

Vergaderjaar 2018–2019

17 050

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

Nr. 577

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2019

In februari jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd¹ en met uw Kamer gesproken over de voortgang van de aanpak van fraude met de WW en het robuuster neerzetten van de handhaving bij UWV (Kamerstuk 26 448, nr. 617). Ik heb daarbij toegezegd u in juni opnieuw te informeren over de voortgang.

Vorig jaar kwam fraude door arbeidsmigranten met uitkeringen in het nieuws. De maatregelen om deze fraude aan te pakken zagen vooral op het controleren op verwijtbare werkloosheid en verblijf buiten Nederland, de rol die tussenpersonen hierbij spelen en de intensiteit waarop uw Kamer wordt geïnformeerd.

In februari kon ik melden dat er veel door UWV in gang was gezet om te komen tot een effectieve aanpak van fraude in de WW door arbeidsmigranten. In deze brief ga ik nader in op de resultaten en op de vervolgstappen voor de kortere en langere termijn. Inmiddels zijn de eerste resultaten van de uitgevoerde handhavingsacties en onderzoeken zichtbaar. Zo laat de pilot met uitzendbureaus zien dat uitvraag bij werkgevers in meer gevallen leidt tot het niet verstrekken van een uitkering en wordt veel fraude geconstateerd wanneer UWV adressen bezoekt waar drie of meer uitkeringen staan geregistreerd.

De aanpak was intensief, maar nodig om deze fraude direct te kunnen bestrijden en te komen tot de beste werkwijze voor de toekomst. De ingeslagen weg levert duidelijke resultaten op. Deze laten zien dat de gekozen aanpak leidt tot een toename van de geconstateerde fraude. Evenzeer is ook duidelijk dat de gekozen intensieve aanpak niet voor alle fraudevormen en op alle uitkeringen zou moeten worden toegepast. Dit is

¹ Kamerstuk 17 050, nr. 569

niet efficiënt en is te belastend voor werkgevers en werknemers vanwege extra gegevensuitvraag. Dit vraagt om een meer risicogerichte aanpak maar ook om een nieuwe afweging in de balans tussen dienstverlening, risico's en handhaving. In het verleden was deze balans doorgeschoten in de richting van dienstverlening, nu is de uitdaging de dienstverlening niet uit het oog te verliezen bij het versterken van de handhaving. Om een keuze te maken uit alle fraudevormen en welke fraude in welke mate wordt aangepakt zal het te ontwikkelen afwegingskader, dat in het najaar opgeleverd wordt, behulpzaam zijn.

Deze brief gaat over fraude met uitkeringen, onder meer door arbeidsmigranten. In mijn brief van 21 juni jl.² heb ik u geïnformeerd over de uitbuiting van arbeidsmigranten en de wijze waarop we dit aanpakken. Arbeidsmigranten uit Oost-Europa werken vaak hard in kortdurende, laagbetaalde banen, met moeilijk vindbare en slechte huisvesting. De kans op werkloosheid is groot en een groot deel van hen keert dan ook weer terug naar hun eigen land.

Tegelijkertijd met deze brief ontvangt uw Kamer ook de eerste signaleringsbrief (Kamerstuk 17 050, nr. 578). De signaleringsbrief is de eerste stap in het geven van zicht op de misbruikrisico's en het delen daarvan met uw Kamer.

1. Resultaat aanpak

Vorig jaar kwam in het nieuws hoe fraudeurs, vaak met hulp van tussenpersonen, zonder toestemming hun uitkering in het buitenland genoten of een uitkering aanvroegen, terwijl er helemaal geen sprake was van verwijtbare werkloosheid. Op deze twee concrete vormen van fraude door arbeidsmigranten heeft UWV een reeks van maatregelen genomen. Hiermee is fraude voorkomen of gericht opgespoord.

UWV heeft in het onderzoek adressenvergelijking vanaf najaar 2018 tot voorjaar 2019 bijna 600 personen onderzocht, die verbonden waren aan 64 adressen. Onder deze doelgroep is in 32% van de gevallen fraude vastgesteld vanwege met name verblijf buiten Nederland. Op het terrein van verwijtbare werkloosheid hebben medewerkers van UWV via de pilot met uitzendbureaus in de eerste vier maanden van dit jaar 774 aanvragen voor een WW-uitkering beoordeeld. Er is bij werkgevers aanvullende informatie uitgevraagd over de reden van het einde van het dienstverband en of de werkgever een passend werkaanbod heeft gedaan. Dit leidde tot bijna twee keer zoveel afwijzingen van WW-aanvragen vanwege verwijtbare werkloosheid in vergelijking met het regulier gehanteerde beoordelingsproces bij de WW (van 13,0% naar 22,7%).

De conclusie is dat bij beide maatregelen voor een goede (risico)selectie en aanpak is gekozen. Voortzetting van het aanpakken van fraude op zowel verwijtbare werkloosheid als verblijf buiten Nederland is daarom evident.

Bij beide maatregelen was de controle gericht op een specifiek deel van de arbeidsmigranten³ dat niet representatief is, waardoor de resultaten niet doorgetrokken kunnen worden naar alle arbeidsmigranten en ook niet naar alle WW-gerechtigden.

² Kamerstuk 29 861, nr. 47

³ Het gaat hierbij om arbeidsmigranten ingeschreven in RNI met een buitenlands woonadres waarbij sprake is van meerdere uitkeringen op één adres en arbeidsmigranten in de uitzendsector.

UWV heeft tegelijkertijd in de afgelopen maanden risicoprofielen ontwikkeld waarmee specifieke groepen uitkeringsgerechtigden met een verhoogd risico op misbruik kunnen worden geselecteerd. Deze zijn op basis van data-analyse en expertise van UWV-medewerkers ontwikkeld om de verhoogde kans op ongeoorloofd verblijf buiten Nederland en verwijtbare werkloosheid te kunnen voorspellen. Ook bij andere maatregelen is voortgang geboekt. Ik verwijs u voor een overzicht hiervan naar de bijlage⁴.

2. Structurele inbedding van de maatregelen

Uit het voorgaande is duidelijk dat voortgaan op de ingeslagen weg om specifiek en strenger te handhaven op verwijtbare werkloosheid en verblijf buiten Nederland wenselijk is. Daar wordt voor de korte en lange termijn op verschillende manieren vorm aan gegeven.

Verwijtbare werkloosheid

Samen met UWV heb ik de resultaten van de uitgevoerde maatregelen op verwijtbare werkloosheid bekeken. Structurele, verscherpte controle hierop is noodzakelijk. UWV zal dit langs de volgende lijnen doen.

Vervolg pilot uitzendbureaus

De pilot met uitzendbureaus richtte zich met name op arbeidsmigranten. Uit de pilot bleek dat papieren WW-aanvragen kwetsbaar zijn in relatie tot verwijtbare werkloosheid. Het zijn met name uitkeringsgerechtigden met een RNI-inschrijving die gebruik maken van een papieren aanvraag. UWV gaat voorlopig bij alle papieren aanvragen extra controleren op verwijtbare werkloosheid en op verblijf buiten Nederland. Daarnaast is een specifiek risicoprofiel ontwikkeld voor flexwerk. Hierbij wordt geselecteerd op kenmerken die overeenkomen met de fraudegevallen die uit de pilot naar voren kwamen. De combinatie van beide maatregelen dekt het overgrote deel van de geconstateerde risico's in de pilot met uitzendbureaus af.

Intensieve controle bij risicovolle WW-aanvragen en lopende uitkeringen

Vanaf 2020 zal UWV de risicoprofielen voor verwijtbare werkloosheid implementeren in de reguliere processen. Medewerkers van UWV zullen aanvragen met een verhoogd risico op verwijtbare werkloosheid nader onderzoeken onder meer door aanvullende informatie op te vragen over de reden van de werkloosheid. Vanaf april dit jaar is UWV deze profielen intensief aan het testen en wordt bij de doorontwikkeling gebruikgemaakt van de resultaten en de pilot bij uitzendbureaus. In de komende maanden onderzoekt UWV minimaal 4.000 gevallen op overtredingen bij zowel de aanvraag van een uitkering als gedurende de looptijd van de uitkering. Daar waar misbruik wordt geconstateerd, handhaaft UWV.

Extra controle bij alle WW-uitkeringen via de loonaangifteketen

Vanaf 1 januari 2020 worden werkgevers verplicht om de reden van het einde van het dienstverband in de loonaangifte in te vullen. UWV zal aanvragen, waarvan uit de loonaangifte blijkt dat er mogelijk sprake is van verwijtbare werkloosheid, nader onderzoeken. Helaas is deze informatie vaak pas later beschikbaar dan de toekenning van de uitkering. Toch voorziet dit in een extra controlemogelijkheid om risico op uitkeringsfraude te kunnen detecteren en aan te pakken.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

100% controle

In aanvulling hierop onderzoekt UWV nog dit jaar wat het zou kosten (en opleveren) wanneer bij *alle* WW-aanvragen actief wordt gecontroleerd op verwijtbare werkloosheid. UWV neemt bij de beantwoording van deze vraag naast de uitvoeringskosten/lasten voor UWV, de verwachte opbrengsten en besparingen óók de lasten voor de uitkeringsgerechtigde en werkgevers mee. Aan de hand van de resultaten uit bovenstaande trajecten zal ik in het voorjaar van 2020 samen met UWV besluiten op welke manier de controle op verwijtbare werkloosheid structureel wordt vormgegeven, en uw Kamer hierover informeren.

Verblijf buiten Nederland

Ook voor het aanpakken van uitkeringsgerechtigden die zonder toestemming hun uitkering meenemen naar het buitenland is een blijvende, strakkere aanpak wenselijk. UWV zet het handhavingsonderzoek adressenvergelijking in ieder geval tot eind 2019 voort. Daarnaast is de inzet gericht op het terugdringen van de malafide rol die tussenpersonen kunnen spelen bij deze fraude, onder andere door hen te registreren. Verder gaat in het najaar een handhavingproject van start onder de gehele WW-populatie naar ongeoorloofd verblijf in het buitenland tijdens de uitkering. Op basis van dit brede traject kan tevens vastgesteld worden hoe groot de fraude hierop is bij verschillende populaties van de WW-gerechtigden.

Intensieve controle bij risicovolle WW-aanvragen en lopende uitkeringen

Ook de risicoprofielen op ongeoorloofd verblijf buiten Nederland worden verder ontwikkeld en kunnen naar verwachting vanaf 2020 breed in het reguliere proces van UWV geïmplementeerd worden. UWV controleert hiertoe in de komende maanden minimaal 2.000 nieuwe en lopende uitkeringen en maakt voor de doorontwikkeling gebruik van de resultaten uit de adressenvergelijking.

BRP leidend

Er zijn diverse maatregelen ingezet om UWV volledig over te laten gaan op de Basisregistratie Personen (BRP), conform de motie van het lid Van Dijk (SP). Allereerst schoont UWV de eigen adresregistratie op en past de systemen aan. UWV regelt dat voor alle processen nog in 2019 de BRP wordt gebruikt. Voor sommige onderdelen is echter tijdelijk een alternatieve oplossing nodig, waarna de aansluiting op de BRP in 2021 volledig geautomatiseerd zal zijn. De tweede maatregel in kader van het leidend maken van de BRP is de samenwerking tussen de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) en UWV. Deze samenwerking is vastgelegd in een convenant en UWV heeft op 23 mei jl. de eerste gegevens geleverd aan LAA. Op dit moment vindt de analyse van dat bestand plaats. Als derde maatregel heeft UWV een Loket «Verwonderadressen» opgericht, waar medewerkers adressen waarbij ze aan de correctheid twijfelen, kunnen melden. De vierde maatregel is gericht op de adresregistratie van niet-ingezetenen. Juist bij niet-ingezetenen met een WW-uitkering is het risico groot dat zij ongeoorloofd buiten Nederland verblijven. Arbeidsmigranten die (van plan zijn) hier langer dan vier uit zes maanden te verblijven, zijn verplicht aangifte te doen van verblijf bij de gemeente waar ze gaan wonen. Ze worden dan als ingezetene geregistreerd in de BRP⁵ met een adres in Nederland. UWV gaat niet-ingezetenen verzoeken

⁵ Het is ter beoordeling aan de gemeente of iemand aan de voorwaarden voldoet voor registratie als ingezetene.

zich tijdig in te schrijven als ingezetene. Om deze stimuleringsmaatregel effectief te laten zijn, helpt het als UWV meer bevoegdheden krijgt om de registratie in de BRP af te dwingen. Dat wil ik gaan regelen. Momenteel onderzoek ik samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties welk (wettelijk) instrument daarvoor het meest geëigend is.

Aanpak overige risico's

Ook op een aantal andere terreinen verkent UWV de mogelijkheid om frauderisico's beter aan te pakken.

Pilot export WW

Het werkhervattingspercentage bij export van de WW-uitkering is zeer laag, hetgeen kan duiden op oneigenlijk gebruik van het recht om met behoud van uitkering te zoeken naar werk in een ander EU-land. In mijn brief van 2 april jl.⁶ heb ik aangegeven dat UWV een pilot uitvoert gericht op werkloze werknemers die gebruik willen maken van de wettelijke mogelijkheid om de WW te kunnen exporteren. UWV zet deze pilot vanaf juli 2019 in aangescherpte vorm voort. Doel van de pilot is aanvragers van een WW-uitkering die mogelijk de uitkering willen exporteren te controleren op het naleven van de verplichtingen teneinde oneigenlijk gebruik van export WW tegen te gaan. De controle in de vorm van intensieve dienstverlening richt zich op het verblijf van deze uitkeringsgerechtigden in Nederland gedurende de eerste vier weken en op de vraag in hoeverre zij voldoende ondernemen om aan werk te komen. Bij het niet nakomen van de verplichtingen wordt handhavend opgetreden. De pilot loopt naar verwachting tot december. De resultaten vormen de basis voor een besluit over een eventuele landelijke uitrol.

Pilot Ziektewet en WAZO

Naar aanleiding van de verblijffraude in de WW deed zich bij UWV de vraag voor in hoeverre bij de Ziektewet en WAZO ook frauderisico's voorkomen met arbeidsmigranten. UWV is in maart 2019 gestart met een verkennend en beeldvormend onderzoek. Dit wordt in de zomer afgerond. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek wordt duidelijk in hoeverre risico's zich hier daadwerkelijk voordoen en zo ja, welke maatregelen nodig zijn om deze risico's op misbruik aan te pakken.

Risicoprofiel sollicitatieverplichting

In navolging van de profielen voor verwijtbare werkloosheid en voor verblijf buiten Nederland, verkent UWV eveneens of misbruik opgespoord kan worden met het gebruik van een risicoprofiel gericht op het kunnen onderkennen van frauduleus gedrag bij de sollicitatieverplichting.

3. Verbreding naar fraude en handhaving algemeen: breed extern onderzoek, afwegingskader en signaleringsbrief

De aanleiding voor de verstevigde inzet op handhaving is concrete fraude door een specifieke groep uitkeringsgerechtigden. Maar fraude beperkt zich hier uiteraard niet toe. Fraude vindt onder bredere groepen en in allerlei vormen plaats en wijzigt in de loop van de tijd. Het is daarom van belang om de focus niet alleen te richten op fraude die maatschappelijk aandacht trekt, zoals de fraude met WW-uitkeringen door arbeidsmi-

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1430

granten. UWV en SZW trekken daarom de verscherpte aandacht door naar fraude en handhaving in het algemeen.

In dat kader heb ik vorig jaar aangekondigd om een breed extern onderzoek te laten uitvoeren naar misbruikrisico's bij UWV en het ontwikkelen van een integraal afwegingskader, te beginnen bij de WW. De aard en omvang van de misbruikrisico's in het WW-domein voortkomend uit het externe onderzoek vormen de input voor het afwegingskader. Naast deze risico's spelen ook andere factoren een rol bij het afwegingskader, zoals de inzet van mensen en middelen en de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden. Inmiddels is het onderzoek, dat uitgevoerd wordt door KPMG, van start gegaan. Over het externe onderzoek naar risico's op misbruik in de WW en het afwegingskader zal ik eind dit jaar aan uw Kamer rapporteren.

Gelijktijdig met deze voortgangsbrief ontvangt uw Kamer de eerste signaleringsbrief (Kamerstuk 17 050, nr. 578). Deze brief, het geven van zicht op de misbruikrisico's en het afwegingskader zorgen ervoor dat de aandacht zich niet alleen richt op de uitkeringsfraude met de WW, maar breder wordt getrokken, en zorgen voor een betere verankering van handhaving in de organisatie. Dit stelt ook uw Kamer in staat om de integrale afweging te toetsen die tussen het niveau van dienstverlening en fraudebestrijding gemaakt wordt, en om te bepalen of de risico's die overblijven aanvaardbaar zijn. Hierbij is sprake van een groei-model. De instrumenten worden door UWV en SZW in de komende jaren verder geoptimaliseerd, en zullen elkaar voeden en beïnvloeden. Gezien de ontstane werkwijze tot eind vorig jaar zullen er via (kwaliteits-)onderzoeken mogelijk nieuwe risico's naar voren komen die achteraf gezien eerder gedeeld hadden moeten worden. Deze zullen worden betrokken bij de nieuwe vormen van risicoanalyse en rapportages aan uw Kamer. Daarnaast zullen in de toekomst ongetwijfeld incidenten en risico's op fraude of misbruik naar voren komen in het publieke debat. Het is dan de vraag of deze onderkend zijn als risico, welke besluiten daarover zijn genomen op grond van het afwegingskader en in hoeverre dit leidt tot bijstelling van het afwegingskader.

De versterking in de afgelopen periode op het gebied van handhaving heeft geleid tot extra inzet van mensen en middelen. Ik heb UWV intussen extra structurele financiering toegekend van € 7,3 miljoen. Op basis van de verdere uitwerking en resultaten van de maatregelen, de uitkomsten van het onderzoek naar misbruikrisico's en het afwegingskader zal worden bezien welke maatregelen worden voortgezet en of er extra inzet nodig is.

Tot slot wil ik u informeren over het Fraudeberaad, waarover uw Kamer de motie van de leden Wiersma (VVD) en Gijs van Dijk (PvdA) heeft aangenomen⁷. De uitvoerders in de sociale zekerheid hebben soms te maken met dezelfde overtredingen of zij staan in de uitvoering voor dezelfde uitdagingen. De dynamiek van fraudefenomenen en de vindingrijkheid van fraudeurs vraagt ook om voortdurend leren en bijsturen. Deze raakvlakken bieden kansen voor meer kennisuitwisseling, afstemming en synergie. Daarom is de afgelopen periode benut voor de voorbereiding van de oprichting van een Fraudeberaad. Het doel van het Fraudeberaad is het uitwisselen van kennis met en het afstemmen van aanpakken tussen de verschillende uitvoeringsinstanties voor de handhaving van de sociale zekerheid. De relevante uitvoerende diensten UWV, SVB, VNG, Divosa, de Inspectie SZW en de Belastingdienst komen na de zomer elk kwartaal samen om onder andere inhoudelijke handhavingsvraagstukken en administratieve handhavingsprocessen te bespreken, van elkaar te leren en waar mogelijk aanpakken op elkaar af te stemmen. De uitwerking is

⁷ Kamerstuk 26 448, nr. 615

ook in lijn met het verzoek van het lid Wiersma (VVD) om administratieve handhavingsprocessen mee te nemen in de uitwerking van de motie⁸.

4. Slot

De uitvoering van de sociale zekerheid zal niet zonder hobbels plaatsvinden. Wel zie ik dat UWV werkt aan een robuustere handhaving op allerlei facetten, dat er veel in gang is gezet en dat er elke maand weer stappen worden gezet. Ik heb grote waardering voor het werk dat de afgelopen periode door UWV is verricht. Wel vragen alle maatregelen tijd en het is belangrijk om wat goed verloopt voldoende aandacht te blijven geven. De inzet van UWV, in samenspraak met mij en uw Kamer, is daarbij gericht op een goede structurele inbedding van de aanpak van fraude met oog voor de balans tussen dienstverlening, risico's en handhaving.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

⁸ 2019Z09004