



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Onderzoek

Zwarte fraude met sz-uitkeringen
(verkennende studie)

Startdatum – 1 juni 2009

Einddatum – 20 december 2010

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid

Zwarte fraude beter bestrijden

Doel en vraagstelling

In dit onderzoek ligt de nadruk op welke belemmeringen ondervinden de bestuursorganen bij de bestrijding van zw fraude en wat zijn hierbij de verbetermogelijkheden. Tevens is onderzocht wat bekend is over aard en omvang van zw fraude binnen suwi domein en hoe hebben bestuursorganen de bestrijding van zw fraude binnen de algemene context van fraudebestrijding opgezet en wat willen ze hiermee bereiken.

Conclusie

Bestrijding (preventie, controle, opsporen en bestraffen) van fraude is een cruciaal aspect van een juiste uitvoering door bestuursorganen en het behoud van draagvlak voor sociale zekerheidsregelingen. Een hardnekkige en lastig te bestrijden vorm van fraude is de zogenoemde zwarte fraude. Dat is fraude die niet door middel van 'reguliere' bestandskoppelingen kan worden opgespoord. In de dagelijkse praktijk blijken handhavers belemmeringen te ondervinden bij het bestrijden van zwarte fraude. Dit was voor de Inspectie Werk en Inkomen aanleiding om hier onderzoek naar te doen. Het onderzoek inventariseert belemmeringen en verbetermogelijkheden die medewerkers uit het betrokken veld hebben aangedragen. Inzicht hierin kan bijdragen aan betere naleving in het SUWI-domein. De inbreng van de handhavingsmedewerkers is in deze verkennende studie onverkort weergegeven. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/kqyh8cm>

Zwarte fraude beter bestrijden

Verkennde studie



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Zwarte fraude beter bestrijden

Handhavers aan het woord

Verkenkende studie

Colofon

Programma Inkomenszekerheid
Nummer V10/03, december 2010

Inhoud

1	Inleiding—5
1.1	Aanleiding voor het onderzoek—6
2	Context van (zwarte) fraude—7
2.1	Beleid en uitvoering—7
2.2	Fraudecijfers—9
3	Uitvoering onderzoek—13
4	Belemmeringen en verbetermogelijkheden in de uitvoeringspraktijk—15
4.1	Sturing en regie—15
4.2	Preventie en spontane naleving—17
4.3	Controle—19
4.4	Opsporing en afdoening—21
5	Slotbeschouwing/conclusies—25
	Bijlage 1: Grafieken—27
	Bijlage 2: Deelnemers deskundigenpanel 7 oktober 2010—31
	Bijlage 3: Geïnterviewde instanties—33

1 Inleiding

Algemeen

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zet zich met meerjarige handhavingprogramma's in voor het optimaliseren van de naleving van haar regelgeving door bestuursorganen, bedrijven en burgers. Door een effectieve handhaving kunnen de doelstellingen van het SZW-beleid beter worden verwezenlijkt en blijft het draagvlak voor het sociale zekerheidstelsel in stand. Naleving en handhaving zijn aandachtspunten van de inspectie bij haar toezichtprogramma's.

Bestrijding (preventie, controle, opsporen en bestraffen) van fraude is een cruciaal aspect van een juiste uitvoering door bestuursorganen en het behoud van draagvlak voor sociale zekerheidsregelingen. Uitvoerders van deze regelingen maken bij de bestrijding van fraude gebruik van verschillende methoden zoals risicoanalyse, kennisdelen, gegevensuitwisseling en samenwerking. Voor een groot aantal fraudevormen zijn inmiddels controle- en detectiemethoden ontwikkeld zoals documentcontrole en bestandsvergelijking.

Een lastig en hardnekkig te bestrijden vorm van fraude is de zogenoemde zwarte fraude.

Zwarte fraude is in dit onderzoek gedefinieerd als fraude die niet door middel van 'reguliere' bestandskoppelingen kan worden opgespoord¹. Onder zwarte fraude vallen: het verzwijgen van werkzaamheden, zwarte inkomsten (waarover dus geen belastingen en premies zijn afgedragen), woon-/partnerfraude en vermogensfraude.² Een bijzondere vorm van zwarte fraude doet zich voor bij burgers die tijdens het ontvangen van een sociale zekerheidsuitkering een te laag aantal gewerkte uren of een te laag bedrag aan inkomsten opgeven. Ze ontvangen dan een te hoge uitkering. In de uitvoeringspraktijk wordt dit 'grijze fraude' genoemd. In dit onderzoek is grijze fraude als onderdeel van zwarte fraude gezien omdat de verzwegen gewerkte uren/inkomsten niet via reguliere bestandsvergelijkingen kunnen worden gedetecteerd.

Zwarte fraude is moeilijk traceerbaar en een uniforme registratie van ontdekte zwarte fraude is lastig. Aard en omvang van zwarte fraude zijn hierdoor moeilijk exact in beeld te krijgen als basis voor een doelgerichte aanpak. Het handhavingprogramma 2007-2010 van SZW besteedt expliciet aandacht aan het intensiveren van de bestrijding van zwarte fraude.

¹ Uit: Aanwijzing Sociale Zekerheidsfraude (Strct 2373, 23 dec 2008).

Witte fraude: fraude die blijkt of kan blijken uit de gegevensvergelijkingen tussen officiële bij wet of wettelijk voorschrift ingestelde registraties, bestanden of administraties, die zien op het inkomen en/of de inkomsten en/of het vermogen.

Toelichting:

De uitkerende instanties zijn verplicht gegevens over inkomen, inkomsten en of vermogen (onderling en) met de belastingdienst te vergelijken ter vaststelling van de rechtmatigheid van de uitkeringen. Indien de instanties hun administratieve processen op orde hebben, komt witte fraude niet meer of nog slechts zeer beperkt voor, en zullen de schade bedragen laag zijn.

Zwarte fraude: alle overige vormen van fraude m.b.t. de zaken die onder deze aanwijzing vallen.

² *Vermogensfraude*: uitkeringsontvanger heeft (te veel) vermogen en/of inkomsten uit vermogen en heeft dit niet doorgegeven aan de gemeente terwijl dit wel verplicht is.

Woonfraude: uitkeringsontvanger heeft een onjuiste opgave gedaan van de woonsituatie

Partnerfraude: uitkeringsontvanger leeft samen met een partner maar geeft dit niet door aan de gemeente. De leefsituatie is van invloed op de hoogte van de uitkering en moet daarom correct worden opgegeven.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Zwarte fraude bij sociale zekerheidsuitkeringen is een lastig te bestrijden en hardnekkig fenomeen. In de dagelijkse praktijk blijken handhavers belemmeringen te ondervinden bij het tegengaan van deze vorm van fraude. Dit is voor IWI aanleiding geweest om onderzoek hiernaar te verrichten.

Doel

Het doel van het onderzoek is het bieden van inzicht in belemmeringen en verbetermogelijkheden die handhavingsmedewerkers bij de bestrijding van zwarte fraude ondervinden. Dit inzicht heeft als doel bij te dragen aan betere naleving in het SUWI-domein van verplichtingen in de sociale zekerheidswetten.

Het onderzoek is een inventarisatie van belemmeringen en verbetermogelijkheden zoals die door medewerkers uit het betrokken veld zijn aangedragen. De inbreng van deze medewerkers is in deze verkennende studie onverkort weergegeven. De inspectie geeft geen oordeel over haalbaarheid en wenselijkheid van de verbetermogelijkheden.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek is:

Welke verbetermogelijkheden zijn er, volgens handhavingsdeskundigen, voor de bestrijding van zwarte fraude door gemeenten en zbo's binnen het SUWI-domein?

Deelvragen van het onderzoek zijn:

Wat zijn volgens het betrokken veld de belemmeringen bij de bestrijding van zwarte fraude?

Welke verbetermogelijkheden worden in het uitvoeringsveld genoemd?

Om de resultaten van de antwoorden op deze deelvragen in de goede context te kunnen plaatsen geeft de inspectie een beknopte beschrijving van het beleid van de bestuursorganen bij fraudebestrijding en wordt een overzicht gegeven van een aantal kwantitatieve gegevens.

Onderzoeksmethode

De methode is gericht op een inventarisatie van belemmeringen en verbetermogelijkheden vanuit het betrokken veld. Daarbij is gebruik gemaakt van een deskresearch, interviews, een enquête onder medewerkers in het uitvoeringsveld en een bespreking van verbetermogelijkheden met handhavingsdeskundigen.

Het onderzoek is uitgevoerd door een projectgroep van de inspectie werk en inkomen en een medewerker van de SIOD. De SIOD is betrokken vanuit haar deskundigheid. Deze samenwerking loopt vooruit op de totstandkoming van de inspectie SZW (IWI, SIOD en de Arbeidsinspectie).

2 Context van (zwarte) fraude

Dit hoofdstuk geeft een beknopte beschrijving van de wijze waarop SZW, UWV, SVB en gemeenten naleving bevorderen. Bestrijding van zwarte fraude is hiervan een onderdeel. Tevens zijn enkele kwantitatieve overzichten opgenomen om de omvang van de problematiek te duiden.

2.1 **Beleid en uitvoering**

SZW

Het ministerie van SZW geeft vanaf 2003 in handhavingsprogramma's aan welke maatregelen het in een bepaalde periode wil realiseren. Deze maatregelen zijn gericht op het verbeteren van de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit SZW-regelgeving. Het eerste en tweede handhavingsprogramma van SZW betroffen de perioden 2003-2006 en 2007-2010. Een derde programma voor de periode 2011-2014 is op dit moment in voorbereiding.

De uitgangspunten van SZW zijn sinds 2003 in essentie gelijk gebleven en komen neer op:

- het voorkómen van overtredingen heeft prioriteit;
- de controle en opsporing van de overtreding moeten effectief zijn;
- niet-naleving van verplichtingen mag niet lonen.

De programma's van SZW leggen in toenemende mate de nadruk op het bevorderen van de naleving in plaats van op het repressief bestrijden van fraude.

Aspecten die in de SZW-programma's aandacht hebben gekregen zijn:

- het bevorderen van het inzicht in de oorzaken en motieven van niet-naleving;
- het vergroten van de kennis van burgers over de wettelijke rechten en plichten;
- het intensiveren van het gebruik van risicoanalyses bij de uitvoering;
- het stimuleren van het delen van kennis tussen bestuursorganen over handhaving en samenwerking tussen deze bestuursorganen.

UWV

UWV definieert risicoanalyse, sturing op naleving (preventie) en uitvoering van repressieve handhaving als kerntaken bij handhaving.

Handhaving wordt door UWV een belangrijk thema voor de functie Uitkeren genoemd. UWV hecht volgens haar jaarplannen grote waarde aan het voorkómen van overtredingen door het inzetten van de juiste preventieve middelen.

UWV wil via risicoselectie specifieke inspanningsmaatregelen richten op klantgroepen waarbij de kans op regelovertreding als groot wordt geschat. Hiervoor is samenwerking nodig met de belastingdienst of andere instanties zoals SVB of DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs). Bij het opsporen van (zwarte) fraude werkt UWV samen met de SIOD die een deel van de opsporingstaak van UWV heeft overgenomen. Daarnaast is er aandacht voor internationale aspecten (internationaal bureau fraudeinformatie en interventieteam buitenland).

Ook wordt verder gewerkt aan het verbeteren van de meting van het nalevingsniveau.

In het jaarplan 2010 van de directie handhaving heeft UWV de genoemde kerntaken verder uitgewerkt in aandachtsgebieden. Zwarte fraude is onderdeel van de repressieve handhaving. UWV kiest ervoor te focussen op zaken die de grootste kans heb-

ben op een schadebedrag (op basis van bestandsvergelijkingen en meldingen) en op controleactiviteiten die een relatie hebben met de crisis, zoals onderzoek naar zwarte fraude. Voor onderzoek naar zwarte fraude maakt UWV de kanttekening dat er wordt geëxperimenteerd met onderzoeksmethoden om zwarte fraude beter te kunnen traceren. Voorbehoud is dat dit ook feitelijk rendement moet opleveren.

Gemeenten

Met de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 hebben gemeenten een grote beleidsvrijheid gekregen bij de uitvoering van de wet. Ze zijn daarbij door het budgetstelsel financieel verantwoordelijk. Gemeenten maken op grond van de WWB een verordening met regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand en van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. De invoering van de WWB, een aantal stimuleringsmaatregelen van SZW en ondersteuning vanuit VNG en Divosa hebben bijgedragen aan een brede verspreiding van de uitgangspunten van 'hoogwaardig handhaven' bij fraudebestrijding.³

Doel van hoogwaardige handhaving is de spontane nalevingsbereidheid van bijstandsccliënten te vergroten door:

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

Hoogwaardig handhaven met een veelal projectmatige opzet is gevolgd door programmatisch handhaven dat deel uitmaakt van de beleid- en uitvoeringscyclus van gemeenten. De stand van zaken is dat programmatisch handhaven in toenemende mate onderdeel is van de gemeentelijke beleidscyclus.⁴

Gemeenten werken samen met andere gemeenten, SIOD, politie, belastingdienst, arbeidsinspectie, UWV en anderen. De regionale coördinatiecentra fraudebestrijding (RCF's) spelen een centrale rol bij deze lokale en regionale samenwerking.

SVB

Uit stukken van de SVB blijkt dat het doel van het handhavingsbeleid van de SVB is te zorgen "dat iedereen krijgt waar hij recht op heeft" door het zo effectief en efficiënt mogelijk vergroten van de rechtmatigheid van door de SVB verstrekte uitkeringen.⁵ De activiteiten van de SVB zijn preventie, detectie en sanctioneren van fraude en fouten van klanten.

Beleidsmatig werkt de SVB samen met SZW, UWV en het OM. Op operationeel niveau neemt de SVB deel aan de Landelijke Stuurgroep Interventieteam en enkele interventieteams.⁶ Bij het opsporen van (zwarte) fraude werkt de SVB samen met de SIOD die een deel van de opsporingstaak van SVB heeft overgenomen

De SVB heeft bijna 300.000 klanten in het buitenland en een groot aantal klanten bij wie het uitkeringsrecht mede op grond van gegevens uit het buitenland moet worden vastgesteld. Handhaven in het buitenland is lastig en een belangrijk aandachtspunt voor de SVB.

UWV en Belastingdienst zijn voor de SVB bronnen om het risico van zwart inkomen te minimaliseren. Detecteren van zwart inkomen is lastig uitvoerbaar en relatief duur.⁷ SVB legt de nadruk op risicogestuurde controles.

³ Radar, 10 september 2008, 'Doorgroeien'.

⁴ Regioplan, 19 augustus 2010. 'Borging in beweging'.

⁵ Jaarplannen 2009 en 2010.

⁶ De interventieteams zijn een onderdeel van de RCF's.

⁷ Bron: interview IWI met SVB-medewerkers (niet openbaar).

2.2 Fraudecijfers

Voorals aard en omvang van zwarte fraude zijn lastig in beeld te krijgen. De volgende overzichten hebben als doel een globaal beeld te geven van de omvang van de problematiek waarmee SZW, gemeenten, UWV en SVB te maken hebben.

Tabel 1

Kengetallen Naleving opgave inkomsten uit arbeid 2009

Wet	Nalevingsniveau	Witte fraude	Zwart werk
WW	90%	3,9%	5,8%
WAO/WIA	97%	0,2%	2,7%
ANW	95%	0,7%	4,3%
WWB	94%	3,0%	2,9%

Bron: Integrale Rapportage Handhaving 2009 SZW

Het kengetal nalevingsniveau is berekend op basis van de gegevens die bij de uitkeringsadministraties beschikbaar zijn. Daarbij zijn de gegevens over geconstateerde witte en zwarte fraude die door uitkeringsgerechtigden worden gepleegd en de uit de CBS-onderzoeken beschikbare aanvullende informatie over zwart werk in de afgelopen 12 maanden, afgezet tegen de totale uitkeringspopulatie in de desbetreffende regeling.

Tabel 2

Fraudecijfers UWV 2009 in aantallen

Soort fraude	2008	2009
Witte fraude	23.804	27.466
Zwarte fraude	2.339	2.097
Overig ⁸	5.880	2.602

Bron: UWV

In tabel 2 staat een overzicht van het totale aantal fraudezaken bij UWV. Het aantal (ontdekte) witte fraudezaken is vele malen groter dan het aantal zwarte en overige fraudezaken. Wanneer het aantal zwarte fraudezaken wordt afgezet tegen het totale aantal verstrekte uitkeringen in een bepaald jaar, blijkt dat minder dan een tiende procent van de cliënten zwarte fraude pleegt. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat het alleen gaat om de zaken die ontdekt zijn. Het bedrag dat in 2009 gemoeid was met zwarte fraude bedraagt 8.408.000 euro.

⁸ Dit betreft vooral te late herstel melding ziekte wet en vingeren inschrijving CWI

Tabel 3*Fraudecijfers gemeentelijke handhaving 2006-2009 (WWB, IOAW, IOAZ en WIK)*

Totaalbedragen in miljoenen € en gemiddelde bedragen in €

	2006	2007	2008	2009
Aantal gevallen witte fraude	3.440	3.300	3.170	3.400
Totaal bedrag witte fraude	9,6	10,2	9,6	7,8
Gemiddeld fraudebedrag	2.791	3.083	3.028	2.310
Aantal fraudegevallen inkomsten uit zwart werk	1490	1550	1390	1.180
Totaal fraudebedrag inkomsten uit zwart werk	16,2	17,4	14,9	12,8
Gemiddeld fraudebedrag	10.872	11.226	10.719	11.180
Aantal gevallen vermogensfraude	1.110	940	700	750
Totaalbedrag vermogensfraude	18,0	13	12,1	10,8
Gemiddeld bedrag vermogens fraude	16.220	13.936	17.286	14.860
Aantal gevallen woonfraude	3.390	3.420	3.000	3.075
Totaalbedrag woonfraude	11,7	13,2	13,3	12,3
Gemiddeld bedrag woonfraude	3.450	3.860	4.433	4.075
Aantal gevallen partnerfraude	910	910	830	590
Totaal bedrag partnerfraude	13,7	11,5	12,5	8,8
Gemiddeld fraudebedrag partnerfraude	15.050	12.637	15.060	15.175
Aantal gevallen fraude anders	1.900	1.990	1.600	1.340
Totaal bedrag fraude anders	6,1	5,5	4,1	2,6
Gemiddeld fraudebedrag anders	3.210	2.760	2.560	2.000
Totaal aantal fraudegevallen	12.240	12.120	10.690	10.140
Totaal fraudebedrag	75,2	71	66,5	55,2
Gemiddeld fraudebedrag	6.144	5.853	6.221	5.440
Toevoeging aantal gevallen uit de bijstands-debiteurenstatistiek (BDS)	22.820	20.400	18.490	.
Totaal aantal fraudegevallen (incl. BDS)	35.060	32.520	29.180	.
Totaal fraudebedrag (incl. BDS)	134,3	122,4	110,9	.
Gemiddeld fraudebedrag (incl. BDS)	3.830	3.764	3.800	.
Aantal constatering witte fraude totaal	26.260	23.700	21.660	.

Bron: Integrale Rapportage Handhaving 2009. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bovenstaande tabel bevat gegevens afkomstig uit de bijstandsfraudestatistiek (BFS) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Gemeenten leveren gegevens over fraudeonderzoeken aan het CBS aan. Deze informatie wordt opgenomen in de BFS. Echter, niet alle zaken worden doorgegeven aan het CBS. Witte fraude wordt veelal in het reguliere proces afgehandeld en wordt daardoor niet in het frauderegistratiesysteem opgenomen.

Tabel 4

Fraudecijfers SVB 2009 (AOW, ANW, AKW)

Soort fraude	Bedrag
Samenwonen	3.120.597
Inkomen	116.437
Overig	877.690
Totaal	4.114.723

Bron: SVB

Bovenstaande tabel geeft een overzicht van de fraudesoorten en aangiftebedragen die de SVB in 2009 bij het OM heeft gemeld.

3 Uitvoering onderzoek

In dit hoofdstuk geeft de inspectie een toelichting op de onderzoeksopzet en – uitvoering. Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd:

- Deskresearch en interviews;
- Enquête;
- Bespreking in een deskundigenpanel.

Deskresearch en interviews

Uit een literatuurstudie is een aantal mogelijke belemmeringen naar voren gekomen. Deze zijn geverifieerd en aangevuld op basis van een tiental interviews met medewerkers van gemeenten, UWV en SVB. Dit heeft geresulteerd in een 40-tal belemmeringen voor de bestrijding van zwarte fraude.

Enquête

Deze belemmeringen zijn in een enquête voorgelegd aan handhavingsmedewerkers. De enquête had als doelen een check op validiteit en volledigheid en het vaststellen van het belang dat respondenten geven aan de belemmeringen. Ook is de respondenten de gelegenheid geboden om oplossingen aan te dragen voor de knelpunten die zij onderkennen.

De enquête wijst uit dat elke belemmering in de onderzoeksgroep ook als zodanig wordt onderkend en van belang wordt geacht. Opvallend hoge scores wat het belang van de belemmering betreft worden aangetroffen bij thema's die betrekking hebben op de gegevensuitwisseling en samenwerking, het informeren over en controleren van de naleving van verplichtingen en de bewijslast.

Op de 'werkplaats naleving' heeft een uitnodiging gestaan om de enquête in te vullen⁹. Ook op de RCF-website is de enquête onder de aandacht gebracht. De enquête is door 142 respondenten volledig ingevuld. De achtergrond van de respondenten is in bijlage 1 vermeld.

Deskundigenpanel

Op een door de inspectie georganiseerde bijeenkomst zijn de belemmeringen en vooral de verbetermogelijkheden besproken door 16 handhavingsmedewerkers uit het veld en andere deskundigen. De bijeenkomst had als doel concrete verbeterpunten te formuleren. De deelnemers waren afkomstig uit diverse organisaties en gelegingen. In bijlage 2 is een lijst opgenomen van de aanwezigen.

Bij de selectie van de besprekpunten van het deskundigenpanel was het uitgangspunt dat het wenselijk is om belemmeringen te bespreken die in zekere mate een algemene impact hebben. Belemmeringen op specifiek organisatieniveau zijn van een andere orde. Bovendien is prioriteit gegeven aan 'quick wins': eenduidige verbeteringen, die eenvoudig en relatief snel zijn te bereiken. De consequentie is dat enkele knelpunten niet in discussie zijn gekomen.

⁹ Werkplaats Naleving is een besloten website voor nalevings- en handhavingsprofessionals op het gebied van werk en inkomen. Het is een platform voor kennisdeling en inhoudelijke discussie. Werkplaats naleving is een initiatief van het ministerie van SZW.

4 Belemmeringen en verbetermogelijkheden in de uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk geeft de inspectie een geordend beeld van belemmeringen¹⁰ en verbetermogelijkheden, zoals die in het deskundigenpanel zijn besproken. Het beeld is opgebouwd uitsluitend op basis van de input van de handhavingsdeskundigen. Na een analyse van de discussie in het 'worldcafé' is er voor gekozen om de onderwerpen te ordenen volgens de schakels 'Preventie, Controle, Opsporing en Afdoeining' van de handhavingsketen. Enkele belemmeringen en verbetermogelijkheden die niet direct aansluiten bij deze schakels zijn ondergebracht onder het aanvullende thema 'Sturing en regie'.

De inspectie benadrukt dat de geconstateerde belemmeringen en verbetermogelijkheden letterlijk een inventarisatie betreffen en daarom ook 'waardevrij' zijn. Er heeft geen selectie en/of toetsing plaatsgevonden met als criteria beleidsmatige wenselijkheid, juridische haalbaarheid, financiële mogelijkheden, uitvoerbaarheid, administratieve lasten of andere van belang zijnde aspecten voor beleidsontwikkeling.

4.1 Sturing en regie

Rol van de centrale overheid

Een van de belemmeringen die in de interviews is genoemd en in de enquête is bevestigd, betreft 'het ontbreken van voldoende sturing vanuit de centrale overheid aan vooral gemeenten'. Hierbij ging het zowel om de aansturing in algemene zin als facilitering.

Tijdens de bespreking bleek dat het deskundigenpanel over de belemmering een andere opvatting heeft. Deze deskundigen zijn namelijk van mening dat directe sturing van de uitvoering geen verantwoordelijkheid is van de centrale overheid. Zij overwogen hierbij dat een directe sturing niet past in de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden tussen de centrale overheid en gemeenten. Bovendien vergt sturing specifieke kennis over de uitvoeringspraktijk en is de vraag gerechtvaardigd of deze kennis moet worden ontwikkeld binnen een departement.

Wel vinden zij dat de centrale overheid een faciliterende rol kan spelen. Als voorbeeld werd een rol bij kennisvermeerdering genoemd. De centrale overheid kan daarmee inspelen op de gevoelde noodzaak om te komen tot een centraal verzorgde expertise.

Een praktische invulling van deze faciliterende rol biedt ook verbetermogelijkheden bij enkele andere geïnventariseerde belemmeringen. Zo bestaat er een duidelijke behoefte aan een centraal frauderegister. De afwezigheid van een dergelijk register belemmert de effectieve aanpak van (zwarte) fraude. In dit registratiesysteem zouden de gegevens opgenomen kunnen worden van bedrijven die meewerken aan het plegen van zwarte fraude.

¹⁰ Naast de term 'belemmering' is ook gebruik gemaakt van 'knelpunt' en 'probleem'. Dit is gedaan om de leesbaarheid van de verkennende studie te bevorderen en **niet** om een andere inhoud te geven aan hetgeen handhavers voor de inventarisatie van de belemmeringen hebben ingebracht. Dit geldt eveneens voor termen die zijn gebruikt in de plaats van 'verbetermogelijkheden'.

Andere concrete verbetermogelijkheden die zijn genoemd:

Extra middelen inzetten om de veiligheid van handhavers te bevorderen en meer aandacht geven aan de opleiding van handhavers voor o.a. nieuwe technieken. Een belangrijke nieuwe ontwikkeling die zich in dit verband voordoet is de opsporing van zwarte fraude via het internet. Deze methode vraagt een investering in specialistische kennis en programmatuur.

Het tot stand brengen van goede risicoprofielen. Op dit moment zijn er geen specifieke risicoprofielen voor zwarte fraude. Het is lastig om risicoprofielen te ontwikkelen doordat het aantal zwarte fraudegevallen bij de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties laag is. Om te komen tot de ontwikkeling van specifieke risicoprofielen voor zwarte fraude zou de instelling van een centraal meldpunt (of een verwijzingsindex) kunnen worden gefaciliteerd waaraan de organisaties de kenmerken doorgeven van alle zwarte fraudegevallen.

Regie in de uitvoeringspraktijk

Het ontbreken van regie in de uitvoering ligt aan de basis van een aantal knelpunten. Onvoldoende regie zet druk op de samenwerking in de uitvoeringspraktijk. Zowel in de ontwikkeling van de samenwerking tussen de bestuursorganen als in de samenwerking in projecten en bij de wijkgerichte aanpak.

Het streven is gericht op toenemende samenwerking tussen UWV, SVB, gemeenten en Intergemeentelijke Sociale Diensten, in projecten en met de SIOD.¹¹ Dit vraagt echter om aanpassingen in werkwijzen en doelstellingen (inclusief de toedeling van middelen). In de praktijk blijken gezamenlijke doelstellingen te ontbreken. Vaak spelen hierbij verschillen in politieke en beleidsmatige opvattingen over de prioritering van handhaving een rol. Het gevolg hiervan is dat de bestrijding van (zwarte) fraude aan effectiviteit verliest. Volgens het deskundigenpanel kan een kaderovereenkomst voor de samenwerking in brede zin verbetering brengen in dit probleem, maar de betrokken bestuursorganen zullen dit zelf moeten invullen. De praktijk leert dat dergelijke initiatieven alleen van de grond komen, als een van de betrokken partijen de regie op zich neemt.

Het ontbreken van regie heeft ten slotte ook repercussies op de informatie-uitwisseling tussen de bestuursorganen. Door het deskundigenpanel is opgemerkt dat bestuursorganen elkaar onvoldoende informeren over grote acties. Verder ontbreekt vaak informatie over gepleegde fraude bij dossieroverdracht tussen UWV en gemeenten en gemeenten onderling. Er bestaan verschillende verwachtingen bij de organisaties over de te leveren prestaties en het feitelijk doorgeven van informatie. Oorzaken van deze belemmering zijn: wrijving over de gang van zaken door het moeten overdoen van werkzaamheden, ondoelmatige procedures, verschillen in kennis over de materie en cultuurverschillen. Door het ontbreken van gezamenlijke belangen en doelen ontstaat er geen impuls om deze fricties op te lossen. Meer sturing en regie vanuit de gezamenlijke bestuursorganen kan hierin verbetering brengen.

¹¹ Handhavingsprogramma 2007 – 2010 SZW, hoofdstuk 7.

4.2 Preventie en spontane naleving

Intake en bemiddeling

Handhavingsmedewerkers van de bestuursorganen UWV, SVB en gemeenten vinden preventieve handhaving en met name voorlichting 'aan de kop van het proces' een belangrijk middel bij de bestrijding van zwarte fraude. Zij constateren echter dat werkcoaches en consultants tijdens gesprekken met werkzoekenden weinig specifieke aandacht geven aan zwarte fraude, omdat begeleiding en re-integratie naar werk prioriteit hebben. Naar werk begeleiden betekent voor UWV en gemeenten dat geen/minder uitkering hoeft te worden verstrekt en de mogelijkheid tot zwarte fraude afneemt. Het bestrijden van zwarte fraude is bovendien kostbaar, arbeidsintensief en het loont alleen als de bewijslast en de terugvordering een haalbare zaak is. Vaak is de terugvordering een probleem.

In dit verband is ook van belang dat handhaving een geïntegreerd onderdeel is van de uitvoeringsprocessen. Doordat het aantal contactmomenten met de cliënt aan de kop van het proces beperkt is en de kwaliteit daardoor wordt beïnvloed, weten de medewerkers van de bestuursorganen daardoor weinig van de cliënt.

Binnen deze context zijn er naar de mening van het deskundigenpanel overigens toch nog tal van mogelijkheden om de bestrijding van zwarte fraude te verbeteren. In lijn met de beschrijving van de belemmeringen wordt het van belang geacht, om bij de intake en de bemiddeling in de gesprekken met de cliënt meer aandacht te geven aan zwarte fraude en de controle door het bestuursorgaan. Een nuttige spin-off is dat het gevoel over de pakkans bij de cliënt groter wordt.

Gerichte informatieverzameling en -verstrekking

Bij de bestrijding van zwarte fraude is gerichte informatie van belang. De vereenvoudigde intake en de eenmalige gegevensvraag impliceren een minimale informatie in de dossiers en leiden tot minder informatie voor handhaving. Het deskundigenpanel constateert dat de balans tussen de informatie voor de uitkeringsverstrekking en de handhaving van de verplichtingen kan worden verbeterd.

De informatie die aan de kop van het proces wordt uitgevraagd, is niet altijd voldoende concreet en vraagt in het handhavingstraject extra tijd. De vraag: 'heeft u vermogen?' is bijvoorbeeld te algemeen van aard. Bij de uitvraag van informatie kan aangesloten worden bij kenmerken van fraudesituaties (bijvoorbeeld een huis in het buitenland), waardoor meer risicogericht kan worden gewerkt.

Een verbetering op dit punt kan volgens handhavingsdeskundigen worden bereikt als een landelijk aanvraagformulier tot stand komt met een minimum aantal vragen gericht op handhaving. Het is wel van belang om hierbij na te gaan wat de uitbreiding van het aanvraagformulier voor consequenties heeft voor de intake en het concept optimale dienstverlening.

Ook het opnemen van informatie over het frauderisico en gepleegde fraude van de cliënt bij de overdracht van dossiers kan bijdragen aan de effectiviteit van de fraudebestrijding. Het ontbreken van deze informatie in de dossiers dwingt gemeenten tot nadere uitvraag van gegevens. Dit kan overigens betrekking hebben op andere gegevens zoals de einddatum van de uitkering. Op dit moment is de overdracht van informatie over het frauderisico en gepleegde fraude niet toegestaan. Het deskundigenpanel bepleit dit mogelijk te maken.

Fraudesignalen

Werkcoaches/consulenten hebben mede als functie signalen die op fraude duiden te onderkennen en te registreren (dossieropbouw). Zowel bij UWV als bij gemeenten kan het aantal signalen van mogelijke fraude en de snelheid van melding daarvan naar de mening van het deskundigenpanel worden verbeterd. Dat te weinig fraudesignalen worden gemeld is mogelijk het gevolg van de cliëntgerichtheid van de werkcoaches/consulenten. Het moet deze medewerkers duidelijk worden gemaakt dat cliëntgerichtheid en handhaving geen tegengestelde belangen zijn. Om in het aantal signalen en de snelheid daarvan verbetering aan te brengen is het scholen van werkcoaches en het sturen op fraudealertheid binnen de bestuursorganen van belang. Ook een frequente samenwerking tussen werkcoaches en trajectconsulenten kan hieraan een bijdrage leveren. Bij het melden van vermoedens van zwarte fraude moet de medewerker de mogelijke omvang van de zwarte fraude en of sprake is van mogelijke recidive meewegen.

Een belangrijke voorwaarde voor het succes van deze verbetermogelijkheden is volgens het deskundigenpanel wel dat de organisaties zijn voorbereid op een hoger aantal fraudeonderzoeken, zodat de medewerkers aan de kop van het proces zien dat hun inzet daadwerkelijk leidt tot betere resultaten.

Belonen en straffen

Een specifieke mogelijkheid om het voorkómen van zwarte fraude te bevorderen is het belonen van goed gedrag. Gemeenten hebben volgens handhavingsmedewerkers goede ervaringen met het belonen van goed gedrag van fraudeurs, die na een overtreding in een reguliere dienstbetrekking gaan werken en dit gedurende een vooraf bepaalde periode blijven doen. In de praktijk blijkt dat deze benadering kan leiden tot een gedragsverandering in die zin dat de betrokken cliënt niet meer fraudeert. Hiermede heeft de handelwijze een preventief effect.

Handhavingsdeskundigen wijzen erop dat 'belonen' niet betekent dat wordt afgezien van het terugvorderen van teveel betaalde uitkering. Voor de terugvordering wordt de vigerende regelgeving toegepast. Van het opleggen van een maatregel naast de terugvordering kan wel onder voorwaarden worden afgezien.

Preventie buitenland

Een specifieke situatie betreft de preventie/bestrijding van zwarte fraude in het buitenland.

Handhavingsdeskundigen vermoeden dat zwarte fraude in het buitenland (het niet naleven van de inlichtingenplicht) veel voorkomt. De meningen over het controleren en bestraffen daarvan lopen uiteen van moeilijk tot vrijwel onmogelijk. Niettemin levert de bestrijding van fraude in het buitenland volgens de handhavingsdeskundigen toch goede resultaten op.

Een probleem voor de preventieve handhaving vormt vaak de samenwerking met de betrokken landen en de reguliere gegevensuitwisseling. Op deze aspecten wordt in de paragraaf over 'Controle' nader ingegaan.

Handhavingsdeskundigen zien ondanks de complexiteit van de situatie toch een mogelijkheid om de preventie/bestrijding van zwarte fraude in het buitenland te verbeteren. Deze mogelijkheid bestaat uit het meer en vaker via de media onder de aandacht van burgers brengen dat er ook bij fraude in het buitenland een kans bestaat dat je wordt gecontroleerd. Van handhavingscommunicatie kan een sterk preventieve werking uitgaan.

4.3 Controle

In de paragraaf over sturing en regie is reeds ingegaan op de behoefte aan verbetering van de informatie-uitwisseling. Ook vanuit de optiek van een effectieve controle van de door de cliënt verstrekte informatie zijn informatieoverdracht en bestandsvergelijkingen van cruciaal belang.

Het GBA

De gemeentelijke basisadministratie is een verplichte bron om te raadplegen bij de toetsing van rechtmatigheid van uitkeringen en voorzieningen en van groot belang voor een efficiënte bestrijding van zwarte fraude. De gegevens van het GBA zijn naar de mening van het deskundigenpanel in te veel gevallen vervuild. Dit verstoort het controleproces en de opsporing van fraude.

Het schonen van het GBA kan volgens het deskundigenpanel geleidelijk plaatsvinden. Om onjuistheden te voorkómen kan de controle op gegevens bij nieuwe inschrijvingen of wijzigingen worden aangescherpt door burgers te verplichten officiële documenten te overleggen en strikter de juistheid van gegevens te controleren. Bij wijze van voorbeelden werd gewezen op het tonen van een huurcontract bij de opgave van een adres en het meten van de lengte van een persoon. De controle zou op alle aspecten van de inschrijving moeten plaatsvinden.

Ook is het van belang om derden (organisaties) de mogelijkheid te bieden om voorstellen te doen tot wijziging van gegevens van burgers.

De Belastingdienst

Een van de genoemde belemmeringen is dat de Belastingdienst onvoldoende oog heeft voor de handhavingsbelangen van de bestuursorganen. In zoverre deze belemmering ligt op het terrein van informatie-uitwisseling dient direct de kanteekening geplaatst te worden, dat de Belastingdienst gehouden is aan een geheimhoudingsplicht (artikel 47 Awr) die een actief, spontaan verstrekken van informatie in de weg staat. Ook voor de politie en de Arbeidsinspectie gelden soortgelijke beperkingen.

Wel is het mogelijk om op basis van convenanten in specifieke gevallen en op verzoek gegevens uit te wisselen. Dit gebeurt op ad hoc basis en kan dus niet in het reguliere controleproces worden ingebouwd. Ook vergt de gegevensverstrekking vaak veel tijd, waardoor een onderzoek kan stagneren. Het risico is dat organisaties niet over alle relevante informatie beschikken en partijen los van elkaar achter dezelfde overtredders aanzitten.

Een verbetering die het deskundigenpanel aandraagt is, om via de convenanten die de RIEC's¹² met veel partijen hebben, de uitwisseling van informatie te regelen en te structureren. Uiteraard zou een wetswijziging een betere basis en een structurele oplossing bieden. Het zou dan mogelijk worden om informatie aan organisaties te verstrekken zonder dat daar een specifiek verzoek aan vooraf gaat. Het uiteindelijke doel is het vereenvoudigen van het gebruik van fiscale gegevens in het stelsel van werk en inkomen.

Gegevensuitwisseling en privacybescherming

Tijdens de interviews hebben de gesprekspartners van de bestuursorganen gewezen op belemmeringen die verband houden met de privacywetgeving. De aangedragen

¹² De Regionale Informatie en Expertise Centra zijn opgericht om de samenwerking tussen strafrechtelijke en bestuurlijke partijen te versterken en te ondersteunen. Zij vormen een *shared service* organisatie voor de capaciteit en expertise van bestuurlijke maatregelen. De samenwerking zal leiden tot een intensievere informatie-uitwisseling tussen alle samenwerkende partners. Daarnaast faciliteren zij de onderlinge afstemming van strafrechtelijk en bestuurlijk handhavend optreden op regionaal niveau.

belemmeringen hebben betrekking op zowel de controle van gegevens als op de opsporing van fraude. Wat betreft de opsporing worden de problemen in de volgende paragraaf behandeld.

Bij de controle van de door cliënten verstrekte gegevens doen zich problemen voor bij het structureel uitwisselen van gegevens. Het knelpunt betreft de onmogelijkheid voor de bestuursorganen om spontaan gegevens uit te wisselen over cliënten die zich niet hebben gehouden aan de nalegingsvoorschriften. Deze gegevensuitwisseling is belangrijk voor preventieve acties en risicogestuurd handhaven. De privacywetgeving staat het echter niet toe dat bestuursorganen structureel gegevens aan elkaar doorgeven over de fraudegeschiedenis van een cliënt. De SVB attendeert er in dit verband op dat hij, in tegenstelling tot gemeenten niet bevoegd is tot het uitwisselen van gegevens met nutsbedrijven en woningcorporaties. De grondslag voor gegevensuitwisseling voor de SVB (art 54 SUWI) en voor gemeenten (art 64 WWB) is verschillend.

Uitvoerders hebben behoefte aan voorlichting en advisering over de restricties die de privacywetgeving oplegt aan hun handhavingswerkzaamheden. In 2006 heeft het CBP besloten om vanaf 2007 meer nadruk te leggen op handhaving van de privacywetgeving door middel van controlerend onderzoek en minder op advisering van individuele partijen. CBP accepteert dat het daardoor moeilijker benaderbaar is voor advisering, voorlichting en dergelijke.

Onder het deskundigenpanel bestaat begrip voor de positie die het CBP inneemt. Bij het geven van adviezen over de wettelijke mogelijkheden zou het CBP daarna niet meer geheel vrij en onafhankelijk zijn in zijn rol als toezichthouder. Desalniettemin bestaat er behoefte om toch meer duidelijkheid vooraf te krijgen over voorgenomen projecten en nieuwe ontwikkelingen bij de bestrijding van zwarte fraude. Er wordt voorgesteld een adviesfunctie tot stand te brengen waarop de bestuursorganen een beroep kunnen doen. Dit biedt bovendien een besparing op de kosten van de inschakeling van adviesbureaus.

Convenanten

Een van de genoemde knelpunten is dat de verschillende convenanten en hun diversiteit het zicht belemmeren op de mogelijkheden tot samenwerking. Er is een wildgroei aan specifieke convenanten voor gegevensuitwisseling en specifieke samenwerkingsprojecten. De totstandkoming van convenanten vraagt door de verscheidenheid veel tijd en veroorzaakt verwarring over de (on)mogelijkheden van gegevensuitwisseling en samenwerking in de handhavingspraktijk.

Een oplossing van dit knelpunt kan op een praktische of een meer structurele wijze worden gerealiseerd. De verscheidenheid in convenanten kan in praktische zin worden opgelost door het opstellen van een kaderovereenkomst die geldt voor alle organisaties. Uitbreiding van de overeenkomst is dan mogelijk, beperking niet. Een wettelijke verankering zou een nog sterkere verbetering bieden. Een structurele oplossing wordt gerealiseerd als overheidsinstanties beschikbare informatie zonder meer onderling mogen uitwisselen. Dit biedt ook cliënten een voordeel omdat bestandsvergelijking een veel minder zwaar en ingrijpend middel is dan bijvoorbeeld een huisbezoek.

Relatie met het buitenland

Er zijn veel belemmeringen bij het achterhalen van zwarte fraude in het buitenland. Een eerste beperking is dat gegevens alleen bij vermoedens van fraude mogen worden opgevraagd. Er is geen reguliere gegevensuitwisseling (bestanden).

Ondanks het bestaan van verdragen is niet ieder land altijd bereid tot het verlenen van medewerking. Controleren in het buitenland is dan ook lastig en tijdrovend. De omstandigheden zijn niet altijd optimaal, zoals het ontbreken van adequate administraties zoals een kadaster, de taal en een moeilijk toegankelijk landschap. Controles door het IBF vragen dan ook veel inzet en tijd.

Het controleren op zwarte fraude in het buitenland is vrijwel onmogelijk. Overigens zijn niet alle deelnemers aan het deskundigenpanel het met deze opvatting eens. Wel waren de meningen unaniem dat het bestraffen van zwarte fraude in het buitenland vrijwel onmogelijk is.

Ondanks de complexiteit zijn er mogelijkheden om de bestrijding van zwarte fraude in het buitenland te verbeteren. Een preventieve optie is het meer en vaker in de media onder de aandacht van burgers brengen dat er ook bij fraude in het buitenland een kans bestaat dat je wordt gecontroleerd.

Ook zijn er mogelijkheden om de controle op fraude in het buitenland te verbeteren door de inzet van handhavers met dezelfde etnische achtergrond als burgers van het buitenland. Zij zijn vaak beter op de hoogte van regels en gebruiken in het betreffende land. Ook verdient het aanbeveling juristen uit het betrokken land een zaak daar voor de rechter te laten brengen. Hierbij dient wel te worden bedacht dat die juristen niet altijd bereid zijn om dit te doen.

Om de samenwerking met het buitenland bij de bestrijding van zwarte fraude te bevorderen moeten de bestaande verdragen zonedig worden aangepast. Voor wat betreft zwart werk is dat in ieder geval van belang met België en Duitsland. Ook kunnen verschillen over definities (bijvoorbeeld over 'bezit') hierin worden verduidelijkt.

4.4 Opsporing en afdoening

Meldingen door burgers

Opsporing van zwarte fraude is grotendeels afhankelijk van signalen over vermoedelijke fraude. Belangrijke bronnen voor deze signalen zijn medewerkers van de bestuursorganen die betrokken zijn bij de intake en begeleiding van cliënten, burgers en andere organisaties. Handhavingsmedewerkers van de bestuursorganen stellen dat de melding door burgers een van de belangrijkste en meest succesvolle informatiebronnen is voor het opsporen van zwarte fraude. Ook de kwaliteit van de signalen is van grote invloed op de effectiviteit van de opsporing en de afdoening.

Het deskundigenpanel constateert dat burgers vinden dat zwarte fraude met uitkeringen niet correct is en dat dit hard moet worden bestreden. Tegelijkertijd zijn burgers van mening dat het niet past om andere burgers te 'verraden'. Vanuit deze ervaring redenerend is het naar de mening van het deskundigenpanel van belang om de communicatie, over de mogelijkheden om zwarte fraude (anoniem) te melden, met burgers te verbeteren en hierbij te benadrukken dat het melden van zwart werken door burgers wel mag en belangrijk is voor de bestrijding daarvan. Bij deze handhavingscommunicatie zoveel mogelijk gebruik maken van de kracht van de herhaling.

Burgers die zwarte fraude melden (niet anoniem) moeten standaard een ontvangstbevestiging krijgen met een bedankje en de mededeling dat hun melding zal worden onderzocht. Ook kan worden nagedacht over het belonen van burgers die een mel-

ding hebben gedaan die heeft bijgedragen aan de bestrijding van zwarte fraude (kan eventueel ook in de ontvangstbevestiging).

Omkering bewijslast

Een belangrijke belemmering voor een snelle opsporing en afdoening is dat het opsporen van zwarte fraude arbeidsintensief en tijdrovend is en het strafrechtelijke traject veel bewijslast vraagt. Het tijdrovende karakter treft overigens niet alleen het betreffende bestuursorgaan maar ook andere organisaties die om informatie worden gevraagd. Het leveren van voldoende bewijslast voor het strafrechtelijke traject betekent dat er in de praktijk lang moet worden 'doorgerechercheerd'. De kern van het probleem daarbij is het moeten aantonen dat een cliënt die op een werkplek aanwezig is daar ook daadwerkelijk op dat moment werkt. Dit bewijs is zeer lastig te leveren, zeker als werkgever en werknemer samenspannen.

Een verbetering voor deze belemmering kan worden gerealiseerd door het omdraaien van de bewijslast in situaties van zwarte fraude. Dit omdraaien zou inhouden dat, indien de cliënt op de werkplek aanwezig is, ervan wordt uitgegaan dat hij op dat moment ook werkt, tenzij hij het tegendeel kan aantonen of aannemelijk maken.

Aanvullend hierop zou standaard aan cliënten die naast de uitkering gedeeltelijk werken de verplichting moeten worden opgelegd van het vooraf melden en verantwoorden van werktijden. Het gaat dan om een door de werkgever ondertekend rooster van de dagen en de tijden waarop de cliënt werkt. Op dit moment vindt het opleggen van de genoemde verplichting nauwelijks plaats. De verplichting heeft overigens niet het beoogde resultaat voor cliënten die werken op een oproep- en nulurencontract. Deze werknemers en hun werkgevers kunnen vanwege de aard van het contract per definitie niet vooraf aangeven wanneer er wordt gewerkt. In deze gevallen kan worden volstaan met het achteraf indienen van het rooster met de gewerkte uren. Dit maakt de controle en opsporing in deze situaties aanmerkelijk eenvoudiger.

Lik op stuk beleid en confrontatie

Als sluitstuk van de omkering van de bewijslast zal een gericht sanctie- en afdoeningsstelsel de effectiviteit en de efficiëntie van de bestrijding van zwarte fraude nog meer verhogen. Uitgangspunt hierbij is het optimaliseren van het 'lik op stuk' beleid. Dit kan worden gerealiseerd door de invoering van een minimum sanctie. Gezien de ernst van de overtreding wordt gedacht aan een bedrag ter hoogte van het genoten loon over 6 maanden. Het verhogen of het afschaffen van de grenzen tussen het bestuursrechtelijke- en het strafrechtelijke traject kan ook bijdragen aan het realiseren van een 'lik op stuk' beleid. Met name draagt dit bij aan het beperken van de lange doorlooptijden van de onderzoeken en de behandeling van zaken door het OM.

Naast de omkering van de bewijslast is het ook mogelijk een meer praktische bijdrage aan de effectiviteit van het bestrijden van zwarte fraude te realiseren door het kiezen van een directe benadering van cliënten bij een vermoeden van zwarte fraude. Een directe benadering houdt in dat de cliënt zodra dit voldoende aannemelijk is wordt geconfronteerd met de verdenking en wordt geattendeerd op de mogelijke gevolgen. Mogelijke effecten zijn dat de cliënt toegeeft en opening van zaken geeft of als hij dat niet doet in ieder geval niet langer fraudeert.

Beperken schuldlast

Bij de afdoening van geconstateerde zwarte fraude lopen bestuursorganen vaak aan tegen de grenzen van terug- en invordering. Cliënten verkeren vaak niet in de positie om de uitstaande schuld op (korte) termijn te voldoen, wegens een te geringe

aflossingscapaciteit. Ook komt het geregeld voor dat cliënten 'zoek raken' doordat zij zonder dit te melden in een andere gemeente zijn gaan wonen. Ook de samenwerking met andere gemeenten bij de terugvordering loopt niet altijd soepel. Het gevolg is dat de inning in het slop raakt en dat de uitstaande schuld op enig moment wordt afgeschreven.

In de paragraaf over Preventie en spontane naleving is al ingegaan op de mogelijkheden van het verbeteren van de naleving door het hanteren van belonen van goed gedrag. De mogelijkheid om goed (gewijzigd) gedrag van de cliënt te belonen door af te zien van het opleggen van een maatregel (niet het afzien van de terugvordering) heeft mede een beperkende invloed op de schuld van de cliënt als gevolg van de zwarte fraude.

Andere opties om de uitstaande schuld te innen zijn het verrekenen van ten onrechte verstrekte uitkeringen met andere voorzieningen zoals subsidies, het beslag leggen op roerende goederen van de cliënt of het inschakelen van een deurwaarder met hoge bijkomende kosten (tot 75 procent van het incassobedrag).

Opsporingsmethoden

Bij de opsporing van zwarte fraude bestaat vaak onduidelijkheid over het gebruik van specifieke methodes. Dit deed zich o.a. voor bij het gebruik van video-opnamen en (frontale) foto's. Het onderscheid dat gemaakt dient te worden zit in het begrip stelselmatige en niet-stelselmatige observaties. Het gebruik van een incidentele foto hoeft niet te wijzen op een stelselmatige waarneming. Het gebruik van video's en fotoseries is dit wel. De consequentie van een stelselmatige observatie is dat deze onder het strafrecht valt en plaats dient te vinden op bevel van een officier van justitie.

Wat de handhavers graag zouden willen zien, is dat de opsporingsmethoden ook bij een bestuurrechterlijke handhaving mogelijk zijn. In het verlengde hiervan zou ook de mogelijkheid van het uitwisselen van gegevens uit straf- en bestuursrechtelijk onderzoek een belangrijke verbetering met zich brengen. In het deskundigenoverleg verder is niet gesproken over de eventuele haalbaarheid van deze verbetermogelijkheden. De inspectie heeft hier verder ook geen onderzoek naar verricht.

Evenals in de paragraaf 'controle' is opgemerkt hebben handhavers behoefte aan voorlichting en advisering over de restricties die de privacywetgeving oplegt aan hun methoden. Het in de paragraaf 'controle' gedane voorstel om een adviesfunctie tot stand te brengen waarop de uitvoeringsorganisaties een beroep kunnen doen, kan ook voor deze belemmering een oplossing bieden.

5 Slotbeschouwing/conclusies

De laatste jaren hebben SZW en de bestuursorganen veel aandacht besteed aan het verbeteren van de naleving van de rechten en plichten van burgers en bedrijven. Die aandacht was gericht op preventie en repressie. Zo werden maatregelen genomen voor het vergroten van de kennis onder burgers van hun rechten en plichten. Daarnaast werden controles en opsporing geïntensiveerd.

Om de effectiviteit van de handhaving in algemene zin te bevorderen is ook veel energie gestoken in de inrichting van het proces van handhaven, namelijk in de samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de organisaties.

Dit heeft ertoe geleid dat veel fraude die voorheen werd beschouwd als zwarte fraude nu door middel van reguliere bestandsvergelijkingen kan worden opgespoord. Een deel van het probleem van de zwarte fraude is door de bestandskoppelingen beheersbaar gemaakt.

De bestrijding van de resterende zwarte fraude met uitkeringen blijkt echter een aantal knelpunten te kennen. Er is behoefte aan een inventarisatie van deze belemmeringen. Deze behoefte en de ernst van het probleem gaven de inspectie aanleiding een onderzoek uit te voeren. De resultaten van dit onderzoek bieden een overzicht van knelpunten en geven suggesties voor verbeteringen vanuit de uitvoeringswereld.

De voorgestelde verbeteringen zijn uiteindelijk tot stand gekomen in een bijeenkomst van deskundigen. In deze bijeenkomst zijn de knelpunten en mogelijke oplossingen zoals die naar voren kwamen uit een enquête onder handhavers bediscussieerd. Bij de bespreking is prioriteit gegeven aan 'quick wins': eenduidige verbeteringen, die eenvoudig en relatief snel zijn te bereiken. De consequentie is dat niet alles is besproken.

De opsomming van belemmeringen en verbetermogelijkheden toont een aanzienlijke omvang en verscheidenheid. Uit een nadere beschouwing blijkt echter dat in de opsomming enkele algemene lijnen zijn te onderkennen. Deze algemene lijnen bieden ook handvatten voor vervolgstappen. Dit laatste behoort niet tot de taak en rol van de inspectie.

Algemene lijnen in de verbetermogelijkheden van de bestrijding van zwarte fraude betreffen de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de verschillende organisaties. Ook de aansturing en regievoering door de bestuursorganen zijn algemene lijnen. Deze laatstgenoemde lijnen zijn echter met name het middel om die samenwerking en de gegevensuitwisseling te verbeteren.

Over de samenwerking en gegevensuitwisseling merken handhavingsdeskundigen op dat de effectiviteit van de bestrijding van zwarte fraude kan worden verbeterd als de samenwerkende partners vooraf gezamenlijke doelen en belangen stellen.¹³ Hierbij is van belang dat de organisaties overeenstemming bereiken over politieke en beleidsmatige opvattingen over de prioritering van de handhaving. De totstandkoming van een kaderovereenkomst voor samenwerking en gegevensuitwisseling kan hierbij van praktische betekenis zijn.

¹³ Zie ook Effectiviteit van interventieteams (IWI, december 2007, pag. 23).

Uit het onderzoek blijkt dat goede aansturing en regie hierbij noodzakelijk zijn. Gegeven de bestaande verdeling van de verantwoordelijkheden in het stelsel van werk en inkomen stelt de inspectie dat de bestuursorganen aan deze sturing en regie in eerste aanleg zelf inhoud moeten geven. De centrale overheid kan met specifieke maatregelen ondersteuning bieden.

Naast de meer algemene lijnen wil de inspectie ook attenderen op enkele aspecten van de bestrijding van zwarte fraude die meer dan 80 procent van de geënquêteerden als zeer belangrijk werden aangemerkt. Belangrijke op zich staande belemmeringen zijn, het informeren over en controleren van de naleving van verplichtingen en de bewijslast.

Handhavingsdeskundigen merken op dat bij de intake en bemiddeling specifieke aandacht moet worden besteed aan de voorlichting over zwarte fraude en de controles die de bestuursorganen uitvoeren. De gedachte hierbij is dat preventie de voorkeur heeft boven repressie.

De bewijslast van zwarte fraude is arbeidsintensief en tijdrovend zeker als werkgever en cliënt samenspannen. De handhavingsdeskundigen stellen voor om de bewijslast om te keren in situaties waarin de cliënt op de werkplek wordt aangetroffen. De inspectie ziet hierbij parallellen met de fiscale wetgeving en acht dit voorstel zeer onderzoekswaardig.

De inspectie wil voorts erop attenderen dat bij de bespreking van de belemmeringen enkele malen het onderwerp 'handhavingscommunicatie' aan de orde is geweest. Handhavingsdeskundigen achten de meer algemene communicatie over handhavingsaspecten via media van belang, zowel voor het betrekken van burgers bij de bestrijding van zwarte fraude als voor de preventieve werking die ervan kan uitgaan. De inspectie onderschrijft deze visie en is van mening dat dit onderwerp nadere uitwerking verdient.

Over de resultaten van het onderzoek merkt de inspectie op dat zij op drie manieren (interviews, enquête en deskundigenpanel) verschillende groepen handhavers over het onderwerp heeft bevroegd en verbanden heeft laten leggen. Tevens is verzocht om een prioritering aan te brengen in de aard van de knelpunten en mogelijke verbeterpunten. De gekozen werkwijze overtuigt de inspectie dat de bestaande knelpunten bij de bestrijding van zwarte fraude goed in beeld zijn gebracht en dat een aantal voorgestelde verbeterpunten een goede handreiking bieden voor het verminderen of zelfs wegnemen van de geschetste problematiek.

Het is de inspectie bekend dat SZW een handhavingsprogramma voor de jaren 2011 - 2014 aan het voorbereiden is. De daarin voorgestelde maatregelen op het gebied van informatiegestuurd handhaven, empowerment van burgers en uitbreiding van kenniscentra bieden volgens de inspectie goede aanknopingspunten om in ieder geval een deel van de problematiek tot een oplossing te brengen.

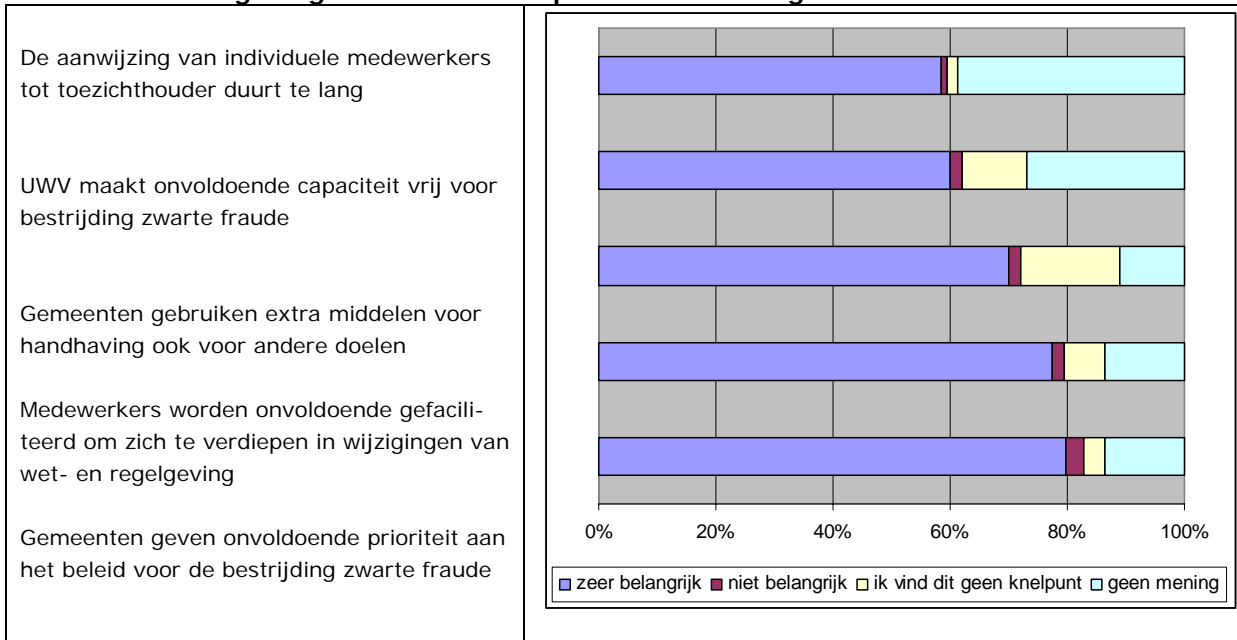
Bijlage 1

In onderstaande grafieken staan de belemmeringen die uit interviews en desk research zijn gebleken. Er is een inhoudelijke clustering aangebracht. De staafdiagrammen geven aan in hoeverre de respondenten deze belemmeringen als belangrijk aanduiden.

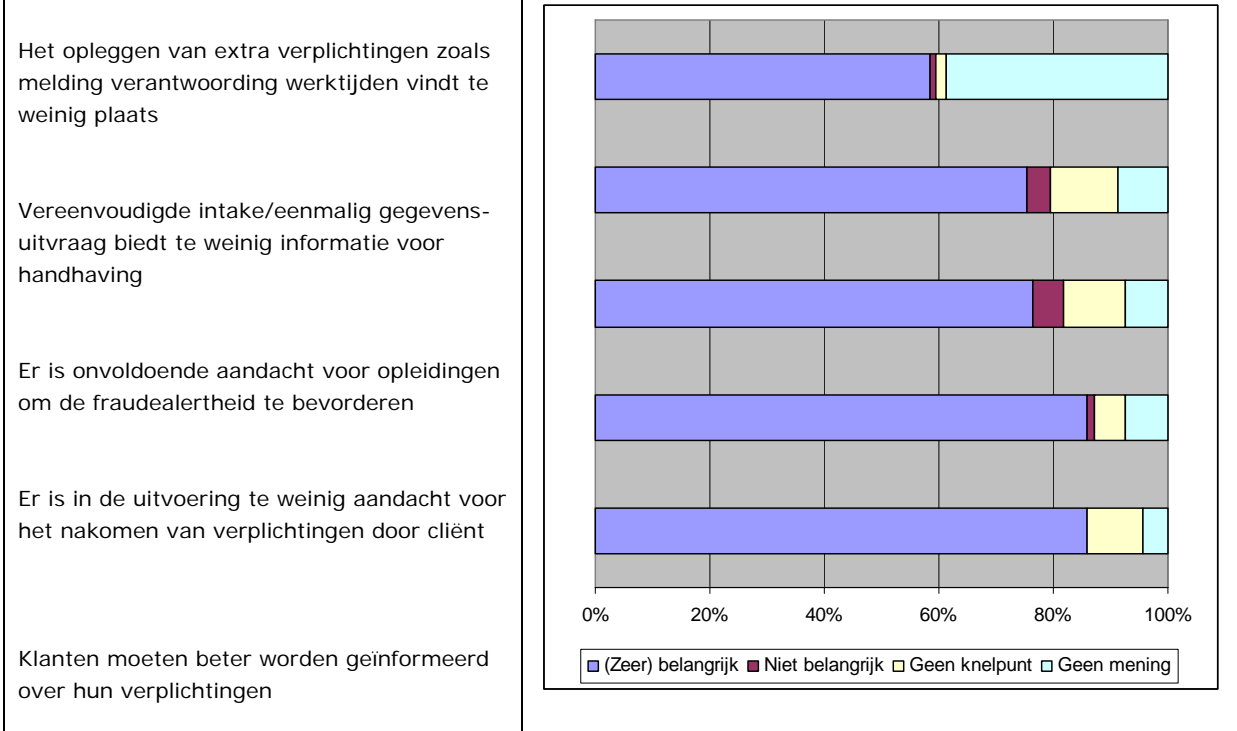
Enkele kenmerken van de respondenten aan de enquête zijn:

Bijna 30 procent van de respondenten is betrokken bij controlewerkzaamheden en iets meer dan 30 procent bij opsporingswerkzaamheden. Circa 18 procent werkt bij beleid(svorming). Bijna 60 procent is gemeenteamttenaar en bijna 20 procent in dienst van UWV. Circa 16 procent is medewerker van SZW. Qua functie is de uitkomst als volgt: circa 15 procent is leidinggevende, en bijna 30 procent is (beleids)medewerker, ongeveer 25 procent geeft als functie toezichthouder op, 12 procent is sociaal-rechercheur.

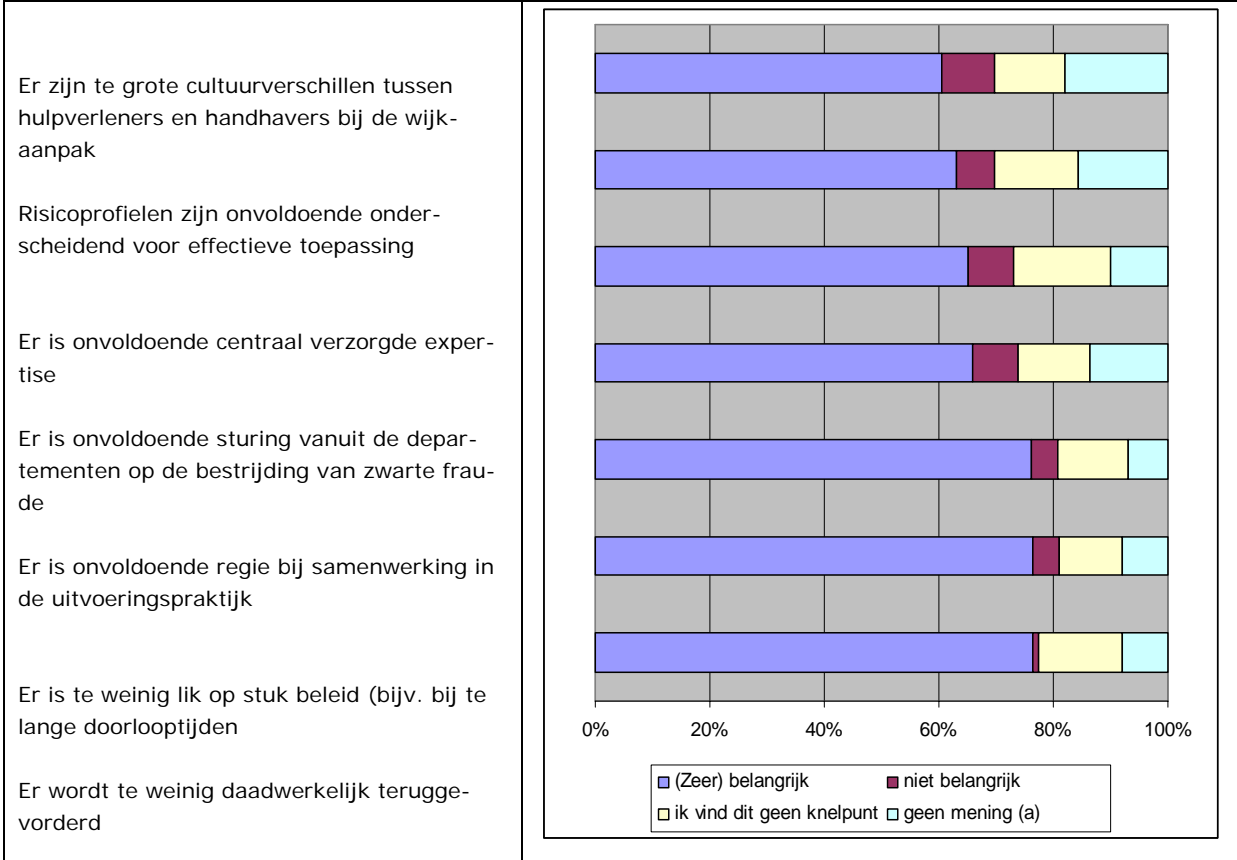
Wilt u het belang aangeven van de knelpunten in de categorie beleid/middelen



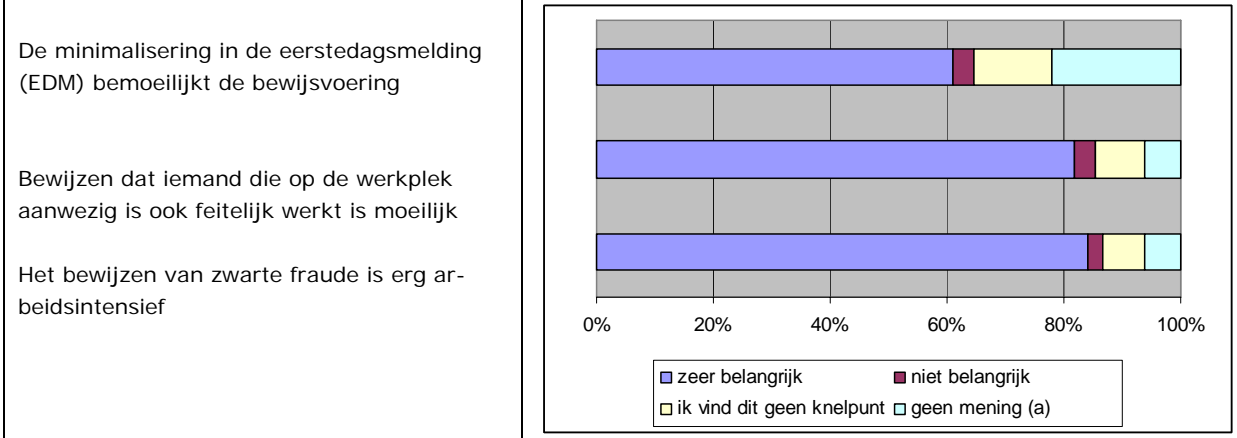
Wilt u het belang aangeven van de knelpunten in de categorie primaire proces



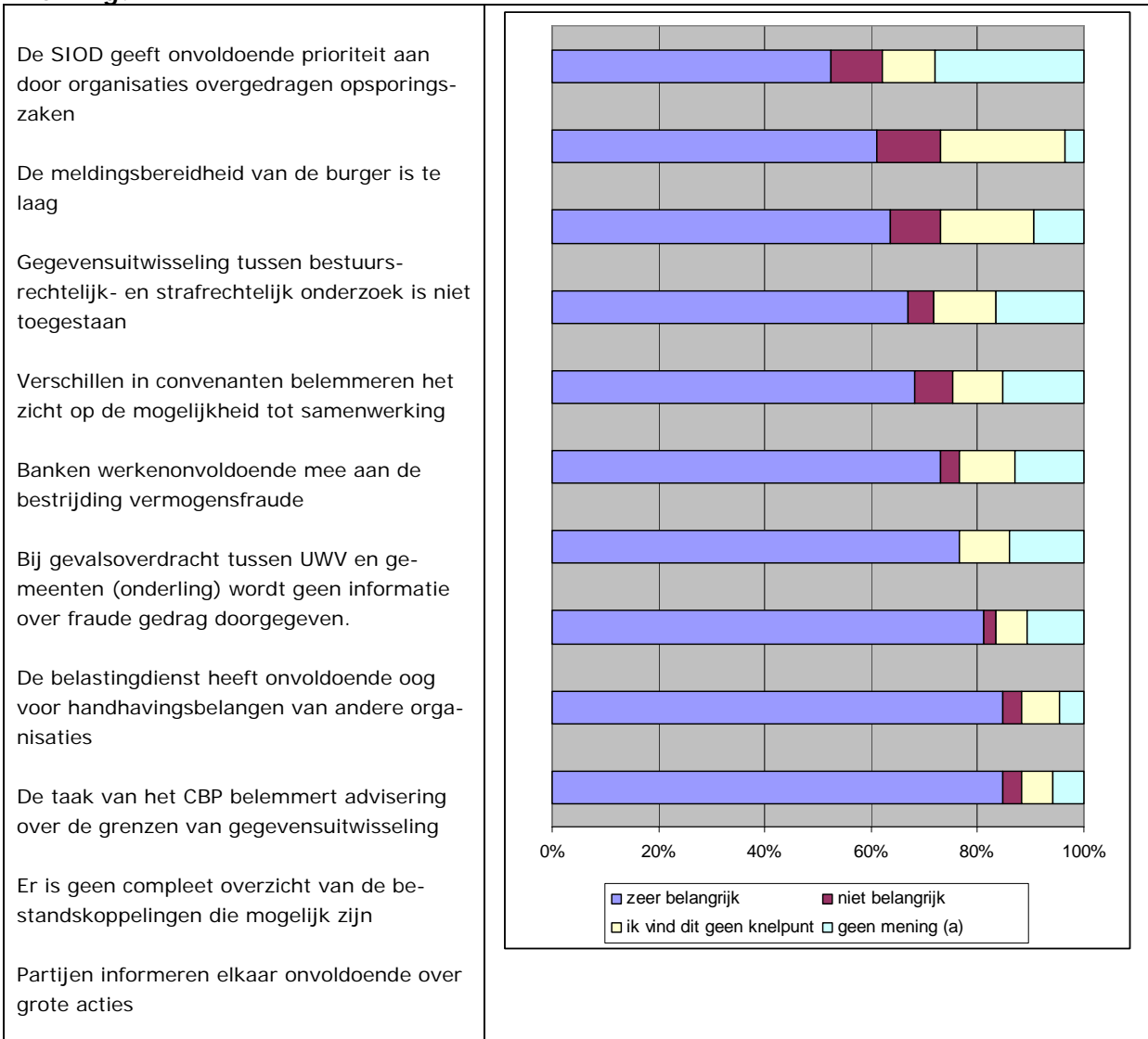
Wilt u het belang aangeven van de knelpunten in de categorie uitvoering



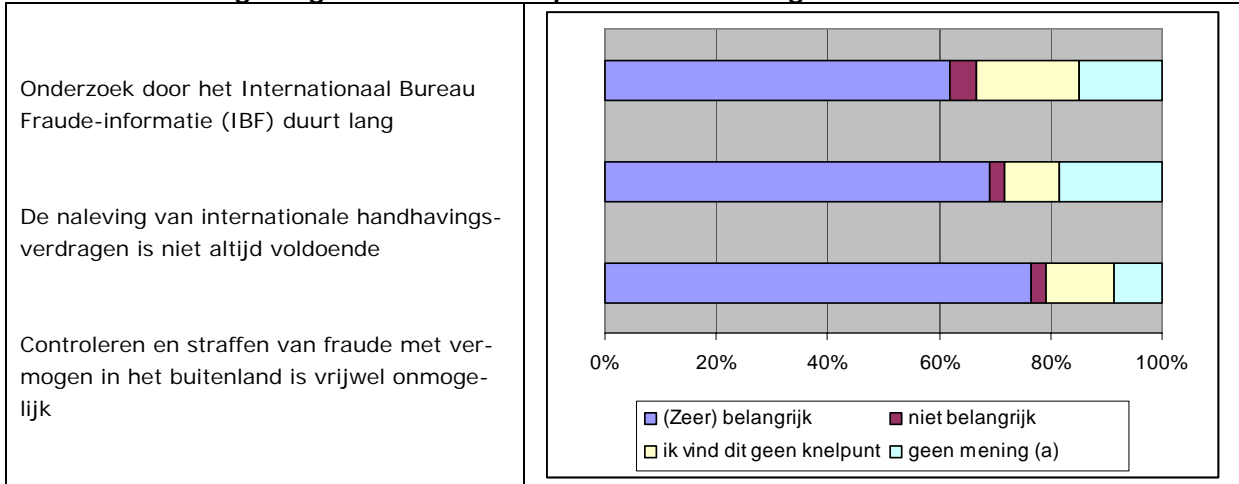
Wilt u het belang aangeven van de knelpunten in de categorie bewijslast



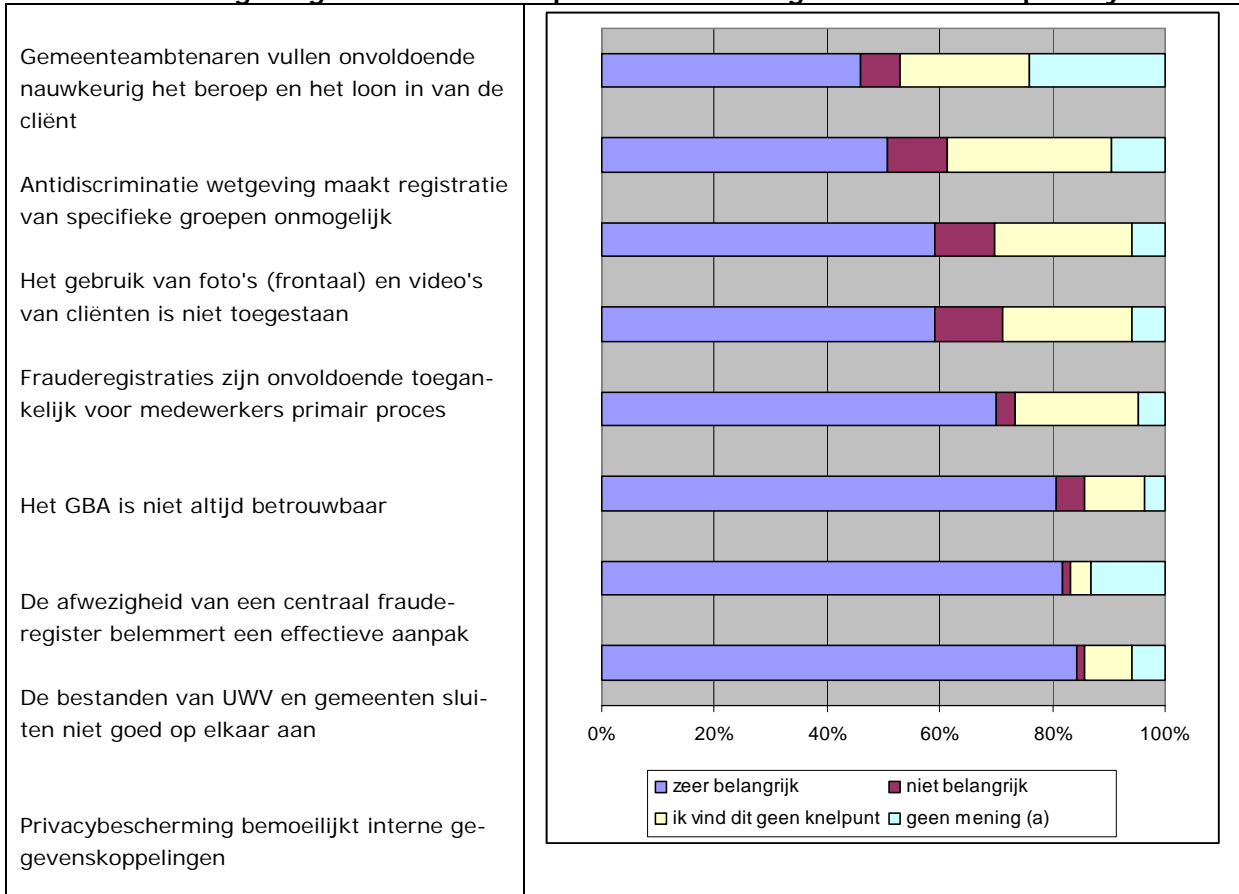
Wilt u het belang aangeven van de knelpunten in de categorie gegevensuitwisseling/ samenwerking?



Wilt u het belang aangeven van de knelpunten in de categorie internationaal?



Wilt u het belang aangeven van de knelpunten in de categorie bestanden/privacy



Bijlage 2

Deelnemers deskundigenpanel 7 oktober 2010

NB Onderstaande personen hebben op persoonlijke titel deelgenomen.

Jan Willem van Blitterswijk (SZW-SIOD)
John Jacobs (RCF Gelderland-Flevoland)
Hans Berkhout (RCF Haaglanden)
Nelly van Loon (Gemeente Den Haag)
Rob Fennema (Gemeente Almere)
Muzaffer Yukseyildiz (Gemeente Rotterdam)
Bob van Waveren (Regioplan)
Francien Rosing (Regioplan)
Harry Aukes (UWV)
Henk Koning (UWV)
René van Ingen (SVB)
Kees de Wit (SZW)
Ed van de Wijngaart (Belastingdienst)
Joop Diepenhorst (IWI, projectleider)
Erik Jansen (IWI, projectmedewerker)
Charles Koegler (IWI, projectmedewerker)
Alexandra Molenaar (SIOD, projectmedewerker)

Bijlage 3

Geïnterviewde instanties

(Mei-juni 2010)

Gemeente Oldambt

Gemeente Zaanstad

Gemeente Almere

Gemeente Drechtsteden

ISD-Langstraat

Gemeente Rotterdam (in combinatie met RCF)

Gemeenten Arnhem

SVB

UWV

