

Vergaderjaar 2018–2019

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 569

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2019

Inleiding

In oktober vorig jaar heb ik met uw Kamer gesproken over uitkeringsfraude in de WW door sommige arbeidsmigranten (Handelingen II 2018/19, nr. 12, items 5 en 9). WW-gerechtigden maskeren hun verblijf in het buitenland, al dan niet met behulp van tussenpersonen. Daarnaast zijn er mensen, die onterecht een uitkering ontvangen omdat zij verwijtbaar werkloos zijn of passende arbeid weigeren. Zoals eerder gesteld is dergelijk misbruik niet acceptabel en ondermijnt dit het draagvlak van het sociale stelsel.

Ik ben samen met UWV aan de slag gegaan met een pakket maatregelen om fraude met WW beter te kunnen opsporen, aan te pakken en te werken aan een toekomstbestendige aanpak van fraude. Er is veel werk verzet in de afgelopen maanden. Daarbij lag de nadruk niet alleen op eerdergenoemde fraude, maar is de aandacht verbreed naar een toekomstbestendige aanpak van fraude in het algemeen. De samenwerking tussen SZW en UWV ten aanzien van handhaving is geïntensiveerd. Er komt meer zicht op de misbruikrisico's en de afweging daarvan en de betrokkenheid van uw Kamer wordt uitgebreid. Hierdoor is de aanpak van de fraude beter verankerd.

Deze brief bevat ten eerste de voortgang op het maatregelenpakket om de uitkeringsfraude met verblijf, adressen en onvrijwillige werkloosheid beter te kunnen aanpakken. Ten tweede wil ik terugblikken op de lessen die getrokken zijn uit de afgelopen periode. Ten derde wil ik ingaan op de onderzoeken naar organisatiecultuur en naar het melden en oppakken van fraudesignalen. Ten vierde ga ik in op de verbreding naar misbruikrisico's in algemene zin bij UWV en het ontwikkelen van een afwegingskader. Ten

vijfde informeer ik u zoals toegezegd over de opzet van de signaleringsbrief van UWV, de SVB, gemeenten en de Inspectie SZW.

Er zijn de afgelopen tijd meerdere acties in gang gezet die ook de komende tijd nog doorlopen. Uw Kamer wordt hierover in de loop van het jaar nader geïnformeerd. In juni stuur ik u de eerste signaleringsbrief over fraudefenomenen binnen de sociale zekerheid (Kamerstuk 17 050, nr. 542).

1. Stand van zaken maatregelen fraude

Verblijf in het buitenland en verwijtbare werkloosheid

Er is in de afgelopen maanden veel werk verzet om de aangekondigde maatregelen om fraude door ongeoorloofd verblijf in het buitenland en verwijtbare werkloosheid aan te pakken vorm te geven en uit te voeren. In de bijlage van deze brief ga ik in op de voortgang van de maatregelen zoals aangekondigd in mijn brieven van oktober 2018¹ en waar relevant op moties en toezeggingen. Hieronder beschrijf ik op hoofdlijnen de stand van zaken van de belangrijkste thema's.

BRP leidend

Een eenduidige en betrouwbare adressenregistratie is een belangrijke voorwaarde om fraude rondom verblijf te voorkomen. Ik heb daarom aangegeven dat UWV de registratie van de Basisregistratie Personen (BRP) leidend zal maken (conform de motie van het lid Jasper van Dijk (Kamerstuk 17 050, nr. 550)). Als achtergrond is het goed om te benadrukken dat voor het overgrote deel de BRP al leidend is bij UWV. Uit de systemen van UWV blijkt dat 97% van de mensen met een WW-uitkering ingezetenen betreft en er derhalve een binnenlands woonadres of briefadres uit de BRP bekend is. In 3% van de gevallen betreft het een niet-ingezetene met een woonadres in het buitenland. Het is daarom van belang dat deze groep zich indien nodig inschrijft als ingezetene met een binnenlands woonadres. Verder geeft UWV aan dat voor 2% van de ingezetenen met een WW-uitkering naast het BRP-adres een tweede adres bij UWV geregistreerd is: een correspondentie- of verblijfadres. Het voeren van dergelijke aanvullende adressen is echter niet altijd noodzakelijk, bijvoorbeeld voor mensen die in een instelling verblijven. Daar kan gebruik worden gemaakt van een BRP-briefadres. UWV neemt tegen deze achtergrond een vijftal maatregelen:

1. Opschonen adresregistratie van UWV
2. Aanpassing systemen van UWV om aanvullende adressen uit te sluiten
3. Terugmelden bij gereede twijfel
4. Transitie van inschrijving als niet-ingezetene naar ingezetene bevorderen
5. Samenwerking Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA)

Met de beschreven maatregelen zorgt UWV ervoor dat de BRP leidend wordt in de uitvoering van zijn taken. Verder levert UWV, als groot afnemer van de BRP, een bijdrage aan (verbetering van) de kwaliteit van de BRP en wordt mogelijke adresgerelateerde fraude tegengegaan. Het realiseren van de vijf beschreven maatregelen is een complexe operatie die impact heeft op processen en systemen van UWV. In de bijlage worden deze maatregelen en de impact op UWV verder toegelicht. Ook wordt er een korte toelichting gegeven op de BRP en wordt – zoals toegezegd – het gebruik van BRP bij UWV in een historische context geplaatst.

¹ Kamerstuk 17 050, nrs. 545 en 547.

Verwijtbare werkloosheid

Een werkloosheidsuitkering is bedoeld voor werknemers die onvrijwillig werkloos zijn geworden. Als iemand zelf ontslag neemt of op staande voet ontslagen is, is er geen recht op een uitkering. Zoals aangegeven in mijn brief van 10 oktober 2018 (Kamerstuk 17 050, nr. 547), wil ik misbruik en fraude van uitkeringen als gevolg van verwijtbare werkloosheid beter aanpakken door gerichte en effectieve maatregelen. De aanpak bestaat uit twee sporen. Het eerste spoor is bij de aanvraag van een uitkering via de werkgever. Een nieuwe werkwijze wordt beproefd in een pilot in de uitzendsector. Het andere spoor is via de werknemer door de ontwikkeling en toepassing van risicoprofielen.

Pilot uitzendbureaus verwijtbare werkloosheid

UWV is in samenwerking met de brancheorganisaties Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU) een pilot gestart om intensiever te controleren op verwijtbare werkloosheid in de uitzendsector. De pilot loopt van januari tot medio april 2019. In de pilot vraagt UWV, in aanvulling op de informatie van de werkloze werknemer, ook gegevens op bij de werkgever waarom het dienstverband is beëindigd en of de werknemer passend werk is aangeboden.

Bij de evaluatie van de pilot wordt beoordeeld in hoeverre dit een effectief instrument biedt om te achterhalen of iemand verwijtbaar werkloos is. Ook wordt gekeken naar de gevolgen voor en ervaringen met de werkwijze bij zowel de uitvoering als werkgevers en de gevolgen voor de (afhankelijke) positie van werknemers. Ik heb de intentie om breed – dus ook bij niet-uitzendwerkgevers – controle toe te gaan passen op verwijtbare werkloosheid. Ik zal samen met UWV bekijken hoe deze controle het beste vorm kan krijgen.

Risicoprofielen

Een middel om op een efficiënte wijze aangescherpte controles te verrichten naar risico's op misbruik, is het gebruik van risicoprofielen. In de afgelopen maanden heeft UWV met gebruik van data-analyses en expertise van UWV-medewerkers de WW populatie doorgelicht op verdachte patronen. Ook zijn er risicoprofielen ontwikkeld om te achterhalen of iemand verwijtbaar werkloos is of ongeoorloofd in het buitenland verblijft.

Volgens dezelfde systematiek zijn ook risicoprofielen ontwikkeld gericht op het achterhalen of iemand ongeoorloofd in het buitenland verblijft. De risicoprofielen zijn inmiddels getest bij 500 uitkeringsgerechtigden en zullen na verdere versterking standaard worden toegepast om fraude op efficiënte manier op te sporen. De profielen worden voortdurend geactualiseerd, mede in verbinding met activiteiten en onderzoeken elders binnen UWV.

Ook voor misbruikrisico's gedurende de looptijd van de uitkering (waaronder de sollicitatieverplichting) wordt de komende tijd onderzocht of een dergelijk risicoprofiel ontwikkeld kan worden. In de handhaving en opsporing hanteert UWV al langere tijd risicoprofielen. Bij de directie Handhaving werden meer geavanceerde risicoprofielen zoals hierboven beschreven reeds gebruikt om bijvoorbeeld preventieve controle mee in te richten. In het uitkeringsproces werd voorheen wel gewerkt met losse risicokenmerken waar medewerkers op letten om mogelijk misbruik te achterhalen. De huidige profielen zijn geavanceerder en worden automatisch en over de volle breedte toegepast om mogelijk misbruik te detecteren in het uitkeringsproces.

Registratie tussenpersonen

Voor tussenpersonen die uitkeringsgerechtigden ondersteunen die UWV bezoeken in verband met een beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen heeft UWV al een registratiesysteem van tussenpersonen die ondersteuning bieden.

Voor de WW bestond een dergelijke registratie niet. Om beter zicht te krijgen op deze groep van tussenpersonen registreert UWV vanaf half oktober 2018 ook alle begeleiders die een WW-gerechtigde vertegenwoordigen of vergezellen naar een UWV-kantoor bij een papieren aanvraag. Conform planning zal dit vanaf maart/april 2019 uitgebreid worden naar alle bezoeken van WW-gerechtigden aan UWV waarbij een begeleider aanwezig is. Ten behoeve van data-analyse en handhavingsactiviteiten bouwt UWV voor de WW een systeem om de registraties van tussenpersonen onder te brengen. Op basis hiervan zal UWV periodiek de registratie van deze gegevens van tussenpersonen vergelijken (het voorkomen van dezelfde tussenpersonen) en indien daartoe aanleiding bestaat, onderzoek doen. In de komende periode zal worden bekeken in hoeverre op basis van resultaten in relatie tot kosten van deze registratie dit systeem ook naar andere delen van de organisatie uitgerold kan worden.

Aanpakken fraudeurs in de afgelopen maanden

UWV voert een uitgebreid handhavingsbeleid om fraudeurs op te sporen en aan te pakken. De afgelopen maanden is dit beleid geïntensiveerd op het gebied van verblijf en onvrijwillige werkloosheid. In het navolgende geef ik weer welke concrete handhavingsactiviteiten op dit gebied hebben plaatsgevonden.

1. Adressenvergelijking

Allereerst is een repressief handhavingsonderzoek gestart op basis van adressenvergelijking, waarbij geselecteerd werd op adressen met drie of meer uitkeringen per adres. Als er sprake is van veel uitkeringen op één adres zou dit kunnen duiden op ongeoorloofd verblijf buiten Nederland, al dan niet met behulp van een tussenpersoon. De basis van dit onderzoek was een maandelijks lijst uit de eigen systemen van UWV met adressen waarop meerdere uitkeringen worden ontvangen.

Het veldonderzoek richt zich daarbij op 169 uitkeringsgerechtigden die verbonden zijn aan in totaal 30 adressen. Deze adressen komen voort uit een totaalbestand van 225 gevonden adressen in oktober 2018 met in totaal 1864 WW-uitkeringen. Alle voor het veldonderzoek geselecteerde uitkeringsgerechtigden hadden een lopende WW-uitkering en stonden als niet-ingezetene geregistreerd in de BRP. Bij geen van hen was sprake van toestemming van UWV om de uitkering te exporteren, waarbij verblijf in het buitenland wel is toegestaan. Bij de selectie is gekeken naar een spreiding in de omvang van het aantal uitkeringen per adres, met categorieën variërend van 3 tot meer dan 40 per adres. Het hoogste aantal uitkeringen op één adres dat in de maand oktober 2018 is aangetroffen, bedroeg 116.

Een groot aantal UWV-medewerkers heeft in de afgelopen maanden veel werk verzet om alle 169 uitkeringsgerechtigden thuis te bezoeken en uit te nodigen voor een gesprek. Het is een arbeidsintensief traject met een lange doorlooptijd, omdat het vaak lastig is om juridisch houdbaar te bewijzen dat er sprake is van verblijf buiten Nederland. Op dit moment is als gevolg daarvan nog maar een deel van de onderzoeken afgerond, waardoor het nog niet mogelijk is om nu al conclusies te trekken. Op basis van de resultaten zal worden bepaald op welke manier vervolgd gegeven

wordt aan zowel de adressenvergelijking zelf als het doen van onderzoeken daarnaar. U zult hierover in juni 2019 nader geïnformeerd worden.

2. Handhaving naar aanleiding van ontwikkeling risicoprofielen

Hiervoor is reeds aangegeven dat UWV risicoprofielen heeft ontwikkeld om misbruik bij de aanvraag van de WW uitkering op te sporen. In de bijlage wordt hier uitgebreid op ingegaan. Naast doorlichting van de WW-populatie en het ontwikkelen van de profielen heeft UWV de risicoprofielen zoals hiervoor beschreven inmiddels ook getest bij circa 500 uitkeringsgerechtigden om te achterhalen of iemand ongeoorloofd in het buitenland verblijft of verwijtbaar werkloos is. Hoewel het testen zelf het hoofddoel vormde, worden overtreders die daarbij worden aangehouden aangepakt.

3. Verblijf en beschikbaarheid

UWV is momenteel een breed onderzoek aan het inrichten naar het thema verblijf in Nederland en beschikbaarheid voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit onderzoek is niet specifiek gericht op arbeidsmigranten, maar op de gehele groep WW-gerechtigden. Waar eerder is aangegeven dat nog geen goed beeld gegeven kan worden van de omvang van de fraude door arbeidsmigranten, biedt dit onderzoek daarvoor wel de mogelijkheid. Bij representatieve steekproeven kunnen goede vergelijkende conclusies getrokken worden over deelgroepen zoals arbeidsmigranten. De uitwerking van het onderzoek vindt nu plaats, het onderzoek zelf zal naar verwachting in augustus 2019 van start gaan. De resultaten van dit onderzoek worden in de loop van 2020 verwacht.

2. Terugblik

In mijn brief van 1 oktober 2018 heb ik uw Kamer geïnformeerd over alle onderzoeken en activiteiten van UWV naar fraude door arbeidsmigranten (Kamerstuk 17 050, nr. 545). Daartoe heb ik tevens een groot aantal onderzoeken vertrouwelijk naar uw Kamer verstuurd, waarbij ik in het debat heb toegezegd deze rapporten openbaar te maken (Handelingen II 2018/19, nr. 12, items 5 en 9). In aanloop daarnaar heb ik UWV gevraagd een breder overzicht te bieden van mogelijke relevante onderzoeken en onderzoeken in het algemeen. UWV voert jaarlijks een groot aantal onderzoeken uit over de gehele breedte van zijn takenpakket om risico's in de uitvoering op te sporen en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Dit is onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. De functie en structurele inbedding van onderzoeken in het reguliere proces van UWV kwam ook naar voren in de recente beantwoording van Kamervragen van de Staatssecretaris over het kwaliteitsonderzoek van UWV naar Wajong-2015 aangaande beoordelingen uit 2016.²

Als ik bijvoorbeeld kijk naar de onderzoeken van UWV en de activiteiten van UWV op het gebied van handhaving in de afgelopen jaren met betrekking tot frauderisico's in de WW, en in het bijzonder door arbeidsmigranten, dan kom ik tot twee lessen die ik meeneem voor de toekomst. Allereerst is het belangrijk om de aanpak van fraude op verblijf in Nederland en verwijtbare werkloosheid te versterken. De invulling van deze versterking staat hiervoor beschreven. Het tweede is dat het van belang is om scherper te letten op de juiste verbinding en het juiste gesprek tussen UWV als uitvoeringsinstantie en mijn departement, waarbij ook uw Kamer geïnformeerd wordt over de belangrijke en relevante onderwerpen en ontwikkelingen. Hoe deze verbinding beter

² Kamerstuk 34 352, nr. 145.

vormgegeven gaat worden beschrijf ik in paragraaf 4, waarbij één van de aanpassingen het opstellen van een signaleringsbrief is. In de bijlage ga ik nader in op het bredere overzicht van relevante onderzoeken.

3. Cultuur en fraudesignalen

Cultuur

Voor het borgen van de kwaliteit van de uitvoering en fraudebestrijding en welbevinden van de organisatie is het essentieel dat medewerkers van UWV het gevoel hebben dat de mogelijkheden voor het melden van fraude voldoende duidelijk en toegankelijk zijn en dat ze worden gestimuleerd om vermoedens van fraude aan te kaarten.

UWV laat periodiek onderzoeken hoe het staat met de beoogde open en lerende cultuur. Het meeste recente werkbelevingsonderzoek laat zien dat medewerkers die cultuur positief waarderen. In deze benadering past ook dat alle signalen serieus worden opgepakt.

Het vanuit de Raad van Bestuur van UWV geïnitieerde cultuur onderzoek moet zekerheid bieden dat de structuren en processen, die hiervoor door UWV zijn ingericht, goed functioneren en er een cultuur bestaat die hierin ondersteunend werkt. Ook moet het onderzoek mogelijke verbeteringen in kaart brengen.

Om de objectiviteit en onafhankelijkheid te waarborgen is ervoor gekozen om twee onafhankelijke deskundigen, die niet eerder werk hebben verricht voor UWV, het cultuuronderzoek uit te laten voeren: prof. dr. Zeger van der Wal en prof. dr. Emile Kolthof. Naast deskresearch bestaat dit onderzoek uit interviews met op basis van een random steekproef te selecteren medewerkers op 9 locaties. Tevens is er een extern mailadres geopend waar medewerkers lopende het onderzoek relevante signalen af kunnen geven aan het onderzoeksteam.

Audit fraudesignalen

Voor een effectieve aanpak van fraude is het van groot belang dat de signalen over fraude van binnen en buiten UWV op een goede wijze worden opgepakt en afgehandeld. Het ontvangen en afhandelen van interne en externe signalen is een regulier onderdeel van de taken van de directie Handhaving van UWV. Het onderzoek van de Accountantsdienst van UWV dat nu wordt uitgevoerd, richt zich op de uitvoering van dit proces.

Het onderzoek is gericht op het proces van oppakken en afhandelen van fraudesignalen WW en de sluitende registratie. Het onderzoek bestaat uit een inventarisatie en analyse van documentatie, interviews met medewerkers en management die betrokken zijn bij beleid, uitvoering en controle van de WW op het hoofdkantoor en verschillende vestigingen, alsmede deelwaarnemingen op de afhandeling van fraudesignalen. Het rapport van de Accountantsdienst zal voorjaar 2019 gereed zijn.

In juni 2019 zullen de belangrijkste uitkomsten van deze onderzoeken, alsmede hoe invulling wordt gegeven aan de aanbevelingen, met uw Kamer worden gedeeld.

4. Toekomstblik

Bestendige aanpak fraude

Fraude zal altijd een hardnekkig probleem blijven, bestrijding daarvan is een continue, veranderende uitdaging. De complexiteit en omvang van de regelingen zullen mensen blijven aantrekken die ten onrechte willen profiteren van een uitkering en de regels weten te ontduiken. Adequaaf blijven reageren is van belang om de risico's op fraude te onderkennen en maatregelen te nemen om dit tegen te gaan.

Ik heb daarom in oktober 2018 aangegeven een breed extern onderzoek te laten verrichten naar de misbruikrisico's in de uitvoeringsprocessen bij UWV. Ik verwijs u naar mijn brief van 21 december 2018³ waarin ik heb aangegeven hoe ik dit onderzoek en – breder – de doorlichting op misbruikrisico's van de sociale zekerheid wil vormgeven. De risico's kennen is niet voldoende om te bepalen welke risico's het grootst zijn en dus als eerste moeten worden aangepakt. Daarom heb ik met UWV afgesproken om een afwegingskader te ontwikkelen naar voorbeeld van het Inspectie Control Framework van de Inspectie SZW. Een dergelijk kader verschaft inzicht op grond waarvan afwegingen worden gemaakt voor de inzet van middelen en of deze middelen toereikend (zullen) zijn. Naast het afwegingskader zelf zal ook gekeken worden naar de implementatie daarvan, waarbij tevens gekeken wordt naar de organisatorische inrichting en inbedding van handhaving binnen UWV. Van belang is immers niet alleen naar welke thema's en risico's de aandacht in handhaving uit moet gaan, maar ook dat er voldoende aandacht in beleid en in de hele organisatie is voor handhaving. De ontwikkeling van dit afwegingskader zal naar verwachting eind dit jaar zijn afgerond, waarna u over dit afwegingskader en de wijze van implementatie geïnformeerd zal worden.

Het onderzoek naar misbruikrisico's en het afwegingskader vormen de basis voor verder inzicht in en vorm geven aan de benodigde structurele middelen en capaciteit voor handhaving.

Extra capaciteit en middelen voor handhaving is in de afgelopen jaren vaker aan de orde geweest in het gesprek tussen UWV en SZW. Onderdeel van het gesprek betrof de onderbouwing voor meer inzet. In 2018 was sprake van een beperkt tekort van € 2 miljoen dat UWV heeft opgevangen via een herschikking binnen de eigen middelen. Inmiddels is duidelijk dat de extra inzet op handhaving op verblijf en verwijtbare werkloosheid heeft geleid tot extra kosten in de afgelopen maanden en voor de komende periode. De inzet en herprioritering van middelen binnen UWV om het werk van de afgelopen periode te realiseren levert geen bestendige situatie op, omdat hiermee andere handhavingsthema's in het gedrang komen. Voor de korte termijn ben ik hierover in overleg met UWV, in het kader van de voorbereiding op de voorjaarsbesluitvorming van het kabinet. De extra kosten die niet door UWV opgevangen kunnen worden zal ik binnen mijn eigen begroting inpassen. Hierover kan ik u in juni nader informeren. Of er structureel extra inzet nodig is, is afhankelijk van de verdere uitwerking en resultaten van de maatregelen, als ook van de uitkomsten van het onderzoek naar misbruikrisico's en het te ontwikkelen afwegingskader. In overeenstemming met de motie van het lid Weyenberg (D66) en de toezegging aan het lid Smeulders (GroenLinks), zal ik uw Kamer informeren over zowel de tussentijdse – naar verwachting in juni – als de structurele ontwikkeling in de benodigde capaciteit van UWV voor handhaving, die pas later bekend zullen zijn.

³ Kamerstuk 17 050, nr. 567.

Een toekomstbestendige aanpak van fraude staat niet los van de overige taken en verantwoordelijkheden van UWV en van de maatschappelijke en politieke context. In de afgelopen jaren hebben stevige taakstellingen grote invloed gehad op de vormgeving van de dienstverlening, maar ook op de controle en handhaving. De dienstverlening aan WW-gerechtigden is in sterke mate gedigitaliseerd. Dit heeft nieuwe risico's geïntroduceerd voor misbruik, maar tegelijkertijd geeft digitalisering ook kansen om handhaving slimmer en effectiever te maken. Data-analyse en een beter gebruik van de polisadministratie zijn daar voorbeelden van. Het is daarbij zoeken naar de optimale balans tussen een hoge kwaliteit van dienstverleningen, een hoge kwaliteit van handhaving, en een adequaat en tegelijkertijd verantwoord kostenniveau. Dit speelt bij meerdere uitvoeringsorganisaties, waar in het verleden taakstellingen (deels) zijn ingevuld met digitalisering en in het primaire proces dilemma's ontstaan in het vinden van de juiste balans tussen dienstverlening, handhaving en efficiency.

Opzet signaleringsbrief

In de afgelopen maanden is gesproken met UWV, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Inspectie SZW. Bij al deze partijen komt een veelvoud van meldingen, signalen en indicaties binnen over mogelijke onregelmatigheden en fraude. Ook doen zij zelfstandig onderzoek of ontvangen zij signalen van andere uitvoeringsorganisaties. In mijn brief van 1 oktober 2018 heb ik aangekondigd dat UWV en de SVB jaarlijks een signaleringsbrief zullen gaan opstellen (Kamerstuk 17 050, nr. 545). In overleg met de Staatssecretaris heeft ook de VNG toegezegd een beeld te zullen geven van wat de gemeenten op dit vlak doen. Tevens zal de Inspectie SZW een signaleringsbrief opstellen.

In de signaleringsbrieven geven de SVB en UWV een overzicht van het aantal onregelmatigheden en fraudesignalen met een uitsplitsing per wet naar zelf gegenereerde indicaties (themaonderzoeken, dataonderzoeken), interne indicaties (van medewerkers van de organisatie) en externe indicaties (van buiten de organisatie).⁴ Daarbij wordt uitleg gegeven over het proces hoe deze organisaties van deze indicaties tot onderzoekwaardige fenomenen komen. Daarnaast wordt ingegaan op de manier waarop ze zijn opgepakt, welke aanvullende onderzoeken zijn opgezet en welke samenwerking er is geweest met andere uitvoerders. Tot slot bevatten de signaleringsbrieven indien nodig beleidsaanbevelingen, waaronder eventuele wetsaanpassingen of verzoeken om de uitvoering beter te faciliteren.

Ook de Inspectie SZW zal een brief opstellen over haar bevindingen betreffende sociale zekerheidsfraude. Deze bevindingen, die zowel op interne als op externe meldingen gebaseerd kunnen zijn, zullen op hoofdlijnen worden gepresenteerd. Dit vanwege de strafrechtelijke waarborgen waarvan sprake kan zijn. Ook zal de Inspectie waar mogelijk beleidsaanbevelingen doen.

Op hoofdlijnen zal de brief van de VNG een vergelijkbare strekking hebben. Vanwege het decentrale karakter van de Participatiewet rapporteren gemeenten hoofdzakelijk aan de gemeenteraad. Een integraal cijfermatig beeld van meldingen en signalen zal de VNG daarom niet leveren. Wel zal getracht worden om inzicht te geven in trends en fenomenen rond misbruik en oneigenlijk gebruik van bijstand. De brief zal de opzet van de brieven van de SVB en UWV zoveel mogelijk volgen. Het Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN) van de VNG zal op basis

⁴ Hier wordt de algemene term indicaties gebruikt. De betrokken organisaties kennen andere definities die in de signaleringsbrief zullen worden toegelicht.

van onderzoek en gesprekken met – in eerste instantie – een tiental gemeenten de brief opstellen. Er wordt voor de komende jaren gestreefd naar brede deelname van gemeenten, met voldoende geografische spreiding en verdeling naar inwonertal.

Mijn brief aan uw Kamer vat deze bovenstaande brieven samen en gaat in op de belangrijkste signalen en op de overeenkomsten tussen de verschillende gesignaleerde fraudemeldingen. Tevens zal ik ingaan op de beleidsaanbevelingen en eventuele aanvullende aanpak om fraude tegen te gaan. Omdat de signaleringsbrief een jaarlijks terugkerende rapportage betreft, kunnen vanaf volgend jaar ook eventuele trends worden vastgesteld. De brieven van de SVB, UWV, de Inspectie SZW en de VNG stuur ik u bij die brief integraal toe.

Vervolg

Er is in de afgelopen maanden door UWV en SZW hard gewerkt om de maatregelen in het kader van fraude met WW-uitkeringen vorm te geven. Met deze brief schets ik een beeld van de voortgang, waarbij het voor de meeste maatregelen nog te vroeg is om de resultaten en opbrengsten al definitief vast te stellen. Ik heb samen met UWV de afgelopen periode aangegrepen om de thema's rondom fraude met uitkeringen stevig en toekomstbestendig te verankeren, inclusief een nadere uitwerking van de manier waarop uw Kamer uitgebreider kan worden betrokken. In juni a.s. zal ik u wederom informeren over de stand van zaken van deze maatregelen. Tevens stuur ik u dan ook, zoals aangegeven, de eerste signaleringsbrief.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Maatregelen, moties en toezeggingen

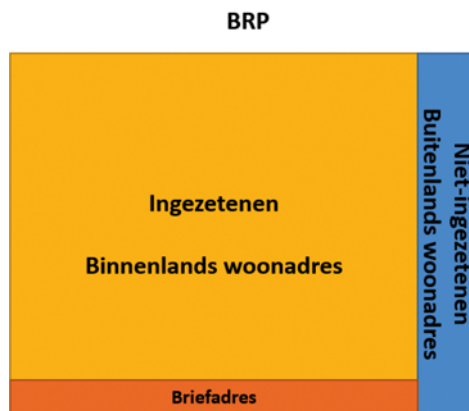
Hieronder volgt een tussenstand van de maatregelen, moties en toezeggingen conform het overzicht in mijn brief van 22 oktober 2018 aan uw Kamer (Kamerstuk 17 050, nr. 565).

1. Solide adresregistratie waarbij BRP leidend is

De BRP leidend

In mijn brief van oktober 2018 heb ik aangegeven dat in de adresregistratie van UWV de Basisregistratie Personen (BRP) leidend wordt (Kamerstuk 17 050, nr. 565). Om helderheid te verschaffen over wat dit betekent, wil ik een korte schets geven van de BRP. De BRP heeft sinds 2010 de wettelijke status van basisregistratie en moet derhalve door de overheid worden gebruikt (destijds bekend als Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA)). Voor veel uitvoeringstaken van de overheid is het belangrijk om te weten welke personen op welk adres wonen, bijvoorbeeld voor het toekennen en de hoogte van toeslagen of zicht op het aantal bewoners bij een calamiteit. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit en actualiteit van de BRP voor hun inwoners en hebben hiertoe een onderzoeksplicht. Bestuursorganen zijn verplicht bij gerede twijfel aan een adres hiervan melding te maken bij de gemeente, die vervolgens onderzoek doet.

In de BRP staan mensen geregistreerd die in Nederland wonen (ingezetenen) en mensen die anderszins een relatie met de Nederlandse overheid hebben (niet-ingezetenen). Onderstaande figuur geeft de BRP schematisch weer:



Een ingezetene moet altijd over een officieel adres beschikken: dat kan een woon- of een briefadres zijn. Uitgangspunt bij de registratie van ingezetenen is een woonadres, maar in uitzonderlijke gevallen wordt ingeschreven op een briefadres. Dit kan wanneer naar het oordeel van de burgemeester het opnemen van een woonadres om veiligheidsredenen niet wenselijk is, bijvoorbeeld voor vrouwen in een blijf-van-mijn-lijf-huis. Een briefadres is ook mogelijk voor dak- en thuislozen of mensen die in een penitentiaire of psychiatrische inrichting verblijven. De betreffende gemeente oordeelt over het al dan inschrijven op een briefadres. Mensen met een briefadres moeten altijd bereikbaar zijn voor de overheid en bovendien fysiek traceerbaar zijn. Daarom moet een briefadres een bestaand adres zijn van een natuurlijk persoon of een instelling en kan het briefadres nooit een postbus zijn.⁵ In de BRP zijn, naast ingezetenen,

⁵ Circulaire BZK «BRP en briefadres» (07-11-2016).

niet-ingezetenen geregistreerd. Dit zijn mensen die een relatie met de Nederlandse overheid hebben, maar hier niet (meer) of slechts tijdelijk verblijven (korter dan vier maanden). In de BRP staan niet-ingezetenen geregistreerd met hun woonadres in het buitenland. Voor het verkrijgen van een Burgerservicenummer (BSN) moet iemand ingeschreven zijn in de BRP. Dit geldt zowel voor ingezetenen als niet-ingezetenen⁶. Een BSN is onder meer nodig om loon te kunnen ontvangen van een werkgever. Daarmee is er altijd een BRP-adres bekend van mensen met een WW-uitkering.

Gebruik BRP bij UWV

Uit de systemen van UWV blijkt dat 97% van de mensen met een WW-uitkering ingezetenen betreffen en er derhalve een binnenlands woonadres of briefadres uit de BRP bekend is. In 3% van de gevallen betreft het een niet-ingezetene met een woonadres in het buitenland. Om niet-ingezetenen ook in Nederland te kunnen bereiken, registreert UWV een verblijfadres en eventueel een correspondentieadres. Verder geeft UWV aan dat voor 2% van de ingezetenen met een WW-uitkering naast het BRP-adres een tweede adres bij UWV is geregistreerd. Het betreft hier uitzonderingen vooral ten dienste van de burger. Deze uitzonderingen zijn echter niet altijd noodzakelijk, bijvoorbeeld voor mensen die in een instelling verblijven. Zij kunnen op een briefadres worden ingeschreven. Slechts in het geval van gemachtigden blijft een correspondentieadres bij UWV, aanvullend op het BRP-adres, noodzakelijk. In geval van gemachtigden stuurt UWV de correspondentie naar de gemachtigde en niet naar het adres van de uitkeringsgerechtigde (uit de BRP). In andere situaties zal UWV geen eigen adressen meer registreren en gaat UWV de eigen adresregistratie opschonen.

Conform de motie van het lid Jasper van Dijk (Kamerstuk 17 050, nr. 550) neemt UWV de volgende maatregelen:

1. *Opschonen adresregistratie van UWV*

Op dit moment is het mogelijk meerdere adressen door te geven aan UWV. UWV verwijdert de aanvullende adressen (correspondentie- en verblijfadressen) waar nodig uit de systemen.

2. *Aanpassing systemen UWV*

Naast het opschonen van de huidige adresregistratie is het van belang te voorkomen dat er onnodig aanvullende adressen aan UWV worden doorgegeven. In het huidige aanvraagstelsel is het nu mogelijk meerdere adressen door te geven. Er is derhalve een systeem aanpassing nodig zodat er naast een BRP-adres geen onnodig aanvullend adres meer kan worden doorgegeven aan UWV.

3. *Terugmelden bij gereede twijfel*

Een solide adresregistratie is onvoldoende om fraude tegen te gaan; mensen kunnen feitelijk ergens anders verblijven dan het adres dat geregistreerd is in de BRP. Het is van belang dat UWV bij gereede twijfel een signaal afgeeft aan gemeenten zodat deze gemeenten onderzoek kunnen doen om te toetsen of de persoon daadwerkelijk verblijft of woont op het adres dat hij/zij heeft doorgegeven.

4. *Transitie van inschrijving als niet-ingezetene naar ingezetene bevorderen*

De vierde maatregel betreft het bevorderen van de transitie van inschrijving als niet-ingezetene naar ingezetene, wanneer een niet-ingezetene langer dan vier maanden in Nederland verblijft. Als mensen langer dan vier maanden in Nederland verblijven, zijn zij

⁶ Bij dit onderwerp wordt bij de term «ingezetene» aangesloten bij de terminologie uit de BRP. Dit laat onverlet dat waar iemand woont of verblijft voor de toepassing van de WW naar de omstandigheden wordt beoordeeld.

namelijk verplicht zich in te schrijven als ingezetene met een binnenlands woonadres in de BRP. Het overgrote deel van de niet-ingezetenen heeft in Nederland gewerkt en verblijft dus veelal langer dan vier maanden in Nederland wanneer zij een WW-uitkering aanvragen. De WW-gerechtigde zou zich dan al als ingezetene hebben moeten inschrijven. UWV richt een proces in om deze mensen ertoe te bewegen zich als ingezetene in te schrijven in de BRP met een binnenlands woonadres. Hierbij wordt gekeken naar de mogelijkheid om de uitkering op te schorten of te schorsen als de ontvanger van een WW-uitkering niet aan zijn BRP-verplichting voldoet zich in te schrijven als ingezetene met een binnenlands woonadres. Momenteel onderzoek ik of, en zo ja hoe, ik de wettelijke kaders moet aanpassen om dit proces mogelijk te maken.

5. *Samenwerking Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA)*

De vijfde maatregel betreft samenwerking met LAA. De samenwerking tussen UWV en LAA is opgestart. De komende periode levert UWV de eerste adressen aan LAA, zodat gemeenten onderzoek kunnen doen.

Impact maatregelen op processen en systemen

Met de beschreven maatregelen zorgt UWV ervoor dat de BRP nog meer leidend wordt in de uitvoering van haar taken. Verder levert UWV hiermee een bijdrage aan (verbetering van) de kwaliteit van de BRP en wordt mogelijke adresgerelateerde fraude tegengegaan. Het realiseren van de vijf beschreven maatregelen betreft een complexe operatie. Er is impact op processen en systemen van UWV. Bij implementatie van de beschreven maatregelen ligt de prioriteit bij de WW. Daarna volgen de overige regelingen van UWV. UWV gaat actief monitoren wat hiervan de impact is op de dienstverlening en welke aanpassingen vanuit dienstverlening in relatie tot persoonlijke omstandigheden alsnog nodig blijken.

Een historisch perspectief op het gebruik van de BRP bij UWV

Het lid Heerma (CDA) heeft in het kader van de adressenregistratie gevraagd naar eerdere besprekingen over dit onderwerp in uw Kamer. In 2011 kwam aan het licht dat er mensen bij UWV een uitkering hadden van wie de actuele verblijfplaats in destijds de GBA onbekend was. Om fraude door deze groep te bestrijden, is onderzoek uitgevoerd naar de adresverschillen in de gegevens van UWV en de gegevens van gemeente Amsterdam (project «Schoon schip»)⁷. Naast de samenwerking met gemeente Amsterdam heeft UWV de maatregel getroffen om een uitkering te schorsen, wanneer de verblijfplaats van een persoon niet bekend is in de BRP. De status van deze personen luidt Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW). In 2015 is deze maatregel geïmplementeerd.

In 2012 heeft het Ministerie van BZK onderzoek laten doen naar het gebruik van de BRP onder afnemers. Hieruit bleek onder meer dat het gebruik van de BRP binnen de overheid intensief was, maar het terugmelden bij gereede twijfel aan een adres aan gemeenten achterbleef⁸. Dit kwam hoofdzakelijk door het begrip «gereede twijfel» dat veelal te streng werd ingevuld. Hierop heeft BZK een circulaire aan afnemers gestuurd met informatie over gereede twijfel en met het verzoek de Terugmeldvoorziening te (gaan) gebruiken. Uit de gegevens van de Rijkdienst voor

⁷ Kamerstuk 27 859, nr. 57 (p. 2).

⁸ Kamerstuk 27 859, nr. 57 (p. 3).

Identiteitgegevens (RvIG) blijkt dat het aantal terugmeldingen door UWV de afgelopen jaren marginaal is⁹.

Naar aanleiding van de fraude met Toeslagen en de fraude door ziekenhuizen is medio 2013 de Ministeriële Commissie fraude opgericht¹⁰. Het doel van deze commissie was om te komen tot een rijksbrede, overkoepelende aanpak met diverse, concrete maatregelen om fraude met overheids gelden tegen te gaan. Eén van de projecten die hieruit voortvloeide, was LAA eind 2014. In dit programma wordt door gemeenten, uitvoeringsorganisaties en departementen samengewerkt aan het verhogen van de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP om daarmee de rechtmatigheid van adresgerelateerde regelingen te verhogen en adresgerelateerde fraude te bestrijden. UWV participeerde tot op heden niet in LAA. Naar aanleiding van de recente WW-fraude door arbeidsmigranten is de samenwerking met LAA opgestart.

2. Adressenvergelijking door UWV

Eén van de indicaties van mogelijk misbruik van uitkeringen is het aantal uitkeringen dat wordt verstrekt aan meerdere personen die op één adres zijn ingeschreven. Het opgegeven adres waarop de uitkeringsgerechtigde bij UWV bekend is, kan geregeld zijn door een tussenpersoon of het adres van een tussenpersoon zijn. Mogelijk is er dan sprake dat de tussenpersoon faciliteert dat de uitkeringsgerechtigde niet in Nederland verblijft. UWV heeft vanuit die achtergrond aangegeven maandelijks op basis van eigen systemen een lijst op te stellen van adressen waarop meerdere uitkeringen worden ontvangen. Zoals reeds in mijn brief van 1 oktober 2018 staat aangegeven is UWV op basis van de eerste adressenvergelijking een repressief handhavingsonderzoek gestart teneinde vast te stellen of er sprake is van misbruik van uitkeringen door arbeidsmigranten en tussenpersonen door ongeoorloofd verblijf in het buitenland (Kamerstuk 17 050, nr. 545).

Het veldonderzoek richt zich op 169 uitkeringsgerechtigden die verbonden zijn aan in totaal 30 adressen. Deze adressen komen voort uit een totaalbestand van 225 gevonden adressen in oktober 2018 met een totaal aantal WW-uitkeringen van 1864¹¹. Alle voor het veldonderzoek geselecteerde uitkeringsgerechtigden hadden een lopende WW-uitkering en behoorden tot het deel van de arbeidsmigranten die als niet-ingezetene stonden geregistreerd in de BRP. Bij geen van hen was sprake van toestemming van UWV om de uitkering te exporteren, waarbij verblijf in het buitenland wel is toegestaan. Bij de selectie is gekeken naar een spreiding in de omvang van het aantal uitkeringen per adres, met categorieën variërend van 3 tot meer dan 40 per adres. Het hoogste aantal uitkeringen op één adres dat in de maand oktober 2018 is aangetroffen, bedroeg 116.

Een onderzoek door UWV om te beoordelen of een uitkeringsgerechtigde in Nederland verblijft, is arbeidsintensief, kent een lange doorlooptijd en is complex van aard. Om aan te tonen dat iemand niet in Nederland verblijft, is het enkele feit dat een WW-gerechtigde bij een huisbezoek van UWV niet op het aangegeven adres aanwezig is of niet verschijnt op een

⁹ Aantal terugmeldingen door UWV per jaar: 3 (2014), 0 (2015), 229 (2016), 5 (2017), 4 (2018) (Totaaloverzicht terugmeldingen van Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) <https://www.rvig.nl/documenten/rapporten/2017/03/15/totaaloverzicht-terugmeldingen-open-document-formaat>).

¹⁰ Kamerstuk 17 050, nr. 491.

¹¹ Dit aantal van 1.864 uitkeringen betekent op voorhand niet dat bij al deze uitkeringen sprake is van regelovertreding of het vermoeden daartoe.

afpraak bij UWV, niet voldoende. Bewijs wordt verzameld door verschillende activiteiten (bezoek door UWV van het verblijfadres, uitnodigen en voeren van een gesprek, vragen en aanleveren van materiaal op grond waarvan verblijf in Nederland kan worden beoordeeld, etc). Daarbij worden bepaalde termijnen in de opeenvolgende stappen door UWV gehanteerd. Bijvoorbeeld 48 uur tussen uitnodiging en gesprek, een rappeltermijn van 48 uur bij het niet verschijnen op gesprek, een reactietijd van 2 weken bij een eventuele schorsing van een uitkering. De doorlooptijd per geval varieert daardoor van pakweg 6 tot 10 weken.

Er is door een groot aantal UWV-medewerkers in de afgelopen maanden veel werk verzet. Inmiddels zijn alle 169 uitkeringsgerechtigden thuis bezocht en uitgenodigd voor een gesprek. Vanwege de genoemde doorlooptijden zijn nog niet alle onderzoeken afgerond. Het aantal zaken waarin een definitief besluit is genomen is nog een te gering aantal om conclusies te kunnen trekken over de omvang van de fraude bij de onderzochte groep uitkeringsgerechtigden. Pas nadat over alle 169 gevallen een definitief besluit is genomen, kunnen conclusies getrokken worden in hoeverre er sprake is van een bescheiden of omvangrijke fraude onder de onderzochte groep en welke vervolgstappen zouden moeten worden genomen op basis van de resultaten. Er zal daarbij gekeken worden in hoeverre de overtredingen met name voorkomen bij adressen met een heel groot aantal uitkeringen of dat het aantal uitkeringen per adres er weinig toe doet. Ook zal gekeken worden in hoeverre de betreffende adressen en tussenpersonen al eerder in beeld zijn gekomen bij overtredingen. Dit zijn factoren die bepalend zijn voor het gerichter kunnen selecteren van risicogroepen en de richting van de follow up. Belangrijk om in ogenschouw te nemen is tevens de uiteindelijk ingezette capaciteit in relatie tot de resultaten en bevindingen van het onderzoek.

Zoals eerder is aangegeven, is het voor UWV lastig om vast te stellen dat een WW-gerechtigde niet in Nederland verblijft. Om achteraf bij een afgesloten uitkering vast te stellen dat een WW-gerechtigde in de uitkeringsperiode niet in Nederland was, is nog ingewikkelder en arbeidsintensiever. Bijvoorbeeld omdat de betrokken persoon inmiddels niet meer in Nederland verblijft, geen actueel adres bekend is of bewijs niet meer voorhanden is.

UWV monitort het verloop van het aantal adressen met meerdere uitkeringen gedurende zes maanden, op grond waarvan conclusies kunnen worden getrokken en eventuele aanbevelingen worden gedaan. Een onderzoek als dit vergt zorgvuldige planning. De ervaring bij dit en soortgelijke onderzoeken is dat fraudeurs hun gedrag aanpassen zodra zijn merken dat er fraudeonderzoeken plaatsvinden, hetgeen een permanente uitdaging vormt in de handhaving.

3. Aanscherping van de papieren aanvraag

Voor het WW-proces geldt dat 97% van de WW-aanvragers de uitkering digitaal aanvraagt en 3% via een papieren aanvraag. Voor de digitale aanvraag is het noodzakelijk in te loggen op de beveiligde omgeving van uwv.nl of werk.nl met DigiD. Om van DigiD gebruik te kunnen maken, is een woonadres in Nederland of een briefadres geregistreerd in de BRP nodig. Dit adres wordt getoond bij de digitale aanvraag van een WW-uitkering. Momenteel is het mogelijk om een afwijkend adres door te geven. Dit kan een correspondentieadres zijn of een afwijkend verblijfadres, op grond waarvan gerichte controles uitgevoerd kunnen worden.

Mensen die een WW-uitkering via papier aanvragen zijn WW-gerechtigden die niet over DigiD beschikken, omdat ze (nog) niet als ingezetenen in de BRP staan ingeschreven (80%), niet digivaardig zijn dan wel de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn (resterende 20%). De laatste groep beschikt in principe wel over DigiD. Verreweg de grootste groep WW-gerechtigden met een papieren aanvraag staan derhalve ingeschreven in de BRP met een woonadres in het buitenland.

Per 15 oktober 2018 is het papieren aanvraagproces aangepast en wordt expliciet gevraagd naar het verblijfadres (in Nederland of buitenland) naast het woonadres en het correspondentieadres. Bij een afwijkend verblijfadres dient naast het woonadres ook dit verblijfadres ingevuld te worden. Deze gelijkschakeling met het digitale proces was nodig om zicht te kunnen krijgen op het daadwerkelijke verblijfadres van uitkeringsgerechtigden en gerichte controles te kunnen uitvoeren. De aanscherping van de papieren aanvraag omvat daarnaast ook de registratie van eventuele begeleiders/tussenpersonen. De verklaring van verblijf waarop ook de tussenpersonen worden vastgelegd, wordt door de aanvrager ondertekend. Iedereen die een papieren aanvraag WW doet, krijgt een vervolgspraak voor een werkoriëntatiegesprek waarna aanvullende dienstverlening kan worden ingezet. Deze vervolgspraak vindt binnen 4 weken na toekenning van de WW plaats. Hiervoor is beschreven hoe het toekomstige adressenbeleid op grond van de BRP van UWV er uit ziet. De digitale en papieren aanvraagprocedures zullen in lijn daarmee worden aangepast.

4. Samenwerking binnen het sociaal domein

Zoals toegezegd is UWV intensiever gaan samenwerken met andere organisaties in het bestrijden van fraude. Onder meer zoals hierboven aangegeven door de samenwerking met LAA te zoeken en een project te starten samen met de partijen in de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (UWV, SVB, gemeenten, Inspectie SZW, Belastingdienst, Immigratie- en naturalisatiedienst, Openbaar Ministerie, de politie). Deze bestuursorganen werken in interventieteams samen in het toezicht op misbruik en oneigenlijk gebruik in de sociale zekerheid, het ontduiken van belastingen en het tegengaan van overtredingen van de arbeidswetgeving. Dit houdt in dat zij gezamenlijk in een branche of stedelijk gebied controles uitvoeren. In dit project staat de problematiek rondom adresfraude met tussenpersonen, tezamen met de aanpak hiervan, centraal.

De LSI-aanpak houdt in dat er actief opgetreden wordt tegen:

- fraude met WW-uitkeringen;
- belasting- en premiefraude;
- misbruik van Toeslagen Belastingdienst;
- malafide faciliteerders (tussenpersonen);
- overige daarmee samenhangende misstanden

Het LSI-project bouwt voort op de samenwerking die tussen de genoemde partijen regulier al plaatsvindt bij de aanpak van deze problematiek. UWV trekt samen met de Inspectie SZW op in de aanpak van fraudeurs en dan met name de tussenpersonen. Als vervolg op het eerste grote onderzoek naar fraude met behulp van tussenpersonen in Tilburg (IOWA, 2016) is begin 2019 een tweede onderzoek van start gegaan. Maandelijks vindt overleg plaats tussen UWV en de Inspectie waarbij wordt besproken welke tussenpersonen in beeld zijn gekomen in de onderzoeken van UWV naar fraude door arbeidsmigranten en of de verdenking richting deze tussenpersonen dusdanig is dat een strafrechtelijke aanpak gewenst is. Inmiddels is één onderzoek naar tussenpersonen in samenwerking met de Inspectie in voorbereiding. Op basis van de feiten en omstandigheden

wordt vervolgens per geval besloten of de Inspectie SZW dan wel UWV de meest gerede partij is om een onderzoek in te stellen. Op basis van de feiten en omstandigheden wordt vervolgens per geval besloten of de Inspectie SZW dan wel UWV de meest gerede partij is om een onderzoek in te stellen. Ook de Belastingdienst en het Functioneel Parket maken onderdeel uit van het hierboven genoemde overleg. De Belastingdienst vanwege de mogelijke samenhang met belasting- en premiefraude. Het Functioneel Parket vanwege haar verantwoordelijkheid voor strafrechtelijke vervolging.

Tot slot wordt er samengewerkt tussen UWV en de SVB. Op basis van een WW-uitkering kan er in voorkomende gevallen ook sprake zijn van kinderbijslaguitkering ingevolge de AKW. Indien er geen recht op een WW-uitkering (meer) bestaat, kan het ook voorkomen dat er geen recht (meer) bestaat op een kinderbijslaguitkering.

5. Samenwerking met bonafide tussenpersonen

Eén van de aangekondigde maatregelen betrof de samenwerking met bonafide tussenpersonen. Startpunt vormde het uitnodigen van tussenpersonen die positief staan tegenover samenwerking. UWV onderzoekt op dit moment hoe bovengenoemde samenwerking met bonafide tussenpersonen vorm kan krijgen, om op deze manier de rol van malafide tussenpersonen te minimaliseren en het risico op fraude met WW-uitkeringen te verminderen. Er bestaat op dit moment geen netwerk van tussenpersonen. Zij kennen elkaar niet en er is derhalve geen basis voor een organisatie. Voor samenwerking zijn verschillende varianten denkbaar, waarbij het van belang is dat er een infrastructuur ontstaat. UWV onderzoekt wat effectief, uitvoerbaar en haalbaar is. Daarnaast wordt inzicht verkregen in hoe andere organisaties samenwerking, zelfregulering en/of horizontaal toezicht hebben opgezet en wat er voor nodig is om tot dergelijke zelforganisatie te komen. Verwacht wordt dat de verkennende fase tot het voorjaar van 2019 zal duren. Op basis van de verkenning kan een keuze worden gemaakt voor een specifieke richting. Ik verwacht u in mijn brief in juni a.s. nader te kunnen informeren over de voortgang van dit project.

6. Registratie van tussenpersonen

Voor tussenpersonen die uitkeringsgerechtigden ondersteunen die UWV bezoeken in verband met een beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen die arbeidsongeschikt zijn heeft UWV al een registratiesysteem van tussenpersonen die ondersteuning bieden.

Voor de WW bestond een dergelijke registratie niet. Om beter zicht te krijgen op deze groep van tussenpersonen registreert UWV vanaf half oktober 2018 ook alle begeleiders die een WW-gerechtigde vertegenwoordigen of vergezellen naar een UWV-kantoor bij een papieren aanvraag. Conform planning zal dit vanaf maart/april a.s. uitgebreid worden naar alle bezoeken van WW-gerechtigden aan UWV waarbij een begeleider aanwezig is. Ten behoeve van data-analyse en handhavingsactiviteiten zal voor de WW een systeem gebouwd worden om de registraties van tussenpersonen onder te brengen. Op basis hiervan zal UWV periodiek de registratie van deze gegevens van tussenpersonen vergelijken (het vóórkomen van dezelfde tussenpersonen) en indien daartoe aanleiding bestaat, onderzoek doen. De registratie van begeleiders kan daarnaast ook een preventieve werking hebben, de drempel om als malafide begeleider op te treden wordt hoger gemaakt.

In de komende periode zal worden bekeken in hoeverre op basis van resultaten in relatie tot kosten van deze registratie dit systeem ook naar andere delen van de organisatie uitgerold worden.

7. Onderzoek cultuur binnen UWV

Het vanuit de Raad van Bestuur UWV, in overleg met SZW, wenselijke geachte cultuuronderzoek moet inzicht bieden of, en zo ja in welke mate, de openheid en integriteit van UWV als organisatie voldoende borging biedt tot het uiten van signalen inzake WW-fraude. Het moet een adequaat beeld opleveren van zowel de structuur (of governance) als de cultuur met betrekking tot interne fraudemeldingen door medewerkers van UWV.

Specifiek aandachtspunt daarbij is of medewerkers het gevoel hebben dat

- a) de geboden mogelijkheden tot melden inzake fraude voldoende duidelijk en toegankelijk zijn en
- b) ze worden gestimuleerd (en vooral: niet actief worden tegengewerkt) door hun direct leidinggevenden en het senior management om vermoedens van fraude aan te kaarten.

Om de objectiviteit en onafhankelijkheid te waarborgen, is ervoor gekozen om twee onafhankelijke deskundigen, die niet eerder werk hebben verricht voor UWV, dit onderzoek uit te laten voeren: prof. dr. Zeger van der Wal en prof. dr. Emile Kolthof. Ook is er tegen deze achtergrond een extern begeleidingscommissie ingesteld voor toetsing, advisering en reflectie van de inhoud van het onderzoek. Deze bestaat uit verschillende deskundigen op het vlak van integriteit en cultuur, alsmede nauw bij het toezicht op UWV-betrokkenen:

- Muel Kaptein: voorzitter externe Commissie van Integriteit Deskundigen (CID) (Rotterdam Erasmus universiteit; business ethics and integrity management)
- Nathalie Smeets: lid CID (tot 1-10-2018 sectorhoofd Veiligheid, Integriteit & Klachten Korpsstaf bij de Nederlandse Politie)
- Geerte-Marij Dijkstra: lid CID (hoofd Global Quality Control Audit Rabobank)
- Hans Ouwehand (bestuurder Centrum Indicatiestelling Zorg, lid Audit Committee SZW)
- Arjan Dikmans (directeur Stelsel en Volksverzekeringen SZW) en Natasja Moritz (SZW)

Tijdens de eerste bijeenkomst van de begeleidingscommissie van 23 november 2018 is het plan van aanpak voor het onderzoek vastgesteld. Ten behoeve van het waarborgen van de zeggingskracht van het onderzoek is besloten tot een afbakening in de deelvragen en opzet tot signalen rond WW-fraude. Tevens is besloten dat er een extern mailadres zal worden geopend waar medewerkers lopende het onderzoek relevante signalen af kunnen geven aan het onderzoeksteam. Dit naast, op basis van een random steekproef binnen relevante functies, in te plannen interviews met UWV-medewerkers.

Fase 1 van het onderzoek is inmiddels afgerond. Dat betekent dat deskresearch heeft plaatsgevonden en dat interviews hebben plaatsgevonden met stakeholders van de belangrijkste loketten (Centraal Meldpunt Fraude, HRM, Luisterend Oor, Ondernemingsraad en Bureau Integriteit). Op dit moment worden de interviews voorbereid (fase 2) binnen de uitvoeringsdivisies Uitkeren, Werkbedrijf, Sociaal Medische Zaken, Handhaving, Klant & Service en Bezwaar & Beroep. UWV-breed worden er door de onderzoekers 9 locaties bezocht: Alkmaar, Almere, Arnhem, Den Haag, Enschede, Leeuwarden, Heerlen, Hengelo en Zwolle. Deze selectie voor de locaties is gemaakt op basis van een dwarsdoorsnede hoog-midden-laag frequentie van fraudemeldingen bij het Centraal

Meldpunt Fraude, de uitkomsten uit het Werkbelevingsonderzoek en het integriteitsdashboard. De interviews vinden plaats vanaf eind januari en lopen door tot in maart. Eind mei is voorzien dat het concept onderzoeksrapport wordt voorgelegd aan de externe begeleidingscommissie en vervolgens (uiterlijk juni as.) doorgeleid naar de Raad van Bestuur van UWV en SZW. De resultaten en reactie op aanbevelingen zullen worden meegenomen in de brief aan uw Kamer in juni as.

8. Verkenning met andere uitvoerende organisaties naar aanvullende maatregelen om fraude te bestrijden

In het kader van de aangekondigde maatregelen en onderzoeken wordt veelvuldig samengewerkt met andere organisaties waarbij aandacht wordt besteed aan aanpak van fraude. Er wordt actief met andere uitvoerders gesproken over fraude om aanvullende maatregelen te verkennen. Ook wordt door de totstandkoming van de signaleringsbrief een beeld gecreëerd van de verschillende fraudefenomenen en de aanpak daarvan. Zoals hierboven reeds gemeld, gaat UWV bovendien samenwerken in het LSI project.

9. Proef uitzendsector verwijtbare werkloosheid

UWV is in samenwerking met de brancheorganisaties in de uitzendsector, de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU) een pilot gestart om intensiever te controleren op verwijtbare werkloosheid in de uitzendsector. Als iemand verwijtbaar werkloos is, bestaat geen recht op een WW-uitkering. Zoals aangegeven in mijn brief van 10 oktober 2018¹², toetst UWV momenteel op basis van informatie van de werkloze werknemer of er sprake is van verwijtbare werkloosheid. Met deze pilot gaat UWV na of het effectief is om voor deze toets ook gegevens op te vragen bij de uitzendbureaus en zo ja, hoe de informatie-uitwisseling tussen UWV en uitzendbureaus zo effectief en efficiënt mogelijk ingericht kan worden. Ik heb de intentie om breed – dus ook bij niet-uitzendwerkgevers – controle toe te gaan passen. Ik zal samen met UWV bekijken hoe deze controle het beste vorm kan krijgen.

Aan de pilot, die eerder deze maand gestart is, nemen tien uitzendbureaus deel. Wanneer een ex-uitzendkracht van een deelnemend uitzendbureau een WW-uitkering aanvraagt, vraagt UWV bij het uitzendbureau uit waarom het dienstverband van deze uitzendkracht geëindigd is en of hem of haar passend werk is aangeboden. Als daaruit blijkt dat de ex-uitzendkracht mogelijk verwijtbaar werkloos is, wordt hoor/wederhoor toegepast bij de uitzendkracht en/of het uitzendbureau. Ook kan UWV extra toelichting vragen van de uitzendbureaus. Op basis van de verzamelde informatie beslist UWV of de ex-werknemer recht heeft op een WW-uitkering.

Om de effectiviteit van de pilot te kunnen meten, moet een vergelijking worden gemaakt tussen enerzijds beoordelen volgens het bestaande proces (met alle daarbij behorende informatie en activiteiten) en anderzijds beoordelen met de extra informatie van de uitvraag. Om een controlegroep te creëren, worden daarom WW-aanvragen die onderdeel uitmaken van de pilot ook volgens het bestaande proces – dus zonder informatie van de ex-werkgever – beoordeeld. Naar verwachting zal de pilot, die van januari 2019 tot medio april 2019 duurt, betrekking hebben op circa 750 WW-aanvragen.

¹² Kamerstuk 17 050, nr. 547.

In juni a.s. zal ik uw Kamer informeren over de resultaten van de pilot en aangeven welke conclusies ik daaraan verbind. Op dat moment zal ik ook ingaan op de vraag of er een noodzaak is voor nadere regelgeving met betrekking tot het toetsen van verwijtbaarheid.

In aanvulling op hun deelname aan de pilot met UWV hebben de ABU en de NBBU aangegeven dat sociale partners in de uitzendsector in het cao-overleg inzetten op het wegnemen van prikkels voor draaideurconstructies. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de wachttijd van het StiPP-pensioen¹³. In mijn antwoorden op schriftelijke vragen van de leden Van Weyenberg (D66) en Heerma (CDA), die ik gelijktijdig met deze brief aan uw Kamer stuur, ga ik hier verder op in (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1454).

Tijdens het debat van 10 oktober 2018 heb ik toegezegd om uw Kamer te laten weten welke informatie bij het controleren van WW-aanvragen uit het systeem van UWV gehaald kan worden en hoe deze informatie beter benut kan worden (Handelingen II 2018/19, nr. 12, items 5 en 9). In mijn brief van 21 december 2018¹⁴ ben ik reeds ingegaan op de gegevens die nu in de Polisadministratie, de database van arbeids- en uitkeringsverhoudingen die via de loonaangifte door werkgevers gevuld wordt, aanwezig zijn over de reden van de beëindiging van uitzenddienstverbanden. Helaas zijn deze gegevens, zoals ik in december uiteen heb gezet, op dit moment niet bruikbaar bij het beoordelen van WW-aanvragen, omdat de informatie via de loonaangifte te laat binnenkomt en de betreffende rubriek vaak niet wordt ingevuld door uitzendbureaus. Via bovengenoemde pilot zet UWV er daarom op dit moment op in om voor informatie over de beëindiging van dienstverbanden de loonaangifte niet af te wachten, maar deze direct bij de werkgever op te vragen, aangevuld met informatie over een eventueel passend werkaanbod. Naast het pilotproces zal ik met UWV en andere partners in de loonaangifteketen onderzoeken op welke manier de loonaangifte en Polisadministratie zouden kunnen bijdragen aan het controleren op verwijtbare werkloosheid. Daarbij zijn met name twee factoren van belang: de inhoud van de gegevensset van de loonaangifte (welke gegevens worden bij werkgevers opgevraagd?) en de aanlevertermijn (hoe lang duurt het voordat de gegevens beschikbaar zijn in de Polisadministratie?). Deze materie is zeer ingewikkeld door de grote complexiteit en schaal van de loonaangifteketen – ter illustratie: in 2019 verwacht de Belastingdienst via de loonaangifteketen 174 miljard euro aan belasting en loonheffingen te innen bij 670.000 inhoudingsplichtigen. Ik wil dit daarom zorgvuldig onderzoeken. Bij het evalueren van de pilot met uitzendbureaus zal ik samen met UWV nader bezien of het mogelijk is om de informatie die in de pilot direct bij uitzendbureaus wordt uitgevraagd, op te halen via de loonaangifte, op welke manier dat kan, en hoe deze informatie kan worden ingezet in het WW-uitkeringsproces.

10. Audit afhandeling van fraudesignalen

Het doel van het auditonderzoek door de Accountantsdienst van UWV naar de afhandelingen van signalen over fraude is vast te stellen dat de door UWV ontvangen externe en interne signalen van (mogelijke) fraude WW op de juiste wijze worden opgepakt, geregistreerd en afgehandeld. Het rapport zal dit voorjaar gereed zijn.

Object van onderzoek is het proces van oppakken en afhandelen van fraudesignalen WW en de sluitende registratie hiervan bij de betrokken onderdelen van UWV, i.c. de divisies Uitkeren, WERKbedrijf, SMZ

¹³ StiPP staat voor Stichting Pensioenfonds voor Personeelsdiensten.

¹⁴ Kamerstuk 17 050, nr. 567.

(Bijzondere Zaken) en Klant & Service (meer specifiek het Klantencontactcentrum (KCC) en de portal van UWV.nl), de directie Handhaving en de verdere afhandeling door de directie Handhaving. In het kader van dit onderzoek start het proces bij de ontvangst van een extern fraudesignaal of bij het intern signaleren van (mogelijke) fraude en eindigt bij de beslissing om geen verder onderzoek in te stellen of na de beslissing over het wel/niet sanctioneren van de uitkeringsgerechtigde.

Het onderzoek bestaat uit een inventarisatie en analyse van documentatie, interviews met medewerkers en management die betrokken zijn bij beleid, uitvoering en control van de WW op het hoofdkantoor en verschillende vestigingen, alsmede deelwaarnemingen op de afhandeling van fraudesignalen. In aanvulling op het cultuuronderzoek worden ook aspecten gerelateerd aan de interne meldcultuur meegenomen, zoals de beoordeling of medewerkers van de betrokken divisies van mening zijn dat de activiteiten ten aanzien van fraudesignalen WW tot hun takenpakket behoren.

In de stand van zaken die uw Kamer voor de zomer zal ontvangen zullen de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek, alsmede hoe invulling wordt gegeven aan eventuele aanbevelingen worden uiteengezet.

11. Data-analyses door UWV naar arbeidspatronen

UWV heeft data-analyses, in combinatie met expertise van UWV-medewerkers, uitgevoerd naar kenmerken van aanvragen en lopende uitkeringen die zouden kunnen wijzen op een verhoogd risico op fraude. Doel is om vast te stellen of met behulp van deze kenmerken extra aangescherpte controles op een efficiënte wijze kunnen worden uitgevoerd om fraude te voorkomen en te signaleren. Twee risico's zijn hierbij specifiek onderzocht:

- verwijtbare werkloosheid: iemand krijgt een uitkering omdat hij/zij aangeeft onvrijwillig werkloos te zijn, terwijl er feitelijk sprake is van verwijtbare werkloosheid
- verblijf in het buitenland: iemand verblijft in het buitenland en dus niet beschikbaar is voor de Nederlandse arbeidsmarkt maar wekt wel de suggestie in Nederland te verblijven.

Eén van de onderzochte kenmerken is een arbeidspatroon waarbij zes maanden wordt gewerkt, waarna drie maanden gebruik wordt gemaakt van de WW. Omdat dit patroon sinds 1 januari 2017 slechts in ca. 50 gevallen is voorgekomen, is in de uitgevoerde data-analyse uitgegaan van een ruimere definitie, te weten: minimaal twee WW-uitkeringen en in de periode tussen twee uitkeringen zes of meer maanden werken.

In de data analyse is het volledige uitkeringenbestand vanaf 1/1/2017 met een populatie van 491.000 uitkeringen betrokken. Dit bestand is geanalyseerd op arbeidspatronen en andere kenmerken. Een selecte steekproef van ongeveer 500 uitkeringen die voldoen aan één of meer van deze kenmerken is nader onderzocht om vast te stellen of het arbeidspatroon en mogelijk ook andere kenmerken kunnen wijzen op een verhoogd frauderisico. Alle dossiers uit deze steekproef zijn daartoe volledig onderzocht waarbij ook, voor zover mogelijk, informatie is ingewonnen bij (ex-)ontvangers van een WW-uitkering en ex-werkgevers. Wanneer er sprake was van een overtreding dan zijn de overtreders ook aangepakt.

Het gebruik van risicoprofielen draagt er aan bij dat de beschikbare capaciteit efficiënt wordt ingezet waar de risico's op fraude hoog zijn. De komende periode worden de resultaten van de risicoprofielen nader geanalyseerd en wordt gewerkt aan de doorontwikkeling en implementatie van de risicoprofielen in de uitvoeringspraktijk. De profielen zullen voortdurend geactualiseerd worden, mede in verbinding met activiteiten

en onderzoeken elders binnen UWV. In juni a.s. zal ik uw Kamer nader informeren.

Hiermee voert UWV de toezegging uit het debat van 11 oktober 2018 uit wat betreft de data-analyse (Handelingen II 2018/19, nr. 12, items 5 en 9). Daarnaast maakt deze analyse deel uit van de uitvoering van de motie Heerma¹⁵ over een betere controle op verwijtbare werkloosheid bij de aanvraag van een uitkering.

Onderzoeken

In het ambtsbericht van UWV dat meegestuurd is met de brief van 1 oktober aan uw Kamer is een overzicht gegeven van onderzoeken en verkenningen met betrekking tot arbeidsmigranten uit de periode 2009 tot 2018. Deze onderzoeken van UWV zijn daarbij betrouwbaar naar uw Kamer gestuurd. In het debat op 11 oktober 2018 heb ik toegezegd de betreffende rapporten openbaar te maken (Handelingen II 2018/19, nr. 12, items 5 en 9). Hierbij stuur ik uw Kamer deze onderzoeken alsmede enkele andere onderzoeken die gerelateerd zijn aan dit onderwerp, dan wel waarnaar verwezen wordt in de reeds toegestuurde onderzoeken¹⁶. In aanloop daarnaar ben ik verder gaan kijken naar onderzoeken die UWV uitvoert. UWV voert jaarlijks een groot aantal onderzoeken uit over de gehele breedte van haar takenpakket om risico's in de uitvoering op te sporen en de interne processen te verbeteren. Dit is onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. Naast het kwaliteitsonderzoek naar Wajong-2015 beoordelingen uit 2016 waarover de Staatssecretaris recent vragen van uw Kamer heeft beantwoord¹⁷, is ook het onderzoek «Misbruikrisico's uitkeringsgelden als gevolg van invoering e-dienstverleningsconcept» uit 2014 in dit verband een goede illustratie van enerzijds de context van die jaren zoals beschreven in mijn brief van 1 oktober 2018 (Kamerstuk 17 050, nr. 545), waarbij taakstellingen leidden tot digitalisering van de dienstverlening met minder face-to-face contacten. Hierdoor werden nieuwe frauderisico's geïntroduceerd. Anderzijds geeft dit een beeld hoe de frauderisico's door UWV zijn opgepakt in de vorm van kritisch onderzoek van de directie Handhaving naar deze nieuwe risico's en het formuleren van een aanpak daarop. De belangrijkste aanbevelingen uit het rapport zijn in vervolg daarop uitgewerkt en geïmplementeerd, waardoor de risico's met de grootste impact en de meeste kans op het voorkomen daarvan werden geadresseerd. Zo heeft er een onderzoek plaatsgevonden naar IP-logging om fraude met tussenpersonen op te sporen, is er een uploadfunctie gecreëerd zodat uitkeringsgerechtigden op verzoek van UWV bewijsstukken aan kunnen leveren, vindt er structureel onderzoek naar gefingeerde dienstverbanden plaats en is er een geautomatiseerd handhavingssysteem geïntroduceerd naar het verplichte aantal sollicitatieactiviteiten per 4 weken. Bovendien heeft in alle jaren, dus ook in 2014, handhaving plaatsgevonden en zijn fraudeurs opgespoord en aangepakt. Voor 2014 is ca € 63 miljoen aan terugvorderingen en bijna € 45 miljoen aan boetes opgelegd. Daarnaast is te zien hoe aard en grootte van risico's voortdurend onderhevig zijn aan verandering door nieuwe ontwikkelingen. Het sinds 2016 verstevigen en uitbreiden van de persoonlijke dienstverlening voor grote groepen uitkeringsgerechtigden met opnieuw meer face to face contact heeft positieve effecten op de controlebeleving van uitkeringsgerechtigden en op de mogelijkheden van UWV-medewerkers om uitkeringsgerechtigden te beïnvloeden en te ondersteunen.

¹⁵ Kamerstuk 17 050, nr. 563.

¹⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁷ Kamerstuk 34 352, nr. 145.

UWV voert een grote hoeveelheid onderzoeken uit, meer dan 100 op jaarbasis. UWV initieert deze onderzoeken zelf en ze vormen een belangrijk onderdeel risico's in de uitvoering op te sporen, het eigen beleid te verbeteren dan wel processen tegen het licht te houden. Deze onderzoeken bestrijken de volle breedte van het takenpakket van UWV en zijn zeer uiteenlopend van aard: van handhavingsonderzoeken zoals hierboven beschreven, tot onder meer kennisonderzoeken, onderzoeken naar kwaliteit, normtijden, rechtmatigheid, ISO audits en Customer Intelligence onderzoeken. Voor een groot deel van de onderzoeken geldt dat op basis van risicoanalyse de onderwerpen worden geselecteerd en opgenomen in een divisiejaarplan. Veel van deze onderzoeken zijn intern, maar in sommige gevallen worden de onderzoeken gepubliceerd, waar andere partijen hun voordeel mee kunnen doen, zoals arbeidsmarktonderzoeken of gedragswetenschappelijk onderzoek. Vaststaat dat de interne onderzoeken los van de dan geldende context van UWV geïsoleerd geen representatief beeld geven. Deze onderzoeken zijn onderdeel van het continue kwaliteitsbewakingsstelsel van UWV.

Limosa

In mijn brief van 22 oktober 2018 heb ik u toegezegd te bezien in hoeverre het Belgische Limosa-systeem inspiratie kan bieden bij de bestrijding van WW-fraude (Kamerstuk 17 050, nr. 565). Deze toezegging heb ik gedaan in reactie op de motie van het lid Jasper van Dijk (Kamerstuk 17 050, nr. 553). Een analyse van het systeem laat zien dat dit systeem geen houvast biedt bij de bestrijding van WW-fraude.

Limosa is het meldingssysteem dat België heeft gerealiseerd voor buitenlandse dienstverrichters die met hun werknemers diensten komen verrichten in België. In Nederland voorziet de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) in een dergelijke meldingsplicht voor buitenlandse dienstverrichters. De werkzaamheden voor deze meldingsplicht zijn in volle gang in samenwerking met de Inspectie SZW, SVB en de Belastingdienst. In het licht van WW-fraude biedt dit weinig aanvullende waarde. Allereerst betreft het een andere populatie dan de populatie inzake de WW-fraude. In het Limosa-systeem moeten buitenlandse dienstverrichters aangeven welke gedetacheerde werknemers, wanneer, welke werkzaamheden verricht. Voor arbeidsmigranten die door hun buitenlandse werkgevers gedetacheerd worden geldt dat in de eerste twee jaar geen WW-rechten worden opgebouwd. De sociale lasten worden immer afgedragen in het land van herkomst. Pas na 2 jaar detachering dragen zij lasten af in Nederland en worden er rechten opgebouwd. Vanaf dat moment zijn hun gegevens bij UWV bekend via de polisadministratie. Daarnaast betreft de WW-fraude hoofdzakelijk arbeidsmigranten die (tijdelijk) in dienst treden bij een binnenlandse werkgever. Van deze binnenlandse werkgevers ontvangt UWV nagenoeg dezelfde gegevens over de arbeidsmigranten, zoals de start en het einde van de arbeidsverhouding, via de loonaangifteketen.

In het debat op 11 oktober 2018 heeft de heer Wiersma gevraagd naar de effectrapportage over EU-Arbeidsmigratie uit 2014 in samenhang met signalen over misbruik in de WW (Handelingen II 2018/19, nr. 12, items 5 en 9). Ik heb uw Kamer toegezegd hierop terug te komen. De effectrapportage laat zien wat er is gedaan en bereikt om de toestroom van EU-burgers, sinds de invoering van vrij verkeer van werknemers met acht Midden- en Oost-Europese landen in 2007, in goede banen te leiden. Daarnaast geeft de rapportage inzicht in de onwenselijke sociale situaties, zoals uitbuiting en slechte woonvoorzieningen, en het toenemende beroep op sociale voorzieningen. Daar waar in de rapportage wordt gesproken over misbruik van sociale voorzieningen gaat het om het

beroep op de bijstandsuitkering. Ook de genomen maatregelen om onredelijk beroep op het socialezekerheidsstelsel tegengaan en de kans op werk vergroten hebben enkel betrekking op de Bijstand. Deze rapportage biedt dus geen signalen over misbruik in de WW.

Invorderen

Dat fraude moet worden aangepakt is evident. UWV is dan ook bezig om fraude op te sporen en waar mogelijk betrokkenen te beboeten en uitkeringen terug te vorderen. Uw Kamer heeft hier in de Motie van Dijk (SP) expliciet om gevraagd. Het invorderen en incasseren van onterecht verstrekte uitkeringen begint uiteraard met het opsporen van de fraudeurs. In de brief is reeds uiteengezet hoe UWV daarmee bezig is. Hieronder wordt ingegaan op het in- en terugvorderingsbeleid en de extra maatregelen die zijn en worden ingezet om zoveel mogelijk uitkeringen stop te zetten en geld terug te vorderen.

Bij arbeidsmigranten die een vordering krijgen, bestaat de kans dat zij in het buitenland verblijven. Wanneer het buitenlandse adres van verzekerde bekend is, dan wordt eerst het reguliere invordertraject gevolgd, ongeacht in welk land verzekerde woonachtig is. De debiteur ontvangt net als een verzekerde in Nederland een incassobrief, rappel, aanmaning en na beoordeling een dwangbevel. Als de debiteur niet reageert of niet betaalt, dan wordt beoordeeld of er beslag kan worden gelegd op het inkomen in Nederland (bijvoorbeeld een AOW- of een remigratie-uitkering).

Heeft de debiteur geen inkomen in Nederland en woont de debiteur in een EU-lidstaat, dan wordt de UWV-zusterorganisatie/uitkeringsinstantie van het woonland van de debiteur aangeschreven. UWV doet het verzoek om te verrekenen wanneer er een uitkering in dat land bij die instantie loopt. Wanneer er geen uitkering loopt, wordt sinds begin 2016 de zusterorganisatie gevraagd incassomaatregelen te nemen ten behoeve van de vordering van UWV. Meer dan 75% van deze vorderingen heeft betrekking op België, Duitsland en Polen. Met de zusterorganisaties in deze landen zijn afspraken gemaakt over hoe vorderingen moeten worden ingediend en waar ze aan moeten voldoen om in behandeling te kunnen worden genomen. Ondanks de afspraken blijft de uitvoering in de praktijk ingewikkeld. Hierin leert de uitvoering wel om steeds effectiever te zijn.

Om alles op alles te zetten om zoveel mogelijk van de ten onrechte verstrekte WW-uitkeringen terug te krijgen, zijn aanvullende maatregelen genomen.

UWV start met een praktijkonderzoek met een gecombineerd kernteam op één UWV-locatie. Een beperkt kernteam dat bij signalen van fraude direct en snel kan handelen en bureaucratische horden kan nemen. In dit praktijkonderzoek zal dit kernteam de grenzen opzoeken van wat UWV kan en mag om zo duidelijker te krijgen welke bevoegdheden UWV nog nodig heeft en welke aanpassingen van wet- en regelgeving nodig zijn om optimaal te kunnen terugvorderen, zowel binnen als buiten Nederland. Ook wordt de samenwerking versterkt met andere overheidsorganen en agentschappen in het kader van de Rijksincassovisie. En in het verlengde hiervan zal UWV aansluiten bij het Expertisecentrum Fraude, dat een initiatief is van de Manifestgroep.

Ik heb daarnaast in het najaar van 2018 gesproken met de ambassadeur en de onder-staatssecretaris van Familie, Arbeid en Sociaal Beleid van Polen. In die gesprekken hebben wij het gezamenlijke belang benadrukt van het opsporen en aanpakken van fraude met uitkeringen. Daarbij heeft Polen zich bereid verklaard om samen met Nederland te onderzoeken hoe

de samenwerking met Polen op het gebied van terugvordering – naast de reguliere samenwerking die er al is -nog beter vorm kan krijgen.

UWV zet in op extra aandacht voor het terugvorderen van uitkeringen uit het buitenland. Ondanks dat UWV alles op alles zet om zoveel mogelijk terug te halen, is het niet de verwachting dat alle vorderingen kunnen worden geïnd.

Rechtmatigheid

In de brief van 22 oktober 2018 heb ik aangegeven dat ik de relatie van de uitkomsten van het onderzoek naar misbruikrisico's met het rechtmatigheidspercentage zal schetsen (Kamerstuk 17 050, nr. 565). Belangrijke onderzoeksvragen die in het misbruikrisico-onderzoek worden beantwoord zijn onder meer: hoe wordt in het uitvoeringsproces vastgesteld dat is voldaan aan de voorwaarden die in de WW zijn opgenomen en de verplichtingen die gelden voor de WW-gerechtigden? Bestaat daarbij een risico op misbruik/fraude? Het onderzoek moet inzicht geven in de risico's op misbruik en fraude in de uitvoering.

Op basis van de wet SUWI verantwoordt UWV zich in het Jaarverslag over de rechtmatigheid. Hieronder wordt verstaan de financiële rechtmatigheid, dit betreft de totstandkoming van de lasten, baten en balans in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving, op basis van het handelen (financiële transacties) in het verslagjaar. Wat betreft WW-fraude is met name de vaststelling van de financiële rechtmatigheidscijfers van de uitkeringen relevant. Deze is belegd bij de afdeling Rechtmatigheid van de divisie Uitkeren en omvat ook een vaststelling of wet- en regelgeving tijdig, juist en volledig is vertaald in interne instructies en handleidingen voor de rechtmatigheidsbepaling. De rechtmatigheid wordt bepaald op basis van statistische steekproeven en uitgesplitst naar (fouten en onzekerheden) per wet en op totaalniveau voor de uitkeringen. Ook neemt UWV in de verantwoording over de rechtmatigheid het beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) mee, indien sprake is van een ontoereikend M&O-beleid of dit ontoereikend wordt uitgevoerd.

De Accountantsdienst van UWV geeft vervolgens een oordeel over de getrouwheid van de informatie over de financiële rechtmatigheid in het jaarverslag, die tot uitdrukking wordt gebracht in de controleverklaring bij Jaarrekening inclusief Jaarverslag. Daartoe onderzoekt de Accountantsdienst de door de afdeling Rechtmatigheid uitgevoerde rechtmatigheidsbepaling.

Rechtmatigheidscontroles zijn gericht op rechtmatig handelen door UWV en niet op misbruik of fraude door de uitkeringsgerechtigde. Het rechtmatigheidsoordeel wordt vastgesteld op basis van informatie die op dat moment voorhanden is. Indien er tijdens een rechtmatigheidsonderzoek van een casus vermoedens van fraude worden onderkend, worden deze nader uitgezocht. Vastgestelde fraude wordt, afhankelijk van de situatie, beoordeeld als fout in de rechtmatigheid. Indien er nadien door UWV fraude wordt geconstateerd worden de rechtmatigheidspercentages niet met terugwerkende kracht bijgesteld.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek naar misbruikrisico's, alsmede andere relevante onderzoeken zal niet alleen worden gekeken naar mogelijke versterking van de aanpak van fraude als onderdeel van het primaire proces maar ook naar de interne checks en controles binnen UWV en toezicht daarop, bijvoorbeeld waar het gaat om het rechtmatigheidsonderzoek zoals hierboven geschetst.