

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509LV Den Haag

Datum

Ons kenmerk
SBK/...

Pagina

Bijlage(n)

Onderwerp

Signaleringsbrief en rapportage Meldingen en fraudefenomenen 2020

Geachte heer Koolmees,

Met de jaarlijks terugkerende signaleringsbrief informeren wij u over risico's en belemmeringen die UWV in de uitvoering op het gebied van handhaven in 2020 heeft onderkend. Naast deze signaleringsbrief bieden wij ook dit jaar de rapportage Meldingen en fraudefenomenen aan. De rapportage is een verdieping van het UWV Jaarverslag over 2020 en geeft een overzicht van de omvang en aard van vermoedens van regelovertreding die in 2020 door de directie Handhaving zijn onderzocht, evenals de verschillende fraudefenomenen die in 2020 thematisch zijn onderzocht, al dan niet in samenwerking met andere partijen.

Het jaar 2020 was een bewogen jaar met onvoorziene omstandigheden door de coronacrisis. Dit heeft de hele samenleving geraakt en niet in de laatste plaats UWV. Deze crisis heeft veel van onze organisatie gevraagd. De nieuwe regelingen die door UWV worden uitgevoerd (Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid (NOW) en de Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten (TOFA)) vragen veel capaciteit en brengen daarnaast ook nieuwe risico's met zich mee op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Desalniettemin is ook het afgelopen jaar, zo goed als mogelijk was gezien de omstandigheden, ingezet op handhaving. Dat gebeurt zo veel mogelijk preventief, bijvoorbeeld door voorlichting en het toepassen van inzichten uit de gedragswetenschap in onze processen. Waar nodig wordt repressief opgetreden. Op die manier zorgen we er voor dat uitkeringen en subsidies terecht komen bij de burgers en werkgevers die het nodig hebben en die er recht op hebben. Wij merken volledigheidshalve op dat handhaving integraal onderdeel van het primaire proces is en dus onverminderd relevant.

Een terugblik op 2020

Corona

De coronacrisis raakte UWV op verschillende vlakken. We zijn massaal thuis gaan werken in plaats van op kantoor, in een situatie waarbij er veel van onze medewerkers werd en wordt gevraagd. Dat had ook te maken met de uitbreiding van onze werkzaamheden als gevolg van de uitvoering van de NOW en TOFA. Hierdoor kwam onze beschikbare capaciteit onder druk te staan en moesten we prioriteren in de werkzaamheden. In overleg met uw ministerie zijn sommige activiteiten tot begin dit jaar tijdelijk niet uitgevoerd, zodat de focus kon worden gelegd op het tijdig verstrekken van uitkeringen en uitvoering van de nieuwe regelingen. Zo deed de divisie Uitkeren tijdelijk geen meldingen aan de directie Handhaving als er sprake was van een niet (tijdige) vakantiemelding WW of een te late herstelmelding ZW. Door deze maatregelen nam de instroom van interne meldingen af. De daling van het aantal interne meldingen bood ruimte om werkvoorraden op te pakken. Het aantal interne meldingen is na de zomer weer toegenomen. Ook is door de lockdown en het advies van het kabinet om zoveel mogelijk thuis te werken, het aantal fysieke contacten als

onderdeel van de UWV-processen sterk afgenomen en zijn ook de controlemogelijkheden in brede zin afgenomen. Er waren bijvoorbeeld vrijwel geen face-to-face-contacten of werkbezoeken mogelijk bij het WERKbedrijf. Specifiek voor de directie Handhaving geldt dat er nauwelijks huisbezoeken, waarnemingen ter plaatse (bijvoorbeeld bij 'onwerkbaar weer' of reizen over de grens) mogelijk waren. Momenteel wordt UWV- breed zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van andere mogelijkheden om in contact te komen, bijvoorbeeld door middel van videobellen. Ook voor wat betreft de maatregelen naar aanleiding van de WW fraude geldt dat deze onder druk zijn komen te staan door de coronacrisis. In de stand van de uitvoering informeren wij u over de voortgang van de maatregelen.

Toenemende aandacht voor preventie, maatwerk en complexiteit wet- en regelgeving

De kinderopvangtoeslagenaffaire, het rapport 'Werk aan Uitvoering' en de uitkomsten van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties hebben tot gevolg dat er meer aandacht is voor zaken als preventie, maatwerk, doenvermogen, begrijpelijkheid en complexiteit van wet- en regelgeving. We verkennen graag samen met SZW waar de mogelijkheden liggen om tot verbetering te komen. Eén van de middelen om u te informeren over knelpunten (in brede zin) die worden ervaren door cliënten en door onze medewerkers, is de zogeheten 'Knelpuntenbrief' die in de Stand van de Uitvoering van december 2020 is toegezegd aan de Kamer. Deze Knelpuntenbrief wordt in juni aan u gestuurd en zult u in juli met de Kamer delen. Hierin wordt door UWV periodiek een inventarisatie gemaakt van ervaren knelpunten in wet- en regelgeving. In het bijzonder wordt hierbij ingegaan op knelpunten waarbij de toepassing van de wet niet in lijn is met de bedoeling van die wet, waardoor burgers in de knel komen. Daarnaast worden ook onderdelen in wet- en regelgeving uitgelicht die door zowel de cliënt als de uitvoering als zeer complex worden ervaren. UWV ziet deze 'Knelpuntenbrief' als een goede mogelijkheid om tot een betere dialoog te komen tussen Kamer, ministerie en UWV. De knelpunten op het gebied van handhaving die in deze signaleringsbrief zijn opgenomen, worden tevens als bijlage opgenomen in de algemene knelpuntenbrief.

Intern UWV lopen er reeds diverse trajecten op het gebied van doenvermogen, om onze cliënten beter van dienst te kunnen zijn. Ook de wens om maatwerk te kunnen leveren, leeft al langer. Het is positief dat hiervoor ook aandacht is bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving, maar ook door mogelijke aanpassing van bestaande wet- en regelgeving waarbij meer ruimte is voor de evenredigheidstoets, zoals het opnemen van een discretionaire bevoegdheid. Voor wat betreft de bestaande wet- en regelgeving gaat in 2021 een extern onderzoek lopen, genaamd 'Handhaving in de sociale zekerheid', waarbij het handhavingsinstrumentarium van uitvoeringsorganisaties onder de loep wordt genomen, geïnitieerd vanuit SZW. We werken graag actief mee aan dit onderzoek en zullen hierbij bestaande wensen kenbaar maken om meer maatwerk te kunnen leveren en te komen tot evenredige sancties. In aanvulling hierop merken wij op dat er in de huidige situatie niet altijd een evenredige sanctie volgt op de gemaakte overtreding. Graag gaan wij toe naar een situatie waarbij kleine overtredingen ('foutjes') beperkte gevolgen hebben, maar waarbij we effectief kunnen optreden als er sprake is van echte fraude. Daar zijn nu in bepaalde gevallen onvoldoende mogelijkheden. Er zal altijd een beperkte groep cliënten blijven bestaan, die bewust misbruik maakt van het stelsel van sociale zekerheid. Wij vinden dat op sommige punten aanpassing van wet- en regelgeving nodig is om effectief te kunnen handhaven, bijvoorbeeld bij uitkeringsgerechtigden die lange tijd onbereikbaar zijn tijdens handhavingsonderzoeken. Hierover zijn we met uw ministerie in gesprek en we hopen het komende jaar tot een passende oplossing te komen.

Doorlichting primaire wetgeving en aanpak risico's

In 2019 zijn SZW en UWV samen met KPMG gestart met het doorlichten van het geheel aan regels, procedures en processen per wet met het doel risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik in kaart te brengen. Na een doorlichting van de WW kwamen in 2020 de WIA en ZW aan bod en volgen in 2021 de WAO en de TW en in 2022 de Wajong en de WAZO. Ook hebben SZW en UWV samen goede afspraken gemaakt over de wijze waarop we zicht houden op M&O-risico's, evenals over de wijze waarop we de uitkomsten van de onderzoeken gaan borgen. Hiertoe is een afwegingskader ontwikkeld, dit biedt handvatten om de geïnventariseerde nettorisico's te wegen door middel van een zogenaamde calculus. Op basis van deze weging ontstaat een rangorde van nettorisico's aan

de hand waarvan wordt gekeken naar mogelijkheden om deze risico's verder aan te pakken. Dit kan betekenen dat UWV aanvullende mitigerende maatregelen inzet, maar er zijn ook risico's buiten de invloedssfeer van UWV. Over maatregelen en keuzes worden duidelijke afspraken gemaakt, net als over te accepteren restrisico's. De aanpak van de risico's is onderdeel van de gesprekken tussen het ministerie van SZW en UWV en komt onder meer tot uiting in een eerste meerjarenplan handhaving, waar we in 2021 mee aan de slag gaan. Hiermee wordt een nieuwe werkwijze beproefd om tot goede afspraken te komen over handavingsinzet voor de komende jaren.

Nieuwe misbruikrisico's en voortgang bestaande risico's

In deze brief benoemen we risico's op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze worden weergegeven voor een aantal verschillende domeinen, waarbij achtereenvolgens aan de orde komen: misbruikrisico's volgend uit recente wet- en regelgeving, misbruikrisico's in de uitvoering en dilemma's. Hierbij zullen we eerst een aantal nieuwe risico's benoemen, waarna vervolgens een update wordt gegeven van bestaande risico's die eerder zijn benoemd en die nog actueel zijn.

A. Misbruikrisico's volgend uit recente wet- en regelgeving

Het voorkomen van regelovertreding begint met een goede basis, namelijk wet- en regelgeving die zo min mogelijk ruimte biedt voor misbruik en oneigenlijk gebruik en die aansluit bij het doenvermogen van de betreffende doelgroep. Deze aspecten zijn belangrijke onderdelen van uitvoeringstoetsen naar aanleiding van voorgenomen wet- en regelgeving.

In 2020 heeft UWV bij onder andere de volgende (voorgenomen) wetgeving aangegeven risico's te zien voor wat betreft de handhaafbaarheid:

1. Vanwege de coronacrisis is vorig jaar in korte tijd de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid (NOW) opgezet en ingevoerd, om werkgevers die door de coronacrisis te maken hebben met omzetverlies tegemoet te komen zodat de lonen van werknemers doorbetaald kunnen worden. Bij het opzetten van deze regeling was bekend dat de regeling vanwege het generieke karakter en de snelheid waarmee deze tot stand is gekomen, onvolkomenheden en risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik met zich mee bracht. Hierover zijn UWV en uw ministerie vanaf het begin transparant geweest. SZW en UWV hebben gezamenlijk en ook in samenwerking met andere ketenpartners, zo goed als mogelijk gewerkt aan het mitigeren van deze risico's. In aparte brieven bent u hierover uitgebreid geïnformeerd. De belangrijkste risico's van de NOW zijn 'omzetmanipulatie', 'loonsommanipulatie' en 'identiteitsfraude'. Specifiek knelpunt hierbij is de samenwerking met de Belastingdienst. Vanaf juli 2020 kan de Belastingdienst geen interne en externe signalen meer verwerken totdat is vastgesteld dat deze verwerkingen rechtmatig zijn. Dit belemmert de samenwerking met de Belastingdienst binnen de NOW.
2. UWV heeft voor de Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten (TOFA) diverse M&O-risico's onderkend. Hierover is ambtelijk en bestuurlijk veelvuldig overleg geweest. Daarnaast zijn de risico's per brief aan uw ministerie gemeld.
3. In de u-toets Wet Betaald Ouderschapsverlof (WBO) hebben we nieuwe en reeds bekende risico's gesignaleerd van misbruik en oneigenlijk gebruik. Huishoudelijk personeel dat aanspraak maakt op de WBO of Wet invoering extra geboorteverlof (Wieg) is een doelgroep die lastig herkenbaar is in de polisadministratie: alleen aan de hand van de arbeidsovereenkomst kan worden gecontroleerd of er sprake is van een dienstverband. Daarnaast gelden er risico's wanneer er bij ongehuwd samenwonenden meerdere personen op hetzelfde adres wonen. Verder kan UWV niet controleren of verlof echt is opgenomen en/of het verlof daadwerkelijk gebruikt is voor het ouderschap van de werknemer. In de u-toets WBO lagere regelgeving staat daarnaast een reeds bekend risico beschreven dat een werkgever de loonaangifte bewust of onbewust verkeerd kan invullen, waarmee een eventuele uitkering die binnen een jaar volgt op de ouderschapsverlofuitkering hoger kan uitvallen. We gaan graag met uw ministerie in gesprek om deze risico's in de wetgeving te mitigeren.

In zijn algemeenheid merken we op dat de WBO en Wieg voorbeelden zijn van complexe en moeilijk uitlegbare wet- en regelgeving. Tijdens de Kamerbehandeling van deze wetgeving is om deze reden een motie ingediend. Het doel van de motie is om een toegankelijkheidstoets uit te laten voeren op de huidige verlofregelingen en na te gaan welke vereenvoudigingsmogelijkheden er zijn. Wij gaan graag in op de uitnodiging van uw ministerie om hier aan mee te werken.

B. Misbruikrisico's in de uitvoeringspraktijk

Hieronder geven we een aantal knelpunten weer die in de praktijk worden ervaren.

1. Verminderde zichtbaarheid cliënten

Zowel bij de directie Handhaving als bij andere onderdelen van UWV was er het afgelopen jaar slechts beperkt de mogelijkheid om cliënten te zien. Doordat divisies zoals WERKbedrijf en SMZ beperkt tot geen face-to-face cliëntcontact hebben, ontstaan nieuwe misbruikrisico's; er is minder zicht op de cliënt en hierdoor ook minder de gelegenheid om mogelijke fraude of regelovertreding te constateren. Door het verminderde contact was het voor cliënten anderzijds ook lastiger om aan de regels te voldoen, aangezien er bij fysieke afspraken meer (laagdrempelige) gelegenheid is om cliënten voor te lichten over hun rechten en plichten. Vanzelfsprekend is er zo veel mogelijk gebruik gemaakt van alternatieven om met cliënten in contact te treden. Controles zijn veelal telefonisch afgehandeld. Zo maken bijvoorbeeld verzekeringsartsen de afweging of zij over voldoende informatie beschikken om met een telefonisch contact of beeldbellen tot een zorgvuldige beoordeling te komen. Kan dit op inhoudelijke gronden niet, of is er twijfel over de identiteit van de cliënt, dan vindt een fysiek spreekuur plaats.

Vanwege de accentverschuiving naar telefonisch contact zijn de controlevoorschriften voor de arbeidsongeschiktheidswetten aangepast, zodat cliënten verplicht zijn om gehoor te geven aan een uitnodiging om telefonisch contact met UWV te hebben, alsmede verplicht zijn om ons te voorzien van een actueel telefoonnummer. Ook voor de WW is deze verplichting opgenomen in het Uitkeringsreglement.

2. Cliënten attenderen op mogelijk malafide gemachtigden/begeleiders

Elke cliënt van UWV mag zich laten vertegenwoordigen door een gemachtigde en/of iemand meenemen als begeleider. Hier wordt vaak gebruik van gemaakt, in veel gevallen gaat het hierbij om kwetsbare cliënten. Aan het optreden als gemachtigde worden door de wet onvoldoende specifieke eisen gesteld en UWV heeft die mogelijkheid evenmin. Het is bekend dat niet alle tussenpersonen (gemachtigden en/of begeleiders) integer zijn of voldoende kennis van zaken hebben. Dit kan leiden tot terugvorderingen en bestuursrechtelijke sancties voor uitkeringsgerechtigden. Personen die over een geldige machtiging beschikken, kunnen doorgaan met hun activiteiten, terwijl er soms al een strafrechtelijk onderzoek naar de handelswijze loopt. UWV heeft geen mogelijkheid om dergelijke gemachtigden of begeleiders hun activiteiten te laten staken en evenmin bestaat de mogelijkheid om cliënten te attenderen op de risico's die ze lopen. De beperking(en) zijn het gevolg van bestaande wet- en regelgeving. Alleen wanneer een persoon strafrechtelijk veroordeeld is (dit kan jaren duren), kan deze geweigerd worden als gemachtigde of begeleider. UWV zou met name graag beschikken over meer mogelijkheden om cliënten te kunnen attenderen, zodat zij weten dat wij twijfel hebben over de betrouwbaarheid of kwaliteit van de gemachtigde/begeleider. We realiseren ons dat dit mogelijk een dilemma oplevert op het gebied van privacy. Graag zien wij dat er een mogelijkheid om klanten te attenderen wordt gecreëerd in de wet, uiteraard met inachtneming van bestaande privacywetgeving.

3. Impact corona

Door de reisbeperkingen, voortkomend uit de coronapandemie zijn er vanaf maart 2020 geen buitenlandse reizen ondernomen om handhavingsactiviteiten buiten de grenzen te verrichten. Hierdoor is het zicht op cliënten buiten Nederland sterk afgenomen. Zodra het mogelijk is, worden deze activiteiten weer opgepakt. In de tussentijd wordt zo veel als mogelijk gebruik gemaakt van andere manieren om in contact te komen, zoals beeldbellen.

C. Belemmeringen en dilemma's bij de aanpak en bestrijding van fraude

Bij de aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik signaleren we een aantal dilemma's en belemmeringen waarover we het komend jaar graag beleidsmatig met uw ministerie in gesprek gaan.

1. Data-analyse en risicoscans versus privacybescherming

Wij volgen met aandacht het maatschappelijke debat n.a.v. de toeslagenaffaire. Eén van de belangrijke onderwerpen hierin is om binnen het handavingsdomein zorgvuldig om te gaan met persoonsgegevens, zeker wanneer er sprake is van risicodetectie d.m.v. data-analyse. Wij willen benadrukken dat zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens doorlopend onze aandacht heeft. Om effectief en meer datagedreven te kunnen handhaven, maken we gebruik van risicoscans. Hieruit ontstaan datagedreven signalen. Deze bieden de mogelijkheid om gericht te controleren. We willen uitkeringsgerechtigden en werkgevers niet onnodig belasten (verreweg de meeste cliënten houden zich aan de regels) en onze capaciteit zo effectief mogelijk inzetten. We zetten data-analyse ook in om kennis te vergaren over fraudefenomenen waartegen we, samen met ketenpartners en het ministerie, in actie kunnen komen. Met behulp van risicoscans kijken we daarnaast naar (gedrags)kenmerken die mogelijk samenhangen met een hogere kans op regelovertreding. Het vermijden van vooringenomenheid staat hierbij voorop. We verwerken nooit bijzondere persoonskenmerken. Ook worden alle selecties vooraf op rechtmatigheid getoetst aan de geldende privacybeginselen, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een Gegevensbeschermingseffect-beoordeling (GEB). Zowel voor UWV als voor andere organisaties is het zoeken naar de juiste balans. Wij merken dat het maatschappelijke debat mede tot gevolg heeft dat er in sommige situaties terughoudender wordt gereageerd door ketenpartners op het verzoek om gegevens uit te wisselen. Dit kan vertragend en belemmerend werken bij onze dossierbehandeling. Graag gaan wij met uw ministerie in gesprek om dit dilemma verder te verkennen. De wens is om waar dit voorkomt, samen met SZW bij op te trekken en duidelijke kaders en afspraken vast te leggen.

2. Tegemoetkoming klanten en vermogensonderzoek

Verreweg de meeste van onze cliënten zijn van goede wil. UWV wil graag rekening houden met de omstandigheden waar cliënten in verkeren. Een concrete wens hebben wij hierbij bij ons invorderbeleid, waarbij we meer maatwerk willen kunnen leveren. Bijvoorbeeld om de termijn te kunnen verlengen, waarbinnen iemand een boete moet betalen. Daarnaast achten wij het niet wenselijk om standaard onderzoek te doen naar de aanwezigheid van vermogen. Vermogensonderzoek is kostbaar en leidt meestal niet tot resultaten. Afgedwongen inzet van vermogen is bovendien maatschappelijk gezien zeer risicovol. Vermogensonderzoek is uiteraard wel aan de orde als sprake is van grove schuld of opzet. Over dit punt informeren wij u tevens in de Knelpuntenbrief.

Wij zijn verheugd dat uw ministerie in de brief over de Stand van de uitvoering zal opnemen dat UWV vooruitlopend op aangepaste wetgeving terugbetalingstermijnen kan verlengen en van vermogensonderzoek kan afzien.

D. Stand van zaken eerder benoemde risico's en dilemma's

Hieronder worden knelpunten benoemd die in eerdere signaleringsbrieven kenbaar zijn gemaakt. Die punten waarvoor een oplossing is gevonden zijn niet meer opgenomen, alle hieronder genoemde punten zijn nog urgent.

1. Onderscheidende aanpak bij onbewuste regelovertreding en bewuste fraude

UWV wil bij onbewuste regelovertreding meer ruimte krijgen om cliënten tegemoet te treden door maatwerk te leveren en aan kleine fouten geen grote gevolgen te verbinden. Hierop wordt ook ingegaan in de eerder genoemde 'Knelpuntenbrief'. Daarnaast worden concrete wensen op het gebied van handhaving besproken met uw ministerie in het onderzoek naar het handavingsinstrumentarium van uitvoeringsorganisaties, waar we eerder naar verwezen. Hier wordt gezamenlijk aan gewerkt en de verwachting is dat dit zal leiden tot aanpassing van de fraudewet. Hierbij gaan we ook graag het gesprek aan over de evenredigheid van boetes bij kleine,

onbewuste overtredingen (bijvoorbeeld eenmalig iets niet doorgeven). Standaard wordt hier momenteel een boete van 50% opgelegd bovenop de terugvordering. UWV wil graag de mogelijkheid hebben om er voor te zorgen dat kleine overtredingen kleine gevolgen hebben. Onze wens is om het standaard percentage te verlagen bij kleine overtredingen op de inlichtingenplicht. Wij gaan graag met uw ministerie in gesprek over een gepast percentage bij dergelijke overtredingen.

Anders is het voor de cliënten en andere betrokkenen die willens en wetens de regels overtreden, met het doel om onrechtmatig gebruik te maken van de sociale zekerheid. Voor deze, veel kleinere groep cliënten, volgt na geconstateerde fraude niet altijd een passende sanctie. Dit is met name het geval bij fraude die valt onder het strafrecht en opgepakt zou moeten worden door het Openbaar Ministerie (OM). Echter, het OM pakt in algemene zin bij overtredingsbedragen onder de €50.000,- geen zaken op (conform de aanwijzing socialezekerheidsfraude). Voor wat betreft aangiftes in het kader van gefingeerde dienstverbanden is deze drempel verlaagd naar €10.000,-. Dat betekent dat fraude tot deze bedragen slechts een terugvordering tot gevolg heeft. We lichten dit nader toe:

- Vervalsingen: we constateren in toenemende mate dat UWV-clients stukken van overheidsinstanties en andere organisaties vervalsen om een uitkering te verkrijgen of om het onderzoek van UWV te belemmeren. Het gaat in deze situaties om het doelbewust misleiden van UWV. UWV heeft na het tijdig ontdekken van dit soort vervalsingen geen mogelijkheden tot sanctionering. We kunnen dan enkel het onrechtmatig uitgekeerde bedrag terugvorderen, er volgt geen sanctie. Dit vinden wij niet wenselijk, graag gaan we met uw ministerie in gesprek om deze situatie te veranderen.
- Gefingeerde dienstverbanden: wanneer UWV misbruik heeft bewezen van een 'fictief werknemerschap' om op die manier het recht op een uitkering te claimen, kan alleen de uitkering worden teruggevorderd, er kan geen sanctie worden opgelegd. Wel kan aangifte worden gedaan bij het OM. Het opleggen van een boete kan alleen wanneer er sprake is van officieel 'werknemerschap' (pas dan is het een cliënt van UWV), waar het in deze gevallen juist aan ontbreekt. Bij aangetoonde gefingeerde dienstverbanden kan er nooit sprake zijn van een onbedoelde fout, er is sprake van bewust frauderen. In veel gevallen worden deze gevallen niet opgepakt door het OM. Het is niet wenselijk dat er geen consequentie volgt. Wens van UWV is dat OM meer gevallen oppakt. De gesprekken hierover zijn gestart met uw ministerie.

2. De mate van afhankelijkheid van medewerking van andere partijen en burgers en (te) beperkte mogelijkheid tot handhaven

- Uitbreiding schorsingsmogelijkheden bij no show: we willen voorkomen dat uitkeringen worden doorbetaald, terwijl er mogelijk geen recht (meer) bestaat. Bij het doen van handhavingsonderzoek is het vaak van belang om in contact te komen met de cliënt, dat lukt niet in alle gevallen. Zoals in voorgaande jaren eveneens is aangegeven, wil UWV de uitkering kunnen schorsen. Dit geldt voor die gevallen wanneer UWV, ondanks herhaaldelijke oproepen, geen contact krijgt met iemand en dit de controle op het wel of niet voldoen aan de voorwaarden van een uitkering onmogelijk maakt. Hiervoor is een wettelijke aanpassing vereist. De voorbereidingen hiertoe zijn door SZW en UWV gezamenlijk opgepakt.
- Medewerking derden: voor de aanpak en opsporing van misbruik is UWV vaak afhankelijk van andere partijen, zoals de Belastingdienst, werkgevers, boekhouders en uitzendbureaus. Zo heeft UWV bij het controleren van de inlichtingen- en sollicitatieplicht vaak medewerking nodig van derden. Wanneer deze partijen niet meewerken aan het leveren van gegevens heeft UWV zelf geen mogelijkheden dit alsnog af te dwingen, anders dan een verzoek tot strafrechtelijke vervolging te doen bij het Openbaar Ministerie (OM). Hierbij geldt hetzelfde als bij punt 1 is aangegeven: vanwege eigen afweging van het OM worden deze verzoeken meestal niet opgepakt. Hierover gaan we graag met uw ministerie in gesprek.

- In de Wet socialezekerheidsrechten gedetineerden (WSG) is geregeld dat gedetineerden in bepaalde situaties geen recht hebben op een uitkering. In juni 2019 kwam bij UWV aan het licht dat het proces van het vergelijken van de detentiemeldingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) met WW-uitkeringen van november 2015 tot november 2017 niet goed gefunctioneerd heeft. Datzelfde speelde ook bij de Ziektewet van september 2014 tot oktober 2018. Hierdoor hebben ruim 1.600 mensen ten onrechte een uitkering van UWV ontvangen. Naar aanleiding van deze constatering zijn er diverse verbetermaatregelen en herstelacties in gang gezet. De herstelactie is inmiddels afgerond en de verbetermaatregelen zijn geïmplementeerd (zoals een sluitende verwerking van de detentiemeldingen en herhaaldelijke vergelijkingen met lopende uitkeringen). Zoals de minister SZW in september 2019 in een brief aan de Tweede Kamer ook heeft aangegeven, blijft de uitvoering van de WSG een complexe aangelegenheid, waarbij vlak na de invoering in mei 2000 al bleek dat deze niet geheel sluitend was. Om die reden heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd dat het proces van gegevensleveringen en verwerking door UWV, SVB en het Inlichtingenbureau verbeterd moet worden. Onder leiding van SZW is in dit kader in het najaar van 2019 een traject gestart waarin samen met de andere publieke dienstverleners gezocht wordt naar een optimale gegevenslevering vanuit DJI/Justid. Op termijn wordt het verstrekken van informatie door DJI die benodigd is om een complexere detentiesituatie te beoordelen, verbeterd. Door toedoen van de coronacrisis heeft dit traject tot op heden nog niet geleid tot een optimalisering van de gegevensleveringen. De risico's die vanaf de invoering van de WSG zijn onderkend, zijn dan ook nog steeds van kracht. Zolang de gegevensuitwisseling tussen DJI en de publieke dienstverleners op het gebied van de sociale- zekerheidswetten niet wordt verbeterd, blijft dit risico bestaan.

3. Handhaafbaarheid van de Toeslagenwet (TW)

Ten aanzien van de uitvoering van de TW signaleerde UWV eerder al risico's op misbruik, zoals het verzwijgen van de juiste leefvorm, inkomsten of ongeoorloofd verblijf in het buitenland. Het grootste risico dat UWV heeft gesignaleerd, is de beperkte handhaafbaarheid van de kostendelersnorm bij de Toeslagenwet. SZW en UWV werken momenteel aan verschillende voorstellen om de uitvoering van de Toeslagenwet te vereenvoudigen, waarvan de kostendelersnorm het belangrijkste onderdeel is. Deze vereenvoudiging is zeer wenselijk. We bekijken tegelijkertijd ook welke eventuele vereenvoudigingen mogelijk zijn in lagere regelgeving.

4. De mate van afhankelijkheid van juistheid gegevens Polisadministratie

UWV baseert zich bij het vaststellen van een uitkering op de gegevens uit de Polisadministratie. Deze gegevens worden door de werkgever aangeleverd. De kwaliteit van deze gegevens is in het algemeen goed, maar de afhankelijkheid van UWV van deze gegevens brengt wel risico's met zich mee, omdat werkgevers foutieve informatie in kunnen vullen of met terugwerkende kracht correcties kunnen doorvoeren. Risico is dat dit onopgemerkt blijft waardoor onterechte of te hoge uitkeringen of subsidies worden verstrekt. UWV kan in geval van een vermoeden of constateren van regelovertreding niet meer doen dan een signaal afgeven naar de Belastingdienst. De werkgever moet foutieve informatie in principe zelf wijzigen, maar dit gebeurt niet altijd. Een mogelijk risico ontstaat ook, zoals eerder gesignaleerd, als werkgevers loonaangifte doen voor personen die geen feitelijk dienstverband hebben. UWV doet onderzoek naar dienstverbanden die alleen in de Polisadministratie bestaan en op basis waarvan onterecht een uitkering wordt geclaimd.

Daarnaast merken we op dat UWV ook bij het uitvoeren van de NOW last heeft van onjuiste registraties in de Polisadministratie. Dit speelt met name bij correcties met terugwerkende kracht, waardoor UWV mogelijk uitgaat van onjuiste bedragen aan loonsom of een weergave van loon in de Polisadministratie, die feitelijk niet (volledig) betaald wordt aan de werknemers. Dit wordt onder meer ondervangen door momentopnames te maken van de Polisadministratie en van deze gegevens uit te gaan bij de berekening van de NOW. Dergelijke onjuiste registraties werken ook door richting andere partijen die gebruik maken van de Polisadministratie (zoals de Belastingdienst), evenals richting werknemers die hierdoor bijvoorbeeld een hogere aanslag inkomstenbelasting kunnen ontvangen of waardoor het recht op toeslagen kan wijzigen.

5. Gegevens niet beschikbaar in authentieke bron (en daarmee slecht controleerbaar)

De gegevens, benodigd voor het uitvoeren van de wet- en regelgeving, zijn niet altijd aanwezig in authentieke registraties. Een aantal van de risico's uit het onderzoek Misbruikrisico's in de WW heeft betrekking op het niet (of niet correct) doorgeven van gegevens door de burger die niet in een authentieke bron voor UWV beschikbaar zijn. Een concreet risico is dat er tijdens een lopende uitkering bepaalde zaken niet worden doorgegeven, zoals 'winst uit onderneming' en 'resultaat uit overige werkzaamheden'. UWV verzoekt bij toekomstige wet- en regelgeving te borgen dat benodigde gegevens beschikbaar zijn in de Polisadministratie of in een authentieke bron die voor UWV controleerbaar is. Voor wat betreft specifiek inkomsten uit 'winst uit onderneming' en uit 'resultaat overige werkzaamheden niet opgeven aan UWV' heeft UWV door middel van themaonderzoek meer inzicht gekregen in de aard en de omvang van het risico. Dit soort inkomsten wordt niet geregistreerd in de Polisadministratie. Het risico is daarmee aanwezig dat er te veel uitkering wordt betaald. In 2021 wordt het eindrapport van het themaonderzoek opgeleverd. Op basis hiervan bekijken we welke acties nodig en mogelijk zijn.

6. Adresregistratie

Binnen de directie Handhaving komt de situatie voor dat we weten dat een cliënt niet op het opgegeven adres woont, maar naar aanleiding van het onderzoek wel een terugvordering en/of boete wordt opgelegd. Daarbij hebben we de bestuursrechtelijke verplichting om de beslissing schriftelijk kenbaar te maken. Aan de andere kant zijn we gebonden aan privacyregels en heeft schriftelijk verzenden naar een adres waar belanghebbende niet woont, een datalek tot gevolg. Dit zorgt voor een belemmering, omdat UWV dan niet in staat is om de beslissing kenbaar te maken. De terugvordering/boete kan dan niet worden opgelegd en blijft liggen totdat het adres bekend is. Binnen UWV wordt nagedacht over oplossingen van dit knelpunt.

7. Premiedifferentiatie WW

UWV signaleerde in 2018 misbruikrisico's bij de premiedifferentiatie WW. Dat is gemeld in de uitvoeringstoets hierover. We werken momenteel samen met SZW aan het inventariseren van de risico's in de praktijk (bijvoorbeeld met periodieke monitoring van de herzieningssituaties en het lopende onderzoek naar de ontwijking van de hoge WW-premie), zodat mitigerende maatregelen kunnen worden genomen. Indien uit de huidige monitoring door SZW en UWV blijkt dat er restrisico's zijn, gaan we graag in gesprek om tot een passende oplossing te komen.

8. Belemmeringen bij samenwerking met andere partijen met het doel misbruik te bestrijden

Bij het tegengaan van fraude werken we nauw samen met verschillende partijen zoals de Belastingdienst, Inspectie SZW, de SVB, gemeenten, de politie en het Openbaar Ministerie. Ook zijn er diverse samenwerkingsverbanden tussen organisaties, zoals de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) en het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) waar UWV aan deelneemt. Dit past ook bij de uitvoering van de Handavingskoers 2018 – 2021 zoals door uw ministerie opgesteld. Aandachtspunt hierbij is de uitwisseling van gegevens. Enerzijds is de uitwisseling van gegevens nodig om effectief op te kunnen treden tegen misbruik, anderzijds is het zeer van belang dat dit rechtmatig en proportioneel gebeurt. Dit levert een dilemma op in de praktijk. Dit is concreet zichtbaar in samenwerkingsverbanden zoals de LSI en het RIEC. Het ontbreekt binnen deze samenwerkingsverbanden aan een juridische grondslag om aan alle deelnemende partijen gegevens te mogen leveren. Dit is met name een belemmering wanneer UWV een casus wil inbrengen en bespreken binnen deze samenwerkingsverbanden. Onze wens is om samen met SZW duidelijke kaders neer te zetten over welke informatie gedeeld mag worden en met wie. Daar waar we het doel van het samenwerkingsverband niet behalen vanwege de onmogelijkheid om gegevens te wisselen, zullen we het gesprek aangaan met uw ministerie.

9. Internationaal

Beperkte controlemogelijkheden in het buitenland

We blijven de aandacht houden voor verschillende knelpunten die spelen op het gebied van internationale handhaving, zoals in eerdere jaren ook is benoemd. De controlemogelijkheden in het buitenland zijn echter altijd beperkter, aangezien UWV alleen toezichthouder is op basis van nationale wetgeving. Daarnaast geldt dat gegevensuitwisseling met het buitenland per definitie

ingewikkelder is. De mogelijkheden verschillen per land en kunnen afhangen van bijvoorbeeld privacywetgeving, lokale infrastructuur en organisatie van de sociale zekerheid. In het bijzonder lopen we er tegen aan dat communiceren via beveiligde digitale kanalen in veel gevallen niet mogelijk is (zowel met burgers als met instanties), waardoor we in die gevallen zijn aangewezen op de papieren poststroom. Dit heeft een negatieve invloed op de doorlooptijden, dit is zowel voor uitvoering als cliënt nadelig. Zodra het mogelijk is maken we gebruik van nieuwe kanalen om te communiceren.

Voor wat betreft het afleggen van huisbezoeken geldt dat dit door corona in alle landen onmogelijk was en daarnaast staan sommige landen dit niet langer toe. Deze punten belemmeren het controleren van de rechtmatigheid van uitkeringen. Sinds 2019 wordt hierover met een aantal landen gesproken. Deze gesprekken liepen in 2020 door, maar hebben nog niet tot resultaten geleid. De coronacrisis heeft hier een rol in gespeeld. In 2021 worden deze gesprekken voortgezet. Bij deze gesprekken zijn naast UWV het ministerie van SZW en de SVB betrokken. Een positieve ontwikkeling is dat momenteel met een aantal landen wordt gekeken naar alternatieven voor huisbezoeken, zoals bijvoorbeeld het gezamenlijk spreken van een cliënt in een kantoor van het zusterorgaan.

Naast deze punten zijn er twee praktische wensen op het gebied van internationale handhaving:

- De eerste wens van UWV is om met verdragslanden gestructureerd bestandsvergelijkingen te kunnen doen op een wijze zoals we nu in een bilaterale overeenkomst hebben geregeld met België. Structurele uitwisseling van gegevens op het gebied van inkomsten, detentie, bankrekeningen en vermogensbelasting maakt het mogelijk om regelovertreding eerder te constateren en te voorkomen. We onderzoeken de wettelijke mogelijkheden om persoonsgegevens op een veilige en rechtmatige wijze te delen. Graag gaan we hierover met SZW in overleg om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om tot deze gegevensuitwisseling te komen. Met België worden stappen in deze richting gezet; inmiddels is een pilot gaande om gegevens uit te wisselen over werkeloosheidsgegevens.
- Bij een verzoek om een (vermogens)onderzoek is het buitenlandse identificatienummer (BIN) nog niet bekend. De onderzoeken in het buitenland kunnen sneller en efficiënter worden uitgevoerd als deze informatie eerder beschikbaar is, bijvoorbeeld door dit identificatienummer onderdeel te laten worden bij de aanvraag van een uitkering. Dit nummer is immers al bekend bij de cliënt. Samen met SZW wordt momenteel onderzocht welke mogelijkheden er zijn.

Tot slot

Wij zijn verheugd dat er goed wordt samengewerkt met uw ministerie om tot oplossingen te komen. Dit zijn vaak langlopende trajecten, waarbij het achteraf herstellen van wetgeving intensief is en veel tijd kost. Het is daarom van belang om niet alleen zicht te houden op geïdentificeerde risico's in bestaande wet- en regelgeving, maar vooral ook om bij nieuwe wet- en regelgeving voldoende rekening te houden met handhavingsaspecten, zoals controleerbaarheid en 'doenvermogen' van onze cliënten. Hierbij vragen wij in het bijzonder om de juiste balans te zoeken voor de mate waarin repressief wordt gehandhaafd. Wij gaan er van uit dat de meeste van onze cliënten van goede wil zijn en een foutje maken, menselijk is. Een onbewuste fout dient dan ook met een menselijke maat tegemoet te worden getreden. Dit sluit geheel aan bij de brief van staatssecretaris Van 't Wout aan de Kamer over 'fraude in de sociale zekerheid' van november afgelopen jaar, waarbij cliënten die kleine foutjes maken niet te streng bestraft moeten worden, maar waarbij er tegelijkertijd een gepaste reactie kan volgen wanneer burgers willens en wetens de regels overtreden. Wij gaan komende jaar graag met uw ministerie in gesprek om te onderzoeken op welke wijze deze menselijke maat en de goede balans een plek kan krijgen in bestaande en nieuwe wet- en regelgeving, waarbij het van belang is om ook rekening te houden met de complexiteit en de druk die op onze en andere uitvoeringsorganisaties wordt gelegd.

Daarnaast willen wij de huidige wijze van rapporteren door middel van deze brief graag heroverwegen. De signaleringsbrief komt voort uit de WW-fraude met arbeidsmigranten van 2018. Hierdoor kwam er extra aandacht voor handhaving. UWV heeft verschillende gerichte maatregelen genomen om de risico's op dit gebied te mitigeren. Handhaven (in brede zin) heeft doorlopend onze aandacht, dit is een regulier onderdeel van ons beleid en is ook een regulier onderdeel van de rapportages in de Planning- en Controlcyclus. Het is niet logisch om extra te blijven rapporteren op één onderdeel van ons reguliere beleid. Daarnaast sluit de wijze waarop nu de rapportage wordt opgesteld, niet goed aan bij de risicogerichte aanpak die UWV voor ogen heeft. Met de risicogestuurde handhavingsaanpak richten we ons primair op de risico's met de grootste maatschappelijke impact, omdat die het draagvlak voor het socialezekerheidsstelsel in gevaar brengen. Dit zijn risico's die het vertrouwen van burgers in 'de overheid' aantasten. Dat is het geval als de (financiële) schade groot is of als blijkt dat de middelen (in de dienstverlening) en controles (nog) niet toereikend zijn om misbruik en oneigenlijk gebruik effectief aan te pakken. De focus verschuift daarmee van een meldinggerichte aanpak, naar een aanpak waarbij we op basis van een rangschikking van risico's de inzet bepalen en gericht op die risicogerichte inzet resultaten ophalen en verslag doen. Dit vraagt een andere wijze van rapporteren dan de manier waarop de signaleringsbrief, met als bijlage de rapportage meldingen en fraudefenomenen, nu is opgezet. In de aanloop naar het Meerjarenplan Handhaven en een nieuwe handhavingskoers SZW bezinnen we ons op een passende verantwoordingslijn op het gebied van handhaven en toezicht. Het doel van UWV hierbij is om aan te sluiten bij reguliere Planning- en Controlcyclus en extra rapportagemomenten te vermijden. Ook hierover gaan we graag met uw ministerie in gesprek.

Hoogachtend,

Maarten Camps
Voorzitter Raad van Bestuur