



> 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

**Onze referentie**  
2021-0000078369

Datum 18 mei 2021  
Betreft Signalering mogelijk misbruik en fraudefenomenen  
sociale zekerheid

Geachte heer Koolmees,

Hierbij stuur ik u de derde signaleringsbrief van de Inspectie SZW met haar bevindingen over mogelijke misstanden en fraude binnen het stelsel van sociale zekerheid in het jaar 2020. Daarmee is deze brief een vervolg op de brieven van 2 juni 2020<sup>1</sup> en van 27 mei 2019<sup>2</sup>.

Zoals bekend houdt de Inspectie risicogericht en programmatisch toezicht op de naleving van verschillende arbeidsmarktwetten zoals de Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Wet Arbeid Vreemdelingen, de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet. Om een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken worden verschillende instrumenten ingezet. De directie opsporing van de Inspectie voert onder gezag van het Openbaar Ministerie opsporingsonderzoeken uit naar onder meer arbeidsuitbuiting, georganiseerde uitkeringsfraude, subsidiefraude, fraude met re-integratie- en inburgeringsgelden en fraude via uitzendbureaus. Eerlijk, gezond en veilig werk worden bevorderd met een mix van verschillende handhavingsinstrumenten zoals voorlichting, zelfinspectietools, keten aanspreken op verantwoordelijkheid, waarschuwingen, eis tot naleving, boetes en de inzet van opsporingsinstrumenten. Daarnaast houdt de Inspectie toezicht op de doeltreffendheid waarmee UWV, SVB en gemeenten invulling geven aan hun taken en in hoeverre de uitvoering hiervan bijdraagt aan de doelen op het terrein van werk en inkomen.

In de handhavingspraktijk wordt de Inspectie geconfronteerd met aanwijzingen voor misstanden op terreinen waar andere uitvoerende en toezichthoudende organisaties competent zijn, zoals UWV, gemeenten en de Belastingdienst. Onderbetaling, illegale tewerkstelling en vuil en ongezond werk kunnen samengaan met zwart werk en uitkeringsfraude. Dit illustreert de verwevenheid van risico's in het arbeidsdomein en het sociale zekerheidsstelsel. Malafide werkgevers trekken zich niets aan van de (juridische) afbakening tussen de verschillende domeinen (arbeid, fiscaliteit en sociale zekerheid) waardoor misstanden in het arbeidsdomein vaak gepaard gaan met misstanden in de sociale zekerheid. Om deze reden deelt de Inspectie deze inzichten met organisaties in het domein van werk en inkomen, zoals UWV, SVB, gemeenten en belastingdienst, omdat zij de bevoegdheden hebben om die mogelijke misstanden nader te onderzoeken. Daarover rapporteren wij in deze brief.

<sup>1</sup> [Tweede Kamer 2019-2020, 17050, nr. 595 bijlage 942681](#)

<sup>2</sup> [Tweede Kamer 2018-2019, 17050, nr. 578 bijlage 892094](#)

Daarnaast gaat deze brief nader in op de inzet van de Inspectie SZW met betrekking tot de steunmaatregelen die het kabinet getroffen heeft om de economische consequenties voor het bedrijfsleven als gevolg van het coronavirus te beperken. Onder meer de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkbehoud (NOW) en de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) maken hier deel van uit. De uitvoering van deze regelingen is in handen van UWV, respectievelijk de gemeenten.

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

**Datum**  
18 mei 2021

**Onze referentie**  
2021-0000078369

Met deze brief geeft de Inspectie inzicht in wat bij haar bekend is rond misbruik en fraude in de sociale zekerheid. In combinatie met de inzichten van de instanties die de sociale zekerheid uitvoeren, wordt overzicht gegenereerd met als doel een bijdrage te leveren aan een betere werking van het socialezekerheidsstelsel. De analyses die in deze brief opgenomen zijn, betreffen meldingen en onderzoeken over vermoedens van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude met zowel uitkeringen als sociale premies. Dit soort gedragingen ondermijnen het financiële en maatschappelijke draagvlak van het socialezekerheidsstelsel.

Het aantal meldingen dat bij de Inspectie binnenkomt dat ziet op vermoedens van misbruik en fraude in de sociale zekerheid vertoont een licht stijgende trend. De betrokken regelingen en achterliggende fraudevormen in die meldingen lijken in de tijd stabiel en vertonen een grote verwevenheid met misstanden die de Inspectie op de arbeidsmarkt ziet.<sup>3</sup>

Voor het draagvlak van de sociale zekerheid blijven controle en handhaving bij misstanden noodzakelijk, maar kunnen niet het enige antwoord zijn. De Inspectie vraagt meer aandacht voor het bewustzijn bij werkgevers over de Nederlandse normen, voor handhaafbare regelgeving, voor een balans tussen lasten en lusten voor werkgevers bij administratieve verplichtingen en – in lijn met de inzichten van de Commissie Borstlap – voor een vereenvoudiging van het arbeidsmarktstelsel dat ook nalevingsbevorderend werkt.

De Inspectie constateert dat in het actuele maatschappelijke en politieke debat controle en handhaving in de sociale zekerheid ter discussie worden gesteld. Tevens geldt dat vanwege de coronapandemie door het kabinet een bewuste keuze gemaakt is voor snelle invoering van een noodpakket voor bedrijven en werknemers waaraan inherent risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik verbonden zijn.<sup>4</sup> Daarbij zijn door het oppakken van de taken t.a.v. het noodpakket controle en naleving van de plichten behorende bij reeds lopende uitkeringen afgeschaald.<sup>5</sup> Dat zijn legitieme en begrijpelijke keuzes gelet op de bijzondere omstandigheden. Gezien de -ook uit deze brief blijken- dalende gepercipieerde pakkans op het gebied van uitkeringsfraude, kan de naleving en daarmee ook het draagvlak onder druk komen te staan. Een evenwichtige benadering van dienstverlening, menselijke maat en naleving in de uitvoering van de sociale zekerheid is daarmee eens te meer van belang.

## **Leeswijzer**

Deze brief bevat de bevindingen van werkzaamheden van de Inspectie in 2020. Allereerst volgt in paragraaf 1 een korte omschrijving van de activiteiten van de Inspectie 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.

<sup>3</sup> [Inspectie SZW, 2019, Staat van eerlijk werk](#)

<sup>4</sup> [Inspectie SZW, 2020, Bijstelling jaarplan 2020](#)

<sup>5</sup> [Inspectie SZW \(2021\) Impact coronacrisis op stelsel van Werk en Inkomen](#), en paragraaf 4

## **1. Korte omschrijving van de activiteiten van de Inspectie bij de werking van het sociale zekerheidsstelsel.**

De activiteiten van de Inspectie SZW bij de werking van het sociale zekerheidsstelsel bestaan uit signaleren, opsporen en het houden van stelseltoezicht. Een toelichting op deze activiteiten staat hieronder.

### **Signalering**

De Inspectie richt zich op het aanpakken van overtredingen van arbeidswetten en misstanden op de arbeidsmarkt. UWV en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en controle op de rechtmatigheid van uitkeringen en subsidieregelingen. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de premieheffing en voor controle op rechtmatigheid. Bij controles op de naleving van arbeidswetten komt de Inspectie vermoedens van misbruik van uitkeringen en sociale premies tegen. Deze vermoedens deelt de Inspectie dan met onder meer UWV, gemeenten en de Belastingdienst. Vanwege de verwevenheid van de problematiek, vraagt het voorkomen en bestrijden van complexe, fraudeconstructies om een multidisciplinaire aanpak. Daarom werkt de Inspectie samen met andere organisaties. Onder meer in LSI- en RIEC-verband<sup>6</sup> met de Belastingdienst, UWV, SVB, gemeenten, IND, politie en OM.

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 hebben een meer strategische strekking, zij overstijgen de meldingen over concrete overtredingen. De Inspectie stuurt deze signalen naar de verantwoordelijke organisaties, zodat die de maatregelen kunnen nemen die zijzelf nodig achten.

### **Opsporing**

De directie Opsporing van de Inspectie doet strafrechtelijk onderzoek op de domeinen van het ministerie van SZW en zorgfraude voor het ministerie van VWS. Er is bijzondere aandacht voor de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting, grootschalige en georganiseerde uitkeringsfraude, fraude in relatie tot inburgering en sinds de uitbraak van corona ook voor grootschalige en georganiseerde fraude met subsidies op grond van SZW-regelgeving. Als bij de uitvoering van de subsidieregeling concrete vermoedens zijn van een strafbaar feit, kan de subsidieverstrekker aangifte doen bij het Openbaar Ministerie (OM). Onder gezag van het OM kan de Inspectie vervolgens een opsporingsonderzoek instellen.

### **Stelseltoezicht**

De Inspectie houdt toezicht op de doeltreffendheid waarmee UWV, SVB en gemeenten invulling geven aan hun taken en in hoeverre de uitvoering hiervan bijdraagt aan de doelen op het terrein van werk en inkomen. Dit is bepaald in de Wet SUWI. Het uitvoeren van dit stelselbrede toezicht biedt inzicht in de werking van het stelsel van werk en inkomen waardoor fenomenen en knelpunten worden gedetecteerd. De Inspectie signaleert richting politiek, beleid en uitvoering de knelpunten die de doeltreffendheid van het stelsel belemmeren dan wel verbetermogelijkheden die de doeltreffendheid van het stelsel kunnen bevorderen. Het stelselbrede toezicht vindt sinds 2020 plaats in de vorm van een structurele monitor. Op basis van deze monitor kan de Inspectie uitspraken doen over de doeltreffendheid van het stelsel van werk en inkomen. Daarnaast kan deze monitor als risicoanalyse en basis dienen voor verdiepend onderzoek naar geconstateerde knelpunten. Vanwege de coronacrisis heeft de nadruk van de onderzoeksactiviteiten de afgelopen periode vooral gelegen op de gevolgen van deze crisis voor de uitvoering op het terrein van werk en inkomen.

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

**Datum**  
18 mei 2021

**Onze referentie**  
2021-0000078369

<sup>6</sup> Respectievelijk Landelijke Stuurgroep Interventieteams, Regionaal Informatie- en Expertise Centrum.

Hierover verscheen in eind april een specifieke rapportage.<sup>7</sup> Eind van dit jaar staat vervolgens de eerste editie van de stelselbrede monitor gepland.

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

## **2. Inzichten uit de bij de Inspectie SZW gedane meldingen over sociale zekerheid.**

**Datum**  
18 mei 2021

**Onze referentie**  
2021-0000078369

De Inspectie ziet een verwevenheid tussen overtredingen van arbeidswetten en misbruik en fraude binnen de sociale zekerheid. De Inspectie SZW gebruikt bij het toezicht op eerlijk, veilig en gezond werk onder andere meldingen van burgers, bedrijven en andere (overheids)organisaties.<sup>8</sup> Meldingen met daarin geuite vermoedens van misbruik, oneigenlijk gebruik of fraude door afzonderlijke individuen worden geregistreerd en vervolgens doorgezet naar de verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie, zoals UWV en gemeenten bij uitkeringsfraude en de Belastingdienst bij "zwart werken". Die organisatie toetst zelf of daadwerkelijk sprake is van misbruik, oneigenlijk gebruik of fraude en beslist vervolgens zelf over welk vervolg daaraan gegeven wordt. De Inspectie wordt daarover niet op de hoogte gesteld.

De inzichten die de Inspectie hieronder presenteert, gaan over vermoedens van misbruik van regelingen in de sociale zekerheid en zwartwerk.<sup>9</sup>

### Achtergrondkenmerken van de meldingen over sociale zekerheid

In 2020 zijn bij de frontoffice van de Inspectie ruim 1.300 meldingen met vermoedens van misbruik van of fraude met een uitkering, zwartwerk en premie-ontduiking binnen gekomen. Dit is qua omvang redelijk vergelijkbaar met de 1.200 meldingen uit 2019. In 2017 en 2018 ontving de Inspectie respectievelijk circa 1.100 en 1.000 meldingen. Al met al lijkt er sprake van een licht stijgende lijn.

Van de 1.310 in 2020 ontvangen meldingen hebben er 1.000 een bekende herkomst.<sup>10</sup> Onderstaande tabel 1 toont de melders.<sup>11</sup> Evenals in voorgaande jaren is meer dan de helft daarvan afkomstig van Meld Misdaad Anoniem (58%). 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 6 procent in 2017 naar 9 procent in 2019 en 10 procent in 2020. Acht procent van de meldingen is afkomstig van medewerkers van de Inspectie. Dit betreft vermoedens van misbruik, oneigenlijk gebruik of fraude met een

<sup>7</sup> Inspectie SZW (2021) Impact coronacrisis op stelsel van Werk en Inkomen

<sup>8</sup> Een beschrijving van het proces van het ontvangen, verrijken en opvolging geven aan meldingen is uitvoeriger beschreven in de brief van 27 mei 2019.

<sup>9</sup> De inzichten zijn gebaseerd op de meldingen gedaan bij de Inspectie en representeren daarmee waarschijnlijk niet alle misstanden. Bij samenspanning tussen werkgever en werknemer is het aannemelijk dat zij misstanden niet melden. Daarnaast worden veel meldingen (ook) direct gedaan bij de uitvoerende organisatie, zoals UWV of gemeente.

<sup>10</sup> Van de in totaal 1.310 rechtstreeks bij de Inspectie gedane meldingen is ongeveer een kwart (24%) anoniem. Het is niet aan te geven waar de melding vandaan komt, omdat de melder geen identificerende gegevens achterlaat waaruit zijn relatie tot de gemelde situatie blijkt. Ter vergelijking: in 2019 was van 28% van de meldingen de herkomst onbekend. In 2018 was dat 20% en in 2017 16%. Omdat instanties en professionals uit naam van hun organisatie melden, is het zeer waarschijnlijk dat het overgrote deel van deze meldingen afkomstig is van particulieren (werknemers, familieleden, burens e.d.) uit de omgeving van degene tegen wie de verdenking van misbruik of fraude wordt geuit. Naast deze anonieme meldingen, is een deel van de meldingen afkomstig via Meld Misdaad Anoniem, dit aandeel staat in tabel 1 genoemd.

<sup>11</sup> De percentages over de jaren 2017 t/m 2019 in deze brief kunnen afwijken van de percentages in de eerdere brieven door het splitsen van de eerder samengenomen jaren 2017 en 2018 en correcties op de data uit het administratieve systeem waarin de Inspectie klachten en signalen registreert.

uitkering, zwartwerk en premie-ontduiking waarop zij stuiten tijdens controles op de verschillende arbeidswetten waarop de Inspectie toeziet. De categorie overig bevat onder andere meldingen van belangenverenigingen (stichtingen) en branchepartijen.

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

De Inspectie ziet de laatste jaren een opgaande trend in de wens tot anoniem melden. Dit blijkt zowel uit het aandeel meldingen afkomstig van Meld Misdaad Anoniem als het aandeel meldingen met onbekende herkomst. Gevolg van de vele anonieme meldingen is wel dat de Inspectie niet meer heeft dan de inhoud van de melding en geen navraag kan doen bij de melder in het geval van onduidelijkheden of ongerijmdheden. Dit heeft gevolgen voor het aantal meldingen dat onvoldoende aangrijppunten heeft om in onderzoek te worden genomen.

**Datum**  
18 mei 2021

**Onze referentie**  
2021-0000078369

Tabel 1: herkomst bekende meldingen

| <b>Melder</b>             | <b>2020</b><br>(n=1000) | <b>2019</b><br>(n=862) | <b>2018</b><br>(n=803) | <b>2017</b><br>(n=928) |
|---------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Meld Misdaad Anoniem      | 58%                     | 52%                    | 51%                    | 66%                    |
| Particulier               | 10%                     | 9%                     | 5%                     | 6%                     |
| Inspectie SZW (intern)    | 8%                      | 4%                     | 7%                     | 7%                     |
| IND                       | 6%                      | 10%                    | 7%                     | 6%                     |
| Gemeente                  | 5%                      | 6%                     | 6%                     | 3%                     |
| Andere overheidsinstantie | 5%                      | 6%                     | 6%                     | 3%                     |
| UWV                       | 2%                      | 1%                     | 1%                     | 1%                     |
| Overig                    | 8%                      | 13%                    | 18%                    | 9%                     |

Van de 1.310 in 2020 ontvangen meldingen die zien op vermoedens van misbruik, oneigenlijk gebruik of fraude met een uitkering, zwartwerk en premie-ontduiking, stuurde de inspectie er 569 door naar andere organisaties. Dat is evenals in 2019 zo'n 45 procent. De meldingen gaan onder meer naar gemeenten, Belastingdienst en UWV (zie tabel 2 hieronder voor de procentuele verdeling van die meldingen over de 'ontvangende' organisaties). De Belastingdienst int voor de volks- en werknemersverzekeringen de premies en maakt uit die hoedanigheid deel uit van deze analyse.

Tabel 2: doorsturen van meldingen

| <b>Doorgestuurd aan</b> | <b>2020</b><br>(n=569) | <b>2019</b><br>(n=536) | <b>2018</b><br>(n=641) | <b>2017</b><br>(n=762) |
|-------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Gemeenten               | 35%                    | 30%                    | 37%                    | 44%                    |
| Belastingdienst - FIOD  | 26%                    | 27%                    | 35%                    | 26%                    |
| UWV                     | 26%                    | 30%                    | 24%                    | 22%                    |
| Nationale Politie       | 4%                     | 5%                     | 2%                     | 1%                     |
| SVB                     | 1%                     | 2%                     | 1%                     | 3%                     |
| IND                     | 1%                     | 1%                     | 1%                     | 0%                     |
| Overig                  | 6%                     | 5%                     | 1%                     | 2%                     |
| Totaal bekend           | 100%                   | 100%                   | 100%                   | 100%                   |

Zo'n 35 procent van de in 2020 ontvangen meldingen bevat onvoldoende, onjuiste of te verouderde informatie om nader onderzoek op basis van die melding in te kunnen stellen.

De overige meldingen, zo'n 20 procent, krijgen binnen de Inspectie een vervolg. Daarbij pakt de Inspectie dat deel van de meldingen op dat aansluit op haar taken en bevoegdheden. Indien een melding bijvoorbeeld gaat over mogelijke onderbetaling én uitkeringsfraude, dan bekijkt de Inspectie als toezichthouder op de naleving van arbeidswetten alleen de mogelijke onderbetaling.<sup>12</sup> Deze melding stuurt de Inspectie ook door naar de betrokken uitvoeringsorganisatie, zodat die de uitkeringsfraude kan onderzoeken. Ook illegale tewerkstelling en contante betaling (als indicatie voor mogelijke onderbetaling) zijn voorbeelden van onderwerpen die de Inspectie in onderzoek neemt vanuit fraudemeldingen die tevens een sociale zekerheidscomponent hebben.

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

**Datum**  
18 mei 2021

**Onze referentie**  
2021-0000078369

#### Gemelde vormen van misbruik en fraude

Waar mogelijk heeft de Inspectie op basis van de inhoud van de melding de misbruik- en fraudevormen benoemd en weergegeven in onderstaande tabel. Eén melding kan meerdere misbruik- en fraudevormen bevatten. Zo registreerde de Inspectie 1.495 misbruik- en fraudevormen in de 1.310 geanalyseerde meldingen. In vergelijking met voorgaande rapportagejaren laat dit een constant beeld zien. De verdeling van de bij de Inspectie gemelde vormen van misbruik en fraude is vergelijkbaar met voorgaande jaren. Bijna twee derde van de meldingen heeft betrekking op de fraudevorm zwartwerk en sociale premies.<sup>13</sup> In ongeveer 40 procent van de meldingen over zwartwerk zou dat volgens de melder gebeuren met een lopende uitkering. Naast zwartwerk komen relatief veel meldingen voort uit vermoedens van het niet voldoen aan de inlichtingenplicht met betrekking tot het voeren van een gezamenlijke huishouding bij een alleenstaande uitkering. De categorie 'Overig' bevat onder meer meldingen waarin sprake is van inkomsten uit onderverhuur en prostitutie, (langdurig) verblijf in het buitenland en het fingen van een ziekte. Bij inkomsten uit criminele activiteiten gaat het om de productie van en handel in drugs, witwassen en heling. Daarnaast ziet de Inspectie gefingeerde dienstverbanden waarbij iemand vanuit een vaak langdurige uitkeringssituatie een dienstverband aangaat dat qua duur en beloning voldoet aan de vereisten voor verblijf of het over laten komen van een partner.

In 2020 heeft de Inspectie 165 onderzoeken voor de IND verricht naar mogelijke gefingeerde dienstverbanden. De IND heeft op basis van deze onderzoeken in bijna de helft van de gevallen besloten om de aanvraag voor een verblijfsvergunning af te wijzen. Bij een gefingeerd dienstverband is er formeel een contract en wordt het loon betaald, maar vaak wordt in de praktijk niet of minder gewerkt, 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.<sup>14</sup>

Tabel 3: Gemelde misbruik-/ fraudevorm

| Misbruik-/fraudevorm                 | 2020<br>(n=1495) | 2019<br>(n=1356) | 2018<br>(n=1117) | 2017<br>(n=1310) |
|--------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Zwartwerk en sociale premies         | 64%              | 56%              | 60%              | 56%              |
| Woont samen/niet ingeschreven        | 12%              | 12%              | 15%              | 18%              |
| inkomsten uit criminele activiteiten | 6%               | 7%               | 4%               | 6%               |
| Gefingeerd dienstverband             | 5%               | 6%               | 6%               | 4%               |
| Onvermeld/onverklaard vermogen       | 4%               | 6%               | 5%               | 5%               |
| Overig                               | 10%              | 13%              | 10%              | 11%              |

<sup>12</sup> Meldingen die wijzen op georganiseerde uitkeringsfraude worden intern doorgestuurd naar opsporing.

<sup>13</sup> Anders dan in de vorige brieven is dit jaar gekozen om zwartwerk en niet afdragen sociale premies samen te voegen in één construct. Dit vanwege de sterke samenhang tussen het niet afdragen van loonbelasting en het niet afdragen van de premies voor sociale verzekeringen.

<sup>14</sup> De Inspectie doet in het Kennis en Informatieplatform (KIP) van de LSI in 2021 onderzoek naar gefingeerde dienstverbanden.

De in de melding genoemde uitkering

In 728 van de 1.310 geanalyseerde meldingen wordt gerefereerd<sup>15</sup> aan één of meerdere type uitkeringen.<sup>16</sup> Omdat een melding betrekking kan hebben op meerdere uitkeringstypen registreerde de Inspectie 812 uitkeringstypen in 728 meldingen waarvan de Participatiewet met 33% de meest voorkomende is, gevolgd door een aantal regelingen die het UWV uitvoert, zoals de WAO, WW en Ziektewet. Onderstaande tabel laat echter ook zien dat bij 26% van de meldingen waarin door de melder aan uitkeringsfraude wordt gerefereerd, geen specifieke uitkering is vermeld. De verdeling van betreffende uitkeringen waaraan wordt gerefereerd is stabiel over de laatste vier jaren.

Tabel 4: Genoemde uitkering in de meldingen

| Type uitkering <sup>17</sup>              | 2020<br>(n=812) | 2019<br>(n=792) | 2018<br>(n=754) | 2017<br>(n=793) |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Participatiewet (WWB)                     | 33%             | 35%             | 27%             | 32%             |
| Onbekend (niet gespecificeerde uitkering) | 26%             | 24%             | 31%             | 34%             |
| WAO                                       | 8%              | 7%              | 7%              | 6%              |
| WW  | 7%              | 6%              | 4%              | 4%              |
| ZW  | 7%              | 7%              | 5%              | 6%              |
| Wajong                                    | 6%              | 6%              | 5%              | 4%              |
| Toeslagenwet                              | 4%              | 3%              | 9%              | 4%              |
| WGA                                       | 3%              | 4%              | 5%              | 4%              |
| AOW                                       | 2%              | 2%              | 2%              | 3%              |
| WIA                                       | 2%              | 3%              | 2%              | 1%              |
| Overig <sup>18</sup>                      | 4%              | 2%              | 3%              | 3%              |

In 582 van de 1.310 meldingen (44%) wordt niet gerefereerd aan een uitkering. Deze meldingen hebben vrijwel uitsluitend betrekking op zwartwerk en het niet of onvolledig afdragen van sociale premies met daarnaast een aantal gevallen van gefingeerde dienstverbanden en onderverhuur van een sociale huurwoning.

Sectoren waarover wordt gemeld m.b.t. zwartwerk en gefingeerde dienstverbanden

Meldingen met vermoedens van zwartwerk en gefingeerde dienstverbanden bevatten in veel gevallen verwijzingen naar de sectoren waarin de vermeende fraude plaatsvindt. Onderstaande tabel laat zien dat deze misbruik-/fraudevormen net als voorgaande jaren relatief vaak plaatsvinden in de sectoren horeca, detailhandel en bouw. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn het grote aantal

<sup>15</sup> Bij de analyse van de meldingen is de regeling waaraan gerefereerd wordt als uitgangspunt genomen. In de volksmond wordt nog veel gesproken over "de bijstand" en "de WAO". Meldingen over de bijstand zijn geclassificeerd als participatiewet. Meldingen over de WAO zijn als zodanig geclassificeerd, omdat deze uitkeringsvorm nog bestaat, ondanks dat het ook een uitkering in het kader van de WIA zou kunnen betreffen.

<sup>16</sup> In 2020 hadden gemiddeld ruim 815.000 mensen een arbeidsongeschiktheidsuitkering, 275.000 mensen een werkloosheidsuitkering, 410.000 mensen een bijstands(gerelateerde) uitkering en ruim 3,5 miljoen mensen een uitkering in het kader van een volksverzekering (AOW, ANW, AKW). Bron: CBS (2021).

<sup>17</sup> WWB: Wet werk en bijstand; WAO: Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering; WW: Werkloosheidswet; ZW: ziektewet; Wajong: Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten; WGA: Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten; AOW: Algemene Ouderdomswet; WIA: Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

<sup>18</sup> De categorie overig bevat uitkeringen die relatief weinig gemeld worden zoals de Wet sociale werkvoorziening (WSW), Kinderbijslag, Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA), Algemene nabestaandenwet (ANW) en Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IAOW).

werknemers dat in deze sectoren werkzaam is, de zichtbaarheid voor het publiek en de gelegenheid voor contante geldstromen en onderhandse betalingen.

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

**Datum**  
18 mei 2021

**Onze referentie**  
2021-0000078369

Tabel 5: Zwartwerk en gefingeerde dienstverbanden naar sector

| <b>Sector</b>        | <b>2020<br/>(n=848)</b> | <b>2019<br/>(n=858)</b> | <b>2018<br/>(n=693)</b> | <b>2017<br/>(n=734)</b> |
|----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Horeca               | 27%                     | 20%                     | 23%                     | 26%                     |
| Detailhandel         | 22%                     | 22%                     | 22%                     | 14%                     |
| Bouw                 | 15%                     | 13%                     | 9%                      | 10%                     |
| Schoonmaak           | 8%                      | 7%                      | 7%                      | 8%                      |
| Transport            | 8%                      | 8%                      | 5%                      | 2%                      |
| Uitzendbureaus       | 4%                      | 9%                      | 3%                      | 4%                      |
| Land- en tuinbouw    | 3%                      | 4%                      | 1%                      | 2%                      |
| Zorg                 | 1%                      | 3%                      | onbekend                | onbekend                |
| Overig <sup>19</sup> | 12%                     | 14%                     | 30%                     | 34%                     |

### **Verwevenheid misstanden arbeidsmarkt en misstanden in de sociale zekerheid**

Onze inspecteurs komen veelvuldig onaangekondigd bij bedrijven over de vloer en hebben daarmee zicht op de situatie rond arbeid in bedrijven. Controles van de Inspectie leveren ook meldingen aan uitkeringsinstanties op. Regelmatig melden inspecteurs dat tijdens een inspectie iemand werkend is aangetroffen met een uitkering. Dat gebeurt vooral vanuit de sectorprogramma's die de Inspectie heeft om haar werkzaamheden uit te voeren. In de schoonmaak, de horeca, de detailhandel en de pakketsector zijn er signalen dat zwartwerken (met een uitkering) vaker voorkomt. Vorig jaar rapporteerde de Inspectie in haar brief over schoonmaakbedrijven die afwaswerkzaamheden in de horeca verrichten. Het jaar daarvoor over controles op schoonmaak in vakantieparken. Integrale controles in de glasbewassingssector waar de Inspectie in 2020 aan mee deed laten een zelfde beeld van ongewenste situaties zien.

Het voordeel van zwartwerk voor de werkgever zijn de lagere lasten voor arbeid, er wordt immers geen loonbelasting betaald en de werkende neemt meestal met minder loon genoegen, omdat daarnaast bijvoorbeeld reeds een inkomen uit uitkering bestaat of helemaal geen recht bestaat om in Nederland te werken. Omdat er geen contract is, zijn er ook geen verplichtingen ten aanzien van de werknemer, wat een voordeel is bij bijvoorbeeld slecht presterende werkenden. Het voordeel voor de werknemer is een hoger besteedbaar inkomen. Het maatschappelijke gevolg is evenwel ondermijning van het sociale verzekeringsstelsel en concurrentievervalsing. Het controleren op naleving van wetten en het signaleren van fenomenen en misstanden is noodzakelijk, maar leidt niet tot blijvende verandering. Daarvoor is het nodig dat mechanismen die leiden tot oneerlijk werk, waar zwartwerk een uitingsvorm van is, tegengegaan worden. In de *Staat van eerlijk werk* beschrijft de Inspectie de mechanismen die eerlijk werk belemmeren.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> In 2017 en 2018 viel de zorgsector nog onder overig en werden ook meldingen met een onbekende herkomst deels als overig gescoord.

<sup>20</sup> Het betreffen de volgende zeven mechanismen: 1. Toenemende internationale concurrentie leidt in bepaalde sectoren tot een neerwaartse druk op prijzen en daarmee op lonen. 2. Het vrij verkeer van diensten en personen draagt bij aan een ruim internationaal aanbod van goedkope arbeid. 3. Digitalisering en een groeiende vraag naar gemaksdiensten zorgen voor een groei van de platformeconomie met risico's voor de bescherming van werknemers. 4. Veelvormigheid van toegestane arbeidsrelaties draagt bij aan mogelijkheden van onderbetaling en schijnconstructies. 5. Het stimuleren van ondernemerschap en de mogelijkheid van turboliquidaties scheppen de gelegenheid voor vluchtig ondernemerschap. 6. Het sociale zekerheidsstelsel en de geringe ervaren pakkans creëren ruimte voor zwartwerk en uitkeringsfraude. 7. De aanwezigheid van kwetsbare groepen maakt uitbuiting,



### **Risicoloze inzet van zwartwerkers door werkgevers**

Inspecteurs treffen met enige regelmaat werknemers aan die niet in de loonadministratie van de werkgever voorkomen. De verklaring van deze personen is dan dat zij 'net vandaag zijn begonnen' of 'een vriendendienst uitvoeren zonder betaling'. Tegelijkertijd kan het de inspecteurs dan opvallen dat deze werknemer wel erg goed zijn weg weet binnen het bedrijf en werk uitvoert alsof hij daar al (veel) langer werkt. Of andere werknemers zeggen: "hij werkt hier al maanden of jaren". Het gevoel is dan ook dat de inspecteur om de tuin wordt geleid en het om werknemers gaat die zwart werken, mogelijk al voor langere tijd.

Dat betekent dat door de werkgever mogelijk geen loonbelasting, sociale- en pensioenpremies worden afgedragen en dat door de werkenden mogelijk niet voldaan wordt aan de inlichtingenplicht aan de uitkeringsverstrekker. Als aan de hand van de administratie van de werkgever of de registraties bij de Belastingdienst en UWV niet geobjectiveerd kan worden vastgesteld wanneer een werknemer is begonnen met werken, is het voor de Inspectie uiterst ingewikkeld om vast te stellen of de werknemer het juiste loon heeft gekregen en of er niet te lang of te veel is gewerkt.

Als de Inspectie bij een controle dit type werkenden aantreft, neemt de werkgever ze alsnog op in zijn loonadministratie. Het komt ook voor dat de werkenden na de controle al weer zijn vertrokken. De werkgever moet elke vier weken aangifte voor loonheffingen doen. Door de in Nederland gekozen systematiek is dit mogelijk maximaal na één maand waarop de loonaangifte betrekking heeft. Voor de werkgever kan dit een verdienmodel zijn door de datum indiensttreding gelijk te laten vallen met het moment van inspectie en het dienstverband precies zo groot te administreren als in de controle aangetroffen door de inspectie. Op die wijze voldoet de werkgever op papier aan zijn wettelijke verplichting en heeft mogelijk gedurende langere tijd (risicoloos) gebruik kunnen maken van goedkopere zwartwerkers.

Het maatschappelijk probleem dat zo door deze oneigenlijke concurrentievoordelen en inkomsten voor werkgevers en werkenden ontstaat, betreft te weinig afdracht van loonbelasting en sociale premies, (deels) onrecht ontvangen uitkeringen en meer in het algemeen risico's op onderbetaling en te lange arbeidstijden (vanwege overtreding van de Wml en ATW).

### **3. Bevindingen opsporing**

De directie opsporing van de Inspectie SZW voert strafrechtelijke onderzoeken uit. In 2020 heeft de Inspectie in totaal 41 strafrechtelijke onderzoeken op het domein van werk en inkomen afgerond en voor beslissing ter vervolging bij het OM ingediend. Op het thema sociale zekerheid gaat het daarbij om onderzoeken naar fraude met WW-uitkeringen, onderzoeken naar gefingeerde dienstverbanden, en de subsidiemaatregelen van het ministerie van SZW om de economische gevolgen van de uitbraak van corona te beperken.<sup>21</sup> In 2020 zijn bij de opsporingsdienst minder meldingen binnengekomen over uitkeringsfraude.

---

ernstige benadeling en crimineel werkgeverschap mogelijk. (Inspectie SZW, 2019, Staat van eerlijk werk).

<sup>21</sup> Naast de afgeronde strafrechtelijke onderzoeken, vinden in een drietal strafrechtelijke onderzoeken nog opsporingsactiviteiten plaats. Een daarvan betreft de in deze brief aangestipte ww-fraude met behulp van facilitators. In de andere twee gevallen gaat het om het onderzoek met gefingeerde dienstverbanden.

In voorgaande jaren betrof het op jaarbasis ongeveer 30 meldingen, in 2020 ging dat richting de 10. Mogelijk is die dip gerelateerd aan door corona verschoven prioriteiten.

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

### Fraude met WW-uitkeringen

**Datum**  
18 mei 2021

**Onze referentie**  
2021-0000078369

In 2020 zijn door de Inspectie vijf strafrechtelijke onderzoeken naar georganiseerde WW-fraude afgerond, daarnaast loopt nog één onderzoek dat naar verwachting in 2021 is afgerond. 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. Vorig jaar heeft de Inspectie u op basis van de inzichten uit de strafrechtelijke onderzoeken geïnformeerd over de gehanteerde modus operandi.<sup>22</sup> Uit de onderzoeken blijkt dat de fraude bewust door tussenpersonen werd gefaciliteerd. 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. De Inspectie richt zich op diegene die de uitkeringsfraude faciliteert. UWV richt zich daarbij op de afzonderlijke uitkeringsgerechtigden, omdat zij een klantrelatie met UWV hebben.

### Gefingeerde dienstverbanden en gebruik uitkeringen

In een onderzoek naar gefingeerde dienstverbanden heeft de Inspectie vijf afzonderlijke processen-verbaal ingediend bij het OM. De eigenaren van een aantal eenmanszaken worden ervan verdacht voor een aantal personen dienstverbanden te hebben gefingeerd. Daarbij zijn arbeidsovereenkomsten, loonstroken en werkgeversverklaringen opgemaakt. Ook was een geldstroom van de eigenaren naar deze personen waar te nemen, terwijl deze personen feitelijk niet in dienst waren en ook geen werkzaamheden hebben verricht. Op deze wijze konden deze personen later gebruik maken van diverse (elkaar opvolgende) uitkeringen, waaronder de WAZO, ZW, WIA en WW. Ook deze personen zijn als verdachte aangemerkt.

### Subsidieregelingen in het kader van het noodpakket

Om de economische gevolgen van de uitbraak van corona te beperken heeft het kabinet een uitgebreid pakket van noodmaatregelen in het leven geroepen. Diverse stimuleringsmaatregelen van SZW maken deel uit van dit pakket, zoals de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkbehoud (NOW) en de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo). In onder andere de brief van maart aan de Kamer over het beroep op het steunpakket is benadrukt dat de snelheid waarmee de noodregelingen tot stand zijn gekomen, impliceert dat zaken mogelijk over het hoofd zijn gezien en dat de noodregelingen onvoorziene consequenties kunnen hebben.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> [Tweede Kamer 2018-2019, 17050, nr. 578 bijlage 892094](#)

<sup>23</sup> Brief van de minister van SZW 9 maart 2021 monitoring arbeidsmarkt en beroep noodpakket

Om fraude en misbruik met deze regelingen zo goed mogelijk te kunnen bestrijden is een samenwerkingsverband opgezet tussen UWV, Belastingdienst, FIOD en Inspectie SZW en de directie Uitvoering van Beleid (UVB) van SZW. SZW heeft in samenwerking met genoemde partners voor de diverse subsidieregelingen concrete risico's in kaart gebracht en beheersmaatregelen geformuleerd die door de verschillende betrokken partijen kunnen worden ingezet. Bij concrete vermoedens van strafbare feiten kunnen betrokken instanties, maar ook burgers en werkgevers, aangifte doen bij het Openbaar Ministerie (OM). Daarnaast maakt de Inspectie gebruik van meldingen met mogelijke fraude-indicaties om samen met het OM af te wegen welke zaken opgepakt worden door de directie Opsporing. Dit betreft veelal ernstige vormen van fraude waarbij de inzet van opsporingsmiddelen aan de orde is. De Inspectie ontvangt signalen van mogelijke fraude met steunmaatregelen van onder meer het UWV<sup>24</sup> vanuit Meld Misdaad Anoniem<sup>25</sup>, de Financial Intelligence unit (FIU)<sup>26</sup>, andere opsporingsdiensten, maar ook van werknemers en werkgevers. In 2020 betrof het ruim 650 meldingen en signalen. Deze worden nader geanalyseerd en worden gecombineerd met informatie uit andere bronnen.

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

**Datum**  
18 mei 2021

**Onze referentie**  
2021-0000078369

Een analyse van de Inspectie op de ontvangen meldingen, leverde de volgende potentiële modus operandi op. Het betreft hier geen bewezen feiten, maar een overzicht van de mogelijke risico's.

#### *Modus operandi t.a.v. de omzet*

- Er is een verwacht omzetverlies opgegeven, maar er is feitelijk geen sprake van omzetverlies.
- Een deel van de omzet wordt zwart gedraaid, hierdoor lijkt er sprake te zijn van een omzetsdaling maar de feitelijke situatie is dat de omzet deels niet in de administratie wordt opgenomen.
- Omzet wordt verschoven: facturen mogen door klanten opeens 6 maanden later betaald worden waardoor het lijkt alsof er in de referentieperiode voor de NOW omzetverlies is.
- Producten die wel op voorraad zijn, worden veel later geleverd, buiten de referentieperiode voor de omzetbepaling.
- Omzet wordt geboekt op een andere onderneming dan waar de werkzaamheden zijn verricht, waardoor het lijkt alsof er sprake is van omzetverlies.

#### *Modus operandi t.a.v. de loonbetaling*

- Werknemers die recht hebben op doorbetaling (zoals in vaste dienst) worden niet of niet volledig doorbetaald.
- Werknemers worden uitbetaald maar door de werkgever onder druk gezet om een deel van het loon terug te betalen.
- De ontvangen NOW subsidie wordt niet gebruikt voor loonbetaling, maar doorgesluist naar een andere rekening.

---

<sup>24</sup> Brief van de minister van SZW 9 maart 2021 monitoring arbeidsmarkt en beroep noodpakket: De meeste signalen die UWV in 2020 ontving betroffen mogelijke manipulatie van de omzet en mogelijke manipulatie van de loonsom (samen goed voor bijna 80% van alle signalen). Daarnaast ontvangt UWV o.a. meldingen van identiteitsfraude.

<sup>25</sup> Dit zijn anonieme meldingen, die op basis van aanvullende verklaringen van de melder niet veredeld kunnen worden.

<sup>26</sup> Het gaat hierbij om door de FIU aangemerkte verdachte financiële transacties

### *Modus operandi t.a.v. misbruik bedrijfsgegevens en personeelsadministratie*

- Door een niet bevoegde wordt gebruik gemaakt van de bedrijfsgegevens en het loonheffingsnummer teneinde NOW gelden op de persoonlijke/eigen rekening te ontvangen.
- Er worden personeelsleden opgevoerd om een hogere loonsom te creëren terwijl deze personen feitelijk niet in dienst zijn.
- Met terugwerkende kracht de loonsom van reeds aangemelde werknemers verhogen om zo een hogere NOW subsidie te verkrijgen of om te voorkomen dat de loonsom daalt.

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

**Datum**  
18 mei 2021

**Onze referentie**  
2021-0000078369

Alle meldingen die bij de opsporingsdienst van de Inspectie binnen komen worden geanalyseerd, veredeld en gewogen. Veel meldingen vallen daarbij af, bijvoorbeeld omdat deze niet concreet genoeg zijn, onvoldoende opsporingsindicaties bevatten of reeds door andere opsporingsinstanties worden opgepakt. De opsporingsdienst van de Inspectie doet niet naar alle meldingen strafrechtelijk onderzoek. Er vindt prioritering plaats in relatie tot opsporingsonderzoek naar andere vormen van criminaliteit, zoals arbeidsuitbuiting. Meldingen die van belang zijn voor andere uitvoerings- en opsporingsdiensten worden doorgestuurd. Een voorbeeld van een dergelijke zaak is de volgende. Een eigenaar van onderneming X heeft een aantal familieleden die een fulltime dienstverband hebben bij een verder niet betrokken onderneming Y. Deze familieleden werken 170 uur per maand voor onderneming Y. Deze familieleden worden vervolgens óók op de loonlijst gezet van onderneming X voor 200 uur per maand en een maandloon van €8.500,- per persoon. In totaal zouden deze familieleden dus per persoon voor 370 uur per maand loon ontvangen. Dit komt overeen met een 5-daagse werkweek van ca. 17 uur per dag. Als een werkgever een hogere loonsom heeft, ontvangt deze meer NOW-subsidie.. De informatie uit deze zaak is in overleg met het Openbaar Ministerie aan het UWV verstrekt, zodat zij kunnen beoordelen of in dit geval een terugvordering tot de mogelijkheden behoort. Ten aanzien van de Tozo vindt samenwerking tussen de Inspectie en gemeenten plaats, waarbij meldingen met elkaar worden gedeeld. De Inspectie krijgt onder meer FIU-meldingen over de Tozo en analyseert deze. De Inspectie heeft 62 signalen vervolgens door middel van versleutelde rapporten aan verschillende gemeenten verstrekt.

In 2020 zijn 24 strafrechtelijke onderzoeken opgestart, waarvan er vorig jaar 8 door de Inspectie zijn afgerond door toezending van het proces-verbaal aan het Openbaar Ministerie. Het OM neemt vervolgens een besluit over strafrechtelijke vervolging. Een voorbeeld daarvan is een zaak over een ondernemer die NOW-subsidie aanvraagt en daarbij een aanzienlijke verwachte omzetsdaling opgeeft. Nadat de NOW is uitbetaald melden zich werknemers bij overheidsinstanties die aangeven geen loon meer te ontvangen. Uit onderzoeksinformatie volgt dat het NOW-geld is doorgestort naar een privérekening en niet is gebruikt voor het doel waarvoor het bestemd is, namelijk loondoorbetaling, en waarschijnlijk gebruikt is voor persoonlijke verrijking.

11 van de 24 strafrechtelijke onderzoeken waren eind 2020 nog in behandeling. Bij 5 onderzoeken is in samenspraak met het OM besloten om geen proces-verbaal op te maken. Dit was met name gelegen in het feit dat er na onderzoek onvoldoende aanknopingspunten en/of bewijsmiddelen naar voren kwamen met betrekking tot NOW-fraude.

Daarnaast heeft de Inspectie 25 zogenaamde 'Knock-and-talk' gesprekken gevoerd met werkgevers. Deze methode wordt toegepast naar aanleiding van fraudesignalen die aanwijzingen bevatten voor concrete misstanden, maar die onvoldoende ernstige fraude-indicaties bevatten voor een uitgebreid strafrechtelijk onderzoek onder gezag van het OM.

De subsidieaanvrager wordt door middel van deze gesprekken in staat gesteld om zijn handelswijze aan te passen en de subsidievoorwaarden alsnog na te leven. Een voorbeeld van een zaak waarin een dergelijk gesprek heeft plaatsgevonden betreft de volgende. Een horecaondernemer zegt tegen zijn klanten die maaltijden afhalen dat de pinautomaat defect is en dat er alleen contant of met Tikkie kan worden betaald. Dat gebeurt vervolgens aan de privérekening van de eigenaar. Slechts een deel van de contante inkomsten wordt vervolgens geregistreerd. Hierdoor lijkt het alsof er sprake is van (hoger) omzetverlies terwijl een groot deel buiten de boeken blijft.

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

**Datum**  
18 mei 2021

**Onze referentie**  
2021-0000078369

#### **4. Bevindingen stelseltoezicht**

De Inspectie houdt toezicht op de doeltreffendheid waarmee UWV, SVB en gemeenten invulling geven aan hun taken op het terrein van werk en inkomen en in hoeverre de uitvoering hiervan bijdraagt aan de doelen. Dit is bepaald in de Wet SUWI. Het uitvoeren van dit stelselbrede toezicht biedt inzicht in de werking van het stelsel van werk en inkomen waardoor fenomenen en knelpunten worden gedetecteerd. Het stelselbrede toezicht vindt sinds 2020 plaats in de vorm van een structurele monitor. Op basis van deze monitor kan de Inspectie uitspraken over de doeltreffendheid van het stelsel van werk en inkomen doen. Een onderdeel van het stelselbrede toezicht van de Inspectie op het stelsel van werk en inkomen is een bevraging van klanten van de verschillende uitvoeringsorganisaties. In 2020 is een enquête uitgevoerd onder klanten van het UWV met een WW-uitkering en onder klanten met een uitkering op grond van de Wajong.<sup>27</sup> Hieronder worden de belangrijkste elementen uit de enquêtes t.a.v. naleving van de plichten uitgelicht.

Daarnaast heeft vanwege de coronacrisis de nadruk van de onderzoeksactiviteiten de afgelopen periode vooral gelegen op de gevolgen van deze crisis voor de uitvoering op het terrein van werk en inkomen. De gevolgen voor de handhaving door UWV en gemeenten worden hieronder benoemd. De hele rapportage is eerder reeds met u en de Kamer gedeeld.<sup>28</sup>

##### **Klantenquête WW**

De Inspectie heeft in 2020 ruim 1.200 personen met een WW-uitkering bevroegd hoe zij de dienstverlening van het UWV ervaren. Een onderdeel van de enquête gaat over de rechten en plichten van de uitkering. Uit de enquête blijkt dat een ruime meerderheid (88%) van de WW-uitkeringsgerechtigden de rechten en plichten die bij de uitkering horen duidelijk vindt. Dat is een duidelijke toename ten opzichte van de meting in 2018 en 2015 toen respectievelijk 73 en 72 procent van de ondervraagden dit duidelijk vond.

Het percentage ondervraagden dat vanuit het UWV te veel druk ervoer, verschilt niet wezenlijk tussen 2015 (16%), 2018 (17%) en 2020 (14%). Dit lijkt erop te duiden dat respondenten de arbeids- en re-integratieplichten gemiddeld genomen niet als (te) zwaar ervaren.

Op basis van de enquête kan ook aangegeven worden hoe personen met een WW-uitkering de kans inschatten dat het UWV het doorheeft als hij/zij de regels niet naleeft, de ervaren pakkans en in welke mate zij denken dat zij gestraft worden als zij de regels niet naleven, de ervaren sanctiekans.

<sup>27</sup> In 2019 zijn verschillende groepen in de participatiewet benaderd om hun ervaringen met de uitvoering weer te geven. Daarover is gerapporteerd in de brief van vorig jaar.

<sup>28</sup> Inspectie SZW (2021) Impact coronacrisis op stelsel van Werk en Inkomen

De ervaren pakkans en de sanctiekans laten een opvallende neerwaartse trend zien. Sinds 2015 is de ervaren pakkans gedaald van 72% naar 68% in 2018 en 64% in 2020. Dit beeld wordt ondersteund door het onderzoek van Ipsos en I&O-research naar de "kennis der verplichtingen" waarbij de –zoals dat in dat rapport genoemd wordt- gepercipieerde detectiekans ook een neerwaartse trend laat zien.<sup>29</sup> Uit de enquête van de Inspectie onder personen met een WW blijkt dat de kans dat het UWV het door heeft dat er nep- of niet serieuze sollicitaties worden opgegeven lager wordt ingeschat (57%) dan de pakkans rondom het niet voldoen aan de verplichting van het leveren van inlichtingen (over het inkomen) en het vier keer per maand solliciteren (74% resp. 76%). De kans dat een persoon die zwartwerkt wordt gepakt, wordt nog lager ingeschat, namelijk 51% van de ondervraagden denkt dat het UWV daarachter komt. Overigens heeft slechts 10% van de ondervraagden begrip voor mensen die naast hun uitkering 'zwart' werken.

De ervaren sanctiekans is gedaald van 83% in 2015 en 78% in 2018 naar 73% in 2020. De afname in de ervaren pakkans en de ervaren sanctiekans in 2020 is mogelijk gerelateerd aan de beperkingen van de handhavingsaanpak die het UWV tijdens de coronacrisis noodgedwongen heeft moeten doorvoeren. Daarop wordt verderop in deze brief nader ingegaan.

Onder de ondervraagden met een WW-uitkering zijn er die aangegeven hebben *wel eens* met de handhavingsmaatregelen van het UWV te maken te hebben gehad (met name bestaande uit een waarschuwing, maar ook een verlaging van de uitkering of een boete), omdat men zich niet aan de plichten heeft gehouden. In 2020 had 17% van de ondervraagden daarmee te maken gehad, in 2018 was dat een vergelijkbaar percentage (18%).

### **Klantenquête Wajong**

Ook uit de enquête onder ruim 1.200 gebruikers van de Wajong blijkt dat het aandeel personen dat rechten en plichten bij de uitkering duidelijk vindt, flink te zijn toegenomen, van 45% in 2018 naar 58% in 2020. Dit is dus nog wel een stuk lager dan bij de WW (88%). Over de hele linie is er onder Wajongers sprake van een positievere beoordeling van de dienstverlening vergeleken met de vorige meting. Ten aanzien van de ervaren druk vanuit het UWV blijkt een behoorlijke afname van 25% naar 15%. Dit lijkt erop te duiden dat de overgrote meerderheid van de respondenten de arbeids- en re-integratieplichten niet als (te) zwaar ervaren.

Het percentage dat denkt dat UWV het doorheeft als hij/zij de regels niet naleeft, de ervaren pakkans, is over de afgelopen jaren redelijk stabiel rond de 65%.<sup>30</sup> In 2020 is door de Inspectie voor het eerst ook aan Wajongers gevraagd naar de ervaren sanctiekans. 71% van de ondervraagden denkt dat UWV hen straft als zij de regels niet naleven. Dit is dus vergelijkbaar met de ervaren sanctiekans onder personen met een WW-uitkering (73%).

### **De impact van de coronacrisis op het stelsel van werk en inkomen**

De Inspectie heeft de impact van de coronacrisis op het stelsel van werk en inkomen onderzocht.<sup>31</sup> De hoofdboodschap van het onderzoek is dat de Inspectie een positief beeld heeft over het aanpassingsvermogen van UWV en gemeenten in deze crisis. De uitvoering van de noodmaatregelen is voortvarend opgepakt, de tijdigheid van uitkeringsverstrekking bleef op peil en in de reguliere dienstverlening is snel overgeschakeld naar uitbreiding van digitale ondersteuningsvormen.

<sup>29</sup> Jaarverslag Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019), p. 67; I&O Research (2021) Kennis der Verplichtingen tijdens de coronacrisis, p.7

<sup>30</sup> 2015: 67%, 2018: 63%, 2020: 67%.

<sup>31</sup> Inspectie SZW (2021) Impact coronacrisis op stelsel van Werk en Inkomen

Dit neemt niet weg dat de dienstverlening op belangrijke punten vanaf het begin van de crisis minder intensief kon zijn. Dit geldt met name op het terrein van re-integratie, maar ook op andere onderwerpen, zoals handhaving.

#### *Handhaving door gemeenten*

Leidinggevenden van gemeenten geven aan dat de handhaving op de arbeids- en re-integratieplichten (met name in het begin van de crisis) is afgenomen en dat de effecten voor langere tijd voelbaar zullen zijn. Klantmanagers onderschrijven dit. Ook zij constateren dat er een forse afname is geweest in de handhaving op arbeids- en re-integratieplichten. Van de klantmanagers geeft ongeveer de helft aan dat de mate waarin zij de arbeids- en re-integratieplichten van hun cliënten controleren sinds het begin van de crisis is afgenomen. Hierbij is overigens wel sprake van een groot verschil tussen grote en kleinere gemeenten: Van de klantmanagers van grote gemeenten schat 25% dat er minder gecontroleerd wordt, terwijl van de klantmanagers van kleine en middelgrote gemeenten zo'n 60% inschat dat er sprake is van een teruggang in controle.<sup>32</sup>

Ten aanzien van de handhaving van de inlichtingenplicht lijkt het erop de gevolgen van de crisis in grote lijnen vergelijkbaar zijn. Zo geeft ruim 85% van de leidinggevenden aan dat er op het peilmoment (medio 2020) veel minder (64%) dan wel enigszins minder (23%) huisbezoeken ter controle van deze plichten werden afgelegd. Ruim 60% van de leidinggevenden schat in dat de crisis per saldo heeft geleid tot minder effectieve handhaving van de inlichtingenplicht, 75% van hen denkt dat de handhaving van de arbeidsplichten te leiden heeft onder de crisis. Daarmee lijken leidinggevenden van gemeenten dus nog iets pessimistischer dan klantmanagers over de gevolgen van de crisis op de gemeentelijke handhaving. Door de te verwachten grotere instroom in de bijstand, de groeiende ondersteuningsvraag en de inzet van gespecialiseerd personeel bij de toetsing en verantwoording van Tozo-aanvragen kan de handhaving in de nabije toekomst verder onder druk komen te staan.<sup>33</sup>

#### *Handhaving door UWV*

In het tijdvlak dat de Inspectie onderzoek deed naar de gevolgen van de crisis zijn in overleg met SZW de handhavings- en controletaken van het UWV op de verplichtingen van WW'ers beperkt. Er werden minder maatregelen opgelegd als uitkeringsgerechtigden hun verplichtingen niet nakomen. Het is echter onduidelijk wat voor effect dit heeft op de toekomstige naleving van de regels.<sup>34</sup> Zoals blijkt uit de resultaten van de klantenquête onder WW'ers is de gepercipieerde pakkans en sanctiekans verder gedaald. Ook uit het onderzoek van I&O Research blijkt dat de coronacrisis op met name de gepercipieerde detectiekans invloed heeft: Bijna een kwart van de WW'ers acht deze kans tijdens de crisis lager. Ter vergelijking: Onder personen met een uitkering op basis van de Participatiewet is dit aandeel met 17% iets kleiner.<sup>35</sup>

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

**Datum**  
18 mei 2021

**Onze referentie**  
2021-0000078369

<sup>32</sup> Inspectie SZW (2021) Impact coronacrisis op stelsel van Werk en Inkomen, p. 23

<sup>33</sup> Inspectie SZW (2021) Impact coronacrisis op stelsel van Werk en Inkomen, p. 9 en 23

<sup>34</sup> Inspectie SZW (2021) Impact coronacrisis op stelsel van Werk en Inkomen, p. 46

<sup>35</sup> I&O Research (2021) Kennis der Verplichtingen tijdens de coronacrisis, p. 7

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

Hoogachtend,

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

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

**Datum**  
18 mei 2021

**Onze referentie**  
2021-0000078369