



Sociale Inlichtingen- en
Opsporingsdienst

Jaarverslag 2007

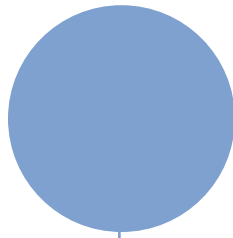


Locaties

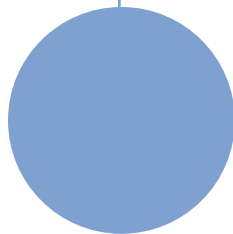
De fotoserie 'Locaties' in deze uitgave symboliseert het werkterrein van de SIOD

SIOD: “Scelus Iunctim Ordinatumque Deprehendamus”

(Laten wij gezamenlijk en in gesloten gelederen de misdaad bestrijden)



**JAARVERSLAG
2007**

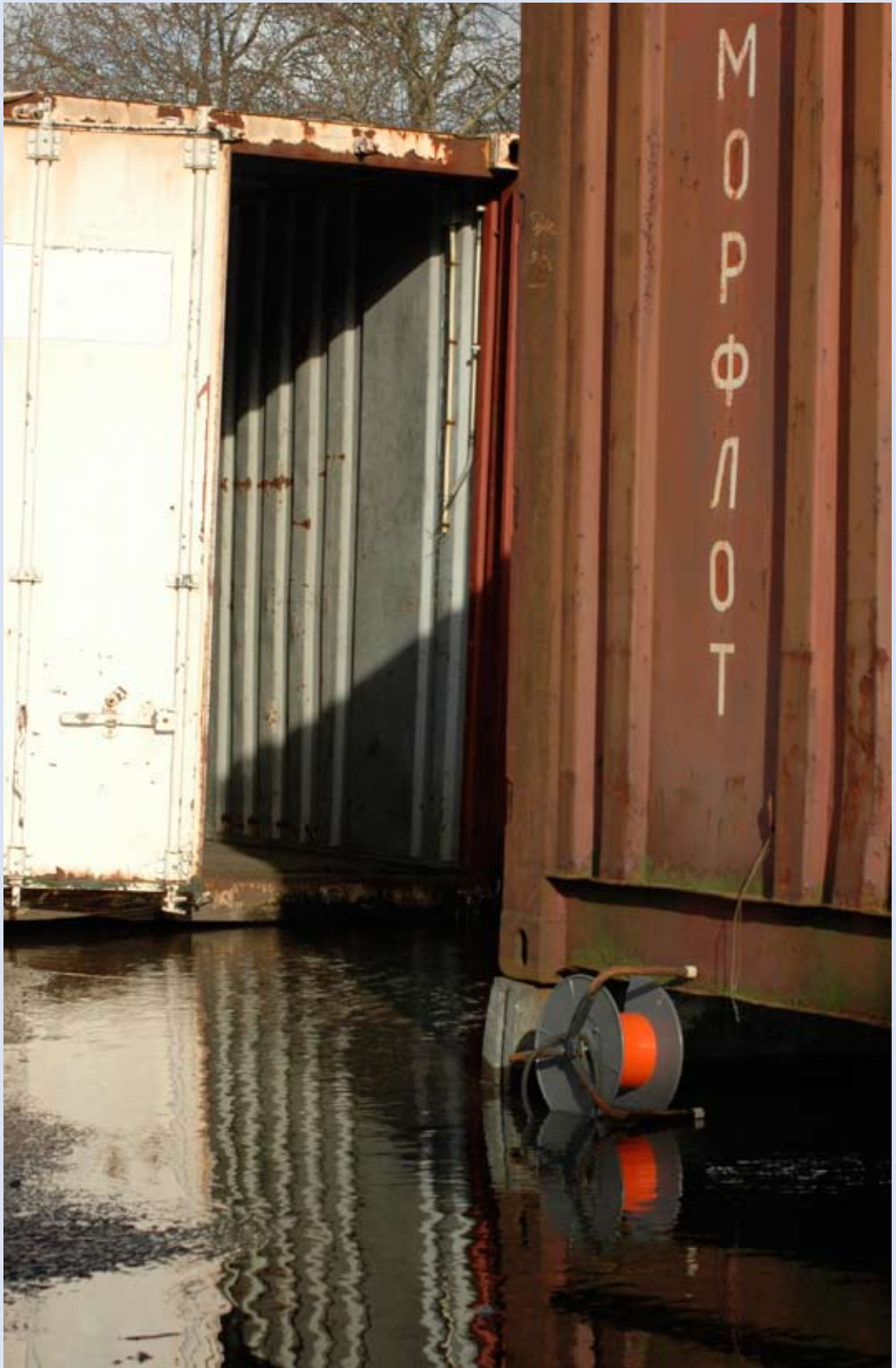




DIT IS DE SIOD

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) is één van de vier bijzondere opsporingsdiensten, gespecialiseerd in het bestrijden van criminaliteit op het terrein van werk en inkomen. De SIOD spoort sociale fraude op vanuit de gedachte: als we nu goed opsporen, kunnen we in de toekomst fraude en misbruik voorkomen. De SIOD draagt zo ook bij aan de bestrijding van oneerlijke concurrentie en verdringing op de arbeidsmarkt.

De SIOD is onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De dienst werkt intensief samen met onder andere de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, de FIOD-ECD en de Koninklijke Marechaussee (KMar). De uitvoering van opsporingsonderzoeken vindt plaats onder gezag van een Officier van Justitie van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie.





DE SIOD IN 2007

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) is de bijzondere opsporingsdienst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De SIOD bestrijdt fraude en georganiseerde criminaliteit binnen de keten van werk en inkomen en vormt het strafrechtelijke sluitstuk binnen deze keten.

De SIOD richt zich op bestrijding van arbeidsmarktfraude, illegale tewerkstelling, uitbuiting, (georganiseerde) uitkeringsfraude, fraude met arbeidsgerelateerde subsidies en - op verzoek van gemeenten - met opsporing binnen het gemeentelijk domein. De SIOD maakt keuzes op basis van informatie en beleidsmatige prioriteiten. Samen met partners binnen de keten van werk en inkomen en opsporingspartners worden zo beoogde maatschappelijke effecten gerealiseerd.


Het werk van de SIOD draagt bij aan behoud van het *maatschappelijk draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid en een integer functionerende arbeidsmarkt*, waarin oneerlijke concurrentie tussen werkgevers en verdringing van 'reguliere' arbeid als gevolg van frauduleuze constructies worden bestreden.

De SIOD heeft meer meldingen ontvangen dan in voorgaande jaren. Ook zijn er meer verdachte rechtspersonen in de onderzoeken aangetroffen en is het geconstateerde onrechtmatig verkregen voordeel ten opzichte van het voorgaande jaar toegenomen. In 2007 hadden onder meer de uitzendbureaus prioriteit. Het blijkt dat het aantal onderzoeken waar uitzendbureaus in betrokken zijn meer dan de helft uitmaakt van onze onderzoeken gericht op specifieke branches met een verhoogd risico op fraude.

De samenwerking met het Functioneel Parket en andere partners op het terrein van werk en inkomen is belangrijk en vormt de basis voor het werk dat de SIOD doet. We hebben daarom drie partners om hun mening gevraagd. Hun bijdragen treft u aan dit in jaarverslag.

Ons motto blijft: Optimaal presteren en sociale fraude tot een minimum beperken!

Nico Laagland
Directeur



BIJZONDERHEDEN IN 2007

Bundeling van de opsporing

De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer gemeld¹ dat de SIOD de strafrechtelijke onderzoeken op het terrein van SZW zal uitvoeren waarbij bijzondere opsporingsbevoegdheden (zoals tappen en observatie) worden ingezet onder verantwoordelijkheid van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Een deel van de opsporingscapaciteit van UWV en SVB wordt naar de SIOD overgeheveld. Ten aanzien van de gemeenten heeft de staatssecretaris aangegeven deze te willen faciliteren bij het vergroten van de effectiviteit en efficiency van hun opsporingstaken en de mogelijkheid te bieden een vrijwillige samenwerking aan te gaan met de SIOD.

Pilot gemeente Arnhem en SIOD

In mei 2007 is een samenwerkingsproject tussen de SIOD en de gemeente Arnhem van start gegaan met als voorlopige tussenstand (zie pagina 16):

- een uniforme aanpak en verbetering van de kwaliteit van de opsporing;
- een verdrievoudiging van het aantal interne meldingen van fraude;
- een verbetering van de gemeentelijke handhaving aan de voorkant van de keten;
- de doorlooptijden bij de gemeente zijn teruggedrongen.

Bevoegdheid opsporing AWR

De SIOD is per september 2007 onder voorwaarden mede belast met de opsporing van fraude op het terrein van de loonbelasting en premies sociale verzekeringen. Door de toedeling van deze taken kunnen zowel de SIOD als de FIOD-ECD strafbare feiten op elkaars terrein opsporen. Een en ander leidt tot een effectievere en efficiënte aanpak van fraudeurs, omdat er dan niet afzonderlijk onderzoek wordt gedaan naar strafbare feiten op beide terreinen.

¹ TK 17050, 345, 14-12-2007

Inzet barrièremodel

Het door de SIOD ontwikkelde barrièremodel² heeft een meerwaarde voor het inzicht in de keten en het genereren van onderzoeken. Het model is een analytisch instrument dat het schematisch in kaart brengen van meervoudige afhankelijkheid vergemakkelijkt. Het maakt patronen snel zichtbaar en laat zien hoe opsporingspartners met elkaar kunnen samenwerken en informatie kunnen uitwisselen. Zo is direct duidelijk welke organisaties competent zijn om bij barrière(s) handelend op te treden en met welke partner(s) kan worden samengewerkt bij de bestrijding van strafbare gedragingen. Zie pagina 11 voor een voorbeeld uit de praktijk.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en het College van Procureurs Generaal hebben hun waardering uitgesproken over het barrièremodel. In de vijfde rapportage³ van 2007 van de Nationaal Rapporteur wordt het barrière model geschetst: “De programmatische aanpak is (mede) gebaseerd op het barrièremodel van de SIOD... Aangezien migranten voor arbeid en onderdak, de overkomst naar Nederland en (valse of vervalste) documenten afhankelijk kunnen zijn van malafide ‘facilitators’ is het door de SIOD ontwikkelde barrièremodel bruikbaar om indicatoren van overige uitbuiting met elkaar in verband te brengen....Het onderzoek naar deze verdachten bevat enkele vooruitstrevende elementen en geldt als voorbeeld van de programmatische aanpak van georganiseerde misdaad die het OM voor ogen staat. Kern van de aanpak is samenwerking, zodanig dat de misdaad niet alleen vanuit het strafrecht wordt bestreden...”

² Het barrièremodel is als bijlage bij dit jaarverslag opgenomen, zie pag. 27.

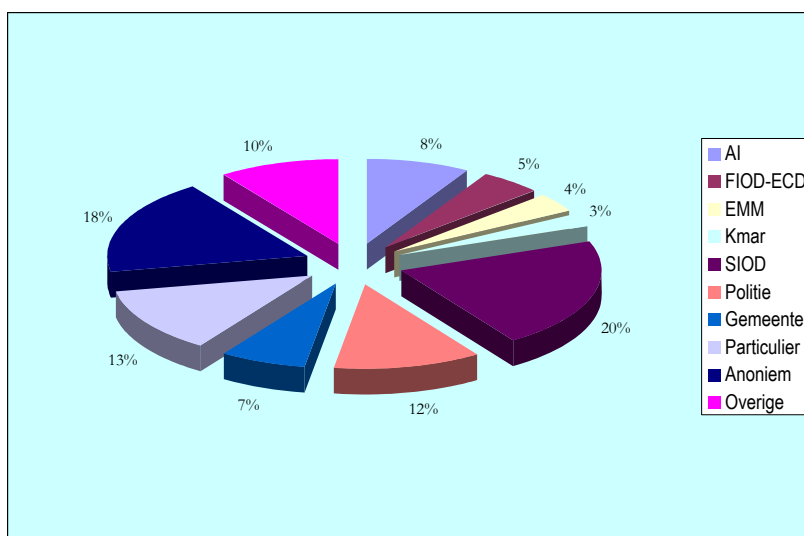
³ BNRM 15-06-2007

SOCIALE FRAUDE EN OPSPORING

Meldingen

In het afgelopen jaar heeft de SIOD 396 meldingen ontvangen. In vergelijking met 2006 is dit een toename met ruim 20 %. De ketenpartners hebben hiervan een substantieel deel voor hun rekening genomen als gevolg van de samenwerking met onder andere FIOD-ECD, Arbeidsinspectie en politie. De vermindering van meldingen door de overheveling van de premie-inning sociale verzekeringen naar de Belastingdienst heeft zich in 2007 doorgezet. De SIOD genereert zelf een vijfde deel van de meldingen rechtstreeks op basis van verkregen informatie. SIOD-onderzoeken en -analyses vormen een ideale manier om informatie te vergaren over maatschappelijk ongewenste verschijnselen en de manier waarop misbruik wordt gemaakt van wetgeving.

Aantallen meldingen in %



Overig: onder andere Interventieteams - VROM - vakbonden - verzekeraars – Kamer van Koophandel.



km



Selectie en beoordeling

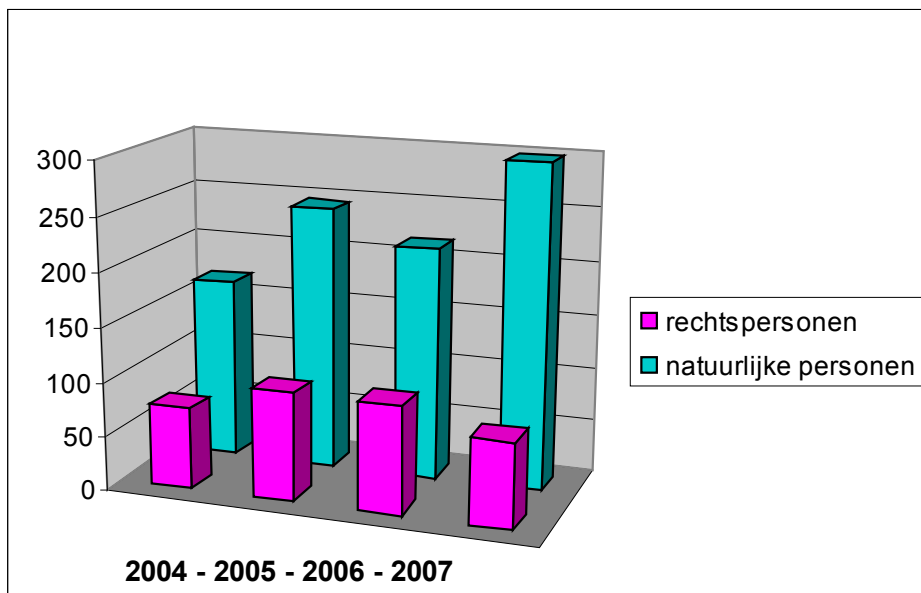
De SIOD is in 2007 gestart met centrale intake en selectie (CIS) waar alle fraudemeldingen worden beoordeeld. De selecties worden voorgelegd aan het centraal selectieoverleg waarin het FP en de SIOD gezamenlijk afspraken maken over de onderzoeken die de SIOD gaat uitvoeren. In 2007 heeft het team CIS 130 potentiële onderzoeken geselecteerd, waarvan 102 zijn goedgekeurd, 15 zijn aangehouden en 13 zijn afgekeurd.

Resultaten

In de onderzoeken is de SIOD gestuit op 266 verdachte natuurlijke en 78 verdachte rechtspersonen. In 2005 en 2006 waren dat respectievelijk 245 en 216 natuurlijke personen en in beide jaren 100 rechtspersonen. In overeenstemming met het beleid van het Functioneel Parket zijn onderzoeken meer gericht op natuurlijke verdachten.

In 2007 zijn 74 opsporingsonderzoeken afgerond en voor vervolging aangeboden aan het OM. Er zijn momenteel nog 34 onderzoeken operationeel en 23 in voorbereiding. Van de 74 zaken hebben er 31 primair betrekking op de opsporing van georganiseerde illegale tewerkstelling.

Aantallen verdachte natuurlijke en rechtspersonen



Onrechtmatig verkregen voordeel

In 2007 heeft de SIOD bij de opsporing voor ruim € 60 miljoen aan onrechtmatig verkregen voordeel vastgesteld.

	2007 miljoen €	2006 miljoen €
premiefraude	16,0	3,9
uitkeringsfraude	2,4	4,3
subsidiefraude	1,2	1,0
fiscaal nadeel	12,6	11,7
maatschappelijk nadeel ⁴	30,8	14,2
Totaal	63,0	35,1

In het maatschappelijk nadeel zijn drie grootschalige onderzoeken opgenomen die bij elkaar ruim € 20 miljoen opleveren. De fraude met uitkeringen bedraagt 48 % van de beoogde € 5 miljoen.

Hoewel er minder uitkeringsfraude is vastgesteld, komt in de onderzoeken steeds vaker het volgende fenomeen voor: “Werkgevers maken gebruik van personen die een uitkering ontvangen. In de administratie wordt gebruik gemaakt van gefingeerde dienstverbanden met de persoonsgegevens van mensen die niet werken”. In het kader hierna is de gebruikte constructie uitgewerkt.

Papier en werkelijkheid

Op papier wordt een volledig legale constructie gehanteerd.

De werkgever gebruikt hiervoor gegevens van personen die niet geregistreerd staan met een baan. De gegevens worden gebruikt om dienstverbanden en loon te melden bij de belastingdienst. De werkgever draagt wel premies en belastingen af voor het loon waarvoor hij deze mensen verantwoordt. Dit zijn kosten voor deze werkgever.

Op papier lijkt het dus alsof deze personen hebben gewerkt en loon hebben ontvangen. Aan het gefingeerde dienstverband kunnen rechten worden ontleend, zoals het aanvragen van leningen, hypotheek, verblijfsvergunningen en ook na verloop van tijd uitkeringen.

In werkelijkheid zet de werkgever uitkeringsgerechtigden of illegalen in. Zij krijgen een laag loon uitbetaald. De werkgever maakt echter wel zijn omzet en houdt het grote verschil tussen lage kosten en hoge omzet. Vaak krijgt de werkgever ook nog een vergoeding voor het op de loonlijst zetten van de gefingeerde dienstverbanden.

In deze constructie is sprake van een financieel voordeel voor de werkgever (lagere kosten), voor de uitkeringsgerechtigden (naast een uitkering zwart loon) en de gefingeerde dienstverbanden (bijvoorbeeld een hypotheekaanvraag).

⁴ Met maatschappelijk nadeel wordt bedoeld: opbrengsten uit strafrechtelijke financiële onderzoeken, andere ontnemingsvormen en de veronderstelde opbrengst die voortvloeit uit opgespoorde identiteitsfraude.

Themagericht

De SIOD werkt themagericht. Dit houdt in dat we focussen op specifieke branches of gebieden met een verhoogd risico op fraude. De doelstelling was 50 % van de strafrechtelijke onderzoeken nadrukkelijk te richten op bouw, horeca, land- en tuinbouw, levensmiddelen, schoonmaak en uitzendbureaus / malafide intermediairs.

Binnen de thema's zijn 39 onderzoeken afgerond - bijna 53 % - en 23 onderzoeken nog in de operationele fase. In totaal hebben 22 onderzoeken in 2007 betrekking gehad op (malafide) uitzendbureaus.

Bestrijding mensenhandel

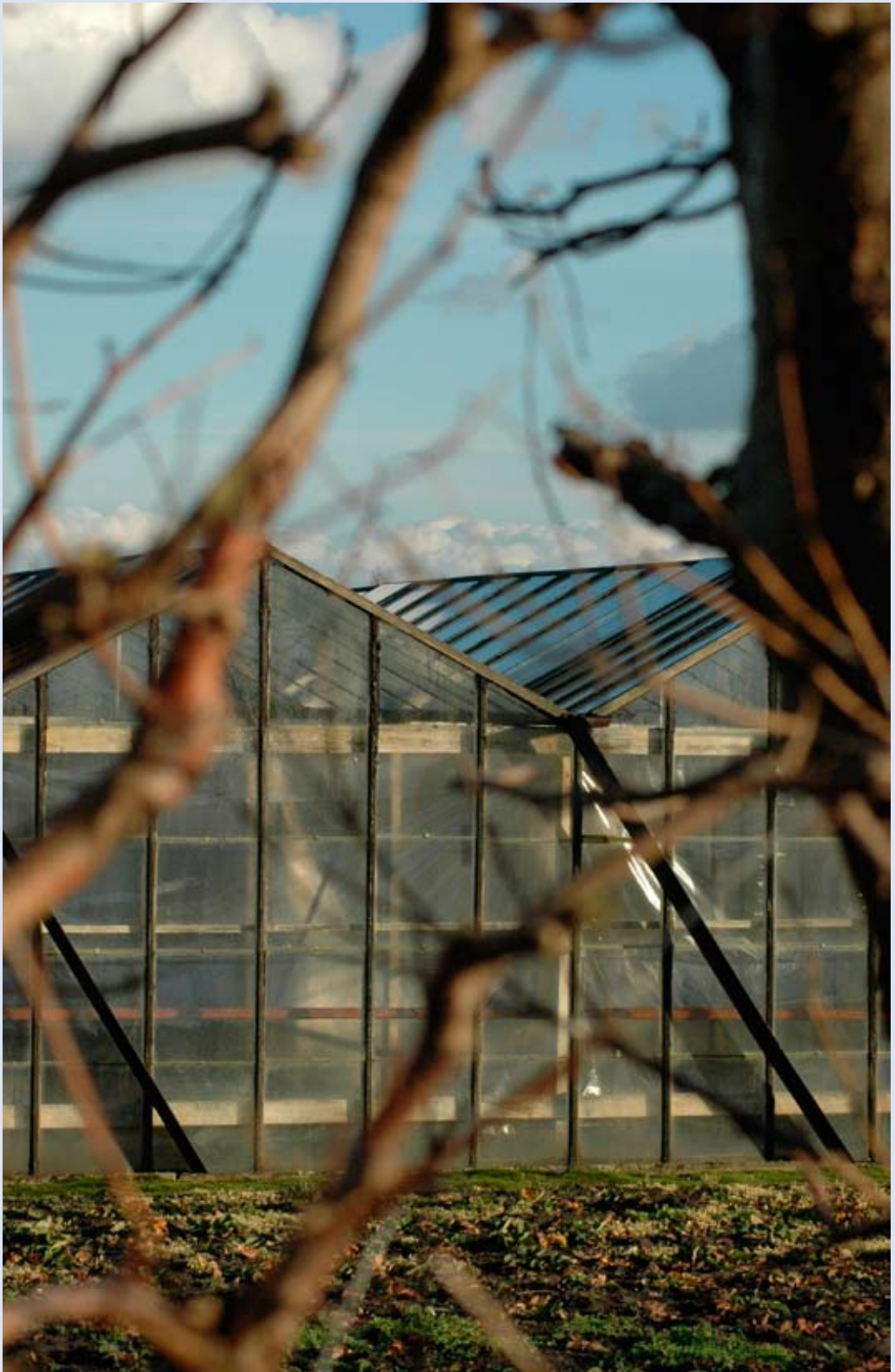
De bestrijding van mensenhandel is ook in 2007 een speerpunt van de SIOD. Over uitbuiting heeft de SIOD ruim 30 fraudemeldingen/signalen gekregen. Er zijn acht onderzoeken afgerond, waarbij een vermoeden bestond dat werknemers zijn uitgebuit. Nog vijf onderzoeken zijn operationeel. In de praktijk blijkt het bewijzen van uitbuiting op basis van het relatief nieuwe artikel 273f WvS een lastige zaak. De onderzoeken zijn met name van belang voor een beter inzicht en het vormen van jurisprudentie op dit terrein.

Op verzoek van de Hoofdofficier van het Verenigd Koninkrijk belast met de bestrijding van mensenhandel is de SIOD betrokken bij het project 'G6 Human trafficking Initiative'. Engeland wil samen met Ierland, Duitsland, Italië en Nederland informatie uitwisselen over uitbuiting en daar waar mogelijk (en nuttig) gezamenlijk onderzoeken doen. De andere landen zijn erg geïnteresseerd in het toepassen van het door de SIOD ontwikkelde barrièremodel. Bij de vormen van uitbuiting gerelateerd aan de arbeidsmarkt is de SIOD gevraagd het voortouw te nemen, omdat de dienst op dit terrein veel expertise heeft opgebouwd.

Het barrièremodel⁵ in de praktijk

In 2006 start de politie een onderzoek naar mensenhandel. Twee hoofdverdachten van Turkse afkomst en hun handlangers zetten vele slachtoffers (minstens 90) in Nederland en Duitsland aan het werk in de prostitutie en gebruiken buitensporig veel geweld. Het onderzoek naar deze verdachten bevat enkele vooruitstrevende elementen en geldt als voorbeeld van de programmatische aanpak van georganiseerde misdaad die het OM voor ogen staat. Het barrièremodel wordt gebruikt waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen barrières, zoals de landsgrens overschrijden, verkrijgen van identiteitspapieren, werk en huisvesting. Elke instantie onderzoekt de voor haar relevante barrière. Zo zijn naast de politie ook de KMar, SIOD, IND, douane en gemeenten betrokken. Het OM coördineert het onderzoek en stuurt de diensten aan. Het opsporingsonderzoek wordt wetenschappelijk begeleid en geëvalueerd. Omdat veel slachtoffers geen aangifte durven te doen is veel informatie verzameld door 'tappen' en observatie. Er vindt financieel onderzoek plaats en 'facilitators' worden meegenomen in het onderzoek. Omdat de slachtoffers ook in de vergunde seksindustrie tewerk zijn gesteld is het de bedoeling betrokken exploitanten ook bestuursrechtelijk aan te pakken.

⁵ Het College van procureurs-generaal heeft onder andere mensenhandel tot speerpunt benoemd. In het OM meerjarenplan Perspectief op 2010 (2006) wordt de keuze herbevestigd in het kader van de programmatische aanpak van georganiseerde misdaad. Kern van de aanpak is samenwerking, zodanig dat de misdaad niet alleen vanuit het strafrecht wordt bestreden. De programmatische aanpak is (mede) gebaseerd op het barrièremodel van de SIOD.



Functioneel Parket

Het Functioneel Parket (FP) en de SIOD overleggen regelmatig over de sturing van het opsporingsproces. Door de sturing aan de voorkant verbetert onder andere de kwaliteit van de dagvaardingen en de doelmatigheid van de opsporing. Om dagvaarding gestuurd opsporen⁶ te begeleiden zijn twee parketsecretarissen van het FP gedetacheerd bij de SIOD. In 2007 heeft een evaluatie plaatsgevonden. Beide partijen zijn positief en er is besloten in 2008 de samenwerking voort te zetten.

Samen werken aan beter onderzoek

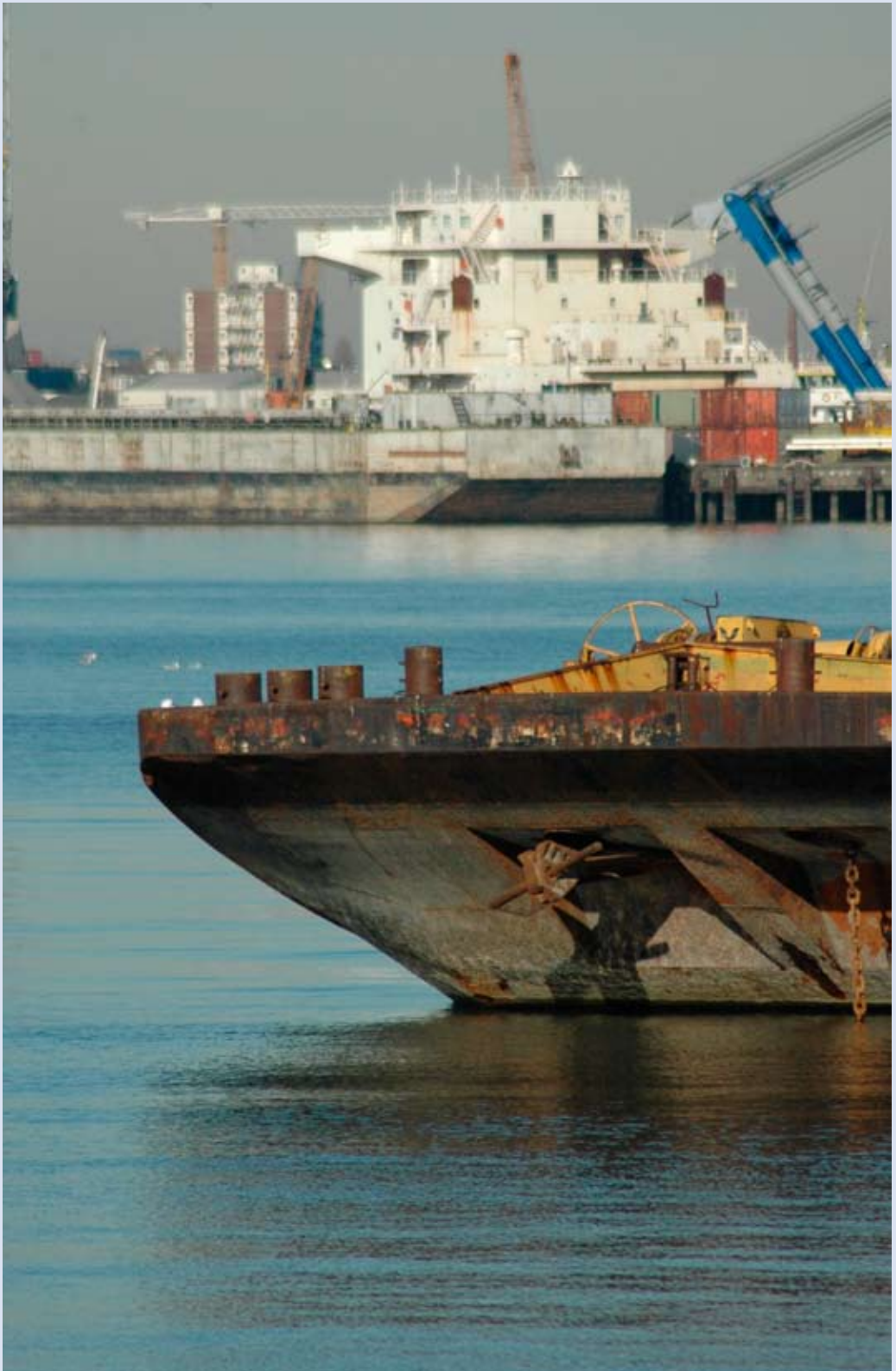
René Craemer, hoofdofficier Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie:

“Het Functioneel Parket heeft twee parketsecretarissen ter beschikking gesteld aan de SIOD. Dit past binnen de interne kwaliteitstrajecten van de SIOD. Hiermee kunnen de opsporingactiviteiten logischer en makkelijker worden vertaald in producten waarmee het OM zijn weg kan vinden. Door enkele mensen met veel praktijkervaring bij de SIOD neer te zetten, kunnen concrete projectvoorstellen worden aangeleverd en de goede processen verbaal. De parketsecretarissen zitten er niet om rechercheurs op te voeden. Want die beheersen hun eigen vak wel. Maar wel willen zij binnen de SIOD overbrengen wat het FP nodig heeft. Ons streven is dat in feite bij aanvang van een onderzoek de dagvaarding al min of meer in concept op tafel ligt. Zo kun je voorkomen dat onderzoeken stuurloos raken of te wijd gaan uitlopen.

De bijzondere opsporingsdiensten en het Functioneel Parket nemen ook deel aan het Programma versterking opsporing (PVO), dat is ingezet na de Schiedammer parkmoord waarbij in het onderzoek en de vervolging grote fouten zijn gemaakt.

Craemer: “Vanuit het oogpunt van pure efficiency moeten we grootschalig onderzoek heel professioneel aanpakken, zodat er niets mis kan gaan. Elementen uit het PVO vertalen we nu naar de bijzondere opsporingsdiensten toe. We investeren bijvoorbeeld in het audiovisueel vastleggen van verhoor. Ik snap overigens niet waarom daar zo terughoudend over wordt gedaan. Voor de betrouwbaarheid van verhoren zou het enorm helpen als je kunt terughalen wat er exact gezegd is. Dan kun je zelfs reconstrueren of er sprake is van druk, een bepaald gevoel, van gehaastheid en nervositeit. Wij zijn er om de waarheid te vinden, niet om die te verzinnen of te manipuleren...”

⁶ Bij de start van een onderzoek is een concept dagvaarding opgesteld waarbij het onderzoek zo is ingericht, dat toegewerkt wordt naar een uiteindelijke dagvaarding.





Gemeente Arnhem en SIOD samen in opsporing

Met de gemeente Arnhem is vooralsnog voor de periode van één jaar een overeenkomst afgesloten voor de samenwerking op het terrein van opsporing. In deze pilot houdt de gemeente de regie over de handhaving. De uitvoering van de opsporing is uitbesteed aan de SIOD.

De uitvoering van de pilot gaat gepaard met een aparte werkwijze. In de intake- en controlefase bepalen de medewerkers van de gemeente of fraude bij een klant tot de mogelijkheden behoort. De klant wordt in deze fase met de consequenties van zijn gedrag geconfronteerd. De gemeente herkent sneller het moment waarop klanten in de overdrachtsfase tussen gemeente en SIOD belanden (model: van groen naar oranje en rood). De voordelen zijn dat beide partijen waar mogelijk elkaar versterken, bijvoorbeeld bij het delen van kennis op het gebied van verrichten van waarnemingen alsmede analyse. Kern van de zaak is dat zowel de gemeente Arnhem als de SIOD beide doen waar ze goed in zijn.

Nu het accent van de onderzoekswerkzaamheden op het bestuursrechtelijke traject ligt is de winst dat de uitkeringen eerder worden beëindigd, vaak vóór het strafrechtelijke onderzoek begint. De fraudealertheid is bij de gemeentelijke sociale dienst sterk toegenomen en de doorlooptijd van zaken bij de gemeente is teruggedrongen.

De SIOD voert het strafrechtelijk onderzoek uit bij alle fraudezaken die het bedrag van de aangiftegrens van € 6000 overschrijden. Het aantal fraudemeldingen in het bestuursrechtelijke traject is in de eerste tien maanden van het project toegenomen van 43 in 2006 naar 115 in 2007. Vanaf mei 2007 zijn 24 zaken uitgezet bij de SIOD, waarvan elf onderzoeken zijn afgerond met een proces-verbaal.

Meer kennis en alertheid

Medewerkers van de gemeentelijke sociale dienst Arnhem:

“...De kennis van en alertheid over fraude zijn bij de werkeenheden van de gemeentelijke sociale dienst sterk toegenomen. De inzet van handhaving vindt aan de voorkant van de keten plaats. De doorlooptijd van zaken bij de gemeente is teruggedrongen. De gemeente verwacht meer financiële middelen over te houden door de rechtmatigheid beter te toetsen... Er is duidelijk zicht op het werkaanbod en handhaving is een integraal onderdeel geworden van de uitvoering van de WWB. Voordien was handhaving afzonderlijk gepositioneerd...”
Men is enthousiast over de samenwerking met de SIOD. “Dit zou het model voor heel Nederland kunnen zijn.”



SLIM EN GERICHT OPSPOREN



Risicoanalyse

De capaciteit voor het uitvoeren van controles is per definitie beperkt. Het is dus van belang dat de beschikbare medewerkers en middelen zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet. Steeds vaker wordt daarom gebruik gemaakt van risicoanalyse van de SIOD en van een risicogestuurde selectie van te controleren objecten. De SIOD blijkt vooral in het kader van analyse voor de interventieteams een belangrijke meerwaarde te hebben. Zo hebben de criminaliteitsanalisten 23 opdrachten voor risicoanalyse afgerond voor interventieteams. En de interventieteams zijn tevreden over de betrouwbaarheid en kwaliteit van de risicoanalyses. Er zijn veel partners die gebruik maken van risicoanalyses. Het blijkt dat de vraag van gemeentes naar risicoanalyse zodanig is, dat de beschikbare capaciteit aan analisten ruimschoots wordt overtroffen.

College Bescherming Persoonsgegevens

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) heeft in 2007 een kritische beschouwing gewijd aan bestandsvergelijkingen naar aanleiding van verschillende onderzoeken in het land naar langdurige uitkeringsfraude. Het CBP heeft vervolgens de SIOD gevraagd samen met de Landelijke Stuurgroep Interventieteams nieuwe afspraken over bestandskoppelingen te formuleren, die de toets van de kritiek kunnen doorstaan. De kwalitatieve analyse en toetsing van de bestandsvergelijkingen betekende voor het CBP voldoende garantie om de SIOD te verzoeken ook de uitvoering van deze afspraken op zich te nemen en te borgen. Gelet op de rol van de SIOD bij risicoanalyse voor de interventieteams is zij de aangewezen *'trusted third party'*.

De SIOD heeft voor de Arbeidsinspectie in 2007 een risicomodel afgerond. De AI zal dit naar verwachting binnenkort gaan toepassen. Criminaliteitsanalisten zijn uiteraard ook voor de eigen organisatie ingezet en voor ondersteuning van het Informatieknooppunt SZW.

Themaselectie

De gezamenlijke bijzondere opsporingsdiensten hebben in maart 2007 het onderzoeksrapport *Fraude in Beeld* aan de Tweede Kamer aangeboden. De SIOD heeft al diverse strategische conclusies uit dit rapport betrokken bij het proces van themaselectie voor 2008. Ook heeft de SIOD met *Fraude in Beeld* zicht gekregen op witte vlekken in sectoren, die extra aandacht verdienen. *Fraude in Beeld* biedt inzicht in mogelijk fraudegevoelige branches die nog niet de aandacht van de BOD'en hadden. Op basis van de lijst van profielbranches is er

⁷ TK 17050, 346, 07-01-2008

bijvoorbeeld een pilot computerservicebureaus gestart. De pilot is een interdepartementaal samenwerkingsverband van zowel toezichthouders als opsporingsdiensten (de AI, de SIOD, de Belastingdienst en de FIOD-ECD).

Uit het oogpunt van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de handhaving en naleving van wettelijke regels zijn de prioriteiten voor 2008 met de directie Arbeidsmarktbeleid van SZW en de Arbeidsinspectie vastgesteld. Een en ander sluit aan bij het meerjarenprogramma Handhaving. De opsporing van de SIOD krijgt als sluitstuk in de handhavingsketen van het ministerie SZW in de gezamenlijke benadering met AI zo een groter effect.

Digitale expertise

Het Digitaal Expertisecentrum heeft 19 keer extern ondersteuning verleend bij fraudeonderzoeken van gemeenten, AI en UWV. Landelijk gezien is er grote vraag naar ondersteuning op het gebied van digitale expertise. Vooral de vraag naar assistentie vanuit gemeenten is substantieel gestegen; de SIOD heeft negen verzoeken om ondersteuning bij gemeenten moeten afwijzen. Als de SIOD wil blijven voldoen aan het toenemende aantal verzoeken om digitale expertise, komt de personele capaciteit fors onder druk te staan. Bij eigen SIOD-onderzoeken heeft het team 41 keer geassisteerd.

In 2007 is Digitaal Rechercheren opgenomen als vast onderdeel van het primaire recherche proces. Met het digitale onderzoeksnetwerk (DON) kunnen rechercheurs op hun eigen werkplek de digitale data doorzoeken. In 2008 zal de nadruk liggen op het consolideren en het verder uitbouwen van het DON-gebruik. De explosieve stijging van datahoeveelheid en de huidige telematica ontwikkelingen vormen de uitdagingen voor 2008.

Trends in 2007

Constructie met zelfstandigen zonder personeel (zzp-constructie). Er is meer gebruik gemaakt van schijnzelfstandigheid, de zogenoemde zzp-constructie, waarbij buitenlandse werknemers tewerkgesteld worden onder het mom van zelfstandigheid. Er is een verschuiving waar te nemen in de rol die malafide uitzendbureaus spelen in zzp-constructies. De tendens is om buitenlandse werknemers niet meer als werknemer in te zetten en te verantwoorden onder valse identiteit, maar de vreemdelingen als 'zelfstandig ondernemer zonder personeel' te faciliteren. Het uitzendbureau treedt dan op als bemiddelaar naar opdrachtgevers, verzorgt de financiële administratie, facturatie, regelt de inschrijving bij de KvK, etc. Voor deze faciliteiten dient uiteraard betaald te worden. De zzp-constructie wordt vaak gecombineerd met buitenlandse rechtspersonen.

Een analyse van fraudesignalen in 2007 levert een aantal opmerkelijke zaken op:

- Het aantal Poolse werknemers in fraudemeldingen is drastisch gedaald. De veronderstelling is gerechtvaardigd dat deze daling te maken heeft met de gewijzigde wetgeving voor Polen en de toetreding tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Er is op dit moment geen trend dat Bulgaarse werknemers op grote schaal Poolse werknemers vervangen. Polen zijn veelal werkzaam in de bouw en Bulgaren in de detailhandel.
- De meeste meldingen betrekking hebben op fraude die plaatsvindt in de Randstad.
- De meest voorkomende constructie om werkgeversfraude te plegen is het creëren van zwarte omzet en opvallend daarbij zijn schijnhuwelijken gekoppeld aan deze fraude.
- In de horeca komt identiteitsfraude het meest voor en ook de uitzendbranche scoort hierin hoog. In bijna de helft van de gevallen van identiteitsfraude wordt misbruik gemaakt van identiteitsbewijzen. Er zijn veel constructies aanwezig die betrekking hebben op de identiteit, zowel het misbruik van bestaande identiteiten als het verkrijgen van een verblijfsstatus op grond van een schijnhuwelijk wordt genoemd.





SAMEN STAAN WE STERK

De SIOD kan alleen in samenwerking met relevante en bewust gekozen partners de beoogde maatschappelijke effecten bereiken. Fraude en organisatiecriminaliteit beperken zich niet tot het domein van een ministerie. Arbeidsmarktfraude gaat bijvoorbeeld vaak hand in hand met fiscale en premiefraude. Voor een effectieve bestrijding werkt de SIOD nauw samen met opsporingspartners als de FIOD-ECD/ Belastingdienst, de Nationale Recherche, Koninklijke Marechaussee, Vreemdelingenpolitie, etc.

Partneraccounts

Voor de samenwerking heeft de SIOD een professionele accountfunctie ingericht. Met bewust gekozen partners wordt periodiek een accountplan vastgesteld waarin afspraken worden gemaakt over de samenwerking en de concreet te behalen resultaten. Beoogd wordt een éénduidige aanpak afgestemd op de wensen van de (opsporings)partners. De doelstelling van ieder account is het gericht en gestructureerd verkrijgen van zoveel mogelijk kwalitatieve fraudemeldingen.

Arbeidsinspectie

Kernafpraak met de Arbeidsinspectie is dat de AI malafide faciliteerders meldt, waarna de SIOD deze strafrechtelijk kan aanpakken. In 2007 heeft de Arbeidsinspectie 47 onderzoekswaardige meldingen gedaan, waarvan twaalf concrete strafrechtelijke onderzoeken hebben geleid. Alle inspecteurs Arbeidsmarktfraude van de AI hebben een training gevolgd om signalen van arbeidsgerelateerde uitbuiting tijdens controles te kunnen herkennen en deze te melden aan de SIOD of EMM.

Er is in 2007 vooruitgang geboekt met de geïntegreerde aanpak van arbeidsmarktfraude. Om de problematiek 'in de keten' effectiever te kunnen aanpakken zijn de Arbeidsinspectie, de beleidsdirectie Arbeidsmarkt en de SIOD overeengekomen om het proces met betrekking tot onderwerpkeuze en de uitvoering van de handhaving gezamenlijk op te zetten. Zij hebben daartoe een geïntegreerde jaarplancycclus voor de komende jaren ontwikkeld en zijn bezig deze cyclus te implementeren.

Gemeenschappelijk belang

Lex van Dijk, directeur van de directie Arbeidsmarktfraude van de AI:

“De Arbeidsinspectie heeft in 2003 bij de start van de directie AMF besloten géén aparte unit op te zetten voor risicoanalyses omdat de SIOD die functionaliteit reeds had. De AI zag meer in een geïntegreerde aanpak om de arbeidsmarktfraude in beeld te brengen. Dat is een gemeenschappelijk SZW-belang. Er is op dit punt een vruchtbare samenwerking tot stand gebracht.

...Interventieteams worden met risicoanalyses ondersteund. Bij de meeste projecten levert dat een waardevolle bijdrage aan de risicoselectie van ondernemingen, hoewel ook daarin nog verbetering mogelijk is....

De AI is een toezichtorganisatie; dat is het leidend principe in de samenwerking met de SIOD. We kunnen de tienduizend controles per jaar niet uitvoeren als we in die zaken nog gaan doorrechercheren. De SIOD is daar voor opgericht. De AI kan wel signalen en gegevens doorspelen....

In het voorjaar van 2007 is een gezamenlijke conferentie voor teamleiders georganiseerd. Dit is een goede investering gebleken. Dat gaan we in 2008 weer doen. Dankzij de inrichting van de accountfunctie bij de SIOD verloopt de samenwerking beter...”.

FIOD-ECD

De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst - Economische Controledienst (FIOD-ECD) is een belangrijke strategische partner van de SIOD bij het bestrijden van arbeidsmarktfraude. De FIOD-ECD heeft 20 meldingen gedaan, waarvan tien hebben geresulteerd in een onderzoek.

Algemene Wet inzake Rijksbelastingen. Fraude met premies werknemersverzekeringen is onder het bereik van de AWR gekomen. Omdat fraude op het terrein van de arbeidsmarkt dikwijls gepaard gaat met fraude met loonbelasting en premies sociale verzekeringen is het gewenst dat de bijzondere opsporingsdiensten deze fraudes integraal kunnen aanpakken.

Daarom is de SIOD vanaf september 2007 mede bevoegd voor de opsporing van fraude op het terrein van de loonbelasting, premies sociale verzekeringen voor zover gepleegd in samenhang met strafbare feiten op het terrein van de arbeidsmarkt en deze strafbare feiten niet zijn te beschouwen als het hoofdbestanddeel van het complex van geconstateerde strafbare feiten. Door deze toedeling kunnen zowel de SIOD als de FIOD-ECD strafbare feiten op elkaars terrein opsporen.

Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel

Het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM) is het samenwerkingsverband tussen KLPD (Nationale Recherche en dNRI), KMar, SIOD en IND en een knooppunt waar tactische en strategische informatie uit binnen- en buitenland bijeenkomt en zodanig wordt geanalyseerd dat zicht wordt verkregen op trends en ontwikkelingen en concrete criminele samenwerkingsverbanden. In het kader van uitbuiting is intensief samengewerkt met het EMM. De SIOD heeft in 2007 twee rechercheurs ingezet bij het EMM ten behoeve van het ontwikkelen van expertise en het genereren van meldingen. De samenwerking heeft geresulteerd in veertien meldingen, waarvan elf onderzoeken operationeel opgepakt zijn.

Agentschap SZW

Met het Agentschap SZW is een handhavingsprotocol afgesproken over door het Agentschap uitgevoerde subsidieregelingen. In het protocol zijn afspraken opgenomen over de aanpak van toekomstige strafrechtelijke interventies. Deze afspraken zijn mede ondertekend door het Functioneel Parket. Het Agentschap SZW heeft drie keer fraude met subsidieregelingen gemeld, waarvan twee geresulteerd hebben in een operationeel onderzoek.

Immigratie- en Naturalisatiedienst

De Arbeidsinspectie, de SIOD en de Immigratie- en Naturalisatiedienst werken samen bij de aanpak van arbeidsmarktfraude, fraude in de vreemdelingenketen, uitbuiting en crimineel ondernemerschap. De drie partijen hebben daarvoor een convenant gesloten. Binnen de geldende juridische kaders willen zij hun samenwerking formaliseren en optimaliseren om de handhaving op de arbeidsmarkt en in de vreemdelingenketen doeltreffender en doelmatiger te maken.

Interventieteams

De SIOD neemt deel aan de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) en voert met een aantal partners drie projecten uit naar: bestandsvergelijkingen, kennisinfrastructuur en automatisering. De interventieteams krijgen ondersteuning van analisten van de SIOD met risicoanalyses. In de interventieteams werken Belastingdienst, UWV, AI, gemeenten, SVB, OM en politie samen. De teams voeren gerichte controles uit in bepaalde branches en stedelijke gebieden en pakken misstanden meteen aan. Voor de bestrijding van illegale tewerkstelling opereren de interventieteams zoveel mogelijk samen met de (Vreemdelingen)politie. De SIOD heeft 23 keer een analyse verzorgd voor interventieteams.

SZW-keten

Ten behoeve van alle directies van SZW beoordeelt de SIOD bij elk opsporingsonderzoek of er sprake is van knelpunten in wet- en regelgeving, handhaving en samenwerking waardoor de fraude heeft kunnen ontstaan. Deze knelpunten worden gebundeld in signaleringsbrieven en teruggekoppeld naar SZW en de ketenpartners, zodat zij ook inzicht in de problemen krijgen. In 2007 zijn drie signaleringsbrieven verstuurd waarin bevindingen op het gebied van de arbeidsmarkt, sociale verzekeringen en re-integratie zijn neergelegd. Zo is bijvoorbeeld gewezen op het systeem van papieren controles. Terzake is geadviseerd om (onaangekondigde) fysieke controles uit te voeren om de administratieve werkelijkheid te beoordelen.

Zelfstandige zonder personeel?

De SIOD heeft in een opsporingsonderzoek geconstateerd dat de verdachten twee jaar lang Litouwse arbeidskrachten als zzp'er aan het werk zetten voornamelijk in de bouw. Tegenover de opdrachtgevers wordt de schijn gewekt dat er sprake is van onderaanneming. Feitelijk is er geen sprake van zzp'ers maar van werknemers en er wordt geen belasting en premie afgedragen. De arbeidskrachten zijn gehuisvest in diverse panden van verdachten.

De SIOD heeft in dit onderzoek een fraudebedrag vastgesteld van circa € 400.000 belasting- en premienadeel. De belastingdienst gaat dit nadeel terugvorderen vermeerderd met 100% boete. De SIOD heeft de informatie over illegale tewerkstelling overgedragen aan de AI, die daarop in het kader van de WAV voor ongeveer € 420.000 aan boetes heeft opgelegd. Het ging om acht opdrachtgevers (zowel natuurlijke als rechtspersonen) die samen 67 vreemdelingen tewerkstelden, die niet gerechtigd waren in Nederland te werken zonder vergunning.

Tijdens het onderzoek rees het vermoeden dat ook strafbare feiten zijn gepleegd met het verkrijgen van hypothecaire geldleningen voor de aankoop van onroerend goed. Drie andere verdachten hebben van de verdachten, die de zzp'ers tewerkstelden, valselijk opgemaakte loonstroken, werkgeversverklaringen en/of arbeidsovereenkomsten gekregen. Deze gebruikten zij voor het aanvragen van hypothecaire geldleningen ter financiering van gekochte appartementen. Deze drie andere verdachten hebben banken voor ongeveer € 1 miljoen benadeeld door deze fraude met hypotheek. Op basis van het SIOD-onderzoek zijn de banken voornemens dit bedrag terug te vorderen.

Internationaal

In 2007 heeft de SIOD deelgenomen aan het project van de directie Internationale Zaken (IZ) om bilaterale verdragen over handhaving met buurlanden en MOE-landen af te sluiten. In 2007 heeft IZ in het kader van de ondertekening van een Memorandum of Understanding een bezoek gebracht aan Slowakije met een delegatie waar ook de AI en SIOD deel van uitmaakten. De SIOD heeft daarnaast voor een brede delegatie van SZW en de Algemene Rekenkamer een werkbezoek georganiseerd aan het Engelse zusterministerie om kennis te maken met de Engelse fraudemeetmethodiek.

Europol: De SIOD heeft gebruik gemaakt van de diensten die de Dutch Desk van Europol biedt om internationale opsporingsinformatie uit te wisselen. Namens de BOD'en is bij de Dutch Desk een liaisonmedewerker gedetacheerd. Ook heeft de SIOD bijdragen geleverd aan het OCTA (Europees dreigingsbeeld) dat onder leiding van Europol is opgesteld.

Platform Bijzondere opsporingsdiensten

De SIOD maakt deel uit van het platform BOD'en, waarin ook de bijzondere opsporingsdiensten van de ministeries van LNV, Financiën en VROM participeren. Momenteel is de directeur van de SIOD voorzitter van het platform. In 2007 waren de inwerkingtreding van de Wet op de BOD'en en de deelname aan het Programma Versterking Opsporing en vervolging (PVO) belangrijk. Vanaf 1 juni 2007 is de Wet op de BOD'en van kracht en zijn wijzigingen doorgevoerd in de status van de opsporingsambtenaar en het Functioneel Parket.

Op een aantal opsporingsondersteunende gebieden werken de diensten samen. De BOD'en hebben een gezamenlijk observatieteam bestaande uit vier secties en een sectie technische ondersteuning. Op het gebied van digitale en financiële opsporing wordt samengewerkt in het digitale ondersteuningsteam.

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Posthumus is het Programma Versterking Opsporing (PVO) ingesteld. PVO is bedoeld voor de politiekorpsen en investeert in (hulp)middelen, processen, structuren en mensen. PVO is verbreed naar onder andere KLPD, KMar en de vier BOD'en. De SIOD heeft een medewerker gedetacheerd bij het projectbureau PVO. Samen met alle BOD'en worden vier onderdelen van het programma met het FP uitgewerkt: algemene kwaliteitseisen van opsporing; auditieve en audiovisuele registratie van verhoren; tegenspraak en het gebruik van de TGO-structuur (Team Grootschalig Onderzoek).

Medio 2007 is een gezamenlijke klachtenprocedure voor de vier BOD'en gerealiseerd. Het accent ligt op een transparante, neutrale klachtenafhandeling (onafhankelijk voorzitter en commissieleden). De commissie heeft het afgelopen jaar drie klachten op het terrein van de SIOD behandeld en afgerond.

Informatieknooppunt SZW

Het informatieknooppunt SZW biedt een scharnierfunctie van controle- en toezichtinformatie op het terrein van werk en inkomen. Er zijn twee doelen geformuleerd: informatiemakelaar voor het domein werk en inkomen en het leveren van een bijdrage aan het handhavingbeleid van het ministerie van SZW door middel van analyses. Voor de afname van meldingen zijn de Arbeidsinspectie en SIOD aangesloten; UWV, SVB en gemeenten krijgen begin 2008 een aansluiting. In 2007 zijn 2220 fraudesignalen ontvangen, waarvan 1151 bruikbaar waren voor doorgeleiding naar de organisaties waarvoor het informatieknooppunt is opgezet, zoals de Arbeidsinspectie, UWV en SVB. De meldingen komen onder andere van Meld Misdaad Anoniem en brancheorganisaties. Ten behoeve van de opsporing heeft de SIOD acht signalen in bewerking ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek. Een moderne opsporingsdienst kan alleen effectief zijn als de organisatie achter de schermen professioneel en flexibel is.



SIOD ALS LERENDE ORGANISATIE

Opleidingen

De SIOD en de FIOD-ECD hebben een gemeenschappelijk basisprogramma (voor nieuwe medewerkers) en een bijscholingsprogramma BOA. BOA⁸ staat voor bijzonder opsporingsambtenaar. In deelprojecten zijn verschillende aspecten verder uitgewerkt die betrekking hebben op de inhoud van de opleidingsmodules en de organisatie van de opleiding. De gezamenlijke opleiding is in september 2007 van start gegaan.

In 2007 is het Digitaal Onderzoek Netwerk (DON) in gebruik genomen als vast onderdeel van het primaire rechercheproces. Voor de werkzaamheden met DON zijn 49 medewerkers opgeleid.

Bedrijfsvoering

De SIOD heeft een besturingsmodel ingevoerd waarin alle activiteiten zijn benoemd, zowel op het terrein van het primaire proces als in de bedrijfsvoering op basis van een *balance score card*. Dit instrument maakt een betere en tijdige (bij)sturing mogelijk. De SIOD heeft in 2007 gewerkt met 336 fte. In 2007 is het ziekteverzuimpercentage van de SIOD 4,4%; in 2006 was dit 4,6 %.

Communicatie

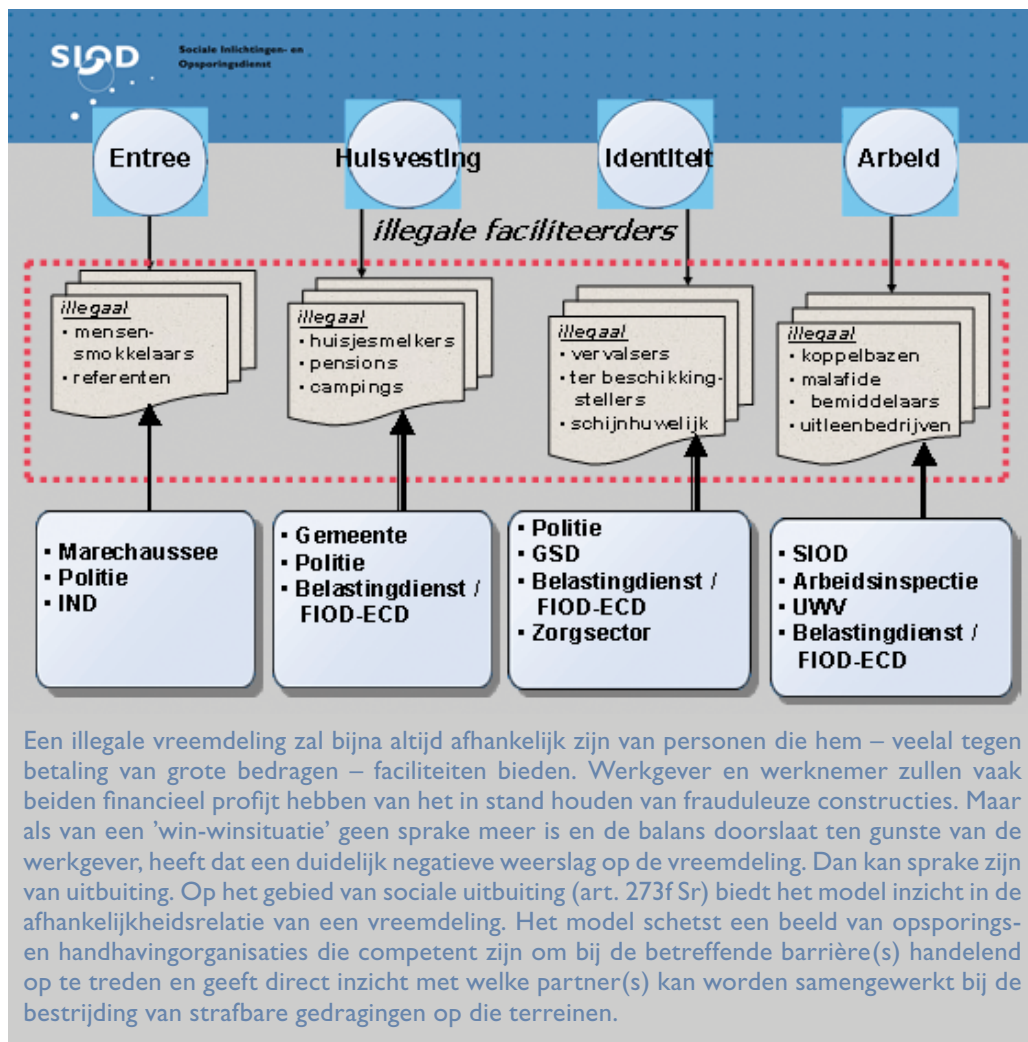
In april 2007 is de eigen website www.siod.nl geopend. De website is het medium waarop de actualiteit wordt gepresenteerd met onder andere persberichten over de resultaten, de expertise van de organisatie en de samenwerking met partners. Het ministerie van SZW c.q. het Openbaar Ministerie hebben ruim twintig keer een persbericht uitgebracht over afgeronde onderzoeken van de SIOD. Hiermee wordt beoogd een preventief effect te bereiken door te wijzen op de verhoogde pakkans bij potentiële fraudeurs. Ook de samenwerking met gemeenten en de bijdragen aan politieonderzoek hebben meermalen in de pers aandacht gekregen.

⁸ Per 1 juni 2007 is de bevoegdheid gewijzigd in algemeen opsporingsambtenaar op grond van de Wet BOD.



Bijlage: Barrièremodel

Het Barrièremodel gaat uit van vier hindernissen die een vreemdeling moet passeren om in Nederland het hoofd boven water te kunnen houden. De barrières zijn: *entree*, *huisvesting*, *identiteit* en *arbeid*. Afhankelijk van omstandigheden en nationaliteit kunnen barrières legaal dan wel illegaal worden gepasseerd. Het schema brengt een en ander in beeld.



Afkortingen

AI	Arbeidsinspectie
ATV	Aanmelding, Transactie- en Vervolgingsrichtlijnen
AWR	Algemene Wet inzake Rijksbelastingen
BOA	Bijzonder opsporingsambtenaar
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
BRNM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CIS	Centrale intake en selectie
CSO	Centraal selectieoverleg
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DON	Digitaal onderzoek Netwerk
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel
FIOD-ECD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst - Economische Controledienst
FP	Functioneel Parket van het OM
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
IKP	Informatieknooppunt SZW
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IZ	Internationale Zaken
KMar	Koninklijke Marechaussee
KvK	Kamer van Koophandel
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteams
MMA	Meld Misdaad Anoniem
MOE	Midden- en Oost Europese landen
OM	Openbaar Ministerie
PVO	Programma Versterking Opsporing en vervolging
SIOD	Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst
Sr	Wetboek van Strafrecht
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TGO	Team Grootchalig Onderzoek
TK	Tweede Kamer
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VROM	Ministerie van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WAV	Wet Arbeid Vreemdelingen
WWB	Wet Werk en Bijstand
Zzp'er	Zelfstandige zonder personeel

Uitgave

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Postbus 93356
2509 AJ Den Haag

Wilhelmina van Pruisenweg 104
2595 AN Den Haag

Telefoon: 070-349 33 33
www.siod.nl

Samenstelling

Afdeling Opsporingsbeleid en Innovatie (OB&I), Henk Oosting

Fotografie

Henk Schaaf

Vormgeving en productie

Directie Facilitaire Zaken / Grafische diensten
Mei 2008



**Sociale Inlichtingen- en
Opsporingsdienst**

Postbus 93356
2509 AJ Den Haag
Telefoon (070) 349 33 33
www.siod.nl