

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. Minister Koolmees
Postbus 90801
2509 LV Den Haag



**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 333 44 44
www.inspectieszw.nl

Contactpersoon

Onze referentie
2020-0000071277

Datum 02-06-2020
Betreft signalering fraudefenomen sociale zekerheid

Geachte heer Koolmees,

Hierbij stuur ik u de signaleringsbrief van de Inspectie SZW over (mogelijke) misstanden en fraude binnen het stelsel van sociale zekerheid in het jaar 2019. Daarmee is deze brief een vervolg op de eerste signaleringsbrief van 27 mei 2019.

Met deze brief wordt overzicht en inzicht gegeneerd. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan een betere werking van het sociale zekerheidsstelsel en een effectieve bestrijding van misstanden en fraude daarbinnen. De analyses die in deze brief vermeld staan, betreffen meldingen en onderzoeken over fraude met zowel uitkeringen als sociale premies.¹ Fraude met uitkeringen en het niet (volledig) afdragen van sociale premies ondermijnen het financiële en maatschappelijke draagvlak van het sociale zekerheidsstelsel.

In deze brief analyseert de Inspectie SZW ook die meldingen die zij aan anderen doorzet. Daarnaast bevat deze brief bevindingen uit de relevante strafrechtelijke onderzoeken. Het proces van het ontvangen, verrijken en opvolging geven aan meldingen is niet noemenswaardig veranderd; voor een beschrijving van dat proces verwijst de Inspectie SZW daarom naar haar vorige signaleringsbrief.

Deze brief bevat geen informatie die lopend onderzoek belemmert. U kunt deze informatie gebruiken om invulling te geven aan uw eerdere toezegging om de Kamer jaarlijks over fraude in de sociale zekerheid te informeren.

Gevolgen COVID19-virus

In maart 2020 heeft het kabinet vanwege crisis door het COVID19-virus uitzonderlijke economische maatregelen genomen met als doel om banen en inkomens te beschermen en om de gevolgen voor zzp'ers, mkb-ondernemers en grootbedrijven op te vangen. Vanwege de gewenste snelheid verloopt dit via sterk vereenvoudigde regelingen. Daardoor is er een (groter) risico op misbruik van deze regelingen. De Inspectie SZW werkt intensief samen met UWV, Belastingdienst, FIOD en Openbaar Ministerie (OM) om fraude in beeld te krijgen en te kunnen aanpakken. Onderdeel hiervan is dat de Inspectie SZW een toezichtsrol heeft die zich vooralsnog beperkt tot data-analyse.

¹ Daar waar dit uit de beschikbare meldingen en uitgevoerde onderzoeken is af te leiden.

Een aanwijzingsbesluit hiervoor is inmiddels in de Staatscourant gepubliceerd.² Conform de bestaande werkverdeling pakt de Inspectie SZW de meer georganiseerde en grootschalige zaken over misbruik van de steunmaatregelen (zoals de NOW en TOZO) strafrechtelijk op. In de volgende signaleringsbrief, of eerder indien nodig, zal de Inspectie SZW aandacht besteden aan de resultaten van deze fraudeaanpak. Naast dit nieuwe risico (misbruik van steunmaatregelen) zouden bestaande risico's (zoals misbruik van uitkeringen) door het COVID-virus kunnen toenemen, al dan niet via nieuwe modus operandi.

**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

Datum
02-06-2020

Onze referentie
2020-0000071277

Leeswijzer

Deze brief bevat de bevindingen van werkzaamheden van de Inspectie SZW in 2019 en waar mogelijk van de eerste maanden van 2020. Allereerst volgt in paragraaf 1 een korte omschrijving van de taken van de Inspectie SZW bij de werking van het sociale zekerheidsstelsel, te weten signaleren, opsporen en stelseltoezicht. Daarna komen de bevindingen bij elk van die taken in de paragrafen 2, 3 en 4 aan de orde. Deze brief sluit af met dilemma's en belemmeringen bij de uitvoering in paragraaf 5.

1. De taken van de Inspectie SZW

Voor de sociale zekerheid geldt dat UWV, SVB en gemeenten de regelingen uitvoeren: zij verzorgen de toekenning en de betaling van uitkeringen en voorzieningen. Deze organisaties zijn primair verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op rechtmatig gebruik van deze regelingen. In aanvulling hierop heeft de Inspectie SZW een signalerings-, opsporings- en stelseltoezichttaak.

Signaleringstaak

De Inspectie SZW richt zich op het aanpakken van overtredingen van arbeidswetten en misstanden op de arbeidsmarkt. Dit doet zij programmatisch. De Inspectie SZW heeft geen bevoegdheden voor bestuurlijke handhaving van fraude met uitkeringen en sociale premies. Bij controles op de naleving van arbeidswetten komt de Inspectie SZW wel geregeld vermoedens van dit soort fraude tegen. Deze vermoedens deelt de Inspectie SZW dan met onder meer UWV en de Belastingdienst.

Het voorkomen en bestrijden van complexe, georganiseerde fraudeconstructies vraagt om een multidisciplinaire aanpak. Daarom werkt de Inspectie SZW samen met andere organisaties. Onder meer in LSI-, RIEC- en LIEC-verband³ met de Belastingdienst, UWV, SVB, gemeenten, IND, politie en OM. Bij de aanpak van misstanden bij uitzendbureaus heeft de Inspectie SZW een meer structurele samenwerking met UWV en de Belastingdienst. Hierbij wordt gekeken naar misstanden bij belastingaangiftes, werken met een uitkering en de voor de Inspectie SZW relevante wetgeving.

Opvallende zaken in de praktijk kunnen leiden tot signaleringsdocumenten over nieuwe risico's, nieuwe fenomenen, ineffectieve regels en slechtwerkende stelsels; zogenaamde 'signalen'. Deze signalen van de Inspectie SZW hebben een meer strategische strekking, zij overstijgen de meldingen over concrete overtredingen.

² Staatscourant 2020, nr. 25903, 11 mei 2020. Dit besluit werkt terug tot het moment van de inwerkingtreding van de NOW, namelijk 2 april 2020.

³ Resp. Landelijke Stuurgroep Interventieteam, Regionaal en Landelijk Informatie- en Expertise Centrum.

De Inspectie SZW stuurt deze signaleringen naar de verantwoordelijke organisaties, zodat die de maatregelen kunnen nemen die zijzelf nodig achten.

Opsporingstaak

De Recherche van de Inspectie SZW doet strafrechtelijk onderzoek naar georganiseerde criminele activiteiten op het domein van het ministerie van SZW en zorgfraude voor het ministerie van VWS. Belangrijke onderwerpen voor de Inspectie SZW zijn onder meer de aanpak van arbeidsuitbuiting en grootschalige en georganiseerde fraude met uitkeringen en subsidies. De strafrechtelijke onderzoeken worden uitgevoerd onder gezag van het Functioneel Parket van het OM.

Stelseltoezichttaak

De Inspectie SZW houdt toezicht op de doeltreffendheid waarmee UWV, SVB en gemeenten invulling geven aan hun taken en in hoeverre die bijdragen aan de doelen op het terrein van werk en inkomen. Dit is bepaald in de Wet SUWI. De Inspectie SZW heeft daarvoor stelselonderzoeken uitgevoerd. Vanaf 2020 detecteert de Inspectie SZW op basis van een monitor fenomenen en knelpunten, die tot verdiepend onderzoek kunnen leiden. Op basis van deze monitor kan de Inspectie SZW uitspraken over de doeltreffendheid van het stelsel doen.

2. Bevindingen signaleringstaak

Het toezicht van de Inspectie SZW is onder andere gebaseerd op meldingen van burgers, bedrijven en andere (overheids)organisaties. Ook ontvangt de Inspectie SZW verzoeken om onderzoek te doen. Daarnaast kunnen inspecteurs bij hun controles opvallende zaken zien. Indien mogelijk en nodig verrijkt de Inspectie SZW meldingen met aanvullende, relevante gegevens uit open en gesloten bronnen. Daaruit kan blijken dat de melding onjuiste informatie bevat of dat van een vermoedelijke overtreding geen sprake is. In deze gevallen wordt geen verder vervolg gegeven aan de melding. De Inspectie SZW zet meldingen van vermoedelijke fraude door afzonderlijke individuen door naar de verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie, zoals UWV en de Belastingdienst. Die organisatie beslist vervolgens zelf over het vervolg op doorgezette meldingen. De Inspectie SZW registreert deze meldingen wel, maar toetst dus niet zelf of daadwerkelijk sprake van fraude is. Vanzelfsprekend pakt de Inspectie SZW zelf ook meldingen op, via programma's, opsporingsonderzoeken en bij concrete verzoeken.

Ter illustratie zijn van een aantal programma's recente activiteiten en bevindingen opgenomen (zie 2.1). Bevindingen in programma's en opsporingsonderzoeken kunnen tevens tot signalen leiden die aan andere organisaties worden gezonden (zie 2.2). Tot slot volgt de analyse van de relevante ontvangen meldingen (zie 2.3).

2.1 Signalering vanuit Inspectieprogramma's

Vanuit een aantal programma's noemt de Inspectie SZW ter illustratie de volgende bevindingen.

De Inspectie SZW heeft schoonmaakbedrijven in de horeca in Amsterdam gecontroleerd. Deze bedrijven leverden personeel voor afwaswerkzaamheden in hotels en restaurants en voor hotelschoonmaak. Deze inspecties hebben geleid tot 74 vermoedens over de samenloop van werk en uitkering (UWV en/of gemeente). In de helft (37) van de gevallen is hierbij fraude vastgesteld.

**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

Datum
02-06-2020

Onze referentie
2020-0000071277

Deze overtredingen zijn bestuursrechtelijk afgehandeld en hebben geleid tot terugvordering van bijna 300.000 euro (inclusief boetes) bij de ontvangers van de uitkeringen. Daarnaast is in één geval een strafrechtelijk onderzoek gestart. De uitkomst hiervan is nog niet bekend. Bovendien waren de loonadministraties van de betrokken schoonmaakbedrijven onvolledig; de inzet van een groot deel van de aangetroffen werknemers werd namelijk niet verantwoord. De Belastingdienst heeft op grond daarvan voor 5,8 miljoen euro aan naheffingen en correcties voor gedeelde loonbelasting en sociale premies opgelegd.

**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

Datum
02-06-2020

Onze referentie
2020-0000071277

De Inspectie SZW werkt met de Belgische inspectiediensten samen om bedrijven te controleren die grensoverschrijdend werken. Door gegevensuitwisseling en op elkaar afgestemde inspecties is een aantal malafide uitzendbureaus in beide lidstaten aangepakt en is inzicht verkregen in de werkwijze van deze bedrijven. Om in België medewerkers te mogen uitzenden, is het als uitzendbureau verplicht een erkenning te hebben in het gewest waarin de medewerkers hun werkzaamheden verrichten. Veelal wordt getracht in België onder deze erkenningsregeling voor uitzendbureaus uit te komen, door zich in België als bouwbedrijf in te schrijven. Vervolgens blijkt uit controles ook dat in Nederland geen loonaangifte over (een deel van) het personeel wordt gedaan. Ook blijkt dat soms met uitkeringsgerechtigden wordt gewerkt. De verkregen kennis is in de samenwerking met de European Labour Authority (ELA) gedeeld met de andere lidstaten.

In 2019 heeft de Inspectie SZW 176 onderzoeken voor de IND verricht naar mogelijk gefingeerde dienstverbanden op basis van de Vreemdelingenwet. Bij deze werkzaamheden ziet de Inspectie SZW soms sociale zekerheidsfraude. Bij een gefingeerd dienstverband is er formeel een contract en wordt het loon betaald, maar vaak wordt in de praktijk niet of minder gewerkt (of gewerkt door iemand anders die een uitkering heeft of illegaal in Nederland verblijft) of ontvangt de werknemer op papier een hoger loon dan in de praktijk. Zo kunnen werknemers rechten opbouwen voor een uitkering, verblijfsvergunningen of pensioen. De IND heeft op basis van deze onderzoeken in 91 zaken besloten om het verzoek tot een verblijfsvergunning af te wijzen. Er zijn nog 21 zaken in onderzoek. De Inspectie SZW heeft bovendien vijf strafrechtelijke onderzoeken naar valsheid in geschrift betreffende een gefingeerd dienstverband afgerond.

Ook in 2019 heeft de Inspectie SZW bouwplaatsen geïnspecteerd. Bij deze inspecties bleek dat vooral de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) werd overtreden en dat geregeld sprake was van schijnzelfstandigheid. De werkenden kunnen zich dan voordoen als zzp'ers maar blijken in werkelijkheid echter onder gezag van een werkgever te werken. Dit leidt ertoe dat deze werkgevers geen sociale premies en loonbelasting betalen.

Tot slot maken inspecties in de pakket- en koerierssector zichtbaar dat het in deze sector op het terrein van eerlijk werk slecht gesteld is. In 65% van de onderzoeken constateerde de Inspectie SZW misstanden en zijn uiteindelijk boeterapporten opgesteld. De misstanden zijn onderbetaling en deels contante uitbetaling, ontbrekende of onvolledige urenadministraties en illegale tewerkstelling. In 2019 heeft de Inspectie SZW van de 150 gecontroleerde bezorgers bij 32 een vermoeden van uitkeringsfraude geconstateerd, die zijn doorgegeven aan gemeenten en UWV.

2.2 Signalen

Bevindingen in programma's en opsporingsonderzoeken kunnen tevens tot signalen leiden die aan andere organisaties worden gezonden. In het kader van deze brief zijn twee onderwerpen relevant, die de Inspectie SZW eerder dit jaar ambtelijk met de betrokkenen deelde. De bestuurlijke aandacht⁴ en, vanwege het COVID19-virus, de recente maatschappelijke aandacht voor goed vervoer, huisvesting en werk voor arbeidsmigranten onderstrepen het belang van deugdelijke registraties. Daarom noemt de Inspectie SZW de inhoud van deze twee onderwerpen.

In februari 2020 heeft de Inspectie SZW een signaal over de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) aan de ministeries van BZK en SZW gestuurd. In dat signaal constateert de Inspectie SZW dat de huidige werking van de RNI haar toezichtswerkzaamheden belemmert. In de RNI staan namelijk geen Nederlandse verblijfsgegevens, waardoor veel arbeidsmigranten onvindbaar zijn voor de Inspectie SZW. Hierdoor kan de Inspectie SZW bijvoorbeeld mogelijke getuigen soms alleen achterhalen via het bedrijf dat zij onderzoekt, hetgeen onwenselijk is. Het ministerie van BZK heeft aangegeven met een verbeterplan voor registratie van niet-ingezetenen in de Basisregistratie Personen te komen, waarin ook maatregelen voor de korte termijn zijn opgenomen.

De Inspectie SZW heeft contact gehad met de commissie loonaangifteketen, die in uw opdracht de ICT en governance van deze keten onderzocht. De Inspectie SZW heeft haar ervaringen met de kwaliteit van de loonaangifteketen met deze commissie gedeeld. Dat betreft anekdotisch bewijs van inspecteurs en onderzoekers dat de datakwaliteit van de loonaangifte, die werkgevers elke vier weken voor hun werknemers bij de Belastingdienst moeten doen, niet altijd even goed is. Deze medewerkers zien zeer regelmatig onwenselijke praktijken van werkgevers, al dan niet met tussenpersonen, die duiden op valse loonadministraties, leidend tot zwart werken naast uitkeringen, oneigenlijke opbouw van (uitkerings)rechten en het ontbreken van loonheffingen. De Inspectie SZW heeft geen precies beeld van omvang van deze praktijken. Ook zijn ongewenste praktijken moeilijk bewijsbaar, vooral door het ontbreken van de verplichting dat de werkgever nieuwe werknemers bij de Belastingdienst moet aanmelden nog voordat zij hun werkzaamheden beginnen (eerstedagsmelding).

2.3 Inzichten uit de meldingenanalyse

Hieronder staan de inzichten over de aard en omvang van (mogelijke) fraude, zoals deze volgt uit een analyse van de meldingen die de Inspectie SZW in 2019 ontving.

Een aantal opmerkingen vooraf. Ten eerste representeert een melding niet met zekerheid een aantoonbare of bewijsbare misstand of fraude noch is het de taak van de Inspectie SZW om bestuursrechtelijk te toetsen of daadwerkelijk sprake is van uitkeringsfraude. Zo mogen mensen in bepaalde gevallen werken naast hun uitkering. Ten tweede representeren de meldingen waarschijnlijk niet alle misstanden. Bij samenspanning tussen werkgever en werknemer is het aannemelijk dat zij misstanden niet melden.

⁴ Zoals de bijeenkomst 'Basisregistraties tegen ondermijning' (begin maart jl.) voor een brede groep betrokken organisaties.

Verder mogen inspecteurs tijdens controles aanwezig niet actief vragen naar eventuele uitkeringen die zij hebben.⁵ Ten derde wordt ook anoniem gemeld en ontbreekt er soms informatie, waardoor niet direct duidelijk of sprake is van een misstand noch welke misstand (betrokken persoon, bedrijf, sector en regeling). Dit vraagt interpretatie van de Inspectie SZW en kan bij duiding leiden tot een aanzienlijke categorie 'overig'.

**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

Datum
02-06-2020

Onze referentie
2020-0000071277

Van echte trends kan pas worden gesproken na rapportage over ongeveer vier afzonderlijke jaren die bovendien op eenzelfde wijze worden geregistreerd en geanalyseerd. Daarvan is nu nog geen sprake. Waar mogelijk noemt de Inspectie SZW verschillen met bevindingen over 2017 en 2018 (*schuingedrukte passages*).

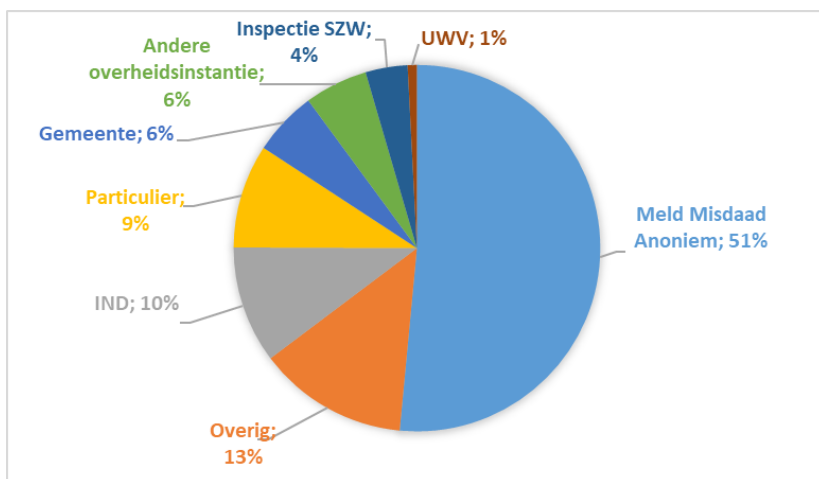
Herkomst en vervolg van meldingen

In 2019 heeft de Inspectie SZW bijna 1200 meldingen over mogelijke uitkeringsfraude en premie-ontduiking ontvangen. Dit is redelijk vergelijkbaar qua omvang met de meer dan 2000 meldingen over de jaren 2017 en 2018. Van bijna een derde van deze meldingen is geen herkomst geregistreerd, omdat de melder anoniem wenst te blijven. De Inspectie SZW ziet de laatste jaren een opgaande trend in de wens tot anoniem melden. De meldingen komen vooral van personen uit de naaste omgeving van diegene die fraudeert, en deze personen willen niet dat bekend wordt dat zij die melding deden.

Van de meldingen met een bekende herkomst is, evenals in voorgaande jaren, ongeveer de helft afkomstig van Meld Misdaad Anoniem (zie figuur hieronder). *De bereidheid van particulieren om misstanden in de sociale zekerheid te melden lijkt te zijn toegenomen. Hun aandeel in de meldingen met bekende herkomst nam toe van 5% in 2017 en 2018 naar 9% in 2019.* Ook ontving de Inspectie SZW in 2019 meer verzoeken van de IND om vermoedens van een gefingeerd dienstverband bij de aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) te toetsen.

Figuur: meldingen van ...(alleen meldingen met een bekende herkomst)

⁵ De Inspectie SZW houdt namelijk geen toezicht op de uitkeringswetten. Inspecteurs mogen wel vragen naar het salaris en de arbeidsduur van werknemers. Wanneer iemand dan ongevraagd verklaart een uitkering te ontvangen, dan mag de inspecteur die informatie delen met UWV of de desbetreffende gemeente. Gelet hierop is in het Besluit SUWI verduidelijking nodig dat inspecteurs ten behoeve van de uitoefening van de eigen wettelijke taken op het gebied van arbeidsmarktfraude en bij vermoedens ook Suwinet mogen raadplegen. Bijvoorbeeld om de loonadministratie te vergelijken met de op locatie aangetroffen werkenden. Mocht daarbij dan eventuele uitkeringsfraude als 'bijvangst' naar boven komen, dan moet duidelijker zijn dat deze informatie aan de desbetreffende organisatie mag worden verstrekt. Het ministerie van SZW werkt aan deze verduidelijking.



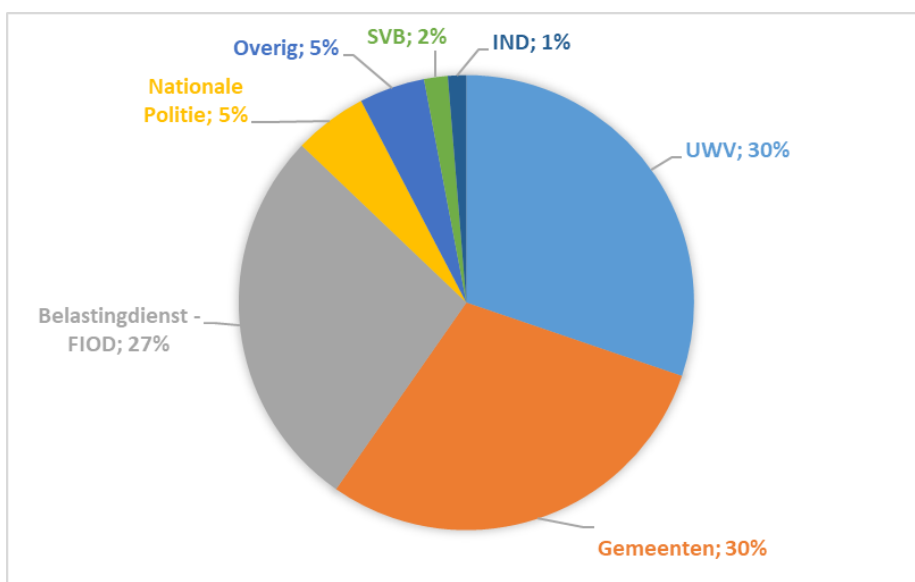
**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

Datum
02-06-2020

Onze referentie
2020-000071277

De Inspectie SZW stuurt ongeveer de helft van de ontvangen meldingen door naar andere organisaties. De meldingen gaan onder meer naar UWV, gemeenten en de Belastingdienst (zie figuur hieronder voor de procentuele verdeling van die meldingen over de 'ontvangende' organisaties). De Belastingdienst int voor de volks- en werknemersverzekeringen de premies, en verzorgt de uitkering van aanvullende toeslagen op een aantal uitkeringen tot het sociaal minimum.

Figuur: meldingen aan ... (alleen meldingen met een bekende bestemming)



Bijna de helft van alle meldingen stuurt de Inspectie SZW dus niet door. Hiervan blijkt iets meer dan de helft niet onderzoekswaardig, omdat de melding onvoldoende of te verouderde informatie biedt voor nader onderzoek of omdat geen sprake is van een (vermoedelijke) overtreding of uitkering. De andere meldingen krijgen binnen de Inspectie SZW wél een vervolg. Daarbij pakt de Inspectie SZW dat deel van de melding op dat aansluit op haar taken en bevoegdheden. Indien een melding bijvoorbeeld gaat over mogelijke onderbetaling én uitkeringsfraude, dan bekijkt de Inspectie SZW alleen de

mogelijke onderbetaling.⁶ Deze melding wordt ook doorgestuurd naar de betrokken uitvoeringsorganisatie, zodat die de uitkeringsfraude kan onderzoeken. Van de meldingen die wel een vervolg kregen binnen de Inspectie SZW resulteerde bijna een derde in handhaving (zoals een boete of waarschuwing). *Dit is vergelijkbaar met 2017 en 2018.* Meer in het algemeen is op het terrein van eerlijk werk het handhavingspercentage bij eerste inspecties 47% in 2019, tegenover 50% en 52% in respectievelijk 2017 en 2018.

**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

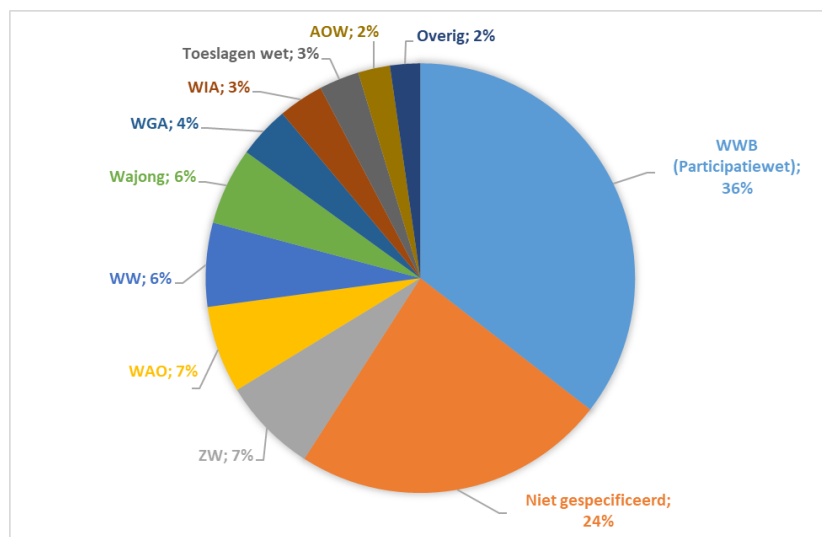
Datum
02-06-2020

Onze referentie
2020-0000071277

Betrokken regelingen

De Inspectie SZW heeft gekeken op welke regelingen de meldingen betrekking hebben. Onderstaande figuur laat echter zien dat bij 24% van de meldingen waarin aan uitkeringsfraude wordt gerefereerd, geen specifieke uitkering is vermeld. Veruit de meeste meldingen hebben betrekking op de Participatiewet, gevolgd door een aantal regelingen die UWV uitvoert, zoals de Ziektewet, WAO en WW. *Ten opzichte van 2017 en 2018 is het aandeel van meldingen over de Participatiewet enigszins gestegen en het aandeel ongespecificeerde meldingen enigszins gedaald.*

Figuur: de genoemde regelingen in de meldingen



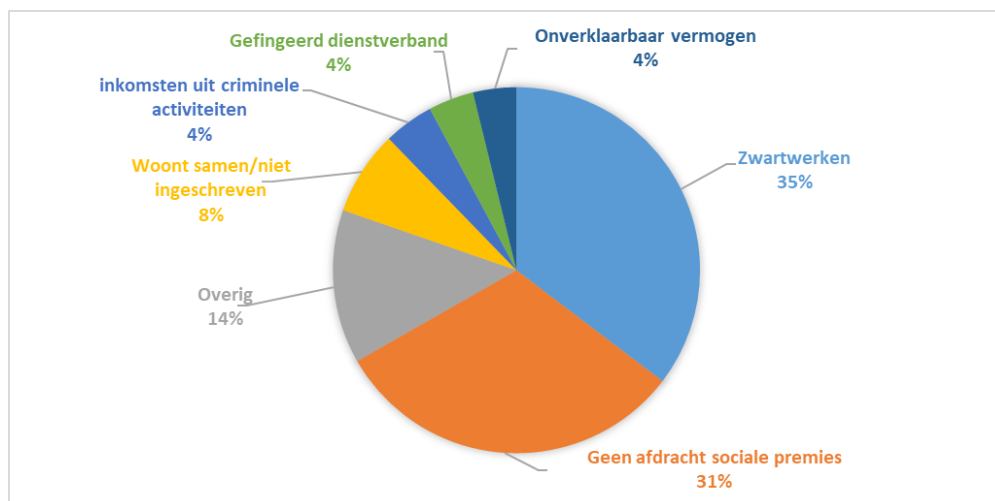
Fraudevormen

Waar mogelijk heeft de Inspectie SZW de fraudevormen benoemd en weergegeven in onderstaande figuur. Een melding kan overigens meerdere fraudevormen bevatten. Zo is bij meer dan driekwart van de meldingen waarin zwartwerk wordt genoemd ook sprake van het niet of onvolledig afdragen van sociale premies door de werkgever. In ongeveer de helft van de meldingen over zwartwerk zou dat volgens de melder gebeuren met een lopende uitkering.

De categorie 'Overig' bevat onder meer meldingen waarin sprake is van inkomsten uit onderhuur en prostitutie, (langdurig) verblijf in het buitenland en het fingeren van een ziekte. Bij inkomsten uit criminele activiteiten gaat het om de productie van en handel in drugs, witwassen en heling.

⁶ Zoals gezegd pakt de Inspectie SZW de meldingen over georganiseerde uitkeringsfraude op.

Figuur: fraudevormen (1 melding kan meerdere fraudevormen betreffen)



**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

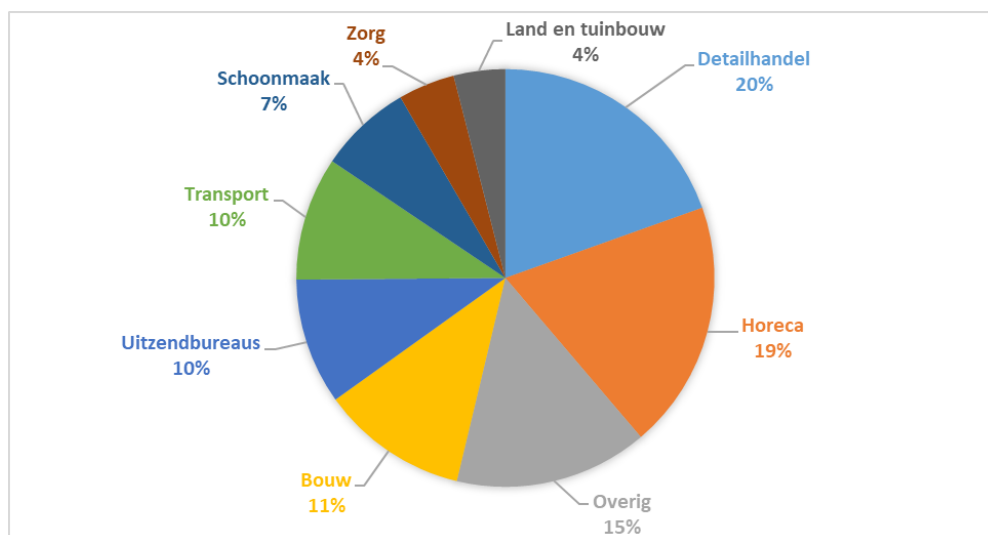
Datum
02-06-2020

Onze referentie
2020-0000071277

Sector

Onderstaande figuur laat zien op welke sectoren de meldingen betrekking hebben. Ten opzichte van de analyse over 2017 en 2018 was de sector in relatief meer meldingen af te leiden. De meldingen betreffen vooral de sectoren detailhandel, horeca, bouw en uitzendbureaus, net als voorgaande jaren. Opvallend is echter de toename van het aandeel van de sector transport en logistiek (van 3% in 2017 en 2018 naar 10% in 2019). Deze toename kan deels verklaard worden uit controles van transportbedrijven waarvan de chauffeurs in de weekends zijn aangetroffen op een bedrijfsterrein, veelal achter het hek van een bedrijf of op een parkeerplaats zonder voorzieningen. Er werd aan de Inspectie SZW gemeld dat in Nederland geen sociale premies werden afgedragen, terwijl dat vermoedelijk wel zou moeten. Daarnaast gaan de meldingen binnen deze sector over zwartwerken als taxichauffeur en als bezorger/koerier.

Figuur: verdeling van meldingen over verschillende sectoren



Initiator van de fraude

De Inspectie SZW heeft gekeken naar de initiator van de fraude. De Inspectie SZW moet zich bij deze duiding baseren op de veelal summere meldingsteksten.

Hierdoor is het oordeel over wie de initiator van de fraudevorm is regelmatig op aannames of algemene kennis over de fraudevorm gebaseerd. Zo lijkt het aannemelijk dat de werkgever initiator is als een jongere bij piekdrukke in de horeca zwartwerkt. En kan van samenspanning sprake zijn als de (soms illegale) werkende bewust nachtarbeid verricht, omdat dan de pakkans voor deze werkende en de werkgever kleiner is.

Bij deze analyse heeft de Inspectie SZW alleen gekeken naar die meldingen waarin wordt verwezen naar een uitkering, in welke vorm dan ook en ook als die uitkering niet is gespecificeerd. Bij deze meldingen kan dan de uitkeringsgerechtigde de initiator zijn, diens werkgever of beiden. Uitkeringsgerechtigden lijken vooral het zwartwerken naast een uitkering en het ongeregistreerd samenwonen met behoud van alleenstaande uitkering en toeslagen te initiëren.

**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

Datum
02-06-2020

Onze referentie
2020-0000071277

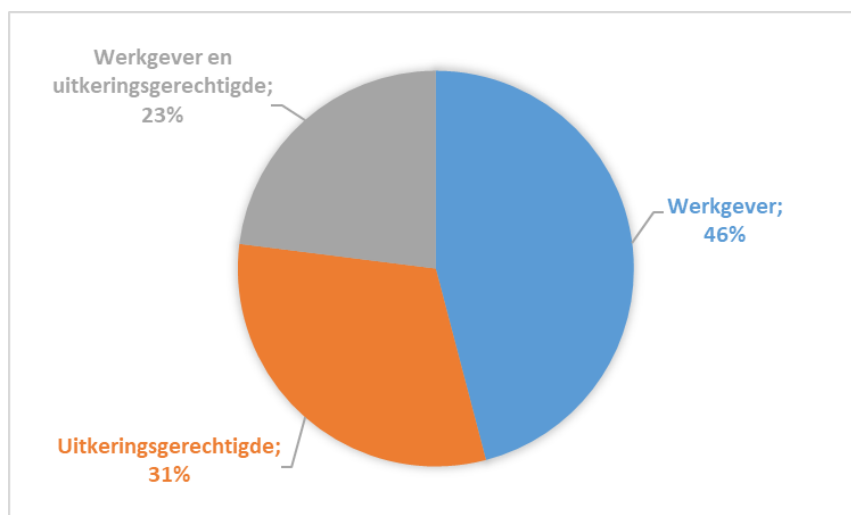
Uit deze analyse blijkt bovenal dat werkgevers in bijna de helft van de meldingen als initiator zijn aan te merken. Vooral het niet of onvolledig afdragen van sociale premies is gemeld. Denk bijvoorbeeld aan het zwart uitbetalen van overuren of het niet afdragen van premies die wel zijn ingehouden op het loon van de werknemer. Met name arbeidsmigranten lijken de dupe van het niet afdragen van ingehouden sociale premies. Voor een deel van de werkgevers waarover is gemeld lijkt dit onderdeel van het verdienmodel, omdat arbeidsmigranten doorgaans na enkele weken of maanden Nederland weer verlaten. Denk aan uitzendbureaus die daarmee goedkopere arbeidskrachten kunnen leveren en inleners die op loonkosten besparen. Deze fraudevorm komt aan het licht wanneer de arbeidsmigranten door een arbeidsongeval, ziekte of werkloosheid toch een beroep doen op een sociale voorziening. Dan blijkt dat voor hen niet is afgedragen en zij geen formeel arbeidsverleden hebben opgebouwd. De Inspectie SZW heeft geen zicht in hoeverre uitvoeringsorganisaties, als zij dit soort praktijken tegenkomen, dat vervolgens doorgeven aan de Belastingdienst.

**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

Datum
02-06-2020

Onze referentie
2020-0000071277

Figuur: initiator van de fraude (gebaseerd op aannames)



3. Bevindingen opsporingstaak

De Recherche van de Inspectie SZW voert strafrechtelijke onderzoeken uit, mede naar aanleiding van meldingen. In 2019 zijn iets meer dan 30 meldingen over uitkeringsfraude binnengekomen bij de Opsporingsdienst. Ongeveer een derde daarvan was afkomstig van het eigen Team Criminele Inlichtingen, andere meldingen zijn afkomstig van de frontoffice van de Inspectie SZW, UWV en andere ketenpartners. Het aantal meldingen en hun herkomst is vergelijkbaar met 2017 en 2018.

In 2019 heeft de Inspectie SZW voor haar gehele werkterrein in totaal 45 strafrechtelijke onderzoeken en vijf ontnemingsonderzoeken afgerond en voor beslissing ter vervolging bij het OM ingediend. Van deze zaken hebben twee onderzoeken betrekking op uitkeringsfraude in de sociale zekerheid. Daarnaast heeft de Inspectie SZW in 2019 gewerkt aan vijf strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met WW-uitkeringen; deze onderzoeken bevinden zich in de afrondende fase. De Inspectie SZW werkt hierbij samen met UWV, onder meer via gezamenlijke teams. UWV richt zich daarbij op de afzonderlijke

uitkeringsgerechtigden, omdat die een klantrelatie met UWV hebben. De Inspectie SZW richt zich op diegene die de uitkeringsfraude faciliteert.

In 2019: 2 onderzoeken uitkeringsfraude sociale zekerheid afgerond

Een eerste onderzoek betrof de verdenking jegens de verdachte die met gebruikmaking van zijn onderneming als facilitator heeft opgetreden bij het opmaken en gebruiken van o.a. valse arbeidsovereenkomsten, werkgeversverklaringen, loonkwitanties en loonspecificaties waarbij ook onjuiste aangiften van loonheffingen zijn gedaan. Deze documenten en gegevens zijn vervolgens door anderen gebruikt bij het aanvragen van sociale uitkeringen rechtens de WW, Toeslagenwet en Ziektewet, terwijl zij wisten dat hier geen daadwerkelijke werkprestatie tegenover heeft gestaan. De rechter heeft uitspraak gedaan in dit onderzoek. Dit heeft geleid tot veroordeling van zowel de rechtspersoon als de bestuurder als feitelijk leidinggevende. Drie andere verdachten zijn door de rechtbank vrijgesproken. Niet bekend is of verdachten in beroep gaan.

Een tweede onderzoek betrof de verdenking van het opmaken van valse geschriften die worden gebruikt bij het aanvragen van verblijfsvergunningen en uitkeringen. Daarnaast ging het onderzoek over het vervalsen van de financiële en personeelsadministratie van de BV, alsmede het doen van onjuiste aangiften voor loonheffingen. De verdachte wordt verdacht van het, met bedreiging en dreiging van ontslag, opdracht geven aan werknemers om achteraf nieuwe urenverantwoordingsformulieren op te maken met lagere urenaantallen. Hierbij zijn uren verdeeld en gesplitst over meerdere (twee of meer) personen die wel zijn opgenomen in de administratie van de onderneming maar daar niet feitelijk hebben gewerkt. Door deze splitsing heeft de verdachte gebruik kunnen maken van heffingskortingen voor twee of meerdere personen in plaats van één persoon, hetgeen hem financieel voordeel opleverde. De zitting in deze zaak heeft nog niet plaatsgevonden. Over de fiscale kant van de zaak heeft de Belastingrechter inmiddels wel uitspraak gedaan: verdachte heeft inderdaad onterecht van heffingskortingen gebruik gemaakt.

Modus operandi die blijkt uit de WW-onderzoeken waaraan is gewerkt

In 2019 heeft de Inspectie SZW aan vijf strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met WW-uitkeringen gewerkt; vier zijn in 2019 gestart, één in 2018. Deze onderzoeken hebben als doel om de tussenpersonen als faciliteerders strafrechtelijk aan te pakken. Dit doel is dan ook leidend geweest bij de gemaakte keuzes in deze onderzoeken. Onder meer bij het antwoord op de vraag van hoeveel uitkeringsgerechtigden de dossiers moeten worden onderzocht om voldoende bewijs jegens een tussenpersoon te hebben. Het gevolg hiervan is dat de Inspectie SZW dan ook niet het gehele klantenbestand van een tussenpersoon heeft onderzocht. Hierdoor is het wel mogelijk om modus operandi te beschrijven, maar moeilijk om uitspraken over de omvang daarvan te doen. De onderzochte tussenpersonen zijn overigens afkomstig uit handhavingsonderzoeken die UWV heeft uitgevoerd en waarvan de uitkomsten aan de Inspectie SZW zijn overgedragen.

**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

Datum
02-06-2020

Onze referentie
2020-0000071277

Fraude via tussenpersonen

De fraude in deze onderzoeken betreft het niet nakomen van de verplichtingen die horen bij het hebben van een WW-uitkering en bij het exporteren van een WW-uitkering. Een bevestiging van de modus operandi die eerder werd vastgesteld.⁷

**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

Datum
02-06-2020

Onze referentie
2020-0000071277

Uit deze onderzoeken blijkt ook dat de fraude bewust gefaciliteerd door tussenpersonen plaatsvond, tegen betaling door de uitkeringsgerechtigden. De tussenpersonen en uitkeringsgerechtigden in deze onderzoeken hebben vooral de Poolse nationaliteit. De tussenpersonen hielpen elk tot enkele honderden uitkeringsgerechtigden. Zij hebben bijvoorbeeld een administratie-adviesbureau waarmee zij verschillende werkzaamheden voor uitkeringsgerechtigden verzorgden; zij fungeerden als correspondentieadres, hielpen bij de aanvraag van de WW-uitkering, zorgden dat uitkeringsgerechtigden aan oproepen van UWV en verplichtingen (zoals solliciteren) voldeden, gingen mee met UWV-bezoek en traden dan als tolk op en/of verzorgden de export van de WW-uitkering. In een aantal gevallen vroegen tussenpersonen ook huur- en zorgtoeslagen aan.⁸ Uit de onderzoeken komt naar voren dat de uitkeringsgerechtigden een 'dienstenpakket' van een tussenpersoon afnamen en daarvoor een vast bedrag voor de gehele WW-periode betaalden. De hoogte van dit bedrag hing af van de afgenomen diensten en verschilde per tussenpersoon.

De uitkeringsgerechtigden verstrekten in de regel hun (DigiD-) inlogcodes aan de tussenpersoon, zodat deze de werkzaamheden uit naam van de uitkeringsgerechtigden kon verrichten. Bij de aanvraag van de WW-uitkering werd op het formulier verzocht om alle correspondentie naar het adres van de tussenpersoon te sturen. Als op voorhand de bedoeling was de WW te exporteren, dan werd bij de WW-aanvraag een volmacht en een kopie van het ID-bewijs van de uitkeringsgerechtigde gevoegd. Deze volmacht werd opgesteld door de tussenpersoon en ondertekend door de uitkeringsgerechtigde. Met de volmacht werd de tussenpersoon gemachtigd om handelingen te verrichten tijdens de WW-uitkering en om het verzoek te doen de WW-uitkering te exporteren. Deze praktijk leidde ertoe dat de tussenpersoon alle correspondentie kreeg, en de uitkeringsgerechtigde niet.

WW-uitkeringen

In de onderzoeken zijn de dossiers van een deel van de uitkeringsgerechtigden geanalyseerd. Hieruit blijkt dat de uitkeringsgerechtigden in de regel voldeden aan de basisvoorwaarden voor een kortdurende WW-uitkering, zoals de weken-eis (minimaal 26 van de 36 voorgaande weken hebben gewerkt) en niet door eigen schuld werkloos zijn geworden. Tijdens de WW-uitkering moeten uitkeringsgerechtigden zorgen dat UWV tijdig over volledige en correcte informatie beschikt (inlichtingenplicht), en moeten zij actief naar nieuw werk op zoek (sollicitatieplicht). Zij voldeden echter niet aan deze plichten: zij deden voorkomen dat zij in Nederland actief naar werk op zoek waren, terwijl zij in hun thuisland verbleven. Een deel ging direct na de WW-aanvraag weg uit Nederland, een deel bleef na toekenning van de WW-uitkering nog even in Nederland. De tussenpersoon zorgde vervolgens dat de uitkeringsgerechtigde fictief aan de plichten voldeed, zoals bijvoorbeeld het doorgeven van inkomsten, het melden als diegene op vakantie gaat, het uploaden van de verplichte sollicitatiebrieven in het UWV-portaal of het opsturen van de papieren sollicitatiebrieven. De tussenpersoon

⁷ Zie Jaarverslag 2017, p. 81.

⁸ In overleg met het Functioneel Parket geeft de Inspectie deze indicaties ook aan de Belastingdienst door.

instrueerde uitkeringsgerechtigden soms om hun pinpas en mobiele telefoon niet in het thuisland te gebruiken, om de pinpas te laten gebruiken door bekenden in Nederland en om telefoontjes van onbekende nummers niet op te nemen. De ontvangen WW-uitkering werd vaak vanuit het buitenland van een Nederlandse bankrekening via internetbankieren naar een buitenlandse rekening overgemaakt.

**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

Datum

02-06-2020

Onze referentie

2020-0000071277

Export WW-uitkering

Werkenden met de nationaliteit van landen uit de EER en Zwitserland hebben het recht om hun WW-uitkering te exporteren naar een land uit de EER en Zwitserland. Voorwaarden voor export zijn onder meer dat men volledig werkloos is, een WW-uitkering heeft en de eerste vier weken volledig beschikbaar is voor de Nederlandse arbeidsmarkt, en dat UWV vooraf formeel toestemming heeft gegeven. Ook hier komt uit de onderzoeken dat uitkeringsgerechtigden eerder naar hun thuisland gingen dan volgens de voorwaarden waaronder recht op WW bestaat. Men vertrok na de aanvraag dan wel in de eerste vier weken, en zonder toestemming van UWV.

Ziektewet-uitkering

In één onderzoek kwam de Inspectie SZW ook de situatie tegen dat uitkeringsgerechtigden zich in de laatste week van hun WW-uitkering ziekmelden, waardoor zij een Ziektewet-uitkering kregen. Dit houdt ermee verband dat de kortdurende WW-uitkering drie maanden duurt. Als de WW-uitkering stopt tijdens de eerste 13 weken van ziekte omdat de maximale uitkeringsduur is bereikt (in dit geval dus in de laatste week van de WW-uitkering), dan gaat de WW-uitkering namelijk over in de Ziektewet-uitkering. Dit lijkt dus op het maximaal uitnutten van uitkeringslooptijden.

Overige bevindingen

Andere relevante bevindingen uit de onderzoeken zijn:

- Tijdens de werkperiode was het verblijfsadres van de uitkeringsgerechtigde dat van de werkgever of het adres van de door de werkgever aangeboden huisvesting. Daarna betrof het meestal eerst het woonadres en daarna het kantooradres van de tussenpersoon. Ook bleek dat uitkeringsgerechtigden gebruik maakten van adressen van collega's, familie, vrienden of een door de tussenpersoon geregeld adres. Daarmee was de daadwerkelijke verblijfplaats van de uitkeringsgerechtigde niet bekend.
- Meerdere tussenpersonen hebben verklaard dat zij als beeld hebben dat UWV bij de (kortlopende) WW-uitkeringen geen tijd en capaciteit zou hebben om te controleren op de plichten en het verblijfsadres, en als er al een verschijningsverzoek voor een uitkeringsgerechtigde kwam, dat diegene dan moest zorgen snel naar Nederland te komen.
- In de onderzoeken heeft een aantal uitkeringsgerechtigden verklaard dat werkgevers hen ontsloegen en stimuleerden om een kortdurende WW-uitkering aan te vragen, naar hun thuisland te gaan om zich na drie maanden weer bij de werkgever te melden om in dienst te treden. In één onderzoek bleek uit raadpleging van Suwinet ook dat een aantal werkenden met een bepaald interval terugkeerde bij dezelfde werkgevers en in de tussenliggende periodes een WW-uitkering ontving. Dit hield verband met het seizoenswerk dat zij deden.

4. Bevindingen stelseltoezicht

Net als in 2015 en 2017 heeft de Inspectie SZW in 2019 de verschillende groepen in de Participatiewet benaderd om hun ervaringen met de uitvoering weer te geven. Dit geeft zicht op de werking van deze wet vanuit het klantperspectief. Daarmee bevat dit onderzoek via klantenquêtes relevante informatie over (het aanpakken van) uitkeringsfraude.

Van de jonggehandicapten met arbeidsvermogen (die in de oude situatie voor 1 januari 2015 in de Wajong zouden zijn ingestroomd) vindt 61% dat zij van de sociale dienst voldoende informatie over de rechten en plichten van de bijstandsuitkering kregen, in 2017 was dit 48%. Maar nog altijd vindt maar een klein deel van de klanten de rechten en plichten van de uitkering niet ingewikkeld; 18% in 2019 versus 17% in 2017. Het aantal mensen dat dit uitgesproken ingewikkeld vindt is wel gedaald. In 2017 vond twee derde de rechten en plichten ingewikkeld, in 2019 was dit bij de helft van de jonggehandicapten met arbeidsvermogen. De ervaren pakkans is gestegen: 60% denkt dat de Sociale Dienst het door heeft als men zich niet aan de regels houdt, tegen 48% in 2017.

Een tweede groep betreft de zogenaamde brede doelgroep, bestaande uit mensen die voor de invoering van de Participatiewet al in de Wet werk en bijstand (WWB) zaten en mensen die sinds de stelselwijziging zijn ingestroomd en ook zonder stelselwijziging in de WWB zouden zijn gekomen. Van deze doelgroep vindt 69% dat zij van de gemeente voldoende informatie over rechten en plichten kregen, iets lager dan in 2017 (73%). Hun ervaren pakkans is nu 63%, tegenover 67% in 2017. En 20% vindt de rechten en plichten niet ingewikkeld.

Samengevat voelt de nieuwe doelgroep van jonggehandicapten zich beter geïnformeerd en ervaart een iets hogere pakkans dan in het verleden, terwijl de brede doelgroep juist wat minder goed geïnformeerd is en de pakkans als lager ervaart dan eerder. De twee groepen zijn hiermee voor wat betreft geïnformeerde en ervaren pakkans naar elkaar toegegroeid; begrijpelijk nu beide groepen onder de gemeentelijke uitvoering vallen.

5. Belemmeringen

Genoemde bevindingen laten enkele belemmeringen zien die zich voordoen bij het signaleren en opsporen van sociale zekerheidsfraude in de uitvoeringspraktijk.

Allereerst noemt de Inspectie SZW het ontbreken van verblijfsadressen in de RNI, waardoor arbeidsmigranten en ondernemers onvindbaar kunnen zijn. Dit bemoeilijkt het afnemen van getuigenverklaringen van arbeidsmigranten tegen malafide bedrijven en het onderzoeken van loonadministraties van ondernemers. Dit belemmert enerzijds het toezicht op arbeidswetten door de Inspectie SZW, maar ook haar signaleringsfunctie. Er is immers minder (snel) zicht op mogelijk fraude met uitkeringen en premies en op onwenselijke huisvestingssituaties.

Ten tweede kan de Inspectie SZW soms moeilijk vaststellen sinds wanneer werknemers in dienst van werkgevers zijn; vanwege het ontbreken van de eerstedagsmelding hoeven zij hun werknemers namelijk niet meer aan te melden voordat de werkzaamheden starten. Dit bemoeilijkt het onderzoeken van loonadministraties op juistheid en volledigheid.

**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

Datum
02-06-2020

Onze referentie
2020-0000071277

Ten derde vindt de Inspectie het belangrijk dat het ministerie van SZW heeft aangegeven te komen met een verduidelijking van het Besluit SUWI, zodanig dat inspecteurs ten behoeve van de uitoefening van de eigen wettelijke taken op het gebied van arbeidsmarktfraude en bij vermoedens ook Suwinet mogen raadplegen. De Inspectie SZW kan dan de eventuele uitkeringsfraude die als bijvangst naar voren komt, signaleren bij de relevante organisatie.

**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

Datum
02-06-2020

Onze referentie
2020-0000071277

Ten vierde blijkt uit de strafrechtelijke WW-onderzoeken dat fraude kon ontstaan door een combinatie van factoren: de taalbarrière met de uitkeringsgerechtigde, afhankelijkheid van de uitkeringsgerechtigde van de tussenpersoon (kennis, taal), de digitale contacten tussen UWV en klanten, het fictieve verblijfsadres van de uitkeringsgerechtigde, de korte uitkeringsperiode van de WW en de – door meerdere tussenpersonen verklaarde – beperkte controles door UWV.

Het eventueel tegengaan van de modus operandi uit deze onderzoeken zal dan ook gericht moeten zijn op deze combinatie van factoren. De Inspectie SZW kan niet beoordelen in hoeverre het huidige maatregelenpakket, de voortgang van de implementatie daarvan alsmede de risicomodellen van UWV hierin voorzien.

Belangrijk lijkt in ieder geval:

- Lagere taalbarrière waardoor de uitkeringsgerechtigden zich (deels) ook zonder tolk zouden kunnen redden. Bijvoorbeeld via meer klantinformatie, correspondentie en (digitale) spreekuren in andere talen en het vaker inzetten van eigen of onafhankelijke tolken door UWV.
- Meer fysiek contact met de uitkeringsgerechtigde. Bijvoorbeeld via het moeten ophalen van formulieren en bij werkoriëntatiegesprekken op UWV-kantoren, en door meer praktijkcontroles van de opgegeven verblijfsadressen.
- Snelle procedures die direct van invloed zijn op de uitbetaling van de WW-uitkering. Bijvoorbeeld via directe schorsing van de uitkering als de uitkeringsgerechtigde niet op het opgegeven verblijfsadres blijkt te verblijven, dan wel de inlichtingen- en sollicitatieplicht anderszins zijn overtreden.

Tot slot

Ik hoop u voldoende geïnformeerd te hebben. De Inspectie SZW is vanzelfsprekend graag tot een nadere toelichting bereid.

Hoogachtend,



hr. mr. M.J. Kuipers
inspecteur-generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid