



UWV

## Onderzoeksrapport thema Iowa

*Arbeidsmigrantenonderzoek n.a.v. onderzoek 'Severn' ISZW*

01  
17-7-2018

Versie 1.0



Versie	Status	Datum	Auteur	Korte beschrijving aanpassing
0.1	Concept	22-05-2018	01 [redacted]	Initiële vulling in nieuwe sjabloon
0.2	Concept	8-06-2018	01 [redacted]	Opmerkingen review verwerken
0.3	Concept	11-06-2018	01 [redacted]	Opmerkingen collegiale review verwerken
0.4	Concept	11-06-2018	01 [redacted]	Opmerkingen review verwerken
0.9	Concept	27-06-2018	01 [redacted]	Opmerkingen inzetoverleg verwerken
1.0	Definitief	17-07-2018	01 [redacted]	Definitief maken rapport na besluit DT DHH

Documentbeheer		
Versie	Status	Reviews
0.1	Concept	01 [redacted], 01 [redacted] (TO), 01 [redacted], 01 [redacted] (IM), 01 [redacted] (R&I) 01 [redacted] (Business Adviseur)
0.2	Concept	01 [redacted] (R&I)
0.3	Concept	01 [redacted] (R&I)
0.4	Concept	Inzetoverleg
0.0	Concept	DT DHH



**Status**  
definitief

**Versie**  
1.0

**Datum**  
17-07-2018

**Auteur**  
01

**Ons kenmerk**

**Pagina**  
3 van 20

## Inhoud

<b>1.</b>	<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Aanleiding</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Omschrijving thema onderzoek</b>	<b>6</b>
	3.1 Probleemdefinitie	6
	3.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	6
<b>4.</b>	<b>Methodologische verantwoording</b>	<b>8</b>
	4.1 Onderzoeksinstrument(en)	8
	4.2 Doelgroep	8
	4.3 Geografische spreiding	8
<b>5.</b>	<b>Analyse van de resultaten</b>	<b>10</b>
	5.1 Informatie strafrechtelijk onderzoek Inspectie SZW	10
	5.2 Kwantitatieve resultaten	11
	5.3 Kwalitatieve resultaten	16
<b>6.</b>	<b>Conclusie</b>	<b>18</b>
<b>7.</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>19</b>
	7.1 Preventie	19
	7.2 Repressie	19



**Datum**  
17-07-2018

**Versie**  
1.0

**Pagina**  
4 van 20

## 1. Managementsamenvatting

Het thema Iowa is ontstaan vanuit samenwerking tussen UWV en Inspectie SZW (ISZW). Op basis van meldingen ontvangen door UWV en aangevuld met analyses door Risicomanagement & Intelligence (R&I), is ISZW een strafrechtelijk onderzoek gestart naar twee tussenpersonen die niet gemeld verblijf in het buitenland (geen export of vakantie) tijdens de WW-uitkering faciliteren. Vanuit het ISZW-onderzoek zijn 315 personen met een WW-uitkering geselecteerd waarvan het vermoeden is dat zij tijdens de uitkeringsperiode niet in Nederland hebben verbleven.

De samenwerking tussen ISZW en UWV heeft tot resultaat dat zowel de faciliteerders van uitkeringsfraude als de individuele uitkeringsgerechtigden onderzocht en (indien van toepassing) gesanctioneerd zijn. De tussenpersonen zijn strafrechtelijk onderzocht door ISZW en vervolgd door het Openbaar Ministerie (OM) en de uitkeringsgerechtigden zijn bestuursrechtelijk door UWV onderzocht.

Daarnaast heeft UWV door de samenwerking met ISZW inzicht gekregen in de modus operandi van de tussenpersonen en de aard van het misbruik. De tussenpersonen regelen een fictief verblijfsadres voor de klant en halen de post van UWV op die adressen op. Indien de klant bij UWV op kantoor moet komen, informeert de tussenpersoon tijdig de klant, zodat hij terug naar Nederland kan komen. Om te bewijzen dat de klant in Nederland heeft verbleven, <sup>06</sup> [REDACTED]

Behalve de aard van het misbruik is de omvang van de regelovertreding in kaart gebracht. Bij 94% van de onderzochte klanten is een terugvordering ingesteld en een boete opgelegd (218 van de 232 klanten). In totaal is de opbrengst van het thema ruim 1,6 miljoen<sup>1</sup>. Gemiddeld per onderzochte zaak is €7.248 aan terugvordering en boete opgelegd.

De opgehaalde inzichten helpen UWV om in de toekomst alert te zijn op het onderkennen van malafide tussenpersonen en om preventieve maatregelen te bedenken. Hierbij zijn vooral de inzichten in het kader van het gedrag van de doelgroep van belang. Klanten uit deze doelgroep laten zich bijstaan door een tussenpersoon en vertrouwen hier volledig op. Door de behoefte aan een tussenpersoon weg te nemen, kan het risico op overtreding verminderd worden. Directe communicatie met de klant kan ervoor zorgen dat de klant op de hoogte is van alle rechten en plichten en de eventuele keuze om toch te vertrekken zal dan bewuster genomen worden.

Tot slot heeft het thema voor een nauwe samenwerking tussen DHH, Uitkeren en WERKbedrijf in de regio Eindhoven gezorgd. De fraudealertheid en de meldingsbereidheid zijn vergroot en dit uit zich in de vele nieuwe signalen (en vragen) die inmiddels bij TO Eindhoven zijn neergelegd. Om grip te houden op de problematiek en de contacten (intern en extern) warm te houden, is de aanbeveling aan DHH om een vervolghetema op te starten om de trends in de werkwijze van de potentiële doelgroep in beeld te houden.

Naast de aanbeveling aan DHH met betrekking tot het vervolg zijn uit het onderzoek een aantal aanbevelingen voor andere divisies te destilleren. Aan Divisie Uitkeren wordt de tip gegeven om bij twijfel of een klant in Nederland verblijft, gebruik te maken van de brief die reeds in een aantal regio's gebruikt wordt. <sup>07</sup> [REDACTED]

[REDACTED] Op die manier wordt afwijkend gedrag inzichtelijk. Daarnaast blijkt dat door UWV informatie aan anderen dan de klant verstrekt wordt, zonder dat een machtiging (getekend) aanwezig is. In het kader van de AVG behoeft dit mogelijk de aandacht.

---

<sup>1</sup> Het gaat hier om het totale bedrag aan terugvorderingen en opgelegde boetes. De vraag of deze bedragen ook daadwerkelijk ingevorderd worden, valt niet binnen de scope van dit onderzoek.



**Datum**  
17-07-2018

**Versie**  
1.0

**Pagina**  
5 van 20

## 2. Aanleiding

UWV Handhaving heeft in 2014/15 drie meldingen ontvangen over ex-werknemers van het uitzendbureau 05. De meldingen hebben betrekking op Poolse arbeidsmigranten die na hun werkzaamheden voor 05 in Nederland een WW-uitkering aanvragen en daarna terug gaan naar Polen. Een voorwaarde voor het recht op een WW-uitkering, is dat men in Nederland moet verblijven. Indien blijkt dat men zonder toestemming in het buitenland verblijft, vervalt de uitkeringsgrond. Alhoewel de meldingen afkomstig zijn van verschillende bronnen is een rode draad te detecteren in de signalen. Volgens de melder gaat een faciliterende rol uit van de werkgever en/of enkele medewerkers die het voor uitkeringsgerechtigden mogelijk maakt om gedurende de WW-periode in Polen te verblijven.

Aangezien de signalen betrekking hebben op tussenpersonen (die geen klant zijn bij UWV) en de doelbinding ontbreekt om een onderzoek naar deze personen in te stellen, is door UWV een melding gedaan bij Inspectie SZW (ISZW). Met behulp van aanvullende analyses door Risicomanagement & Intelligence (R&I) heeft ISZW de melding verder uitgewerkt en onderzocht. Uiteindelijk is door ISZW besloten om deze zaak in onderzoek te nemen.

ISZW heeft onder de codenaam Severn een strafrechtelijk onderzoek uitgevoerd naar de twee tussenpersonen. Hieruit zijn 315 signalen<sup>2</sup> waarbij mogelijk sprake is van uitkeringsfraude overgedragen aan UWV. Deze signalen komen voort uit onderzoek naar 10 adressen waar de klanten zouden verblijven gedurende de WW-uitkering (adres WW-aanvraag). Uit het onderzoek is gebleken dat het hier adressen betreft waar deze personen niet zouden kunnen wonen/verblijven. Deze 315 signalen zijn overgedragen aan de afdeling Themaonderzoek (TO) van Directie Handhaving (DHH) van UWV.

Ter onderbouwing van het onderzoek per individueel geval heeft TO in haar onderzoek gebruik gemaakt van stukken/processen-verbaal van ISZW. Een van deze stukken betreft aankomst- en vertreklijsten van de Poolse (ex)werknemers van 05 uitzendbureau. Op deze lijsten is te zien wanneer (op welke data) deze (ex)werknemers, van Polen naar Nederland zijn vertrokken en wanneer zij weer van Nederland terug naar Polen zijn gegaan. Op deze lijsten komen nog zo'n 1000 werknemers voor die ook een UWV-uitkering blijken te hebben (ontvangen). Deze zijn echter niet meegenomen in de scope van dit themaonderzoek<sup>3</sup>.

Na een eerste pilot van TO van 18 signalen is door DHH besloten om de doelgroep van 315 klanten op te pakken. In onderhavig rapport worden de resultaten weergegeven van de 315 signalen die UWV heeft ontvangen van ISZW naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek.

---

<sup>2</sup> Naast de 315 signalen zijn uit het onderzoek nog ruim 1000 WW-klanten te destilleren op basis van de aankomst- en vertreklijsten. Door het DT DHH is besloten (februari 2017) om in eerste instantie alleen de 315 klanten van de 10 onderzochte adressen te onderzoeken.

<sup>3</sup> Zie voetnoot 1.

### 3. Omschrijving thema onderzoek

#### 3.1 Probleemdefinitie

Sinds de aansluiting van een aantal Midden- en Oost Europese (MOE-) landen bij de Europese Unie (1 mei 2004) en de opening van de Nederlandse arbeidsmarkt voor hen in 2007, is het aantal migranten dat in Nederland werkt enorm toegenomen<sup>4</sup>. Gedurende de periode dat arbeidsmigranten in Nederland werken, bouwen zij recht op een WW-uitkering op. Een van de voorwaarden voor het recht op WW is wel dat men in Nederland verblijft en beschikbaar is voor de arbeidsmarkt.

De afgelopen jaren is reeds onderzoek gedaan door UWV Handhaving naar de omvang van het risico dat arbeidsmigranten zonder toestemming met hun WW-uitkering teruggaan naar het land van herkomst (en buiten Nederland verblijven). Ook de faciliterende rol van tussenpersonen is middels onderzoek meer inzichtelijk geworden. Vanwege de ontbrekende doelbinding tussen UWV en 'derden' oftewel de tussenpersonen, heeft UWV niet voldoende mogelijkheden om middels onderzoek zicht te krijgen op de exacte rol van de tussenpersonen.

Het thema Iowa is ontstaan uit een samenwerking met ISZW waarbij twee malafide tussenpersonen strafrechtelijk onderzocht zijn. ISZW heeft op basis van het strafrecht meer bevoegdheden en zodoende andere mogelijkheden dan UWV om onderzoek te doen. 07

De strafbare feiten waarvan de tussenpersonen verdacht worden, betreffen in het kort; valsheid in geschrifte, oplichting, bewust onjuiste gegevens verstrekken en bewust nalaten om juiste gegevens te verstrekken.

De 10 adressen die door ISZW zijn onderzocht, zijn in de periode van 1 april 2014 tot en met juni 2016 in totaal door 315 WW-uitkeringsgerechtigden opgegeven bij UWV als verblijfsadres. Bij deze 315 klanten is bij UWV twijfel ontstaan of zij tijdens de uitkeringsperiode daadwerkelijk in Nederland hebben verbleven. UWV heeft daarom een thema opgestart om onder andere de volgende risico's in kaart te brengen:

- ❖ Verblijf buitenland, anders dan vakantie;
- ❖ Onterechte toekenning van een exportuitkering;
- ❖ Onjuiste verblijfsadresgegevens;
- ❖ Geen directe communicatie met de klant (alleen via de tussenpersoon);
- ❖ Vervalste handtekeningen op documenten.

#### 3.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het thema Iowa is het verkrijgen van inzicht in de aard en omvang van het misbruik van uitkeringsgelden gefaciliteerd door de twee tussenpersonen die strafrechtelijk onderzocht zijn door ISZW. Daarnaast wordt door dit thema inzicht verkregen in de meerwaarde van de samenwerking tussen UWV en ISZW en in hoeverre dit thema bijdraagt aan de missie en visie van Handhaving UWV. In preventieve sfeer wordt bovendien een signaal afgegeven aan de maatschappij en de betreffende doelgroep dat fraude niet mag lonen. Indien er gefraudeerd wordt, treedt Handhaving op.

---

<sup>4</sup> Naast het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal is het vrij verkeer van werknemers een fundamentele vrijheid van de Europese Unie.



**Datum**  
17-07-2018

**Versie**  
1.0

**Pagina**  
7 van 20

### **Onderzoeksvragen**

De doelstelling van het thema is bereikt door het beantwoorden van de volgende onderzoeksvragen:

- ❖ Wat is de aard van het misbruik van uitkeringsgelden gefaciliteerd door de twee strafrechtelijk onderzochte tussenpersonen?
- ❖ Wat is de omvang van het misbruik van uitkeringsgelden gefaciliteerd door de twee strafrechtelijk onderzocht tussenpersonen?
- ❖ Wat is de toegevoegde waarde van de samenwerking met ISZW op deze casus?
- ❖ Wat zou samenwerking met ISZW op de problematiek rondom tussenpersonen in de toekomst voor toegevoegde waarde kunnen hebben?
- ❖ In hoeverre draagt dit thema bij aan preventie en daarmee aan de missie en visie van Handhaving?
- ❖ In hoeverre komen uit dit thema preventieve en repressieve aanbevelingen voort?

## **4. Methodologische verantwoording**

### **4.1 Onderzoeksinstrument(en)**

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksinstrumenten gebruikt. Ten eerste heeft de afdeling TO van UWV veldonderzoek verricht in de zin van casestudies. De basis van dit onderzoek betreft de informatie uit de processen-verbaal van ISZW. Het strafrechtelijk onderzoek van ISZW kan daarom ook gezien worden als een onderzoeksinstrument. Vervolgens zijn de UWV-klienten uit het onderzoek van ISZW door UWV onderzocht door middel van dossier- en systemenonderzoek en bij gebleken onderzoekswaardigheid zijn de klienten opgeroepen voor een gesprek. De resultaten van dit onderzoek door TO zijn geregistreerd in het workflow- en registratiesysteem Phoenix.

Vervolgens zijn kwantitatieve analyses uitgevoerd op basis van de registraties in Phoenix. De bron waaruit de informatie uit Phoenix wordt gehaald, is DMAP<sup>5</sup>. Uit DMAP wordt afgeleid wat de resultaten van het thema zijn in de zin van het aantal terugvorderingen, boetes en de bedragen die hiermee gemoeid zijn.

Naast kwantitatieve instrumenten zijn kwalitatieve methoden gebruikt om informatie te verzamelen. Door middel van interviews met de betrokken medewerkers van TO en door analyses op de gespreksverslagen en onderzoeksrapporten is inzicht gekregen in de aard van doelgroep, de sfeer tijdens de gesprekken en de verschillende trends in antwoorden van de doelgroep.

### **4.2 Doelgroep**

Het onderzoek richt zich op de 315 signalen die UWV van ISZW ontvangen heeft en waarbij mogelijk sprake is van uitkeringsfraude. Het gaat om ex-werknemers van <sup>05</sup> Uitzendbureau die van UWV een WW-uitkering ontvangen hebben. Bij deze personen bestaat het vermoeden dat zij niet in Nederland verbleven ten tijde van deze uitkering. Hierdoor voldeden zij niet aan de voorwaarden voor het recht op een Nederlandse WW-uitkering.

### **4.3 Geografische spreiding**

Het themaonderzoek Iowa is uitgevoerd door themaonderzoekers van kantoor Eindhoven. De 315 klienten uit de doelgroep, hebben allemaal 1 van de 10 adressen opgegeven als verblijfsadres waar ISZW onderzoek naar heeft gedaan in het kader van het strafrechtelijk onderzoek. Deze 10 adressen bevinden zich allemaal in Tilburg binnen een straal van 5 km. Op onderstaande plattegrond zijn de adressen met groene labels aangegeven. Onder sommige labels vallen meerdere adressen omdat het gaat om meerdere huisnummers in dezelfde straat.

---

<sup>5</sup> DMAP is een analyseomgeving waaruit patronen, trends en opvalligheden gehaald mogen worden. Conform de PSA van DMAP (30-03-2017) die is vastgesteld in de AB+ kan de informatie uit DMAP niet gebruikt worden voor stuur- en verantwoordingsinformatie op casusniveau. Bovendien kan R&I niet instaan voor de kwaliteit van de gegevens.



**Figuur 1**



Ondanks dat de 315 klanten allemaal 1 van deze 10 adressen hadden opgegeven, zijn ze in de UWV Persoons Administratie (UPA)<sup>6</sup> op dit moment op andere adressen te vinden. 99 van de 315 (31%) zijn terug te vinden met een Poolse postcode en 49 (16%) met een Nederlandse postcode. Van 167 (53%) klanten is geen adres terug te vinden.

<sup>6</sup> Via de DMAP analyseomgeving zijn de adressen uit UPA opgehaald.

## 5. Analyse van de resultaten

### 5.1 Informatie strafrechtelijk onderzoek Inspectie SZW

Aangezien de basis voor het bestuursrechtelijk onderzoek de informatie uit het strafrechtelijk onderzoek van ISZW is, wordt hieronder weergegeven wat de belangrijkste bewijsstukken uit dit onderzoek zijn.

Op basis van de drie meldingen en aanvullende analyses vanuit R&I is op 22 oktober 2015 besloten om door ISZW een strafrechtelijk onderzoek te starten naar de tussenpersonen. De strafbare feiten waar dit onderzoek zich op richt, zijn: valsheid in geschrifte, oplichting, bewust onjuiste gegevens verstrekken en bewust nalaten om juiste gegevens te verstrekken.

07 [redacted]  
[redacted]  
[redacted] Verder is de administratie van 05 [redacted] met betrekking tot de dienstverbanden, de gefaciliteerde huisvesting en de aankomst- en vertreklijsten opgevraagd en heeft een Themaonderzoeker UWV de relevante informatie uit de UWV-systemen aangeleverd. Hieruit komen de volgende bevindingen:

- ❖ 07 [redacted]  
[redacted]  
[redacted]  
[redacted]
- [redacted]  
[redacted]
- ❖ Het onderzoek op de adressen heeft inzicht gegeven in welke mensen op het adres wonen of gewoond hebben, wanneer ze daar gewoond hebben, wie de huurder of koper is geweest, wat voor pand het is en hoeveel mensen op het adres kunnen verblijven.
- ❖ 07 [redacted]  
[redacted]  
[redacted]  
[redacted]
- ❖ Ten slotte heeft een Themaonderzoeker UWV (met BOA <sup>7</sup> bevoegdheid) de benodigde uitkeringsgerelateerde informatie op casusniveau opgezocht en met ISZW gedeeld. 07 [redacted]  
[redacted]  
[redacted].

In de processen-verbaal is nog meer bruikbare en relevante informatie voor UWV opgenomen, ook over individuele casussen. Al deze informatie dient als basis voor het thema Iowa, het bestuursrechtelijke onderzoek naar de individuele UWV klanten door TO.

<sup>7</sup> BOA staat voor buitengewoon opsporingsambtenaar

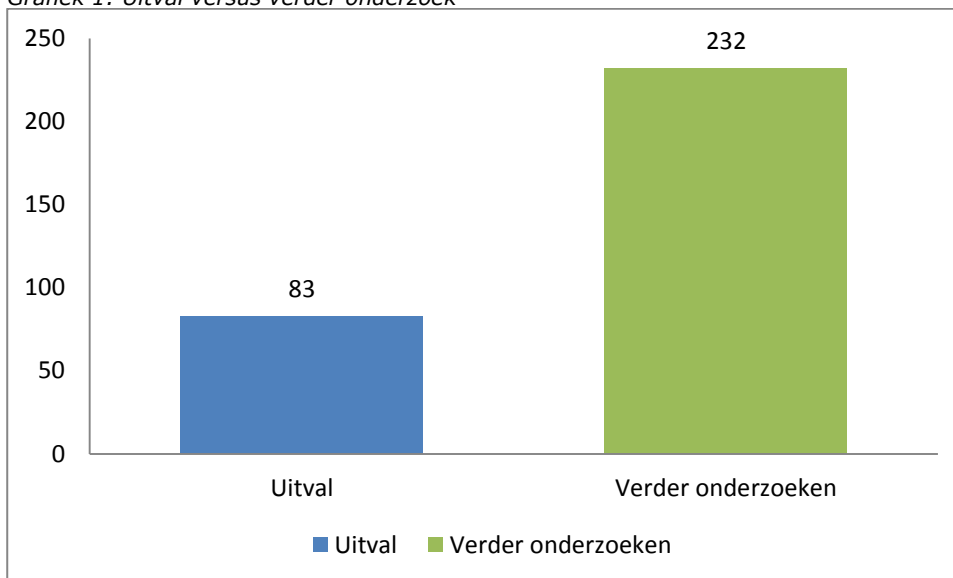
## 5.2 Kwantitatieve resultaten

In deze paragraaf worden de resultaten van het thema Iowa weergegeven. Hiervoor is gebruik gemaakt van een afslag in de analyseomgeving DMAP van de gegevens die geregistreerd zijn onder het thema Iowa in het workflow- en registratiesysteem Phoenix waar Handhaving gebruik van maakt<sup>8</sup>.

### Dossier- systemenonderzoek

Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 heeft Themaonderzoek veldonderzoek verricht in de zin van casestudies. Door middel van dossier- en systemenonderzoek zijn de signalen op casusniveau bekeken en verrijkt met de aanvullende informatie uit de systemen.

Grafiek 1: Uitval versus verder onderzoek



In bovenstaande grafiek is weergegeven in hoeverre de signalen na het dossier- en systemenonderzoek<sup>9</sup>, zijn doorgezet voor verder onderzoek. 83 signalen zijn uitgevallen en worden niet verder onderzocht. 232 signalen doorgezet voor verder onderzoek.

In grafiek 2 staan de redenen waarom de signalen niet verder onderzocht zijn. 42 signalen zijn uitgevallen, omdat de informatie uit de processen-verbaal van ISZW onvoldoende aanleiding geven om te twijfelen aan niet-verblijf in Nederland van deze klanten en dit niet kon worden ondervangen door bij UWV aanwezige informatie. Van deze 42 klanten is alleen bekend dat ze op 1 van de 10 onderzochte adressen verbleven hebben of in ieder geval op dit adres bekend zijn bij UWV. Er is echter niet voldoende bewijs dat deze personen niet in Nederland waren ten tijde van de WW-uitkering. Ze staan niet op de aankomst- en vertreklijsten van uitzendbureau 05 waardoor geen exacte vertrekdatum van de klanten bekend is.

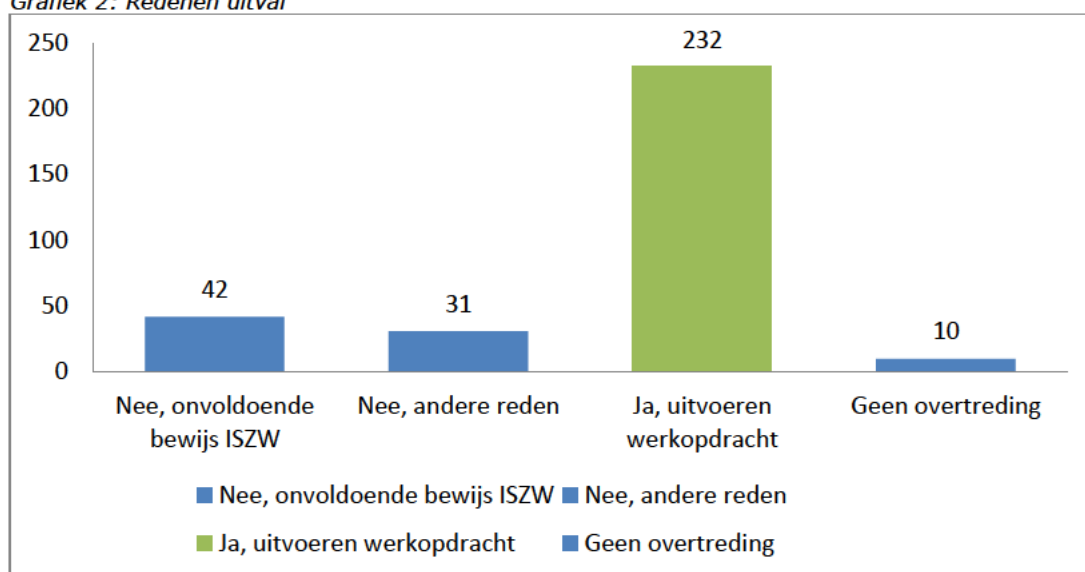
31 keer is in Phoenix als uitvalreden geregistreerd 'nee, andere reden'. Deze uitvalreden kan samengevoegd worden met 'nee, onvoldoende bewijs ISZW', omdat uit de toelichting blijkt dat het om

<sup>8</sup> Zie voetnoot 5.

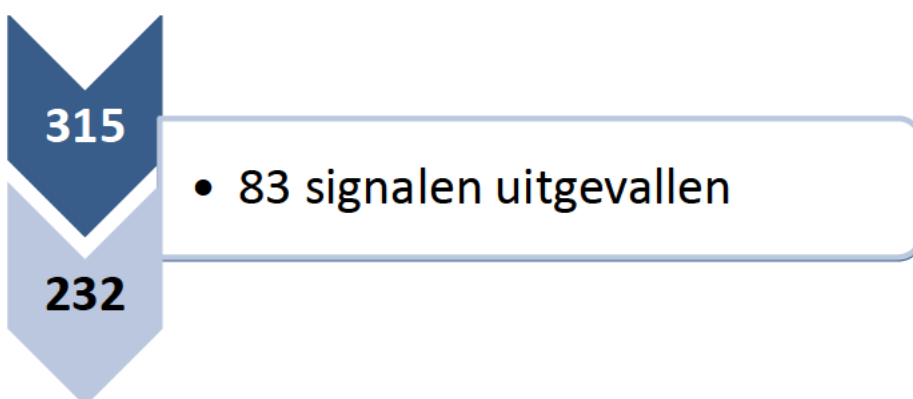
<sup>9</sup> In Phoenix betreft dit de processtappen WN37 en WN02 waarin de aanpak- en onderzoekswaardigheid beoordeeld worden.

dezelfde reden gaat. In eerste instantie was het niet mogelijk om 'nee, onvoldoende bewijs ISZW, te kiezen in Phoenix, daarom werd voor 'andere reden' gekozen met daarbij een toelichting. Gedurende het thema is besloten om 'nee, onvoldoende bewijs ISZW' toe te voegen als 1 van de uitvalredenen. De reden 'geen overtreding' is 10 keer gebruikt als uitvalredenen. Deze wordt in principe gebruikt wanneer geen sprake is van een overtreding omdat bijvoorbeeld een exportuitkering of een vakantie is aangevraagd voor de vertrekkende die bekend is op de aankomst- en vertreklijsten van <sup>05</sup> <sup>10</sup>

Grafiek 2: Redenen uitval



Aangezien 83 signalen zijn uitgevallen na dossier- en systemenonderzoek gaat het vervolg van deze paragraaf over de 232 klanten die verder onderzocht zijn.



### Klantonderzoek

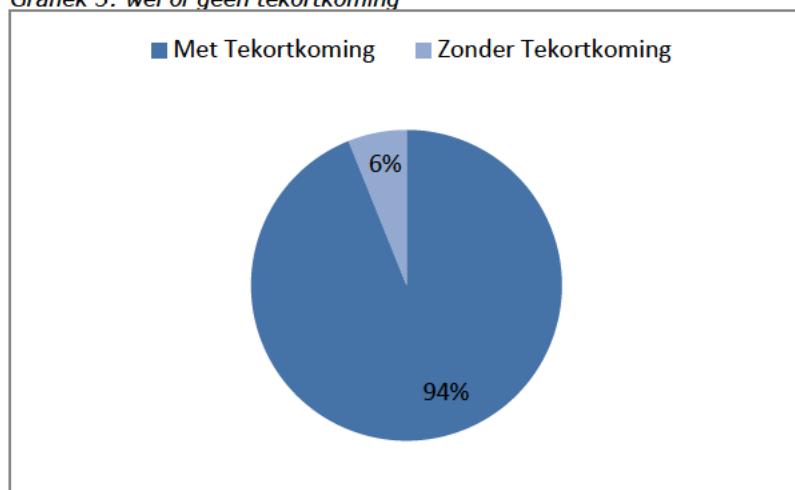
Na het verrijkend onderzoek aan de hand van de dossiers en de UWV systemen zijn 232 signalen doorgezet voor verder onderzoek. Deze klanten zijn uitgenodigd voor een gesprek op kantoor. Niet alle

<sup>10</sup> Of dit bij die 10 zaken het geval is, is niet terug te vinden in Phoenix of in het Elektronisch Archief (EAED). Er is geen toelichting bij gegeven bij de afsluitwaarde in Phoenix en in EAED is ook geen informatie opgenomen.

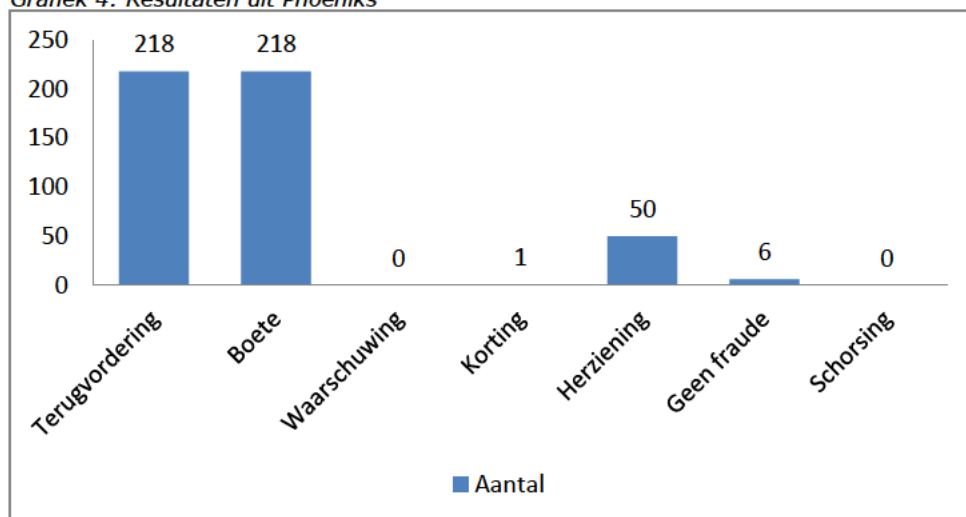
klanten zijn daadwerkelijk gesproken op kantoor. Dit heeft te maken met het feit dat de uitkeringen inmiddels beëindigd zijn en de periode waarover het onderzoek gaat in het verleden ligt (2014-16). Veel van de klanten wonen/verblijven na de uitkering niet in Nederland. Bij voldoende bewijs zijn deze zaken afgehandeld zonder dat de klant gesproken is. In sommige gevallen reageren klanten alsnog wanneer zij de voornemen boetebrief ontvangen en komen dan pas op gesprek bij Handhaving.

Uiteindelijk heeft het onderzoek geleid tot 218 tekortkomingen<sup>11</sup> en 14 zaken zijn zonder tekortkoming afgerond. In totaal heeft 94% van de onderzoekswaardige zaken geleid tot een tekortkoming en bij 6% is geen tekortkoming vastgesteld.

Grafiek 3: wel of geen tekortkoming



Grafiek 4: Resultaten uit Phoenix



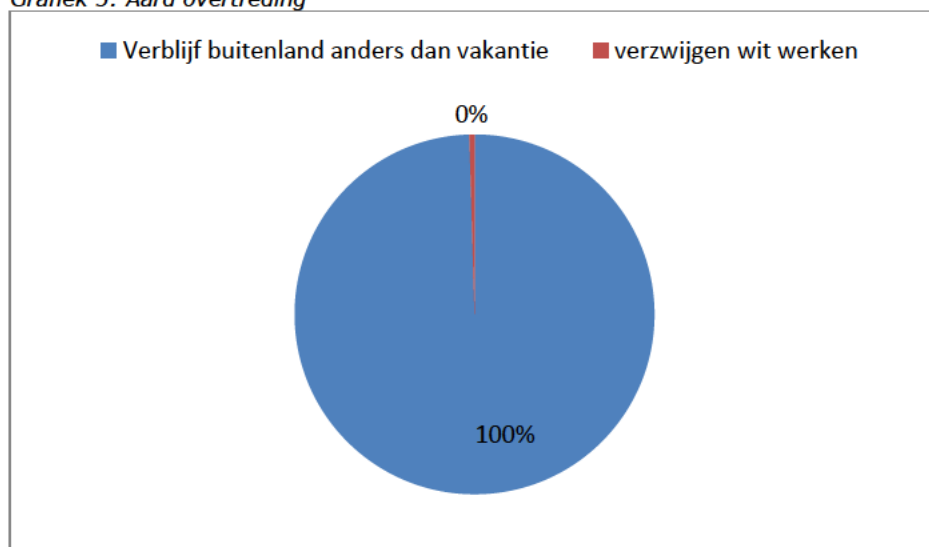
<sup>11</sup> Een tekortkoming houdt in dat er een overtreding is vastgesteld.

In grafiek 4 is weergegeven tot welke resultaten de onderzochte zaken hebben geleid in de zin van boetes, terugvorderingen, waarschuwingen, schorsingen, herzieningen en 'geen fraude'<sup>12</sup>. Er zijn 218 terugvorderingen ingesteld en 218 boetes opgelegd naar aanleiding van het themaonderzoek Iowa. Daarnaast zijn 50 herzieningen, 1 korting op de uitkering en 6 keer 'geen fraude' geregistreerd.

In een aantal zaken (8) is geen resultaat geregistreerd, terwijl wel een onderzoek heeft plaatsgevonden. Na nader onderzoek in EAED is het aannemelijk dat het wel of niet registreren van 'geen fraude' te maken heeft met of de klant wel of niet op gesprek is geweest. Bij de klanten waar 'geen fraude' is geregistreerd is ook een brief verzonden aan de klant met de beslissing dat naar aanleiding van het gesprek met Handhaving is besloten dat er niet voldoende bewijs is dat de klant niet in Nederland verbleef.

Onderstaande cirkeldiagram geeft weer wat de aard van de overtredingen is die zijn geconstateerd. Bij 217 tekortkomingen is geregistreerd dat het gaat om verblijf buitenland anders dan vakantie. Dit was ook de verwachting aangezien ISZW deze 315 aan UWV heeft overgedragen vanwege het vermoeden dat zij tijdens de uitkering niet in Nederland verbleven. Opvallend is dat in 1 zaak is geregistreerd dat de aard van de overtreding 'verzwijgen wit werken' is. Uit nader onderzoek in EAED blijkt dat het echter ook om verblijf buitenland anders dan vakantie. Hier is waarschijnlijk sprake van foutieve registratie<sup>13</sup>. Dit heeft geen effect op de percentages in grafiek 5.

Grafiek 5: Aard overtreding



Behalve de resultaten met betrekking tot de omvang van het aantal tekortkomingen dat UWV heeft vastgesteld, is uit de registraties in Phoenix af te leiden om welke bedragen het gaat. In totaal is het bedrag wat teruggevorderd wordt ('benadelingsbedrag' in Phoenix) € 1.177.977. Het gemiddelde terugvorderingsbedrag is €5.404. Bij de 218 klanten met een terugvordering is ook een boete opgelegd bij 218 klanten. Totaal is het boetebedrag € 503.511 en gemiddeld (gedeeld door 218) is de boete € 2.310.

<sup>12</sup> 'Geen fraude' is de waarde die in Phoenix gebruikt wordt. Dit houdt in dat geen regelovertreding is vastgesteld.

<sup>13</sup> Deze fout is inmiddels hersteld in Phoenix



Datum  
17-07-2018

Versie  
1.0

Pagina  
15 van 20

Onderstaande tabel geeft weer wat de benadelings- en boetebedragen zijn die zijn vastgesteld/opgelegd. Hierin is te zien wat het totale bedrag is, het gemiddelde, het minimum en het maximum bedrag. Het gemiddelde is uitgerekend op basis van het aantal tekortkomingen (dus gedeeld door 218).

Tabel 1: Benadelings- en boetebedragen

Bedragen	Totaal	$\mu$	min.	max.
<b>Benadeling</b>	€ 1.177.977,06	€ 5.403,56	€ 975,75	€ 31.940,73
<b>Boete</b>	€ 503.510,96	€ 2.309,68	€ 40,00	€ 5.467,00
<b>Niet-fraude</b>	€ -	€ -	€ -	€ -

In totaal is de opbrengst van het thema Iowa € 1.681.488,02 oftewel ruim 1,6 miljoen<sup>14</sup>. Per onderzoekswaardige zaak (232) komt dit neer op een gemiddelde opbrengst van € 7.248. Afgezet tegen een aantal andere thema's is dit een relatief hoge opbrengst. Zeker in vergelijking met de eerdere thema's die gericht zijn op arbeidsmigranten en verblijf buiten Nederland anders dan vakantie. In tabel is weergegeven wat de gemiddelde opbrengst op het gebied van boetes en terugvorderingen is van een zestal andere thema's.

Tabel 2: Vergelijking met andere thema's qua opbrengst

Thema	$\mu$ opbrengst
Gefingeerde dienstverbanden in 2016 <sup>15</sup>	€ 8.981
<b>Iowa</b>	<b>€ 7.248</b>
Hennep	€ 5.670
Tussenpersonen	€ 2.554
Arbeidsmigranten 2.0	€ 169
Grensarbeiders 2.0	€ 98
Grensarbeiders 1.0	€ 18

Interessant is het verschil tussen het thema Iowa en de eerdere thema's arbeidsmigranten 2.0 en tussenpersonen. Deze thema's waren ook gericht op het in kaart brengen van niet-gemeld verblijf in het buitenland anders dan vakantie. Het verschil met Iowa is dat door ISZW reeds bewijsstukken zijn verzameld waardoor het mogelijk is om met terugwerkende kracht vast te stellen dat de klant niet in Nederland verbleef ten tijde van zijn uitkering. Bij het thema arbeidsmigranten 2.0 werden klanten bezocht met een lopende uitkering om te controleren of ze daadwerkelijk in Nederland verblijven. Hier was het lastig om met terugwerkende kracht te controleren waardoor de terugvordering ook niet zo hoog is als bij Iowa. Thema tussenpersonen had het doel om inzicht te krijgen in de handelwijze van de tussenpersonen. De gesprekken met de klant hadden een andere insteek dan bij Iowa.

<sup>14</sup> Het gaat hier om het totale bedrag aan terugvorderingen en opgelegde boetes. De vraag of deze bedragen ook daadwerkelijk ingevorderd worden, valt niet binnen de scope van dit onderzoek.

<sup>15</sup> Berekening gemaakt op basis van de cijfers uit het evaluatierapport gefingeerde dienstverbanden. De jaren 2014 en 2015 leveren zelfs meer op per onderzoekswaardige zaak, respectievelijk €12.000 à €16.000. Het besparingsbedrag is hierbij niet meegenomen.

### 5.3 Kwalitatieve resultaten

Naast de kwantitatieve resultaten waaruit de omvang van de problematiek blijkt, beschrijft dit hoofdstuk de kwalitatieve resultaten die inzicht geven in de aard van de problematiek. Uit de gesprekken met de klant komen verschillende inzichten naar voren. Door middel van gesprekken met de Themaonderzoekers en analyse van een aantal gespreksverslagen en onderzoeksrapporten zijn deze inzichten in kaart gebracht.

#### Het gesprek met de klant

De themaonderzoekers hebben alle klanten telefonisch benaderd om ze uit te nodigen voor een gesprek op kantoor. Indien de klant niet telefonisch bereikbaar is, hebben ze een brief verzonden met de vraag om binnen 2 weken contact op te nemen voor het maken van een afspraak. Deze brief wordt zowel naar het bij UWV bekende adres in Nederland als het adres in het buitenland (uit de Registratie Niet Ingezeten) verzonden. Via de e-mail is gecheckt bij de klant of het adres in het buitenland nog klopt.

De klanten die zijn verschenen op de afspraak op het UWV-kantoor is onder andere gevraagd naar de huisvesting ten tijde van het dienstverband, het verblijfsadres tijdens de uitkering, wie de uitkering heeft aangevraagd en hoe, of men op de hoogte is van de rechten en plichten bij de uitkering en bij evt. export en hoe en wanneer men is terug gereisd naar Polen. Hieronder worden de bevindingen opgesomd<sup>16</sup>:

- ❖ Sommige klanten herkennen de documenten uit de WW-procedure niet of geven aan dat de documenten door iemand anders zijn ingevuld;
- ❖ Een aantal klanten verklaren niet in Nederland te zijn geweest tijdens de uitkering. De export is geregeld door de tussenpersoon, de klant geeft aan niet op de hoogte te zijn van de plicht om de eerste 4 weken in Nederland te zijn;
- ❖ 07  
[Redacted text]
- ❖ De toestemmingsbrief van UWV om de uitkering te exporteren wordt vaak naar Polen gestuurd, terwijl de klant pas mag vertrekken met toestemming. De vraag is hoe de klant wist dat hij toestemming had? Tijdens het gesprek gaven ze aan dat de tussenpersoon hen deze informatie gaf. De vraag is hoe die hiervan op de hoogte was als de brief naar een adres in Polen is verzonden;
- ❖ Sommige klanten kunnen de woningen op de adressen die ze hebben opgegeven (of de omgeving van het adres) niet beschrijven;
- ❖ Klanten ontkennen veelal dat ze zijn vertrokken op de datum uit de aankomst- en vertreklijsten terwijl het transport door de werkgever (uitzendbureau 05 [Redacted]) gefaciliteerd en geadmistreerd wordt;
- ❖ De tussenpersoon (verdachte onderzoek ISZW) komt 1 x mee bij Handhaving om een klant bij te staan tijdens het gesprek met UWV. Andere klanten komen alleen of nemen iemand anders mee als tolk;

#### Ervaringen met de doelgroep

Behalve de inhoudelijke bevindingen van de themaonderzoekers met betrekking tot de antwoorden die de klanten tijdens het gesprek hebben gegeven, is ervaring opgedaan met de doelgroep en hoe zij zich

<sup>16</sup> Er kunnen geen uitspraken worden gedaan over de exacte aantallen (hoe vaak komt het voor), aangezien geen kwantitatieve analyse is gedaan. Op basis van kwalitatieve methode kan echter wel inzicht worden gegeven in wat zoal uit de interviews/gesprekken met klanten is opgehaald.



gedragen tijdens de gesprekken. Het algemene beeld van de themaonderzoekers is dat de klanten voornamelijk jonge personen zijn, veelal onder de 30 jaar. Tijdens het gesprek zijn ze rustig en gelaten. Een enkele keer toonden ze emotie (huilen), maar ze hebben zich nooit agressief gedragen. Sommige klanten gaven aan dat ze zich belazerd voelen door de tussenpersoon.

In eerste instantie reageerden de klanten vaak ontkennend op de vragen, maar gedurende het gesprek praten ze zichzelf vast. <sup>07</sup> [redacted] en beloofden stukken aan te leveren die duidelijkheid geven over het verblijf tijdens de uitkering, maar zelden is dit geleverd. De klanten hadden de gesprekken tot op zekere hoogte voorbereid, maar zodra er doorgevraagd werd, werden de antwoorden van de klant vager.

07 [redacted]

#### **Andere bevindingen themaonderzoekers**

- ❖ <sup>07</sup> [redacted]
- ❖ KCC verstrekt informatie aan de tussenpersonen (die soms een andere naam opgeven) en om machtigingen wordt niet gevraagd;
- ❖ Uitkeren accepteert ook machtigingen die niet getekend zijn of verstrekt informatie zonder machtiging;
- ❖ Ondanks bovenstaande bevinding is de fraudealertheid bij de afdeling WW van Uitkeren (in ieder geval in Eindhoven) gestegen. Er zijn korte lijnen in Eindhoven tussen de WW afdeling en TO DHH. Ook medewerkers van WERKbedrijf die op de hoogte zijn van het onderzoek Iowa nemen contact op met vragen en doen meer meldingen.

#### **Toekomst: preventie en repressie**

De bevindingen en ervaringen vanuit het thema Iowa kunnen in de toekomst mee worden genomen bij nieuwe casussen waarbij sprake is van een vermoeden van niet-gemeld verblijf buiten Nederland. Indien sprake is van een vermoedelijk malafide faciliteerder/tussenpersoon kan opnieuw de samenwerking met ISZW gezocht worden. De contacten met ISZW zijn nu warm (zeker in de regio Eindhoven). Daarnaast heeft de samenwerking nieuwe inzichten gegenereerd in de mogelijke werkwijzen om bewijs te verzamelen.

Ook de samenwerking met de andere divisies binnen UWV heeft een grotere fraudealertheid en meldingsbereidheid gecreëerd bij de medewerkers van Uitkeren en WERKbedrijf in de regio Eindhoven. Zij zijn alert op het veelvuldig gebruik van hetzelfde adres, telefoonnummer, e-mail, etc. Hierdoor komen vanuit de divisies steeds meer meldingen over onterecht verblijf in het buitenland, niet voldoen aan de eisen vooraf aan de export, onjuiste verblijfsadressen en tussenpersonen die direct contact met klant onmogelijk maken en vermoedelijk niet gemeld verblijf in het buitenland faciliteren.

Bovendien is enigszins zicht op de werkwijze van tussenpersonen en de 'trucjes' die gebruikt kunnen worden. Het is belangrijk om hier grip op te houden, want deze veranderen continue. Door de doelgroep in beeld te houden en onderzoek naar de doelgroep te continueren, kan eventueel preventief ingegrepen worden om misbruik te voorkomen.



**Datum**  
17-07-2018

**Versie**  
1.0

**Pagina**  
18 van 20

## 6. Conclusie

Op basis van de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten van het thema Iowa wordt hieronder een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen uit paragraaf 3.2. Door middel van casuïstiek onderzoek door Themaonderzoek en analyses op de registraties in Phoenix<sup>17</sup> is in kaart gebracht wat de omvang van het thema is. Van de totale doelgroep van 315 klanten zijn na het dossier- en systemenonderzoek 232 klanten overgebleven en verder onderzocht. 84 klanten (27%) bleken niet onderzoekswaardig.

De 232 onderzoekswaardige klanten zijn vervolgens uitgenodigd voor een gesprek op het UWV-kantoor en verder onderzocht door de themaonderzoekers. Op basis van de verzamelde informatie is bij 218 van de 232 klanten (94%) een tekortkoming geconstateerd. De aard van de overtredingen die zijn geconstateerd, is in alle gevallen 'verblijf buitenland, anders dan vakantie'. 218 klanten hebben een terugvordering en een boete opgelegd gekregen.

De totale opbrengst van het thema Iowa komt neer op ruim 1,6 miljoen aan terugvordering en boetes. Het gemiddelde boetebedrag bedraagt € 2.310 en de gemiddelde benadeling is € 5.404. De gemiddelde opbrengst per onderzoekswaardig signaal qua boete én benadeling bedraagt € 7.248<sup>18</sup>.

Naast inzicht in de omvang van het misbruik van uitkeringsgelden is bij dit thema meer inzicht verkregen op de modus operandi van de twee tussenpersonen, de aard van het misbruik en de aard van de doelgroep. Doordat de tussenpersoon een fictief verblijfsadres regelt voor de klant en de UWV post op die adressen ophaalt, kan de klant in het buitenland verblijven <sup>06</sup>

Vanuit het onderzoek van ISZW was de modus operandi van de tussenpersonen al bekend zodat UWV gericht onderzoek kon doen en de juiste vragen aan de klant kon stellen. Deze inzichten helpen UWV om ook in de toekomst alert te zijn op het onderkennen van malafide tussenpersonen zodat direct geschakeld kan worden met ISZW. Bovendien kan UWV leren van de onderzoeksmethoden van ISZW en zover mogelijk zelf toepassen om grip te krijgen op de problematiek rondom tussenpersonen.

In het kader van preventie zijn de opgedane inzichten met betrekking tot het gedrag van de doelgroep van belang. Klanten laten zich bijstaan en vertrouwen volledig op de tussenpersoon. Achteraf geven zij aan zich belazerd te voelen door de tussenpersoon. Door de behoefte aan een tussenpersoon als UWV zijnde weg te nemen, kan het risico op overtreding verminderd worden. Directe communicatie met de klant kan ervoor zorgen dat de klant op de hoogte is van alle rechten en plichten en de eventuele keuze om toch te vertrekken (of geen WW-uitkering aan te vragen) zal dan bewuster genomen worden.

Ook met betrekking tot de samenwerking met andere divisies zijn bij dit thema goede ervaringen opgedaan. Door de nauwe contacten met Handhaving wordt de fraudealertheid bij Uitkeren en WERKbedrijf groter en de meldingsbereidheid wordt vergroot. Inmiddels zijn al veel nieuwe signalen bij Handhaving gemeld en komen ook andere mogelijk malafide tussenpersonen in beeld.

---

<sup>17</sup> Via de DMAP analyseomgeving.

<sup>18</sup> Totale opbrengst (€1.681.488) gedeeld door het aantal onderzochte zaken (232).

## 7. Aanbevelingen

Op basis van de conclusie zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen worden hieronder onderscheiden in preventief en repressief. Echter hebben repressieve acties ook vaak een preventief effect. Per aanbeveling is aangegeven wie de actiehouders op de aanbeveling is.

### 7.1 Preventie

#### 1) *Divisie Uitkeren*

De Divisie Uitkeren gebruikt in sommige regio's een brief die naar de klant gestuurd wordt wanneer twijfel is over het verblijf. In de brief wordt de klant expliciet gevraagd op welk adres de klant verblijft. Dit vraagt een actieve houding van de klant wat de drempel om te frauderen hoger maakt, omdat de klant dan moet liegen. De aanbeveling is om dit initiatief uit te breiden en bij elke klant, waarvan twijfel ontstaat of hij in Nederland verblijft, het verblijfsadres actief op te vragen middels de brief.

#### 2) *Divisies Klant & Service en Uitkeren*

Uit het onderzoek blijkt dat door UWV ook informatie wordt verstrekt aan anderen dan de klant indien er geen machtiging aanwezig is of deze niet getekend is. De aanbeveling is om bij informatieverzoeken van derden bij KCC en/of Uitkeren, strenger te controleren op de aanwezigheid van een machtiging om te voorkomen dat privacygevoelige informatie over de klant aan anderen dan gemachtigden te verstrekken. Zeker nu de AVG in werking is getreden.

### 7.2 Repressie

#### 3) *Divisie Uitkeren*

07

#### 4) *Directie Handhaving*

De risico's omtrent arbeidsmigranten die tijdens de WW-uitkering buiten Nederland verblijven en de rol van de tussenpersonen hierin, zijn reeds in andere onderzoeksrapporten<sup>19</sup> beschreven. Momenteel is DHH reeds in gesprek met de verschillende divisies, SBK en indirect het ministerie om die geduide risico's te beperken en/of te voorkomen. De aanbeveling aan directie Handhaving is om in de tussentijd de problematiek niet uit het oog te verliezen. De verschillende contacten, intern en extern, zijn nu warm en door de inzichten vanuit dit onderzoek toe te blijven passen op nieuwe signalen, blijven de trends in de werkwijze van de potentiële doelgroep in beeld.

##### a) *Vervolg nieuw thema*

De concrete aanbeveling aan directie Handhaving (specifiek R&I) is om een vervolg thema op te starten waarmee grip wordt gehouden op de algehele problematiek rondom mogelijk malafide tussenpersonen, onjuiste verblijfsadressen, onterechte export en vermoedelijk verblijf buitenland op landelijk niveau. Indien hieruit aanwijzingen zijn dat daadwerkelijk sprake is van een malafide tussenpersoon wordt contact gezocht met ISZW met het doel om dit op dezelfde manier als Iowa op te pakken en hier een los thema van te maken (vb. Iowa 2.0 en verder). Het vervolgonderzoek heeft tot doel om nieuwe 'malafide'

<sup>19</sup> Onderzoeksrapport Tussenpersonen, versie 1.71 (2018) UWV Handhaving; Arbeidsmigranten in beeld, versie 1.3 (2015) UWV Handhaving; Onderzoeksrapport thema Arbeidsmigranten 2.0, versie 1.2 (2016) UWV Handhaving.



**Datum**  
17-07-2018

**Versie**  
1.0

**Pagina**  
20 van 20

tussenpersonen in kaart te brengen en de inzichten te gebruiken om preventieve maatregelen te bedenken.

**b) Geen vervolg restant Iowa**

Het themaonderzoek Iowa heeft zich in eerste instantie gericht op 315 klanten. Vanuit analyses op de aankomst- en vertreklijsten en dienstverbanden van 05 zou de doelgroep uitgebreid kunnen worden met ruim 1.000 klanten die mogelijk in het buitenland hebben verbleven tijdens de uitkering. De overige 1.000 klanten zijn echter niet volledig onderzocht in het onderzoek van ISZW waardoor niet dezelfde informatie beschikbaar is. Het voorstel is daarom om deze signalen niet verder te onderzoeken. Hieruit zullen geen nieuwe inzichten voort komen en door het onderzoek is reeds een preventief signaal afgegaan richting de overige klanten van de onderzochte tussenpersonen. Aangezien de doelstelling van het thema is het verkrijgen van inzicht met het oog op preventie ziet R&I geen meerwaarde in het oppakken van de overige signalen vanuit het onderzoek naar deze twee tussenpersonen.