Nederlandse Arbeidsinspectie
*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

## Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie

# Jaarverslag 2023

# Voorwoord

**Focus. In dit ene woord komt alles samen als ik naar het afgelopen jaar kijk.**

**Op de eerste plaats is er de focus op de kern van ons werk: het verrichten van strafrechtelijk onderzoek naar criminele activiteiten op de beleidsterreinen van de ministeries van SZW en VWS, deels op bekende thema's als georganiseerde uitkerings- en subsidiefraude, schijnconstructies, Arbo en zorgfraude. Daarnaast hadden we in 2023 de focus op twee thema's waarop vol is geïnvesteerd: de aanpak van fraude met de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) en arbeidsuitbuiting.**

De NOW was gericht op een snelle afdoening van subsidieaanvragen en het bieden van noodzakelijke ondersteuning, waarbij een moreel beroep op ondernemers werd gedaan om daar geen misbruik van te maken. In de praktijk blijkt dit helaas toch te zijn gebeurd. Voor de aanpak van deze fraude is daarom sinds 1 januari 2023 een volledig nieuw (tijdelijk) team ingericht. Daarnaast is de capaciteit om arbeidsuitbuiting aan te pakken afgelopen jaar uitgebreid. Hiermee en met het centraliseren van arbeidsuitbuitingzaken is de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting geïntensiveerd en geprofessionaliseerd. Dit was nodig vanwege het aantal meldingen en signalen, en ook met het oog op de komende modernisering van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Dit nieuwe artikel gaat meer mogelijkheden bieden voor de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Die mogelijkheden gaan we optimaal benutten met de inzet van een nieuwe, specialistische afdeling.

Deze uitbreidingen betekenden een grote wervingsopgave voor onze dienst met 75 fte erbij. Ondanks de uitdagingen op de arbeidsmarkt zijn we er in geslaagd nagenoeg alle vacatures in te vullen met gekwalificeerde en gedreven mensen. Dat geldt eveneens voor de functie van Directeur Opsporing bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. Ik ben blij dat ik deze functie sinds begin 2024 mag vervullen, het bevalt me uitstekend. De focus op het werven, opleiden, inwerken en begeleiden van zoveel nieuwe collega's heeft veel gevraagd van onze organisatie. Het is een hele prestatie dat 'de winkel tijdens de verbouwing open bleef' en dat we ondanks de verbouwing alle afspraken uit het handhavingsarrangement ruim én tijdig zijn nagekomen. In het bijzonder licht ik graag het Team NOW uit dat in zijn eerste jaar al diverse onderzoeken bij het Functioneel Parket heeft ingeleverd.

Het mag duidelijk zijn dat die resultaten alleen behaald kunnen worden als ook de voorkant van het proces goed is georganiseerd. Ook daar lag in 2023 de focus. Van het verwerken van meldingen en signalen tot analyseren van trends en ontwikkelingen. En van het (heimelijk) inwinnen van informatie tot het ontwikkelen van intelligenceproducten. Allemaal aspecten die niet los van elkaar kunnen worden gezien en die er samen voor zorgen dat kwalitatief hoogwaardige onderzoeken kunnen worden uitgevoerd en ingeleverd. Afgelopen jaar zijn de eerste stappen gezet in het optimaliseren van deze processen. Dit zetten we in 2024 door.

Uiteraard hebben we niet alleen focus op onze eigen organisatie en processen. Die staan in verband met de maatschappelijke ontwikkelingen om ons heen. Zo staat bijvoorbeeld de effectiviteit van de strafrechtketen al langer onder druk. Daarom bekijken we in ieder onderzoek samen met het Functioneel Parket de mogelijkheden voor passende alternatieve interventies en afdoening. Hierbij is de samenwerking met onze collega's van de andere opsporingsdiensten onmisbaar, maar zeker ook die met andere organisaties zoals gemeenten, de Belastingdienst, de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Financial Intelligence Unit (FIU).

Een duidelijke focus hebben is belangrijk. Die focus behouden, ernaar blijven handelen en tegelijkertijd de ogen en oren openhouden voor maatschappelijke ontwikkelingen blijft voor de Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie in 2024 onze opdracht.

Ik wens u veel plezier met het lezen van dit jaarverslag.

**Mirjam Mol**
Directeur Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie

# 1. Inleiding

**Voor u ligt het jaarverslag 2023 van de Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna Opsporingsdienst). De Opsporingsdienst voert als Bijzondere Opsporingsdienst (BOD) onder het gezag van het Functioneel Parket (FP)[1] van het Openbaar Ministerie strafrechtelijke onderzoeken uit. Het gaat om strafrechtelijke onderzoeken op verschillende beleidsterreinen van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), zoals arbeidsuitbuiting, fraude in de sociale zekerheid, fraude met subsidies, illegale tewerkstelling en zorgfraude.**

Artikel 11 van de Wet op de Bijzondere Opsporingsdiensten schrijft voor dat de bijzondere opsporingsdiensten namens de betrokken minister en het College van procureurs-generaal een handhavingsarrangement opstellen, waarin de wederzijdse afspraken over de inzet van strafrecht en de afhandeling van opsporingsonderzoeken worden vastgesteld. Over de uitvoering van de afspraken uit het handhavingsarrangement wordt gerapporteerd met dit verslag.

In het handhavingsarrangement 2023 zijn afspraken opgenomen tussen de Opsporingsdienst en het FP.[2] Deze afspraken omvatten zowel opsporingsactiviteiten van de Opsporingsdienst, als activiteiten van de Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) van de Nederlandse Arbeidsinspectie die bevoegd zijn om bepaalde strafbare feiten op te sporen. Zij zijn werkzaam voor één van de toezichtprogramma's van de Arbeidsinspectie[3]; ze houden toezicht en handhaven op de arbeidswetten. Ook de strafrechtelijke prestaties van de BOA's van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) zijn, als uitvoeringsorgaan van/namens SZW, opgenomen in het handhavingsarrangement 2023.[4]

De afspraken voor 2023 zijn geformuleerd in aantallen onderzoeken c.q. processen-verbaal en enkele thema's die bijzondere aandacht krijgen.

1 Het Functioneel Parket is een specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het Openbaar Ministerie, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit.
2 De jaarschijf 2023 is ondertekend door de Nederlandse Arbeidsinspectie, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Openbaar Ministerie (OM).
3 De activiteiten en resultaten van Toezicht zijn in het jaarverslag 2024 van de Nederlandse Arbeidsinspectie opgenomen.
4 De resultaten van het UWV en SVB zijn niet in deze jaarrapportage opgenomen. Deze kunt u in de jaarverslagen van de desbetreffende organisaties lezen.

# 2. Leeswijzer

**Dit jaarverslag volgt het gehele proces van een strafrechtelijk onderzoek bij de Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie.**

Van het binnenkomen van het signaal en de voorbereiding van het onderzoek (bij de afdeling Opsporingsinformatie) tot het uitvoeren van het tactische opsporingsonderzoek (bij de Afdelingen Recherche Werk & Inkomen, Recherche Arbeidsuitbuiting, en Recherche Zorgfraude) en de uiteindelijke afdoening daarvan (door het FP).

Aan de hand van dit proces wordt ingegaan op de afspraken in het handhavingsarrangement 2023 en de verwezenlijking daarvan. Verder wordt nog ingegaan op enkele relevante ontwikkelingen in ons vakgebied. Daardoor heeft dit jaarverslag de volgende indeling:


1 Inleiding 3

2 Leeswijzer 4

3 Opsporingsinformatie: het kloppend hart van de organisatie 5

4 Arbeidsuitbuiting 8

5 Werk & Inkomen 11

6 Zorgfraude 13

7 Aanpak criminele geldstromen 16

8 Andere resultaten en ontwikkelingen 18

9 Afdoening Functioneel Parket 21

# 3. Opsporingsinformatie: het kloppend hart van de organisatie

## *Algemeen*

**Voor het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken zijn bruikbare signalen en meldingen essentieel. Deze komen op verschillende manieren bij de Opsporingsdienst binnen. Zo halen we actief meldingen op bij de verschillende toezichtprogramma's van de Nederlandse Arbeidsinspectie en bij externe partners zoals de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten, via de *Financial Intelligence Unit* (FIU), en via organisaties of burgers.**

Het informatieaanbod wordt daarbij ook steeds groter. Denk bijvoorbeeld aan specifieke politie-informatie en bank- of vluchtgegevens. Het vergaren, samenbrengen en duiden van informatie is een specialistisch en vaak tijdrovend proces, en vormt feitelijk de basis van het werk van de Opsporingsdienst. Hiervoor staan we continu in contact met onze ketenpartners en blijven we op de hoogte van de nieuwste ontwikkelingen over informatievergaring. De Opsporingsdienst ontvangt en verwerkt deze informatie en legt deze vast. Op basis hiervan beoordelen we de signalen en meldingen en worden deze, in de vorm van een weegdocument, aangebracht bij de Stuur- en Weegploeg (SWP). In deze SWP zijn het Functioneel Parket en de Opsporingsdienst vertegenwoordigd en wordt bepaald of er voldoende gronden zijn om een strafrechtelijk onderzoek te starten en of het strafrecht wel het aangewezen middel is.

Met het inwinnen, veredelen en analyseren van informatie wordt proactief overzicht en inzicht gegeven over bestaande en nieuwe fenomenen. De uitkomsten worden gebruikt om richting te geven en keuzes te maken in het opsporingsproces voor de verschillende opsporingsteams.

**Prestaties**

In 2023 lag vanuit de Afdeling Opsporingsinformatie de focus op:

a. de samenwerking met de FIU,
b. de Aziatische horecaregeling,
c. misstanden rondom het Register Niet-ingezetenen (RNI).

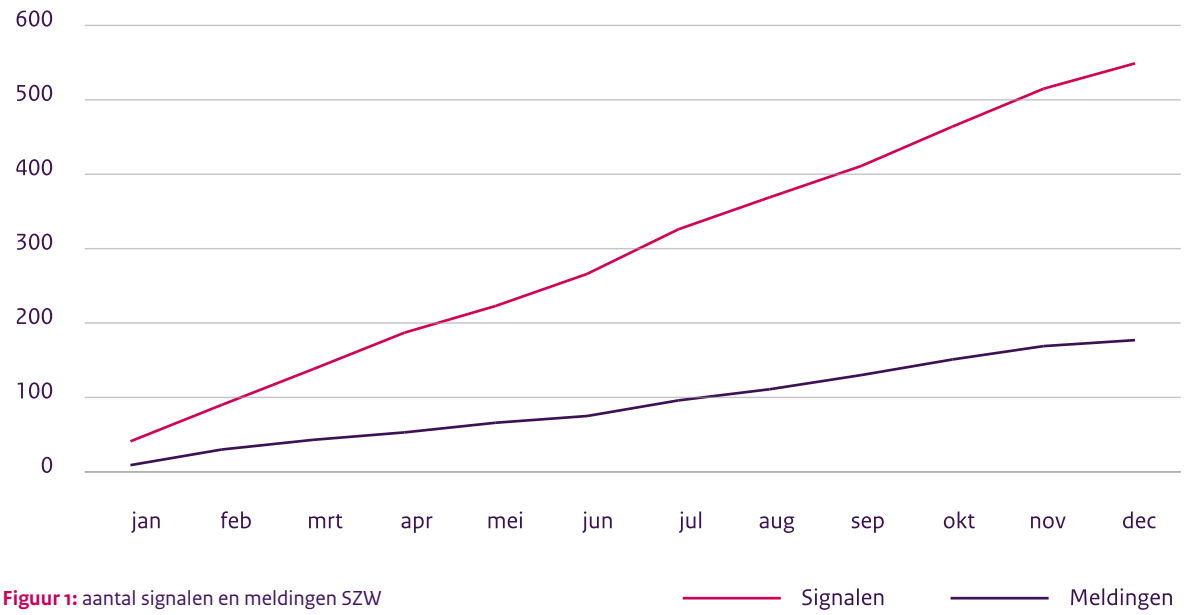
**a. Financial Intelligence Unit (FIU)**

Vanuit het project 'Witwassen in relatie tot Arbeidsuitbuiting' heeft de Opsporingsdienst kennis gedeeld over aanwijzingen in bankgegevens van met arbeidsuitbuiting verkregen verdiensten en andere misstanden. De banken hebben hiermee hun reguliere proces van klant- en transactiemonitoring kunnen verbeteren. In 2023 zijn er 21 dossiers door de FIU aan de Opsporingsdienst verstrekt, waarvan vijf in het kader van de FEC-samenwerking.[5] In 2024 zetten we de samenwerking met de FIU voort en wordt de relatie met de grootbanken verder geïntensiveerd. Dat betreft niet alleen het delen van informatie over inzichten in criminele werkwijzen op het gebied van arbeidsuitbuiting, maar ook op het gebied van mensensmokkel, fraude en criminele arbeidsomstandigheden. Dit helpt banken om gerichter signalen op te vangen van de hiervoor genoemde delicten die aan de basis van witwassen kunnen liggen.

5 Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken.

**b. Regeling Aziatische Horeca**
Misstanden bij de Regeling Aziatische Horeca hebben al meerdere jaren de aandacht van de Nederlandse Arbeidsinspectie. In 2020/2021 werd een toename geconstateerd van mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting die een verblijfsstatus hadden op grond van de Regeling Aziatische Horeca. Hoewel de regeling per 1 januari 2022 is beëindigd, heeft de Arbeidsinspectie de aandacht behouden voor deze sector. Er zijn verschillende onderzoeken verricht. Eén daarvan ging in op de vraag of er sprake was van facilitators die op criminele wijze behulpzaam waren bij het misbruiken van de regeling. Er zijn meerdere getuigenverhoren afgenomen van personen die in Nederland verblijf hadden onder de regeling. Hieruit kwamen signalen naar voren die erop duidden dat de regeling werd misbruikt door werkgevers en in sommige gevallen ook verdenkingen van mensensmokkel. Gelet op de voortdurende problematiek heeft de Arbeidsinspectie het toezicht met controles geïntensiveerd op bedrijven die medewerkers in dienst hadden op grond van de regeling.

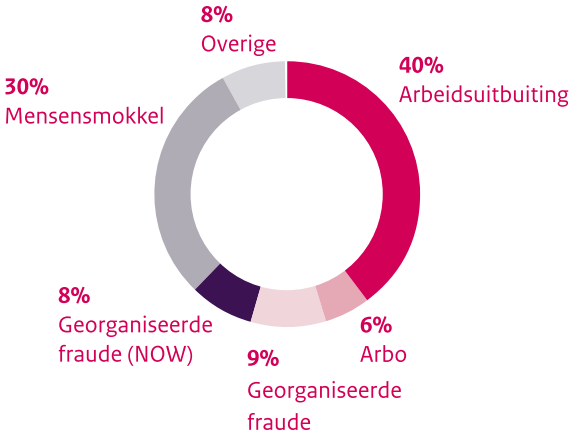
**c. Register Niet-ingezetene (RNI)**
De Opsporingsdienst heeft in zijn strafrechtelijke onderzoeken in 2023 extra aandacht besteed aan RNI-inschrijvingen omdat deze kunnen leiden tot misbruik van het Burgerservicenummer (BSN). Daarnaast zijn knelpunten over de RNI-inschrijvingen geconstateerd die de handhaving van overheidsbeleid bemoeilijken.




**Figuur 1:** aantal signalen en meldingen SZW

In 2023 zijn totaal 549 signalen ontvangen op de terreinen van Werk & Inkomen en Arbeidsuitbuiting. Na selectie en weging hebben deze signalen geleid tot 176 meldingen waar verkennend onderzoek heeft plaatsgevonden. De meldingen zijn voornamelijk afkomstig van de toezichtprogramma's bij de Nederlandse Arbeidsinspectie en van de politie. Uit deze meldingen zijn 94 onderzoeken voortgekomen en is 142 keer informatie gedeeld met externe partners, zoals Belastingdienst, gemeenten, FIOD, Koninklijke Marechaussee en politie. De verstrekkingen betreffen informatie op het domein van de externe partners.

De afdeling Recherche Zorgfraude voorziet zelf in het inwinnen, veredelen en analyseren van opsporingsinformatie (zie verderop in deze paragraaf).

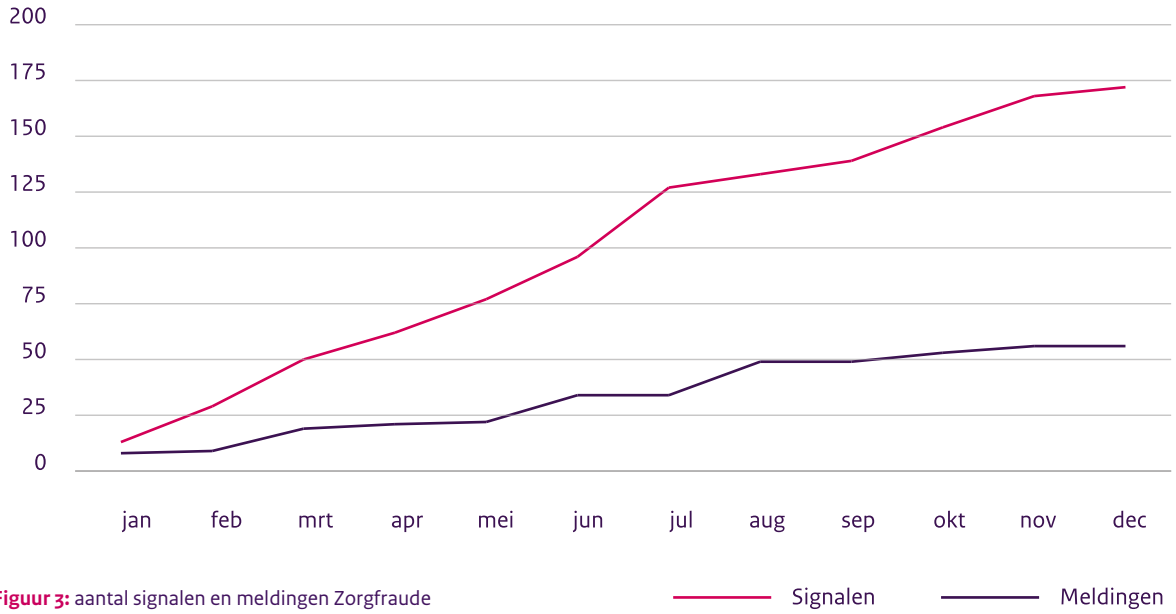



**Figuur 2:** percentage meldingen verdeeld over thema's

**Zorgfraude**
De afdeling Recherche Zorgfraude behandelt zelf opsporingsinformatie over zorgfraude. De afdeling heeft contact met partners in de aanpak van zorgfraude, ontvangt signalen en meldingen over zorgfraude en verrijkt deze zodat in de stuur- en weegploeg besloten kan worden over de opvolging ervan. Ook werken zij doorlopend aan een actuele informatiepositie over zorgfraude.

In 2023 is er een database opgezet voor analyses naar verbanden tussen entiteiten uit verschillende strafrechtelijke onderzoeken naar zorgfraude. Hierdoor creëren we zicht op notoire overtreders en de relaties tussen deze entiteiten. Dit inzicht is nodig om het effect van onze inzet te vergroten. In 2023 hebben we het proces van instroom, doorstroom, verwerking en analyse van signalen verbeterd. Daarnaast is de output van verstrekkingen van informatie en onderzoeksvoorstellen vergroot door de afdeling. Ook heeft de afdeling veel geïnvesteerd in het netwerk van haar ketenpartners.

"De afdeling Recherche Zorgfraude werkt doorlopend aan een actuele informatiepositie over zorgfraude."




**Figuur 3:** aantal signalen en meldingen Zorgfraude

# 4. Arbeidsuitbuiting

## *Algemeen*

**Arbeidsuitbuiting is meer dan slecht werkgeverschap; het is een vorm van mensenhandel. Het gaat om een combinatie van ernstige, vaak onmenselijke situaties op de werkvloer, waarbij vaak sprake is van dwang, geweld, lange werkdagen en onderbetaling. Hierdoor wordt inbreuk gemaakt op de persoonlijke vrijheid.**

"In de wet wordt arbeidsuitbuiting beschreven als een vorm van mensenhandel."

Arbeidsuitbuiting is strafbaar volgens artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Arbeidsuitbuiting kan in verschillende sectoren voorkomen en is vaak gericht op kwetsbare groepen, zoals arbeidsmigranten, ongedocumenteerde migranten en mensen met een lichte verstandelijke beperking. De Nederlandse Arbeidsinspectie is verantwoordelijk voor het opsporen en aanpakken van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. De Opsporingsdienst houdt zich bezig met de strafrechtelijke aanpak hiervan.

Niet in alle gevallen is er sprake van (aantoonbare) dwang of misbruik van de kwetsbaarheid van de werkende. Dergelijke situaties vallen onder de term 'ernstige benadeling'. Dan gaat het om ten minste één of meer ernstige overtredingen van de arbeidswetten en ook om een aantal dwangindicaties, zoals slapen op de werkplek, (dreiging met) geweld of reisdocumenten achterhouden. Het is een situatie waarbij er net geen sprake is van arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel, maar een werkgever wel onterecht financieel voordeel behaalt door ernstige onderbetaling, te lange werkdagen en slechte arbeidsomstandigheden met vaak slechte huisvesting.

Voor de huisvesting houdt de werkgever huur in of berekent hij extra kosten en soms boetes. Ernstige benadeling wordt in het toezicht aangepakt met een integrale aanpak: een combinatie van bestuursrecht en strafrecht wanneer het aan arbeidsuitbuiting gerelateerde strafbare feiten betreft (mensensmokkel, oplichting en inname reisdocumenten).

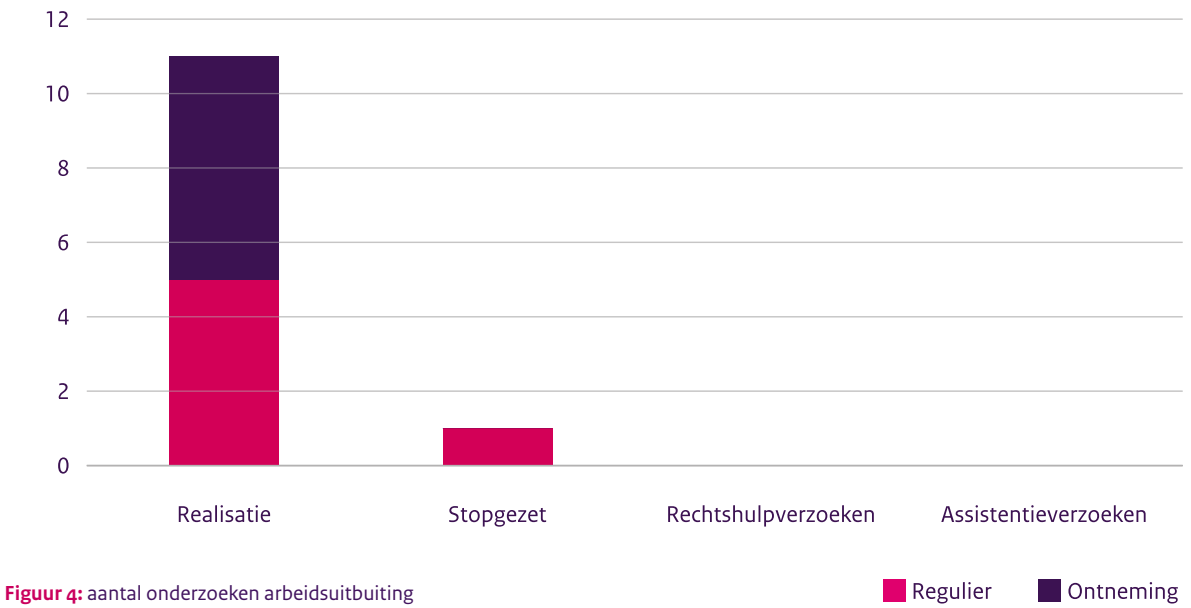
In 2023 is de capaciteit om arbeidsuitbuiting te bestrijden uitgebreid. Hiermee is de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting geïntensiveerd en geprofessionaliseerd. Dit was nodig vanwege het aantal signalen en meldingen, en de komende aanpassing van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. In 2023 hebben we 11 onderzoeken naar arbeidsuitbuiting ingezonden naar het FP. Dit zijn complexe onderzoeken. Naast deze grotere onderzoeken is er ook veel tijd geïnvesteerd in de afhandeling van nieuwe meldingen van arbeidsuitbuiting, onder meer door het uitvoeren van intakes, opnemen van aangiftes en verder brengen van nieuwe zaken. Het komt voor dat een onderzoek start op een verdenking van arbeidsuitbuiting, maar uiteindelijk ingezonden wordt op mensensmokkel. In dat geval is er onvoldoende bewijs gevonden voor arbeidsuitbuiting, maar wel voor mensensmokkel.

**Voorbeeld onderzoek arbeidsuitbuiting**
Na grondig onderzoek is op 27 juni 2023 in Kamerik een vrouw aangehouden op verdenking van arbeidsuitbuiting. Ze wordt ervan verdacht een vrouw te hebben uitgebuit van november 2008 tot medio 2023. Het slachtoffer heeft vermoedelijk jarenlang verplicht werkzaamheden op het bedrijf van de vrouw moeten verrichten zonder daarvoor betaald te worden. Er was sprake van lange werkdagen en inperkingen van de persoonlijke vrijheid. De vrouw werd bovendien door de verdachte onder erbarmelijke omstandigheden gehuisvest in een stacaravan op het terrein van het bedrijf van de verdachte. De stacaravan waarin het slachtoffer verbleef was bovendien niet brandveilig, waarop de burgemeester de stacaravan per direct liet sluiten. De woning van de verdachte en 2 andere panden op het terrein in Kamerik zijn doorzocht. Daarbij zijn onder meer administratie, telefoons en laptops in beslag genomen. Ook is beslag gelegd op een aanzienlijk geldbedrag. Na nog een aantal maanden onderzoek werd eind 2023 het dossier overgedragen aan het Openbaar Ministerie.

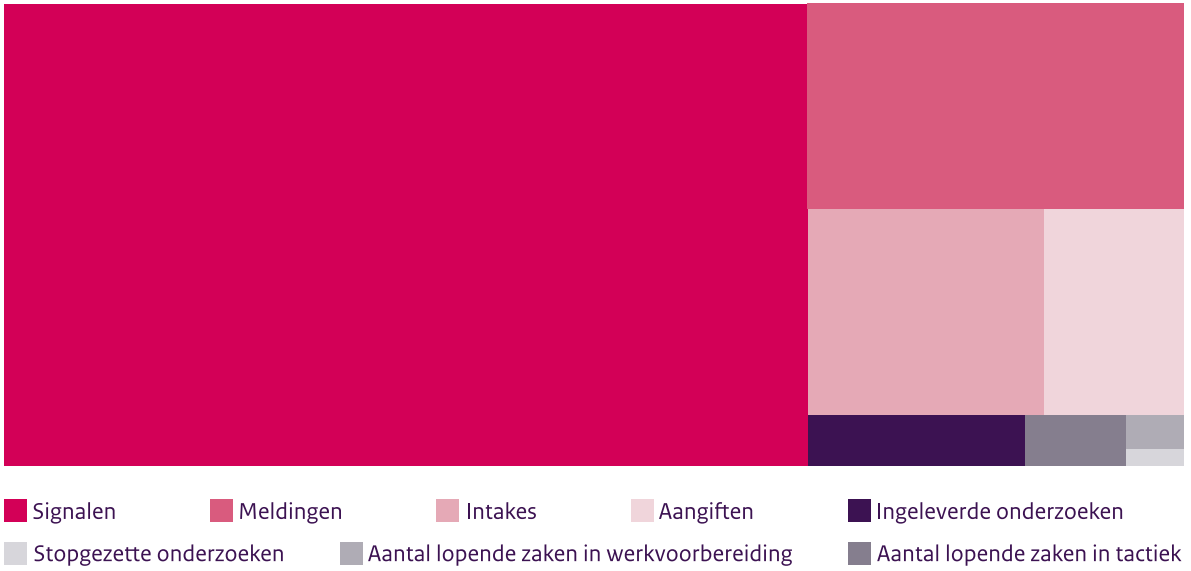
“Het slachtoffer heeft vermoedelijk jarenlang verplicht werkzaamheden op het bedrijf van de vrouw moeten verrichten zonder daarvoor betaald te worden.”

**Uitvoering van afspraken**
In het handhavingsarrangement 2023 zijn de doelstellingen voor de Opsporingsdienst vastgelegd. Deze doelstellingen zijn geformuleerd in aantallen onderzoeken c.q. processen-verbaal (PV's). Omdat de nieuwe afdeling Recherche Arbeidsuitbuiting is gestart op 1 januari 2023 en het handhavingsarrangement al eerder tot stand is gekomen, zijn er geen specifieke afspraken voor deze afdeling opgenomen in het handhavingsarrangement 2023.
Deze zijn in 2023 nog verdisconteerd in de afspraken voor het domein SZW. Figuur 4 toont het aantal onderzoeken over arbeidsuitbuiting. Dat zijn er 11, waarvan 6 ontnemingsdossiers. In een ontnemingsdossier wordt aangegeven wat de geschatte verdiensten zijn van de verdachte aan een strafbaar feit. Er is één onderzoek in de tactische fase afgebroken.

Figuur 5 toont het aantal gerealiseerde activiteiten over de aanpak van (mogelijke) arbeidsuitbuiting in 2023. Er zijn 364 signalen binnengekomen waarin een aanwijzing van arbeidsuitbuiting zou kunnen zitten. Deze signalen hebben geleid tot 76 meldingen waarin na een eerste verrijkingsslag de aanwijzing in stand bleef. Vervolgens is in 60 meldingen een potentieel slachtoffer geïdentificeerd. Er zijn in totaal 47 intakes gevoerd met potentiële slachtoffers en daarna 28 aangiften opgenomen. In 2023 zijn 11 onderzoeken op het thema arbeidsuitbuiting afgerond, waren 2 onderzoeken in werkvoorbereiding en nog 5 lopende zaken in tactiek.




**Figuur 4:** aantal onderzoeken arbeidsuitbuiting




**Figuur 5:** aantallen werkzaamheden arbeidsuitbuiting

# 5. Werk & Inkomen

## *Algemeen*

**Binnen het domein Werk & Inkomen verricht de Opsporingsdienst strafrechtelijke onderzoeken naar onder andere arbeidsmarktfraude, (georganiseerde) uitkeringsfraude, subsidiefraude, slechte arbeids-omstandigheden en fraude met re-integratiegelden. Voor een gerichte en effectieve aanpak van misstanden is samenwerking tussen toezicht en opsporing cruciaal. Daarom werken we nauw samen met de verschillende toezichtprogramma's binnen de Nederlandse Arbeidsinspectie op onderwerpen zoals asbest, markttoezicht & certificering, en *major hazard control* (bedrijven die in Nederland werken met risicovolle stoffen).**

Een goed voorbeeld van samenwerking tussen de directie Toezicht en de directie Opsporing is de intensivering op het gebied van arbeidsomstandigheden. Deze samenwerking zorgt ervoor dat bij Toezicht het bewustzijn toeneemt over de mogelijkheden binnen het strafrecht, zodat strafrecht ook een effectief onderdeel wordt van de interventietoolbox en de handhavingsstrategie. Daarnaast zorgen we er met duidelijke(re) procedures voor dat zowel de kwantiteit als kwaliteit van meldingen over mogelijke misstanden toenemen en sneller door de Opsporingsdienst opgepakt kunnen worden. Tegelijkertijd investeren we in de kennis en kunde van onze medewerkers om de onderzoeken op dit terrein goed te kunnen uitvoeren.

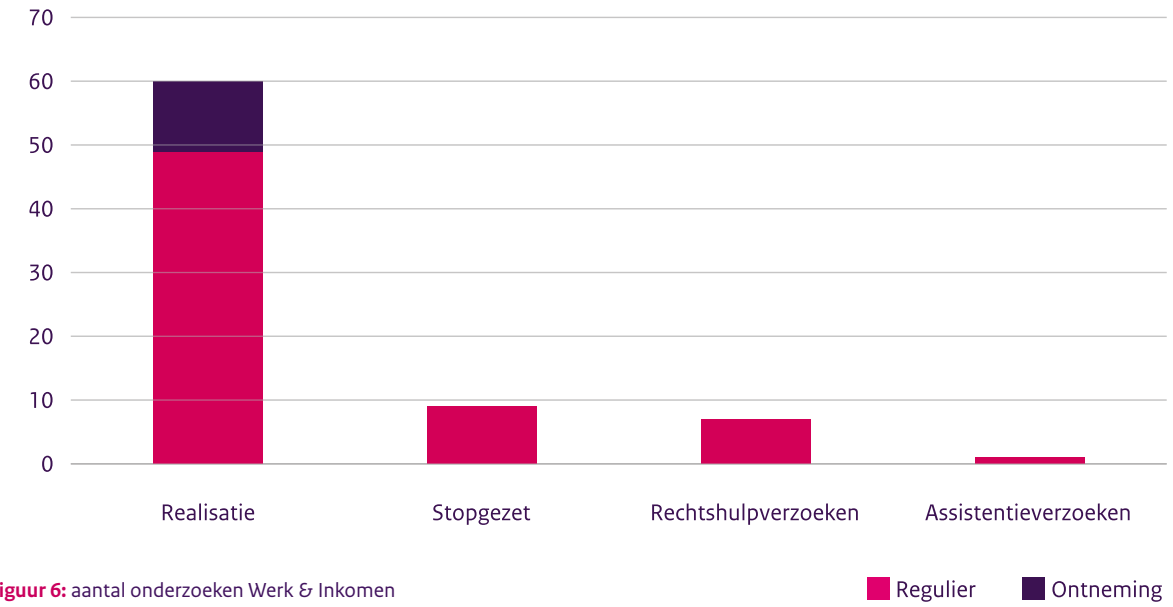
**NOW-fraude**

Tijdens de coronacrisis konden werkgevers een beroep doen op de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW), zodat salarissen betaald konden worden en medewerkers in dienst worden gehouden. De NOW was gericht op een snelle afdoening en het bieden van noodzakelijke ondersteuning, waarbij een moreel beroep op ondernemers werd gedaan om er geen misbruik van te maken. In de praktijk bleek dit toch te zijn gebeurd. De regeling is per 1 april 2022 gestopt, maar de afwikkeling ervan loopt nog door. Hoewel de aantallen afnemen, ontvangt de Opsporingsdienst nog altijd meldingen van ernstige vormen van NOW-fraude. Aan de aanpak van fraude met steunmaatregelen is in 2023 voor de komende jaren dan ook onverminderd prioriteit gegeven. Voor de aanpak van NOW-fraude heeft het kabinet tijdelijke extra gelden vrijgemaakt. Hiermee is een gespecialiseerd NOW-team opgericht dat in 2023 van start is gegaan. Dit team is gefinancierd tot en met 2025, met een afbouw in de eerste helft van 2026. Ondanks dat het Team NOW in 2023 in opbouw was, heeft het in zijn eerste bestaansjaar meteen 2 onderzoeken bij het Functioneel Parket ingeleverd.

**Voorbeeld NOW-fraude**

Een fabrikant van vliegende auto's wordt verdacht van miljoenenfraude met NOW-steun. De Arbeidsinspectie kwam het bedrijf op het spoor doordat de FIU een verdachte transactie meldde. Het bedrijf heeft € 5.000.000,- aan NOW-steun geïncasseerd, maar als startup had het nog geen omzet. Omzetdaling is echter een vereiste voor recht op NOW. Twee accountancykantoren waren door de fabrikant gevraagd om advies uit te brengen over de NOW-aanvraag. Beide kantoren hebben los van elkaar negatief geadviseerd vanwege het ontbreken van omzet. Vervolgens heeft één van de accountants aangifte gedaan van onterechte subsidieverstrekking voor een valse correctie van de omzet over 2020 met afgenomen instructielessen in 2019. Uit onderzoek is gebleken dat het nooit de bedoeling is geweest om die instructielessen te factureren. De fabrikant besloot echter wel voor het merendeel van de NOW-periodes een aanvraag voor subsidie in te dienen en zodoende met een gefingeerde omzet miljoenen aan NOW-geld op te strijken. Door de fabrikant is een zekerheidsstelling afgegeven aan het OM voor een bedrag van ruim 6 miljoen op de aandelen van de NV. Het OM is inmiddels bezig met de voorbereidingen voor het proces.

**Resultaten**
Voor 2023 is afgesproken dat voor het domein SZW (totaal van de afdelingen Recherche Werk & Inkomen en Recherche Arbeidsuitbuiting) minimaal 45 onderzoeken ingeleverd zouden worden. Figuur 6 laat het aantal afgeronde onderzoeken (processen-verbaal) van het domein Werk & Inkomen zien. Dat zijn er 49, waarvan 11 ontnemingsdossiers. Daarnaast zijn 7 rechtshulpverzoeken uitgevoerd en 1 assistentie-verzoek aan de BOA's die onder Toezicht vallen. Er zijn 9 onderzoeken in de tactische fase afgebroken. De redenen daarvoor zijn uiteenlopend, maar meestal wordt een tactisch onderzoek afgebroken als de bewijsbaarheid niet toereikend is. De prestatieafspraken zijn dus ruimschoots gehaald. In paragraaf 4 wordt verwezen naar de resultaten van de afdeling Recherche Arbeidsuitbuiting (die binnen de afgesproken doelstelling SZW van 45 onderzoeken valt).



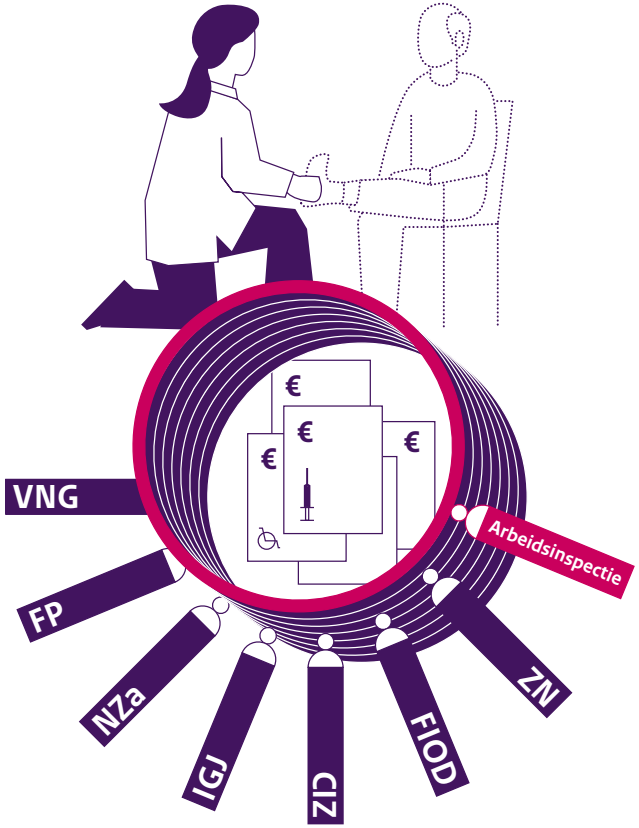

**Figuur 6:** aantal onderzoeken Werk & Inkomen

"De NOW was gericht op een snelle afdoening en het bieden van noodzakelijke ondersteuning, waarbij een moreel beroep op ondernemers werd gedaan om er geen misbruik van te maken. In de praktijk bleek dit toch te zijn gebeurd."

# 6. Zorgfraude

## *Algemeen*

**In opdracht van het ministerie van VWS voert de Opsporingsdienst strafrechtelijke onderzoeken uit naar fraude met zorggelden. De focus ligt daarbij op alle financieringsvormen binnen het zorgdomein. Denk daarbij aan fraude met persoonsgebonden budgetten (pgb's) en zorg in natura. De Opsporingsdienst doet onderzoek naar misbruik van zorggeld, declaratiefraude, subsidiefraude en andere (nieuwe) vormen van fraude in de zorgsector.**




Bij de bepaling van prioriteiten en in de operationele aanpak werken we samen met onze ketenpartners: het FP, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), de Belastingdienst/FIOD, Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Samen vormen deze partijen de Taskforce Integriteit Zorgsector (TIZ) die zorgt voor het verbeteren van de preventie, het detecteren en terugdringen van zorgfraude. De afgelopen jaren ontving de Opsporingsdienst veel signalen en meldingen over onterecht en onnodig hoge indicatiestellingen door wijkverpleegkundigen. In de aanpak van fraude in de wijkverpleging werd samengewerkt met ketenpartners als de IGJ en NZa. De Arbeidsinspectie heeft in 2023 zes onderzoeken in deze sector afgerond. Opgemerkt wordt dat het strafrechtelijk onderzoeken van mogelijk valse indicaties complex is. De ontwikkelingen rondom het verschoningsrecht als genoemd in hoofdstuk 8 zijn daar mede debet aan. In de signaleringsparagraaf effectenbrief Taskfoce Integriteit Zorgsector is de problematiek met de indicastellingen opnieuw aan de orde gesteld.[6]

Geconstateerd kon worden dat de risico's op fraude in de sector wijkverpleging onverkort aanwezig zijn gebleven. Daarom is in 2023 een handhavingsstrategie voor deze sector ontwikkeld en de aanpak van zorgfraude op dit thema als prioriteit gesteld. Hierbij spelen de verdachte transacties die we van de FIU ontvangen een bijzonder grote rol; zij vormen vaak de aanleiding van ons onderzoek. Waar nodig wordt ingezet op actuele thema's, zoals bij fraudesignalen over de subsidies 'Coronabanen in de zorg', 'Bonus zorgprofessionals COVID-19' en diplomafraude.

6 Gezamenlijke stappen in aanpak niet-integere zorgverlening | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

**Voorbeeld Zorgfraude**
De Opsporingsdienst heeft succes behaald met een vernieuwende aanpak van zorgfraude via witwassen zonder gronddelict. Het onderzoek had betrekking op een echtpaar dat aan het roer stond van een thuiszorgorganisatie. Zij onttrokken ruim € 700.000,- aan zorggelden uit het bedrijf en kochten hiervan meerdere panden. Via een nieuwe aanpak is onderzoek gedaan. Beide verdachten zijn veroordeeld tot 20 maanden celstraf waarvan 5 maanden voorwaardelijk. Ook werden de aangekochte panden verbeurd verklaard.

Analyse van de openbare jaarrekeningen liet zien dat maar 40 procent van de omzet besteed werd aan personeelskosten. Normaal gesproken ligt dat bij thuiszorginstellingen op minimaal 70 procent. Eén belangrijke doelstelling in onderzoeken is het afpakken van vermogen. Om dit vermogen veilig te stellen, is in dit onderzoek gestart met doorzoekingen. Daarbij is direct beslag gelegd op de vijf woningen van de verdachten. Na deze doorzoekingen hebben rechercheurs de administratie gecontroleerd. De rechercheurs hebben het anders aangepakt dan normaal. Ze zijn in deze zaak niet op zoek gegaan naar een gronddelict, bijvoorbeeld valsheid in geschrifte of oplichting. Ook is niet onderzocht of de uren zorg die op specifieke facturen stonden daadwerkelijk geleverd zijn. In plaats daarvan is een zogenoemde capaciteitsberekening gemaakt om te onderzoeken of álle gedeclareerde zorg geleverd kon zijn. Die berekening liet zien dat er in 2018 en 2019 voor 81.767 uur aan zorg gedeclareerd was terwijl de organisatie maar 47.972 uur kon verantwoorden met het aanwezige personeelsbestand. Er waren dus 33.795 uren gedeclareerd die niet te verklaren waren. Dit aantal uren staat gelijk aan € 1.677.818,- onverklaarbare omzet.

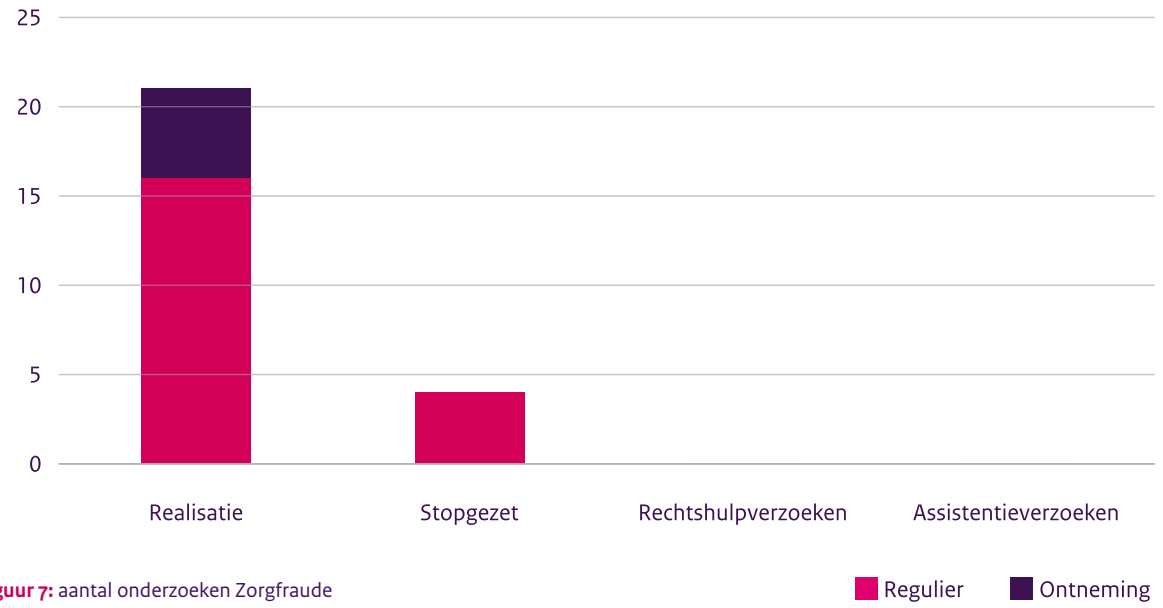
Op basis van de berekening hebben de rechercheurs vervolgens een witwasdossier zonder gronddelict geschreven. In februari 2024 kwam de zaak voor de rechter. De rechtbank stelde dat witwassen zonder gronddelict ten laste gelegd kan worden, ook als er zicht is op een gronddelict zoals oplichting. Als er een vermoeden van witwassen is, dan is het aan verdachten om een verklaring te geven hoe zij aan die gelden kwamen. Uit onderschepte communicatie bleek dat de verdachten spraken over het ophogen van de omzet van het bedrijf zonder op te vallen bij de zorgverzekeraars en ‘uren op te stapelen’ bij een al overleden cliënt. De rechtbank oordeelde dan ook dat de aangeleverde facturen volstrekt ongeloofwaardig waren. Verder concludeerde de rechtbank dat het rapport van de accountant onvoldoende tegenwicht bood aan het gedegen onderzoek door de Recherche Zorgfraude. Een criminele herkomst van de gelden kon als enige aanvaardbare verklaring gelden, aldus de rechtbank.

“De rechtbank stelde dat witwassen zonder gronddelict ten laste gelegd kan worden, ook als er zicht is op een gronddelict zoals oplichting.”

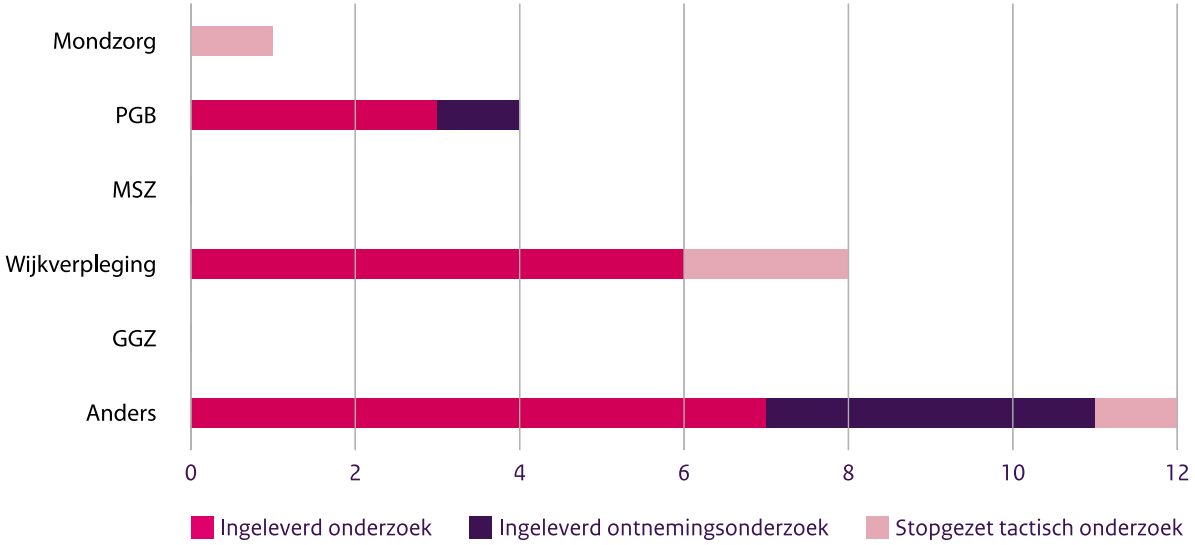
**Resultaten**
De afdeling Recherche Zorgfraude heeft in 2023 21 onderzoeken (PV's) aangeleverd bij het FP, waarvan 5 ontnemingsdossiers. Gedurende de tactische fase zijn 4 onderzoeken stopgezet. Er zijn bij de afdeling Recherche Zorgfraude geen rechtshulpverzoeken binnen gekomen.

Het merendeel van de signalen over zorgfraude betreft mogelijke fraude in de wijkverpleging en/of met pgb's. Naast de onderwerpen pgb en wijkverpleging heeft de afdeling Recherche Zorgfraude bijvoorbeeld onderzoek uitgevoerd naar declaratiefraude bij een benadeelde zorgverzekeraar. Deze onderzoeken zijn onder het thema 'Anders' weergegeven. Binnen een onderzoek kan sprake zijn van met pgb gefinancierde zorg in de sector wijkverpleging. Als sprake is van overlap met deze prioriteiten wordt de sector wijkverpleging toegekend.

"De focus ligt op alle financierings-vormen binnen het zorgdomein. Denk daarbij aan fraude met persoonsgebonden budgetten (pgb's) en zorg in natura."




**Figuur 7:** aantal onderzoeken Zorgfraude




**Figuur 8:** resultaten Zorgfraude per thema

# 7. Aanpak criminele geldstromen

**In alle onderzoeken van de Opsporingsdienst is aandacht voor de criminele geldstromen. Allereerst wordt gekeken naar het wederrechtelijk verkregen voordeel in onderzoeken. Daarnaast wordt maximaal ingezet op het leggen van conservatoir beslag. Andere mogelijkheden om criminele geldstromen te frustreren worden eveneens benut. Denk daarbij aan het stopzetten van (onterechte) subsidies of uitkeringen.**

Over conservatoir beslag is in 2023 een doelstelling voor de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie afgesproken van 12 miljoen euro. Er is een algemene beslagdoelstelling op geld en goederen voor alle bijzondere opsporingsdiensten; die is verdeeld naar rato van het aantal fte's bij al deze diensten. De Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie heeft in 2023 voor een bedrag van 20,3 miljoen euro beslag gelegd. Daarmee is de doelstelling voor 2023 ruimschoots behaald. Er is al enkele jaren een stijgende lijn te zien in de realisatie van beslaglegging.

Ondanks kwantitatieve doelstellingen is beslaglegging geen opzichzelfstaand doel. Het is een middel om criminele geldstromen te verstoren. Een van de middelen is rechtsherstel van wederrechtelijk verkregen voordeel. Hoeveel wederrechtelijk verkregen voordeel is behaald wordt (afhankelijk van de aanwezige informatie) berekend op basis van een transactie- of een periodeberekening. Zulke berekeningen zijn in de praktijk vaak lastig, veelal omdat informatie onvolledig is. Het is niet ongebruikelijk dat administraties ontbreken of dat juist administratieve bescheiden bewust zijn vervalst. Dat, in combinatie met het zwijgrecht van een verdachte, maakt dat soms op ongebruikelijke manieren het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt berekend en onderbouwd. Alternatieve berekeningsmethodes worden onderzocht, uitgevoerd en dienen als basis voor ontnemingsrapportages.

"Beslaglegging is geen opzichzelf-staand doel. Het is een middel om criminele geldstromen te verstoren."

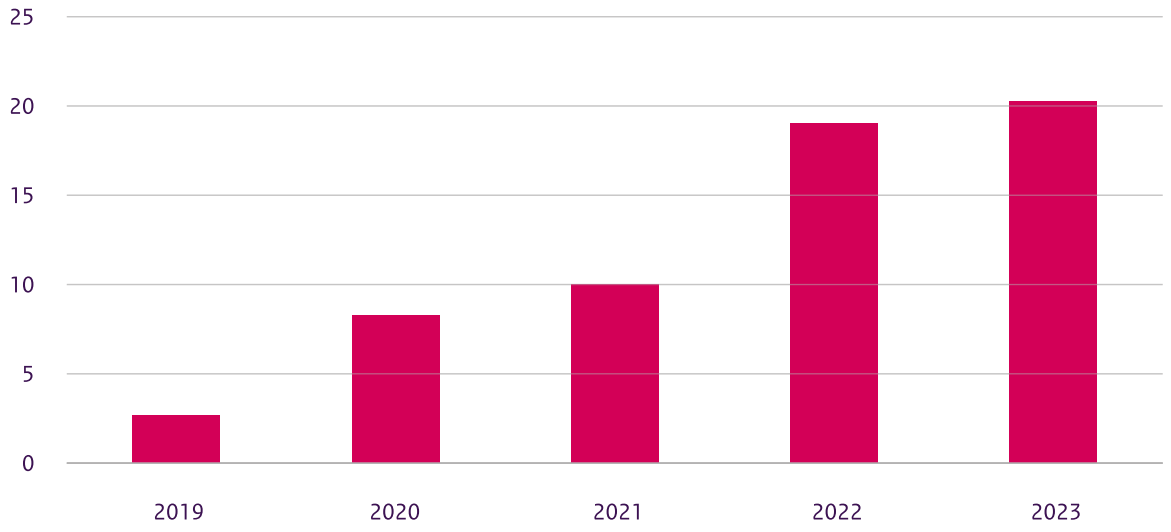
**Voorbeeld afpakken en ontnemen (alternatieve berekeningsmethode)**
In 2023 is door het Gerechtshof uitspraak gedaan in een zaak die ging over fraude met pgb-gelden door een zorgaanbieder. Een volledige administratie ontbrak en de verdachte beriep zich op het zwijgrecht. Het Gerechtshof accepteerde, in navolging van de rechtbank, de berekeningsmethodiek die uitgaat van benchmarkgegevens. Loonbetalingen en omzet staan daarbij op grond van benchmarkgegevens in verhouding tot elkaar. Het feit dat in deze zaak de loonbetalingen en de omzet zonder redelijke verklaring sterk van de benchmark afweken, werd daarmee als een belangrijk onderdeel van de bewijsvoering gezien.

**Voorbeeld 2**
Werknemers werden door hun werkgever met busjes vervoerd naar verschillende plaatsen voor werkzaamheden. De werkgever betaalde alleen de gewerkte uren uit, terwijl in deze casus ook de verplichting bestond om de reistijd uit te betalen. Ook in deze casus ontbrak een volledige administratie, maar in de beschikbare gegevens zaten aantoonbaar valse gegevens. Door gebruik te maken van data afkomstig van GPS-trackers in de busjes samen met data van de plaatsen van de werkzaamheden is toch berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel mogelijk gemaakt.

Naast het realiseren van de beslagdoelstelling zijn er kwalitatieve stappen gezet om de financiële intelligencepositie te versterken. Zo worden cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt om per Standaardbedrijfsindeling (SBI-klasse) te komen tot benchmarkgegevens. Deze benchmarkgegevens kunnen worden verstevigd door de CBS-cijfers te combineren met andere gegevens zoals branchegegevens van de Belastingdienst. Hiertoe zijn al vergevorderde stappen gemaakt. Ook worden kennis en kunde op het gebied van financieel rechercheren binnen de Opsporingsdienst gedeeld. Dat geldt voor zowel rechercheurs financieel specialisten als het algemene kennisniveau van de andere rechercheurs.

**Resultaten**
Er is een algemene beslagafspraak op geld en goederen voor alle Bijzondere Opsporingsdiensten en die is verdeeld naar rato van het aantal fte's per BOD. Voor onze Opsporingsdienst was die afspraak in 2023 12 miljoen euro. Deze afspraak is ruim behaald met een bedrag van 20,3 miljoen euro. Dit sluit aan bij de stijgende lijn die al langer zichtbaar is in de realisatie van beslaglegging.

"Voor onze Opsporingsdienst was die afspraak in 2023 12 miljoen euro. Deze afspraak is ruim behaald met een bedrag van 20,3 miljoen euro."




**Figuur 9:** beslag 2019-2023

# 8. Andere resultaten en ontwikkelingen

**Naast de hiervoor genoemde werkzaamheden van de Opsporingsdienst behalen we ook resultaten door informatie met onze partners te delen zodat zij dat kunnen gebruiken voor de inzet van hun interventies. Daarnaast signaleren we gebreken in wet- en regelgeving en verzoeken SZW en VWS deze knelpunten aan te pakken met nieuwe en/of aanvullende wet- en regelgeving. Tevens zijn er ontwikkelingen die impact hebben op ons werk en onze dienst zoals bijvoorbeeld internationalisering, digitalisering, verlichting van de strafrechtketen, verschoningsrecht en het opzetten van een opsporingscampus.**

*Verstrekkingen vanuit strafrechtelijke onderzoeken*
Behaald effect is een belangrijke indicator voor de inzet van strafrechtelijk onderzoek door de Opsporingsdienst. Een middel om effect te behalen is om ketenpartners informatie uit afgesloten strafrechtelijke onderzoeken te geven, zodat zij kunnen optreden en verdere schade (door fraude) beperken. Daarnaast verstrekken we informatie aan collega-opsporingsdiensten.

Vanuit het domein Werk & Inkomen is vanuit lopende en/of afgesloten strafrechtelijke onderzoeken 34 keer informatie verstrekt aan toezichthouders, collega-opsporingsdiensten en andere ketenpartners.
Daarnaast hebben we in 142 gevallen informatie verstrekt uit meldingen die bij de Opsporingsdienst niet tot een strafrechtelijk onderzoek hebben geleid. Vanuit het domein Zorgfraude is 81 keer informatie gedeeld uit lopende en/of afgesloten strafrechtelijke onderzoeken, in 76 gevallen aan ketenpartners bij zorgfraude[7] om schadebeperkende maatregelen te kunnen nemen. Door verhoogde alertheid en doordat we potentiële aanwijzingen van fraude beter registreren, hebben we fors meer informatie kunnen delen vergeleken met de 21 verstrekkingen in 2022. In de andere 5 gevallen werd restinformatie gedeeld met collega-opsporingsdiensten zoals de politie en/of FIOD.

*Signalen op basis van verkregen inzicht*
De Opsporingsdienst verkrijgt in zijn onderzoeken regelmatig inzichten in de wijze waarop misbruik wordt gemaakt van bestaande wetten en regelingen. Dit kan gaan om pure fraude, maar ook doordat fraudeurs mazen in de wet vinden. We zetten deze inzichten om in concrete signalen die we delen met onze partners. Hiermee dragen we bij aan het fraudebestendiger maken van wet- en regelgeving, en de uitvoeringspraktijk.

**Ontwikkelingen**

*Internationaal*
De Arbeidsinspectie organiseert jaarlijks met Europol de internationale actieweek (*Joint Action Week*) tegen arbeidsuitbuiting vanuit het *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* (EMPACT).
De Arbeidsinspectie is Europees 'action leader' van EMPACT *The Labour Exploitation*. In 2023 hebben we samen met andere Europese landen gezamenlijke inspecties en acties uitgevoerd om arbeidsuitbuiting te bestrijden.

7 Gemeenten, IGJ, NZa, zorgverzekeraars en -kantoren.

**Voorbeeld internationaal**
Op initiatief van de Belgische politie is voor een op handen zijnde *Joint Action Day* informatie verzameld over derdelanders uit Zuid-Amerika. Het vermoeden is dat internationale criminele organisaties mensenhandel/-smokkel faciliteren met deze derdelanders. Ze faciliteren bijvoorbeeld bij het verkrijgen van burgerservicenummers en bankrekeningen. Hiermee kunnen derdelanders gemakkelijker een illegaal bestaan in Nederland volhouden.

De derdelanders verblijven en werken doorgaans illegaal, krijgen slecht betaald, worden slecht gehuisvest en hebben geen toegang tot medische en sociale voorzieningen. Daardoor zijn ze kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting.

De Opsporingsdienst heeft voor de actieweek informatie verstrekt over een aantal potentiële locaties waar deze derdelanders werkzaam zijn.

*Digitalisering*
In ons vakgebied volgen digitale ontwikkelingen elkaar in rap tempo op. Het is daarom van belang dat onze medewerkers beschikken over de nodige digitale basisvaardigheden. Via een pilot hebben we in 2023 gewerkt aan het verhogen van die basisvaardigheden. Deze pilot wordt in 2024 geëvalueerd. Ondertussen blijven we interventies ontwikkelen en inzetten. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken welke interventies het duurzaamst inzetbaar zijn. Daarnaast sluiten we aan op andere digitale ontwikkelingen zoals spraaktechnologie, drones, satellietbeelden en innovatie binnen de strafrechtketen. Behulpzaam hierbij is de forensische onderzoekstool Hansken. Dit is een door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) ontwikkelde forensische digitale zoekmachine, waarmee snel en efficiënt kan worden gezocht in grote hoeveelheden in beslaggenomen gegevensdragers zoals computers en mobiele telefoons. Na een pilot is de Opsporingsdienst in 2023 gestart met de implementatie van deze tool.

*Verschoningsrecht*
De Opsporingsdienst heeft in zijn onderzoeken met regelmaat te maken met informatie van verschoningsgerechtigden. Hij onderschrijft het belang van vertrouwelijke communicatie tussen een verschoningsgerechtigde en zijn of haar cliënt. Naar aanleiding van een procedure tegen de staat heeft het Openbaar Ministerie in juni 2023 een tijdelijk handelingskader voor de omgang met verschoningsgerechtigde informatie uitgevaardigd. De in dit tijdelijke handelingskader weergegeven werkwijze heeft ervoor gezorgd dat in een deel van de strafrechtelijke onderzoeken vertraging is ontstaan. Over de omgang met verschoningsgerechtigde informatie en de gevolgen die dit voor onderzoeken heeft is nauw overleg tussen de Opsporingsdienst en het OM.

Naar aanleiding van de civiele procedure tegen de Staat werden prejudiciële vragen gesteld aan de Hoge Raad. De HR heeft deze prejudiciële vragen in maart 2024 beantwoord. Het OM werkt aan een landelijke aanwijzing verschoningsgerechtigd materiaal vooruitlopend op het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Deze aanwijzing was in afwachting van de uitspraak van de HR stilgelegd maar hier wordt nu, met inachtneming van de door de HR gegeven juridische kaders, weer aan gewerkt.

Hiernaast wordt onder regie van de Directie Strafrechtketen van het ministerie van Justitie en Veiligheid een ketenproject verschoningsrecht uitgevoerd waaraan de rechtspraak, de advocatuur, de opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie deelnemen. Binnen dit project worden stappen gezet om een eenduidige en technisch haalbare werkwijze af te spreken.

*Verlichting strafrechtketen*
De Opsporingsdienst is in 2023 geconfronteerd met verschillende knelpunten in de strafrechtketen, zoals toenemende voorraden en doorlooptijden. Oorzaken hiervan zijn onder meer gelegen in de toenemende complexiteit van zaken, beperkte capaciteit en of disbalans in de hele keten, de grote werkvoorraden en onvoldoende sturing.

De Opsporingsdienst ervaart samen met het FP de gevolgen van deze knelpunten, namelijk dat onderzoeken onvoldoende tijdig en effectief afgedaan worden. Zij kijken daarom kritisch naar welke signalen voor strafrechtelijk onderzoek in aanmerking komen en zijn continue met elkaar in gesprek over de wijze waarop deze onderzoeken moeten worden ingericht en afgedaan. Dit gesprek is noodzakelijk vanwege het aantal signalen dat ontvangen wordt en om te voorkomen dat voorraden voor afdoening verder oplopen. Hierbij wordt nadrukkelijk ook gekeken naar de inzet van alternatieve interventies, en wat hiervan de meest geschikte en effectieve is. Het gezamenlijke doel is uiteindelijk om effectiever en met meer impact te werken.

Een goed voorbeeld van een andere interventie is de brief die het FP en de Opsporingsdienst hebben verstuurd aan tientallen bedrijven die mogelijk ten onrechte COZO-subsidie hebben ontvangen of die subsidie voor andere doeleinden hebben gebruikt. Een groot aantal verdachten kwam tot inkeer. In het geval dat een reactie op de brief uitbleef of geen bevredigende afspraken over terugbetaling konden worden gemaakt, werd alsnog voor de strafrechtelijke route gekozen. Door het maken van afspraken over terugbetaling werd onterecht uitgekeerde subsidie teruggehaald.

*Opsporingscampus*

Efficiënte bestrijding van criminaliteit begint met professionele, goed opgeleide medewerkers. Medewerkers die over de bijzondere opsporingsdiensten heen samen werken en elkaars taal spreken. Daarom hebben de verschillende opsporingsdiensten en de Koninklijke Marechaussee hun krachten gebundeld in een programma. Hierin wordt gewerkt aan de oprichting van ‘de Opsporingscampus’ als opleidings-, kennis- en expertisecentrum. Het programma heeft als doel de samenwerking voor opleiden te versterken om daarmee het opsporingsgerelateerd vakmanschap van de medewerkers te borgen. Met het bouwen van een Opsporingscampus bouwen we aan een integraal aanbod van moderne opleidingen, afgestemd op de opleidingsbehoefte van de meewerkende diensten en met oog op ontwikkelingen in de criminaliteit(sbestrijding).

# 9. Afdoening Functioneel Parket

**In dit deel van het jaarverslag worden de resultaten met betrekking tot de afdoeningen door het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie (OM) weergegeven. Het gaat hierbij om strafzaken waarin het FP een straf heeft opgelegd of tot een sepot is gekomen, dan wel waarin een rechtbank uitspraak heeft gedaan.**

Het betreft de afdoeningen die in 2023 zijn geregistreerd. Veelal hebben deze afdoeningen betrekking op strafzaken die vóór 2023 zijn gestart en bij het FP zijn ingeleverd. Verschillende omstandigheden, zoals de complexiteit en omvang van een strafrechtelijk onderzoek, de duur van de regiefase bij het Kabinet Rechter-Commissaris, maar ook beschikbare zittingscapaciteit bij de rechtbank, zijn van invloed op het uiteindelijke moment van afdoening.

Waar de Opsporingsdienst in voorgaande hoofdstukken uitgaat van 'afgeronde onderzoeken', gaat het FP uit van 'geregistreerde parketnummers'. In één strafrechtelijk onderzoek kunnen meerdere parketnummers zijn geregistreerd. Eén parketnummer betekent één verdachte. Dit kan een natuurlijk persoon of een rechtspersoon zijn.

**Algemeen**

Een strafzaak wordt afgedaan met een OM-afdoening (transactie, strafbeschikking of sepot) of met een rechterlijke uitspraak.[8] Binnen een strafrechtelijk onderzoek komt het regelmatig voor dat bij verschillende verdachten (ieder met een eigen parketnummer) een verschillende vervolgingsbeslissing wordt genomen. Bijvoorbeeld wanneer zowel de natuurlijke persoon als de rechtspersoon is aangemerkt als verdachte en op een later moment wordt besloten om één van de twee te seponeren, bijvoorbeeld in geval van faillissement van de rechtspersoon.

Het totaal aantal parketnummers dat in 2023 onder de Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie bij het FP is geregistreerd bedroeg 168. Over datzelfde jaar zijn 100 parketnummers afgedaan.[9]

**OM-afdoening**

In 2023 zijn in totaal 62 parketnummers afgedaan met een OM-afdoening. Figuur 10 bevat geregistreerde parketnummers met daarbij de Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie als aanleverende instantie.

Wat opvalt is het aantal sepots.[10] De sepots hebben veelal betrekking op parketnummers die onderdeel uitmaken van een groter strafrechtelijk onderzoek, waarin meerdere parketnummers zijn geregistreerd. Dat wil zeggen: meerdere (rechts)personen zijn als verdachte aangemerkt. Een verklaring hiervoor is dat de aanvankelijke inschatting wie verdachte is bij de start van een onderzoek, lopende het onderzoek in een ander daglicht kan komen te staan waardoor het niet langer opportuun is die (rechts)persoon te vervolgen, zoals het hiervoor genoemde voorbeeld van een faillissement.

Van belang is dat in veel onderzoeken waarin bij één of meer verdachten tot sepot is overgegaan, medeverdachten wél worden vervolgd. Het onderzoek tegen deze medeverdachten loopt nog of heeft geleid tot een strafoplegging.

Een uitschieter voor wat betreft de sepotcijfers, is een strafrechtelijk onderzoek uit het domein zorgfraude. In dit onderzoek zijn in totaal zes (rechts)personen als verdachte geregistreerd. Gedurende het onderzoek is ontlastend bewijs naar voren gekomen. Dit heeft ertoe geleid dat het onderzoek is stopgezet en de strafzaken tegen deze verdachten zijn geseponeerd.

| Type afdoening | Aantal |
|---|---|
| OM Strafbeschikking | 11 |
| Transactie | 6 |
| Onvoorwaardelijke sepots | 40 |
| Voorwaardelijk sepots | 5 |
| **Totaal** | **62** |

**Figuur 10**: OM-afdoening

8 In de registratie van afdoeningen door een rechtbank, gaat het OM uit van de uitspraak in eerste aanleg, niet van een onherroepelijke uitspraak.

9 Totaal OM-afdoening (62) + totaal uitspraak van de rechter (38).

10 Gedurende de beoordeling van een onderzoek kan de officier van justitie beslissen om een als verdachte aangemerkte (rechts)persoon niet verder te vervolgen. Dit kan verschillende oorzaken hebben, bijvoorbeeld omdat tegen deze (rechts)persoon uiteindelijk onvoldoende bewijs bestaat voor een succesvolle strafzaak, of omdat een als verdachte aangemerkt bedrijf failliet is verklaard. In dit laatste geval zal veelal wel de feitelijk leidinggever van het bedrijf worden vervolgd. Een voorwaardelijk sepot is een beslissing waarbij de officier van justitie onder voorwaarden afziet van verdere vervolging van een strafbaar feit. Als gedurende de proeftijd niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, wordt alsnog vervolging ingesteld.

**Uitspraak van de rechter**
In 2023 zijn 38 parketnummers afgedaan door een uitspraak van een rechtbank. Figuur 11 bevat aantallen geregistreerde parketnummers met daarbij de Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie als aanleverende instantie. Wat opvalt is het aantal vrijspraken. Eén strafrechtelijk onderzoek heeft hierin een belangrijk aandeel. In dit onderzoek zijn zeven verdachten gedagvaard en door de rechtbank vrijgesproken.

In 10 van de 14 vrijspraken is hoger beroep ingesteld, waaronder voornoemd onderzoek. Het FP voert op de vrijspraken een analyse uit, met als doel hiervan te leren voor lopende en toekomstige onderzoeken.

| Type afdoening | Aantal |
|---|---|
| Strafoplegging | 18 |
| Schuldverklaring zonder strafoplegging | 2 |
| Vrijspraak | 14 |
| Niet-ontvankelijkheid | 4 |
| **Totaal** | **38** |

**Figuur 11**: afdoening door uitspraak

Deze publicatie is een uitgave van
de Nederlandse Arbeidsinspectie

Mei 2024