstelveen, 2005
- ✚ SVB (2005 c), Meerjarenplanning 2006 t/m 2010, SVB, Amstelveen, november 2005
- ✚ SZW (2002), Handhavingsprogramma 2003 – 2006, SZW, Den Haag, november 2002
- ✚ SZW (2005 a), Integrale Rapportage Handhaving 2004, SZW, Den Haag, 2005
- ✚ SZW (2005 b), Hoogwaardig handhaven, SZW, Den Haag, 2005
- ✚ SZW (2005 c), Handhavingsarrangement 2006, SZW Den Haag, 2003

Rapport verkenning ketensamenwerking opsparing in het domein SZW

- ✚ SZW (2005 d), Begroting 2006, TK, 2005 – 2006, 30 3000 hoofdstuk XV, nr. 2
- ✚ TK 2004 – 2005, 29 362, nr. 22, Brief Modernisering van de overheid, Den Haag, 18 oktober 2004
- ✚ UWV (2005), Jaarplan 2006, UWV, Amsterdam, 30 september 2005
- ✚ UWV (2006), Jaarverslag 2005, UWV, Amsterdam, 14 maart 2006