



# Rapport

## Onderzoek misbruikrisico's WW en ontwikkeling afwegingskader

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
directie Werknemersregelingen

VERTROUWELIJK

—  
30 september 2019



# Rapport Onderzoek misbruikrisico's WW en ontwikkeling afwegingskader, kenmerk 201800273.003.026

KPMG Advisory N.V.  
KPMG Forensic  
Postbus 74500  
1070 DB Amsterdam

Laan van Langerhuize 1  
1186 DS Amstelveen  
Telefoon (020) 656 7890

Vertrouwelijk

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Parnassusplein 5  
2511 VX DEN HAAG

Den Haag, 30 september 2019

Geachte opdrachtgever,

In overeenstemming met uw offerteaanvraag met kenmerk 201800273.003.026 de dato 16 april 2019 en ons hierop volgende voorstel van 8 mei 2019, doen wij u hierbij ons rapport toekomen naar aanleiding van onze werkzaamheden.

Het doel van de opdracht zoals aan ons verstrekt was om u inzicht te verschaffen in de manieren waarop werknemers (en werkgevers) misbruik kunnen maken van het systeem van de WW en het ontwikkelen van een afwegingskader.

Ons advies in dit rapport is uitsluitend gebaseerd op de uitkomsten van de overeengekomen werkzaamheden en de uitkomsten daarvan. Wij zullen onze rapportage niet aanpassen naar aanleiding van toekomstige veranderingen, aanpassingen in wet- en regelgeving of gewijzigde juridische en administratieve interpretaties van wet- en regelgeving.

Wij bedanken alle in het onderzoek betrokken personen van ABDTOPConsult, SZW en UWV voor de open en constructieve samenwerking bij het verrichten van onze werkzaamheden en de totstandkoming van onze rapportage.

Tot het verstrekken van nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,

KPMG Advisory N.V.

Caroline Molenaar  
Partner



# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>5</b>	<b>4. Interne beheersing</b>	<b>27</b>
<b>1. Introductie</b>	<b>9</b>	4.1 Inleiding	
1.1 Inleiding		4.2 Beheersingsmaatregelen	
1.2 Aanleiding		4.3 Resulterende netto risico's	
1.3 Doel en scope van de werkzaamheden		4.4 Resumé	
1.4 Aard en beperkingen		<b>5. Typering risico's</b>	<b>30</b>
1.5 Aanpak en werkzaamheden		5.1 Inleiding	
1.6 Leeswijzer		5.2 Typering risico's door UWW	
<b>2. Context</b>	<b>14</b>	5.3 Aanvullende typering risico's	
2.1 Inleiding		5.4 Mogelijk aanvullende beheersingsmaatregelen	
2.2 Beleidscontext		5.5 Resumé	
2.3 WW op hoofdlijnen		<b>6. Afwegingskader</b>	<b>36</b>
2.4 Grensoverschrijdende wetstoepassing		6.1 Inleiding	
2.5 Uitvoeringsorganisatie UWW		6.2 Achtergrond calculus verkeerde wetstoepassing	
2.6 WW-proces		6.3 Invulling calculus verkeerde wetstoepassing	
2.7 WW-cijfers		6.4 Apparaatsdruk	
2.8 Resumé		6.5 Verankering risicoanalyse	
<b>3. Risicoanalyse</b>	<b>24</b>	6.6 Vertaling naar andere wetgeving	
3.1 Inleiding		6.7 Resumé	
3.2 Risicoanalyse UWW			
3.3 Aanvullende risicoanalyse			
3.4 Resumé			

# Inhoudsopgave (vervolg)



## **Bijlagen**

**41**

- Bijlage A: Overzicht bruto risico's
- Bijlage B: Overzicht bruto risico's incl. interne beheersing
- Bijlage C: Overzicht netto risico's
- Bijlage D: Overzicht netto risico's incl. typering
- Bijlage E: Visualisatie netto risico's in risicomatrix
- Bijlage F: Overzicht opzet afwegingskader
- Bijlage G: Rekenvoorbeelden calculus verkeerde wetstoepassing





# Management- sammenstilling



# Managementsamenvatting

Dit onderzoek bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel verstrekt antwoord op navolgende onderzoeksvragen:

1. *Welke misbruikrisico's kunnen worden onderkend in het systeem van de WW in relatie tot de wet- en regelgeving WW?*
2. *Hoe kunnen deze risico's getypeerd worden op de aspecten aard, omvang (= kans x impact) en beïnvloedbaarheid?*
3. *Op welke wijze zijn in het systeem maatregelen genomen om de risico's te mitigeren?*

Het tweede onderdeel van het onderzoek heeft betrekking op het ontwikkelen van een afwegingskader inzake het in kaart brengen van de risico's op verkeerde wetstoepassing voor de socialezekerheidswetten.

## *Achtergrond*

In uitzendingen van Nieuwsuur is aandacht besteed aan fraude met WW-uitkeringen door Poolse arbeidsmigranten. Nieuwsuur meldde dat personen ten onrechte WW-uitkeringen ontvangen, omdat zij niet, zoals de regels dat vereisen in Nederland verblijven tijdens hun uitkering. Ze zouden hierbij worden bijgestaan door malafide tussenpersonen. Ook zou bij de toekenning van de WW-aanvraag door UWV niet worden gecontroleerd of het ontslag van de Poolse arbeidsmigrant onvrijwillig was.

Naar aanleiding van deze uitzendingen heeft de Tweede Kamer (hierna: de Kamer) vragen gesteld en aangedrongen op maatregelen. In een Kamerdebat met de minister van SZW op 11 oktober 2018 werd door alle politieke partijen benadrukt dat fraude met WW-uitkeringen onacceptabel is. Naast een verantwoording voor het gevoerde beleid lichtte de minister de maatregelen toe die UWV met SZW heeft afgesproken om fraude beter te bestrijden. Enkele van die maatregelen zijn intensievere controle op adressen, registratie van tussenpersonen en een extern onderzoek naar de frauderisico's in de uitvoering van de Werkloosheidswet (hierna: WW) en de ontwikkeling van een afwegingskader.

In de publieke discussie is verschillende terminologie, zoals 'oneigenlijk gebruik' en 'fraude', met elkaar vermengd geraakt. Deze definities moeten ons inziens allereerst eenduidig worden neergezet om een zuivere discussie te voeren en de interventiemogelijkheden en de verantwoordelijkheid ten aanzien van de verkeerde wetstoepassing aan het juiste adres en op het juiste niveau te kunnen beleggen. Met het afwegingskader en de uitgevoerde risicoanalyse hebben wij getracht eenduidigheid terug te brengen in de dialoog. Een aantal recente voorbeelden in de media, waaronder de discussie over de Poolse arbeidsmigranten, ligt namelijk deels buiten het bereik van UWV en SZW aangezien de interventiemogelijkheden (Europese) regelaanpassingen betreffen.

Daarnaast is het van belang om proportionaliteit terug te brengen in de discussie rondom WW-fraude. De totale omvang van de 1,2 miljoen uitkeringen die UWV in 2018 verstrekke is ongeveer EUR 20 miljard<sup>1</sup>. Hiervan heeft ongeveer EUR 4 miljard (260.000 uitkeringen) betrekking op de WW. Betreffende context is essentieel voor het in perspectief plaatsen en prioriteren van risico's volgend uit de wet en interne en externe signalen. Zonder afbreuk te doen aan de wens om verkeerde wetstoepassing zo veel als mogelijk te minimaliseren, bedraagt een verkeerde wetstoepassing van bijvoorbeeld EUR 1 à 2 miljoen immers minder dan 1% van alle uitgekeerde WW-gelden op jaarbasis.

## *WW-proces UWV*

In de afgelopen jaren is het WW-proces van UWV sterk gewijzigd door digitalisering die onder andere is ingegeven door bezuinigingen, evenals door de beperking van de toets op verwijtbare werkloosheid middels een wetwijziging in 2006. Het WW-proces is voor uitkeringsgerechtigden inmiddels grotendeels digitaal. 97% van de WW-aanvragen gebeurt digitaal. Resultante hiervan is dat er minder persoonlijk contact is met de aanvragers en ontvangers van een WW-uitkering. In opzet is het WW-proces hierdoor anoniemer geworden.

<sup>1</sup> UWV Jaarverslag 2018



# Managementsamenvatting (vervolg)

De digitalisering van het WW-proces brengt op het gebied van risicoanalyse veranderingen met zich mee, omdat de inrichting het proces op basis waarvan de WW wordt uitgevoerd verandert. Eerder veronderstelde risico's zijn in de loop der jaren door het digitale proces grotendeels ondervangen en nieuwe risico's hebben zich kunnen vestigen. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor het gebruik van data-analyse en tooling voor het identificeren van betreffende risico's toegenomen.

## *Risicomangement*

Door de digitalisering in het WW-proces is het accent in de risicoanalyses in de loop der jaren komen te liggen op resterende risico's, de zogenoemde netto risico's. Hieronder verstaan wij het risico van verkeerde wetstoepassing dat resteert nadat rekening is gehouden met de interne beheersingsmaatregelen. Deze risico's zijn op basis van een *rolling document*<sup>2</sup> in themaonderzoeken gevat. Hierdoor werkt UWV voornamelijk signaalgedreven. Op basis van het UWV Jaarplan vindt tussen SZW en UWV de jaarlijkse afstemming plaats van de verschillende acties en maatregelen inzake onder andere WW-fraude. Deze verantwoording vindt plaats op een dusdanig geaggregeerd niveau dat niet direct duidelijk is op welke netto risico's de aandacht is gevestigd. De systematische identificatie van risico's over de loop der jaren en de afwegingen die hieromtrent zijn gemaakt, zijn niet op periodieke basis geborgd.

Als gevolg van deze systematiek is het zicht op de (prioritering en opvolging van de) risico's in de loop der jaren niet eenduidig vastgelegd, waardoor geen totaaloverzicht van de risico's van verkeerde wetstoepassing ten aanzien van de WW beschikbaar is. Door een structurele inrichting van de risicoanalyse, met een jaarlijkse (her)evaluatie en weging van de eerder geïdentificeerde risico's alsmede identificatie van nieuw opgekomen risico's op basis van wetswijzigingen en maatschappelijke veranderingen, in samenspraak tussen UWV en SZW, wordt het lerend vermogen ten aanzien van de risico's in de WW meer zichtbaar.

De kwaliteit van de bronbestanden kan van invloed zijn op de risicoanalyse. Een jaarlijkse evaluatie van deze kwaliteit is tevens essentieel voor de risicoanalyse, aangezien de uitkomsten hiervan van invloed kunnen zijn op de weging van de risico's.

Wij hebben ten behoeve van deze opdracht een risicogedreven aanpak toegepast om een totaaloverzicht van huidige risico's te creëren in het huidige systeem van de WW in relatie tot de wet- en regelgeving WW. Hierin ligt de focus in eerste instantie op bruto risico's volgend op de vereisten vanuit de WW, waarbij inzichtelijk is gemaakt of deze risico's betrekking hebben op recht, hoogte en/of duur. Bij het identificeren van bruto risico's wordt nog geen rekening gehouden met eventueel ingerichte interne beheersing op het bruto risico. In tweede instantie is de aandacht uitgegaan naar de ingerichte beheersing op de onderkende bruto risico's hetgeen heeft geresulteerd in een overzicht van netto risico's. De netto risico's zijn alle geplott in een risicomatrix, waarbij inzichtelijk is gemaakt aan welk type overtreding van de voorwaarden uit de wet het netto risico is gerelateerd. Op deze manier is inzichtelijk gemaakt wat de achtergrond van de netto risico's is.

In totaal zijn in dit onderzoek in relatie tot de huidige wet- en regelgeving WW in combinatie met de huidige interne beheersing, 41 actuele netto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG. Vijftien hiervan zijn reeds door UWV gedocumenteerd en krijgen (deels) al opvolging. Dit betreft naar verwachting de netto risico's die het hoogste potentiële benadelingsbedrag omvatten. Tweeëntwintig netto risico's, waarvan reeds vijf gedocumenteerd door UWV, zijn al dan niet op basis van bewuste keuzes onvoldoende geborgd in de huidige interne beheersing. Dit betreft naar verwachting netto risico's met een lager potentieel benadelingsbedrag.

<sup>2</sup> Overzicht One-pagers d.d. 13 juni 2018

# Managementsamenvatting (vervolg)

Hierin merken wij op dat het wenselijk is opvolging van de risicoanalyse te bezien met redelijkheid en billijkheid. In een aantal gevallen is aanpassing van het WW-proces wenselijk maar in een aantal andere gevallen moet de context van het gekozen proces worden meegewogen, bijvoorbeeld als de wet op zodanige wijze is geformuleerd dat handhaving ingewikkeld is en/of onuitvoerbaar wordt.

## *Afwegingskader*

Een ander onderdeel van onze opdracht is om een afwegingskader te ontwikkelen dat leidt tot een gedragen prioritering van de risico's op verkeerde wetstoepassing. Hierbij wordt rekening gehouden met de inzet van menskracht en middelen op het voorkomen van de verkeerde wetstoepassing, de zogenoemde apparaatsdruk, en het accepteren van resterende risico's in brede zin. Het afwegingskader dat wij presenteren zorgt voor een handvat in de discussie tussen SZW en UWV over de prioritering van risico's en wat hierin de afwegingen zijn.

In het afwegingsresultaat wordt het potentiële benadelingsbedrag dat voortvloeit uit het risico van verkeerde wetstoepassing vermenigvuldigd met de intensiteit van de reden van de verkeerde wetstoepassing. De resultante van deze formule wordt afgewogen door UWV en SZW en door deze partijen kan gezamenlijk worden gekozen voor het prioriteren van dit netto risico middels het toewijzen van een additionele factor.

De zwaarte van het aldus berekende netto risico moet ten slotte worden afgewogen ten opzichte van de apparaatskosten, de zogenoemde apparaatsdruk, die nodig zijn om het risico te mitigeren. Op deze wijze komt een zorgvuldige afweging tot stand over de vraag of het desbetreffende risico al dan niet kan worden geaccepteerd en is inzichtelijk hoe de beschikbare capaciteit wordt ingezet.

## *Toepasbaarheid andere wetgeving*

De gekozen risicoanalyse en het afwegingskader zijn op dusdanige wijze ontwikkeld dat deze modellen goed toepasbaar zijn voor andere wetgeving, zoals de ZW en de WIA. Per wet zal het model aanpassing behoeven inzake de voorwaarden uit de wet; de overtreding van de voorwaarden uit de wet kan uniform voor de verschillende wetten worden gebruikt. De methode van de analyse blijft hetzelfde.





# 1. Introductie



# 1. Introductie

## 1.1 Inleiding

In drie uitzendingen van Nieuwsuur op 3 en 22 september en 1 oktober 2018 is aandacht besteed aan fraude met WW-uitkeringen door Poolse arbeidsmigranten. Nieuwsuur meldde onder andere dat Poolse werknemers door valse handtekeningen, nepsollicitaties en adresfraude ten onrechte WW-uitkeringen ontvangen en niet zoals de regels dat vereisen in Nederland verblijven tijdens hun uitkering. Ze zouden hierbij worden bijgestaan door malafide tussenpersonen. Ook zou bij de toekenning van de WW-aanvraag door UWV niet worden gecontroleerd of het ontslag van de Poolse arbeidsmigrant onvrijwillig was.

Naar aanleiding van deze uitzendingen heeft de Kamer vragen gesteld en aangedrongen op maatregelen. Vanaf oktober 2018 zijn meerdere brieven door de minister van SZW aan de Kamer gestuurd over het onderwerp 'uitkeringsfraude WW' en zijn verslagen van de overleggen met de Kamer. Op 11 oktober 2018 is hierover een debat geweest met de minister van SZW in de Kamer. In het debat werd door alle politieke partijen benadrukt dat fraude met WW-uitkeringen onacceptabel is. Een ander terugkerend punt in de Kamer was de vraag in hoeverre UWV in staat is om zijn handhavingstaak naar behoren te vervullen. Naast een verantwoording voor het gevoerde beleid lichtte de minister de maatregelen toe die UWV met SZW heeft afgesproken om fraude beter te bestrijden. Enkele van die maatregelen zijn intensievere controle op adressen, registratie van tussenpersonen en een extern onderzoek naar de frauderisico's in de uitvoering van de WW en de ontwikkeling van een afwegingskader.

## 1.2 Aanleiding

Het gevraagde onderzoek in de offerteaanvraag 'Onderzoek misbruikrisico's WW en ontwikkeling afwegingskader' de dato 16 april 2019 betreft een gezamenlijke opdracht van het ministerie van SZW en UWV waarbij het ministerie van SZW de formele opdrachtgever is. Het onderzoek bestaat uit de laatste twee toezeggingen zoals toegelicht in de vorige paragraaf: het inzichtelijk maken van risico's en het ontwikkelen van een afwegingskader. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden onder leiding van een consultant van ABDTOPConsult. Het onderzoek wordt begeleid door de Begeleidingsgroep, waarvan ABDTOPConsult het voorzitterschap heeft.

De scope van het onderzoek is gericht op de huidige frauderisico's bij de WW-uitkering bij ontslag (artikel 16 WW) en niet op de WW-uitkering bij faillissement (artikel 61-68 WW) of ten gevolge van buitengewone natuurlijke omstandigheden (vorstuitkering op grond van artikel 18 WW). De scope is daarnaast niet gericht op de werking van de loonaangifteketen en de werking van de polisadministratie.

## 1.3 Doel en scope van de werkzaamheden

Het eerste onderdeel van het onderzoek heeft betrekking op het inzichtelijk maken van de manieren waarop werknemers (en werkgevers) misbruik kunnen maken van het systeem van de WW<sup>3</sup>. Om goed inzicht te krijgen in de huidige frauderisico's zijn drie deelvragen geformuleerd:

1. *Welke misbruikrisico's kunnen worden onderkend in het systeem van de WW in relatie tot de wet- en regelgeving WW?*
2. *Hoe kunnen deze risico's getypeerd worden op de aspecten aard, omvang (= kans x impact) en beïnvloedbaarheid?*
3. *Op welke wijze zijn in het systeem maatregelen genomen om de risico's te mitigeren?*

<sup>3</sup> Het geheel van wet- en regelgeving, processen, geautomatiseerde systemen, de vertaling in uitvoeringsbeleid en werkinstructies.

# 1. Introductie (vervolg)

Het tweede onderdeel van het onderzoek heeft betrekking op het verder ontwikkelen van een afwegingskader. Met dit afwegingskader kan naar de toekomst toe inzicht worden gegeven in de prioritering van de risico's op een verkeerde wetstoepassing en de gezamenlijke prioritering van deze risico's door SZW en UWV. Bij de risicoanalyse en de ontwikkeling van het afwegingskader is uitgegaan van de wettekst van de WW zoals die geldt per 1 juli 2019.

## 1.4 Aard en beperkingen

### *Aard*

Onze opdracht betreft een adviesopdracht. De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assurance-opdracht verrichten. Derhalve zal geen zekerheid worden verstrekt met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie. Wij zullen namens u geen beslissingen nemen of participeren in enig besluitvormingsproces.

De aard van het onderzoek brengt verder met zich mee dat wij geen juridisch advies verstrekken en voor zover wij gedurende het onderzoek of in ons rapport verwijzen naar relevante wet- en regelgeving, dit niet beschouwd dient te worden als het verstrekken van een juridisch advies.

Voor deze opdracht zijn de ARVODI 2018 gehanteerd.

### *Beperkingen*

Wij hebben voor ons onderzoek gebruikgemaakt van zowel voor ons beschikbare schriftelijke en digitale informatie als mondeling verkregen informatie. Dit impliceert dat de juistheid en volledigheid van de in dit rapport opgenomen informatie afhankelijk is van de aan ons ter beschikking gestelde schriftelijke en mondelinge informatie.

## 1.5 Aanpak en werkzaamheden

Hieronder zijn op hoofdlijnen de werkzaamheden beschreven die in het kader van dit onderzoek zijn verricht, onderverdeeld naar de deelvragen van het onderzoek. Deze werkzaamheden zijn uitgevoerd in een team bestaande uit experts op het gebied van forensische accountancy, risicomanagement, (handhaving) socialezekerheidsrecht en forensische data-analyse. Het team is overeenkomstig het in onze offerte voorgestelde team van specialisten.

### *Risicoanalyse*

Voor de uitvoering van de risicoanalyse hebben wij de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- kennisgenomen van de WW en de context van de WW om de (bestaande) risico's in perspectief te kunnen plaatsen;
- kennisgenomen van reeds beschikbare en voor het onderzoek relevante documentatie, waaronder Kamerstukken, onderzoeken, procesbeschrijvingen en de *rolling document* risicoanalyse d.d. 13 juni 2019 van UWV;
- in totaal heeft KPMG kennisgenomen van ongeveer 300 documenten, ontvangen in verschillende tranches;
- sessie gehouden met een afvaardiging van UWV voor toelichting op het WW-proces op 26 juni 2019;
- door UWV reeds geïdentificeerde thema's in de eerste plotsessie op 10 juli 2019 doorgenomen met afvaardiging van UWV en SZW om te komen tot netto risico's;
- bruto risicoanalyse uitgevoerd op de WW aan de hand van de wet, waarbij bruto risico's per wetsartikel zijn geïdentificeerd, waar van toepassing;



# 1. Introductie (vervolg)

- interview met deskundige van SZW op het WW-dossier op 31 juli 2019;
- bruto risico's vertaald naar netto risico's middels diverse interviews omtrent de interne beheersing met medewerkers van UWV en (additioneel) ontvangen documentatie. Zie de volgende pagina voor een nadere toelichting op deze interviews.
- analyse uitgevoerd op basis van de reeds verkregen documentatie op de mate van interne beheersing in het WW-proces;
- diverse interviews afgenomen ten aanzien van het primaire WW-proces en de interne beheersing daarop, bij medewerkers van de volgende UWV-afdelingen:

## *Typering risico's*

Voor de typering van de risico's hebben wij de volgende werkzaamheden verricht:

- een risicomatrix ontworpen waarin de WW-risico's kunnen worden getypeerd naar aard en omvang op basis van de voorwaarden uit de WW en de intensiteit van de overtreding van die voorwaarden;
- in de plotsessie op 10 juli 2019 zijn eveneens, gezamenlijk met een afvaardiging van SZW, UWV en KPMG, de reeds door UWV geïdentificeerde thema's doorgenomen en geplot in de ontworpen risicomatrix;
- in de tweede plotsessie op 7 augustus 2019 zijn, gezamenlijk met een afvaardiging van UWV en SZW en KPMG, de nieuw geïdentificeerde netto risico's op basis van de bruto risicoanalyse (ten opzichte van de reeds erkende netto risico's), doorgenomen en geplot in de ontworpen risicomatrix;
- de toelichting op de definities uit de risicomatrix besproken met de fraudedeskundigen van SZW en UWV. Het gesprek met SZW heeft plaatsgevonden op 30 juli 2019 en met UWV op 12 augustus 2019.
- WERKbedrijf, op 29 juli 2019;
- Handhaving, op 29 juli 2019;
- Gegevensdiensten, op 29 juli 2019;
- Uitkeren, op 29 en 30 juli 2019;
- Bijzondere Zaken, op 6 augustus 2019;
- Interne Accountantsdienst, op 8 augustus 2019;
- BC&K op centraal niveau, op 8 augustus 2019;
- BC&K op decentraal niveau, op 14 augustus 2019.
- additionele vragen gesteld aan de geïnterviewde medewerkers en additionele documenten opgevraagd, zoals de meest recente handeling e-aanvraag ontvangen d.d. 30 juli 2019;
- de (additioneel) ontvangen documentatie en toelichtingen geanalyseerd en verwerkt ten opzichte van de bruto risicoanalyse zodat de netto risico's in het WW-proces van UWV zichtbaar zijn;
- analyse uitgevoerd op bronnen en betrokken afdelingen per geïdentificeerd risico;
- analyse uitgevoerd op mogelijk aanvullende interne beheersingsmaatregelen, waaronder data-analysmogelijkheden, zoals vastgelegd in een werkdocument ter verdere analyse.

## *Interne beheersing*

Voor de uitvoering van het in kaart brengen van de interne beheersing hebben wij de volgende werkzaamheden verricht:



# 1. Introductie (vervolg)

## *Afwegingskader*

Voor het afwegingskader hebben wij de volgende werkzaamheden verricht:

- een afwegingskader ontwikkeld, waarvan deel uitmaken:
  - de calculus verkeerde wetstoepassing waarin de WW-risico's kunnen worden berekend op de aspecten potentieel benadelingsbedrag, intensiteit verkeerde wetstoepassing en factor voor toekenning additioneel gewicht door samenspel tussen politiek en uitvoering;
  - een variabele met betrekking tot het inschatten van de apparaatsdruk voor UWV;
  - een variabele met de mogelijkheid om inzichtelijk te maken of de geïdentificeerde netto risico's een geaccepteerd risico betreffen.
- de calculus meermaals getoetst in het kernteam en op 21 augustus 2019 getoetst samen met UWV en SZW, vooruitlopend op het door UWV en SZW op basis van een aantal netto risico's in gebruik nemen van het afwegingskader naar de toekomst toe.

## *Algemeen*

Wij hebben de volgende algemene werkzaamheden verricht:

- gedurende de periode 29 mei t/m 11 september jl. zes keer voortgangs-overleg gehouden met de Begeleidingsgroep, waarbij vier keer een procesdocument is toegelicht (aangeduid met een asterisk), te weten op:
  - 29 mei 2019
  - 2 juli 2019\*
  - 23 juli 2019\*
  - 14 augustus 2019\*
  - 29 augustus 2019\*
  - 11 september 2019

- gedurende de periode 19 juni t/m 29 augustus jl. periodiek voortgangsoverleg gehouden met het Dagelijks Bestuur. Per 29 augustus jl. is het Dagelijks Bestuur overgegaan in de Begeleidingsgroep t/m de laatste gezamenlijke bijeenkomst;
- voortgangsgesprekken gevoerd met degenen die betrokken zijn bij de begeleiding van het onderzoek, vanuit ABDTOPConsult, SZW en UWV, om (desgewenst) toelichting te geven op het onderzoek, waaronder op 3 september jl.;
- naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek hebben wij een rapport opgesteld. Ter afstemming van de inhoudelijke juistheid is dit rapport op 12 september 2019 in concept gedeeld met de Begeleidingsgroep;
- de op het conceptrapport verkregen wederhoor d.d. 20 september 2019 in beschouwing genomen;
- in de Begeleidingsgroep van 25 september 2019 hebben wij het conceptrapport toegelicht;
- op 30 september 2019 heeft KPMG het definitieve rapport met opdrachtgever gedeeld.

KPMG heeft op 25 september 2019 decharge verkregen.

## **1.6 Leeswijzer**

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 zijn de aanleiding, de scope en het doel, alsmede de verrichte werkzaamheden in het kader van dit onderzoek beschreven. In hoofdstuk 2 is een toelichting gegeven op de context van de WW. In hoofdstuk 3 zijn de werkzaamheden aangaande de risicoanalyse toegelicht. Daarnaast is in hoofdstuk 4 een toelichting gegeven op de interne beheersing op deze risico's. In hoofdstuk 5 is weergegeven wat de typering van de resterende netto risico's is en in hoofdstuk 6 is een toelichting op het afwegingskader opgenomen.





# 2. Kontext



## 2. Context

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een korte uiteenzetting van de context vanwaaruit de huidige WW moet worden gezien. Onderdelen hiervan zijn de beleidscontext, de hoofdlijnen van de WW, de grensoverschrijdende wetstoepassing, de uitvoeringsorganisatie en het door UWV gevoerde WW-proces.

### 2.2 Beleidscontext

De huidige WW is in werking getreden op 1 januari 1987. Twee werkloosheidsregelingen, de Werkloosheidswet van 1949 (WW 1949) en de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV), die uit het midden van de jaren zestig dateerden, zijn in 1987 vervangen door de WW.

De WW is in de loop der jaren voortdurend het voorwerp van aanpassingen geweest. Hoewel het debat over de WW minder heftig is geweest dan dat over de arbeidsongeschiktheidsregelingen, zijn de ingrepen in de wet er niet minder om geweest. Veelal zijn aanpassingen gelegen in externe omstandigheden, met name moeilijke economische tijden met sterk oplopende werkloosheidscijfers. Een telkens terugkerend thema is de **verhoging van de activerende werking** van de WW. Om die reden werd onder meer de maximale uitkeringsduur verschillende keren verkort: uiteindelijk van vijf jaar naar 24 maanden, met ingang van 1 januari 2016. Ook aanpassingen in het begrip van de passende arbeid in 2008 en in 2015 stonden uitdrukkelijk in het teken van het versterken van het activerende karakter van de WW.

Verder is **vereenvoudiging** een terugkerend thema. Om die reden werd in 2006 het begrip verwijtbare werkloosheid ingeperkt. Bij een ontslag op initiatief van de werkgever loopt de werknemer sindsdien alleen het risico zijn WW-rechten te verliezen als aan de werkloosheid een dringende reden ten grondslag ligt die hem kan worden verweten. Een belangrijke vereenvoudiging is verder dat instemmen met of berusten in een beëindiging

op verzoek van de werkgever geen verwijtbare werkloosheid meer oplevert. Het effect van deze vereenvoudiging is dat werknemers bij een ontslag op initiatief van de werkgever gemakkelijker voor een werkloosheidsuitkering in aanmerking komen. Daardoor is meer nadruk komen te liggen op de verplichtingen om actief te solliciteren en tijdig passend werk te aanvaarden.

Met de Wet werk en zekerheid (WWZ) is in 2015 een aantal technische wijzigingen doorgevoerd die het activerend karakter verder ondersteunen. Het gaat hierbij onder meer om een **stelsel van inkomensverrekening**. Dit stelsel is zo ingericht dat werkaanvaarding financieel aantrekkelijk is, ook als iemand een baan aanvaardt met een relatief laag loon. Mocht het vanaf de eerste werkloosheidsdag actief zoeken naar werk niet van een leien dakje gaan, dan moet het systeem van inkomstenverrekening werkzoekenden aanmoedigen om al in de eerste fase van de werkloosheid eventueel werk op een lager niveau te aanvaarden. Het systeem van inkomstenverrekening brengt met zich mee dat WW-gerechtigden hun inkomsten elke maand aan UWV moeten rapporteren.

De laatste jaren wordt steeds meer belang gehecht aan het **voorkomen van werkloosheid**, getuige onder andere de technische wijzigingen die als onderdeel van de WWZ zijn doorgevoerd. Deze wijzigingen bouwen deels voort op het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie (commissie-Bakker). Deze commissie pleitte voor een 'werkverzekering' en een daaraan gekoppeld 'werkbudget' dat de werknemer zou kunnen inzetten om te investeren in zijn eigen kennis en ontwikkeling en voor het opvangen van een tijdelijke inkomensdaling na een ontslag. Deze gedachte zien we voor een deel terug in de transitievergoeding die met de WWZ werd ingevoerd. Het verschil is dat deze vergoeding achteraf wordt verstrekt, dus als het ontslag al is gegeven, en ook dient als compensatie voor de gevolgen van het gegeven ontslag. De transitievergoeding kan als gevolg hiervan worden ingezet voor de dekking van mogelijke 'transitiekosten', maar dat hoeft niet.



## 2. Context (vervolg)

### 2.3 WW op hoofdlijnen

De WW is, evenals de Ziektewet (hierna: ZW) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA), een **werknemersverzekering**. Om voor een werkloosheidsuitkering in aanmerking te komen, moet de belanghebbende werknemer zijn. Het begrip 'werknemer' komt in belangrijke mate overeen met dat in de ZW en de WIA. Daarnaast moet de belanghebbende onder andere: werkloos zijn, een bepaald arbeidsurenverlies hebben, 26 uit 36 weken arbeidsuren hebben in een kalenderweek, beschikbaar zijn voor arbeid, niet-verwijtbaar werkloos zijn en er mogen geen uitsluitingsgronden van toepassing zijn, waaronder verblijf in het buitenland. Om te bepalen of aan de verplichtingen van de WW is voldaan toetst UWV onder andere de reden einde dienstbetrekking en behoeft bijvoorbeeld de geldende opzegtermijn aandacht.

In de WW wordt onderscheid gemaakt tussen het ontstaan van het uitkeringsrecht en het geldend maken daarvan. Om de WW-uitkering geldend te maken moet de werknemer voorkomen dat hij verwijtbaar werkloos is en moet de werknemer passende arbeid aanvaarden. De sanctie op verwijtbare werkloosheid is in beginsel een volledige weigering van het recht op uitkering, maar in geval van verzachtende omstandigheden (zoals verminderde verwijtbaarheid) kan een mildere maatregel worden getroffen.

Het opleggen van een maatregel is verplicht bij overtreding van de medewerkingsverplichtingen ofwel inspanningsverplichtingen, zoals de verplichting om niet-verwijtbaar werkloos te geraken. Deze maatregel die bestaat uit een tijdelijk of blijvende, geheel of gedeeltelijke korting op het uitkeringsrecht, moet worden onderscheiden van de boete die moet worden opgelegd bij overtreding van de inlichtingenverplichting.

De uitkering bedraagt de eerste twee maanden 75% en daarna 70% van het maandloon (per dag gemaximeerd op het maximale dagloon). WW-gerechtigden worden gestimuleerd om naast de uitkering te gaan werken via het stelsel van inkomensverrekening. De duur van de uitkering hangt af van

de lengte van het arbeidsverleden en bedraagt maximaal 24 maanden; dit is gevat in de zogenoemde jarenis.

De uitkeringen worden betaald uit premies die door de werkgevers worden opgebracht. Overheids- en onderwijswerkgevers betalen geen WW-premie. Zij dragen de kosten van de uitkeringen zelf en zijn dus eigenrisicodragers.

### 2.4 Grensoverschrijdende wetstoepassing

Bij grensoverschrijdende situaties moet rekening worden gehouden met de Europese Verordening 883/2004 inzake de coördinatie van de stelsels van sociale zekerheid (hierna: de Verordening), en met enkele bilaterale verdragen. Deze coördinatieregelingen bevatten bepalingen die de onderworpenheid van migranten regelen aan een stelsel en de daaruit voortvloeiende premieplicht als bepalingen met betrekking tot het recht op uitkeringen. In Titel III, hoofdstuk 6 van de Verordening zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op werkloosheidsuitkeringen. Hierin is onder andere vastgelegd dat bij de vaststelling van het recht op en de duur van de werkloosheidsuitkering rekening moet worden gehouden met tijdvakken van verzekering of werk dat is verricht vervuld in een andere lidstaat. Ook is geregeld welk land – het werkland of het land waar de betrokkene woont – de kosten van de werkloosheidsuitkering draagt. Uitgangspunt is dat het recht op uitkering bestaat in het land waar de werkloze wordt geacht de grootste kans te hebben op het vinden van werk. Voor gedeeltelijk werklozen (grensarbeiders én niet-grensarbeiders) is dat het werkland, voor volledig werkloze grensarbeiders is dat het woonland. Voor volledig werkloze niet-grensarbeiders is dat doorgaans het werkland. Verder is geregeld dat wanneer een volledig werkloze werknemer in een andere lidstaat op zoek gaat naar werk, zijn werkloosheidsuitkering gedurende maximaal drie maanden wordt doorbetaald, te verlengen tot zes maanden (deze verlengingsoptie wordt niet toegepast in Nederland, zie ook uitspraak Europese Hof van Justitie d.d. 21 maart 2018<sup>4</sup> voor bekrachtiging van dit beleid).

<sup>4</sup> ECLI:EU:C:2018:200



## 2. Context (vervolg)

### *Motie Wiersma*

Op 26 maart 2019 zijn door de Kamer twee moties aangenomen ter bescherming van de Nederlandse sociale zekerheid tegen 'uitkeringstoerisme en fraude' van Europese arbeidsmigranten (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1425 en Kamerstuk 21 501-20, nr. 1427). Beide moties bevatten verzoeken inzake export van WW-uitkeringen.

Met bovengenoemde moties is in de uitvoering van onze werkzaamheden rekening gehouden. Daarbij is niet afzonderlijk stilgestaan bij de bepalingen inzake de vaststelling van toepasselijke wetgeving van Titel II van Europese Verordening 883/2004. Enerzijds omdat de nationale bepalingen in grote mate in overeenstemming zijn gebracht met de bepalingen van de Verordening, anderzijds omdat de problematiek van de toepasselijke wetgeving het individuele belang van de WW overstijgt en de gehele sociale zekerheid aangaat. Wel is stilgestaan bij de bepalingen van Titel III hoofdstuk 6 met betrekking tot het recht op werkloosheidsuitkering omdat de motie Wiersma hier hoofdzakelijk betrekking op heeft. In dit onderzoek is specifiek aandacht besteed aan de regeling inzake de **samentelling van tijdvakken** van verzekering (art. 61) waarin is opgenomen dat in het buitenland gewerkte tijdvakken meetellen ten behoeve van de referentie-eis en de **export van WW-uitkering** (art. 64) waarin is opgenomen dat export van een WW-uitkering onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. Beheersing op risico's die hieruit voortvloeien is respectievelijk gelegen in het maken van heldere afspraken over geldende tijdvakken en over te volbrengen sollicitatieactiviteiten met zusterorganisaties van andere lidstaten.

In de bruto risicoanalyse in bijlage B is afzonderlijk weergegeven bij welke risico's de Verordening relevant is. Dit betreft specifiek bruto risico's 4, 15, 21, 27 en 29. Met bovenstaande is recht gedaan aan de motie Wiersma, waarnaar is verwezen in de offerteaanvraag.

### **2.5 Uitvoeringsorganisatie UWV**

#### *Algemeen*

De uitvoering van de WW is net als de andere werknemersverzekeringen in handen van UWV. UWV is eveneens belast met de uitvoering van andere wetten, waaronder de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (hierna: Wajong), de Toeslagenwet (hierna: TW) en de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (hierna: IOW).

Doordat UWV regelingen uitvoert waarvoor is vereist dat men zich beschikbaar stelt voor de arbeidsmarkt en waarbij de activering van uitkeringsgerechtigden aan de orde is, is het een ander type organisatie dan bijvoorbeeld de SVB. Niet alleen is de organisatie vele malen groter, maar er is in principe ook meer contact met de uitkeringsgerechtigden. De laatste jaren is dit contact steeds meer digitaal ondersteund.

De periode 2007-2014 wordt door een rapport van Panteia als een turbulente periode voor UWV omschreven<sup>5</sup>. Naast de economische crisis, was sprake van veel wetswijzingen en vonden bezuinigingen op de uitvoeringskosten plaats. In 2017 zijn de bezuinigingen die zijn ingezet vanaf 2011 ongeveer EUR 466 miljoen<sup>6</sup>. Aan deze bezuinigingen hebben onder meer twee verandertrajecten ten grondslag gelegen: de Kanteling (of Vernieuwing) en Redesign. De Kanteling (2007 – 2011) is een intern proces bij UWV om **processen klantgeoriënteerd** te maken; UWV werd van een procesgerichte organisatie omgevormd tot een servicegerichte organisatie<sup>7</sup>. Redesign (bij het WERKbedrijf vanaf 2012) had als doel persoonlijke dienstverlening, zoals fysieke afspraken, deels te vervangen door **digitale dienstverlening**. Redesign werd ingezet naar aanleiding van een halvering van het bemiddelingsbudget en het afschaffen van het re-integratiebudget WW.

<sup>5</sup> Rapport Panteia 'Van beheersing naar veerkracht: evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid'

<sup>6</sup> UWV Jaarplan 2018

<sup>7</sup> Ook wel van een wetgeoriënteerde organisatie naar een klantgeorganiseerde organisatie genoemd

<sup>8</sup> Rapport Algemene Rekenkamer 'UWV, balanceren tussen ambities en middelen'



## 2. Context (vervolg)

De sturingsrelatie tussen het ministerie en UWV heeft zich volgens Panteia in deze periode voornamelijk gericht op deze veranderingen en in mindere mate op de kwaliteit van de uitvoering en het bereiken van de Suwi-doelen. Panteia merkt op dat in de afgelopen periode vooral is gestuurd op **budgetten en wetwijzigingen**, en minder op doelbereik.

UWV heeft sinds 2013 elk jaar incidentele middelen gekregen van de minister van SZW voor het aanbieden van persoonlijke dienstverlening aan bepaalde doelgroepen, zoals oudere werkzoekenden en werkloze jongeren<sup>8</sup>. Sinds april 2016 bestaat meer ruimte voor maatwerk (de 'nieuwe dienstverlening'). De doelgroepenbenadering werd grotendeels losgelaten. Het UWV biedt vanaf 2016 ook persoonlijke dienstverlening aan met name werklozen met een matige arbeidsmarktpositie.

### *Organisatieonderdelen*

De Raad van Bestuur van UWV is een zelfstandig bestuursorgaan van de rechtspersoon. Om een beeld te geven van de betrokken UWV-organisatieonderdelen in het WW-proces volgt een overzicht op hoofdlijnen.

### **Uitkeren**

Deze divisie is verantwoordelijk voor het bepalen van recht, hoogte en duur van onder andere WW-aanvragen en de maandelijkse financiële afwikkeling van de WW-uitkering. Met betrekking tot de WW-uitkering heeft Uitkeren specialismen ontwikkeld; dit betreft met name gespecialiseerde teams die zich richten op specifieke sectoren, waaronder overheid en onderwijs, buitenlandse dienstverbanden en exportonthefingen, musici en artiesten, VIP's of eigen UWV-personeel. Daarnaast heeft Uitkeren samenloopteams, die overlap van verschillende wetten afhandelen.

### **WERKbedrijf**

Deze divisie is verantwoordelijk voor het begeleiden van uitkeringsgerechtigden naar werk gedurende de WW-uitkering. Onderdelen van deze taak betreffen bijvoorbeeld arbeidsbemiddeling en re-integratie door vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

### **Gegevensdiensten**

Deze divisie is verantwoordelijk voor het verzamelen, beheren en leveren van burgergegevens over werk en inkomen (zoals lonen, arbeidsverhoudingen en uitkeringen). Gegevensdiensten beheert onder andere de polisadministratie en de arbeidsverledendatabase.

### **Handhaving**

Deze lijndirectie is verantwoordelijk voor de preventie en handhaving van ongewenst gebruik van uitkeringsgelden en het beheersen van bijbehorende risico's. Handhaving voert onder andere preventieve data-analyse uit om frauderende individuen te identificeren en brengt fraudefenomenen in kaart middels themaonderzoeken. Handhaving voert ook individueel onderzoek uit naar aanleiding van bijvoorbeeld een interne of externe melding.

### **Business Control & Kwaliteit**

Als onderdeel van de divisies houdt BC&K zich bezig met de financiële en de bedrijfsmatige controle binnen de organisatie alsook met de kwaliteit van de processen. BC&K is bij de verschillende divisies, waaronder de divisies Uitkeren en WERKbedrijf, betrokken op zowel centraal niveau als bij de elf districten op decentraal niveau. De invulling van de rol van BC&K binnen de verschillende divisies is divisieafhankelijk. Naast de financiële en bedrijfskundige controle en kwaliteit is BC&K centraal binnen Uitkeren verantwoordelijk voor de uitvoering van UWV-brede rechtmatigheidstoetsen.

### **Accountantsdienst**

Deze stafdirectie is verantwoordelijk voor de jaarrekeningcontrole inclusief rechtmatigheidstoets met inachtneming van de materialiteit. Daarnaast voert de Accountantsdienst interne audits uit binnen UWV. De Accountantsdienst stelt jaarlijks een interne auditkalender op met de uit te voeren audits op basis van nieuwe ontwikkelingen en input vanuit periodieke gesprekken met de verschillende divisies. De interne audits vinden met name plaats op de tweedelijnscontroles, waaronder het uitvoeren van handhavingsbeleid en de wijze waarop fraudesignalen worden afgehandeld.



## 2. Context (vervolg)

### 2.6 WW-proces

In de afgelopen jaren is het WW-proces van UWV sterk gewijzigd door **digitalisering** die onder andere is ingegeven door bezuinigingen, evenals door de beperking van de toets op verwijtbare werkloosheid middels een wetswijziging in 2006. Het WW-proces is voor uitkeringsgerechtigden inmiddels grotendeels digitaal. 97% van de WW-aanvragen gebeurt digitaal. Resultante hiervan is dat er minder persoonlijk contact is met de aanvragers van een WW-uitkering. In opzet is het WW-proces hierdoor anoniemer geworden. De mogelijkheden voor het gebruik van data-analyse en tooling in het WW-proces zijn toegenomen als gevolg van de digitalisering.

#### Primair WW-proces



Figuur 1: Primair WW-proces

Het WW-proces van UWV bestaat primair uit het beoordelen van de initiële digitale of papieren WW-aanvraag en de periodieke continuering van de WW-uitkering, waarbij beëindiging een van de mogelijke uitkomsten is bij continuering. Continuering bestaat enerzijds uit het begeleiden van de uitkeringsgerechtigde naar werk door WERKbedrijf en anderzijds uit de maandelijkse financiële afwikkeling door Uitkeren.

Additioneel aan het primaire proces, voeren voornamelijk BC&K en Handhaving eveneens werkzaamheden uit om de risico's in het WW-proces te mitigeren.

Hierna volgt een chronologische toelichting op het gehele WW-proces.

#### Primair WW-proces digitale aanvraag

Het aanvraagproces van de WW start bij een aanvrager die via *werk.nl* digitaal een WW-uitkering aanvraagt. De aanvrager moet hiervoor inloggen met DigiD. Het is ook mogelijk om bij een van de locaties van het WERKbedrijf een papieren WW-aanvraagformulier op te vragen om een papieren WW-aanvraag te doen.

De elektronische WW-aanvraag verloopt in zeven stappen:

- Stap 1: de aanvrager ziet een overzicht met zijn of haar persoonsgegevens uit de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP), waarbij de aanvrager onder meer een ander verblijfs- of postadres op kan geven.
- Stap 2: de aanvrager ziet (voormalig) werkgevers- en loongegevens over een periode van vijftien maanden vóór de vermoedelijke ingangsdatum van de werkloosheid, via een koppeling met de polisadministratie. De aanvrager heeft de mogelijkheid deze gegevens aan te vullen. De aanvrager dient onder andere zijn of haar laatste werkgever te selecteren en de datum van indiensttreding bij deze werkgever aan te geven en te bevestigen of hij als uitzendkracht, in het onderwijs en/of in het buitenland heeft gewerkt. Op basis van de gegevens uit de polisadministratie wordt een berekening gemaakt of de aanvrager aan de wekeneis voldoet met het dienstverband van de geselecteerde laatste werkgever. Indien het voldoen aan de wekeneis niet met zekerheid kan worden berekend dient de aanvrager zelf aan te geven of hij of zij hieraan voldoet.
- Stap 3: aan de aanvrager worden specifieke vragen gesteld betreffende het soort arbeidsovereenkomst dat de aanvrager had met de laatste werkgever, de reden en datum van uitdiensttreding.
- Stap 4: de aanvrager dient aan te geven of naast het werk in loondienst sprake is van andere betaalde werkzaamheden en, zo ja, wat voor soort andere werkzaamheden.



## 2. Context (vervolg)

- Stap 5: de aanvrager ziet de, op basis van de polisadministratie en arbeidsverledendatabase, berekende hoogte en de duur van de WW-uitkering samen met een overzicht van zijn of haar arbeidsverleden. De aanvrager dient de juistheid en volledigheid van het overzicht te bevestigen of aan te vullen.
- Stap 6: eventuele toeslag wordt behandeld. Dit valt buiten de scope van het onderhavige onderzoek.
- Stap 7: de aanvrager wordt gewezen op zijn of haar plichten in het kader van een WW-uitkering en moet bevestigen dat alle gegevens juist zijn ingevuld. Hierna kan de aanvrager het elektronische aanvraagformulier verzenden.

### *Digitale en papieren WW-aanvraag*

De papieren WW-aanvraag verloopt grotendeels met dezelfde stappen. Het grootste verschil tussen de twee soorten aanvragen is dat bij een elektronische aanvraag de gegevens uit de polisadministratie, de arbeidsverledendatabase en het BRP worden getoond aan de WW-aanvrager. Bij een papieren aanvraag dient de aanvrager deze gegevens zelf op te geven en wordt de controle met de polisadministratie, arbeidsverledendatabase en BRP handmatig uitgevoerd door een medewerker Uitkeren. Er is **een aantal verschillen in de inhoudelijke vraagstelling** tussen beide aanvraagvormen (digitaal of papieren). KPMG heeft een verschillenanalyse opgesteld die desgewenst aan UWV kan worden verstrekt. Hiervan volgt een aantal voorbeelden.

Een voorbeeld is de wijze waarop de datum van de eerste werkloosheidsdag wordt bepaald. In de papieren aanvraag wordt expliciet gevraagd wat de **eerste werkloosheidsdag** is, in tegenstelling tot de digitale uitvraag waarbij de eerste werkloosheidsdag impliciet wordt bepaald middels een aantal specifieke vragen. Een ander voorbeeld is ten aanzien van de **registratie**

**van de laatste werkgever**. In de papieren aanvraag wordt specifiek gevraagd naar werken in een ander land dan Nederland in tegenstelling tot in de digitale aanvraag.

In de papieren aanvraag zijn geen vragen gesteld omtrent het hebben **van arbeidsuren in kalenderweken in relatie tot de wekeneis of eerder arbeidsverleden** in tegenstelling tot in de digitale aanvraag. Ten aanzien van **ontslag met wederzijds goedvinden** zijn in de papieren aanvraag meerdere vragen gesteld, in tegenstelling tot in de digitale aanvraag waarin alleen naar de datum waarop de werkgever het contract heeft opgezegd wordt gevraagd.

Bij ontslag 'om een andere reden' staat in de elektronische aanvraag de vraag naar de datum waarop de werkgever heeft laten weten de aanvrager te ontslaan. Aanvullend hierop is in de papieren aanvraag de vraag gesteld wat de **reden van ontslag** was.

### *Beoordeling WW-aanvraag*

Recht, hoogte en duur van een WW-uitkering worden in principe bepaald door Uitkeren op basis van het vakmanschap van UWV's Uitkeringsdeskundigen en de hen ter beschikking staande informatie uit de aanvraag en andere gegevensbronnen. Waar mogelijk werkt UWV voor digitale WW-aanvragen met 'straight through processing' (hierna: STP). Dit gestandaardiseerde proces bevat rekenregels waarin 'uitworpredenen' zijn gedefinieerd op basis waarvan een WW-aanvraag uit de geautomatiseerde afhandeling uitvalt. In geval dat geen uitworpredenen bestaan in de digitale WW-aanvraag op basis van deze ingebouwde rekenregels, wordt een WW-aanvraag geheel automatisch afgehandeld. STP betreft momenteel ongeveer 15% van de digitale WW-aanvragen. Indien sprake is van uitworpredenen, verzorgt een uitkeringsdeskundige van Uitkeren de afhandeling van de WW-aanvraag. Een papieren aanvraag wordt altijd handmatig beoordeeld door een uitkeringsdeskundige van Uitkeren.



## 2. Context (vervolg)

UWV hanteert **vertrouwen in de aanvrager** als uitgangspunt. Dit houdt onder andere in dat op basis van het vakmanschap en beoordelingsvermogen van de medewerkers additionele documentatie wordt opgevraagd.

Sinds april 2019 is UWV gestart met het doorontwikkelen van risicomodellen op basis van verwijtbare werkloosheid en verblijf in het buitenland. Het doel van dit risicomodel is in te schatten of een werknemer voldoet aan de in de wet gestelde voorwaarden. Op basis van uit interviews verkregen verklaringen werkt UWV sinds september 2019 met 100%-controles op papieren aanvragen.

### *Continuering WW-uitkering*

Indien een WW-aanvraag is toegekend, start het proces van continuering. Enerzijds heeft dit proces betrekking op begeleiden naar werk (WERKbedrijf) en anderzijds op maandelijkse financiële afwikkeling (Uitkeren).

Nadat de uitkeringsgerechtigde aan het eind van elke maand digitaal of bij het WERKbedrijf een inkomstenopgave heeft ingevuld, en nadat de opgave door Uitkeren is vergeleken met de polisadministratie, wordt de uitkering berekend, geaccordeerd en uitbetaald.

Bij toekenning van een WW-uitkering krijgt de werknemer verschillende taken in zijn werkmap, waaronder het uploaden van een cv op werk.nl en het invullen van de werkverkenner. De werkverkenner is een diagnosemodel met een aantal vragen om een inschatting te maken van hoe groot de kans is dat de werknemer meer dan een jaar werkloos zal blijven. Op basis van de score voortvloeiend uit de werkverkenner wordt de werknemer direct op gesprek uitgenodigd of beoordeelt een adviseur van WERKbedrijf de situatie van de werknemer na vijf à zes weken. Indien de werkverkenner niet is ingevuld, dit is niet verplicht, beoordeelt de adviseur van WERKbedrijf de situatie eveneens na vijf à zes weken. Na zes maanden wordt de uitkeringsgerechtigde in ieder geval op gesprek uitgenodigd.

Een onderdeel van het begeleiden naar werk is de **sollicitatieplicht**. UWV heeft deze plicht ingevuld met de eis om ten minste elke vier weken vier concrete en verifieerbare sollicitatieactiviteiten te verrichten. Deze sollicitatieactiviteiten moeten tijdig door de uitkeringsgerechtigde bij de taak in de digitale Werkmap worden genoteerd. Hierop vindt een automatische kwantitatieve beoordeling plaats en indien daar aanleiding toe is worden de sollicitatieactiviteiten in een zogeheten evaluatiegesprek getoetst op (mogelijk) verwijtbaar gedrag.

In juni 2019 is UWV gestart met het ontwikkelen van een risicomodel op basis van sollicitatiegedrag. Het doel van dit risicomodel is in te schatten of een werknemer bewust ineffectief solliciteert en hierop nadere acties te nemen. Naar verwachting wordt het model vanaf oktober 2019 extern gevalideerd. Op basis van verkregen verklaringen kan UWV bij het constateren van een overtreding handhavend optreden.

### *Gebruikte bronnen WW-aanvraag en bij continuering WW-uitkering*

UWV gebruikt de BRP, de polisadministratie, de arbeidsverledendatabase, het aanvraagformulier, eventueel bij uitkeringsgerechtigde nader opgevraagde documentatie, toelichtingen door de uitkeringsgerechtigde en de inkomstenopgave als voornaamste bronnen voor de beoordeling van WW-aanvragen en bij continuering van een WW-uitkering. Hieronder volgt op de polisadministratie en de arbeidsverledendatabase een korte toelichting.

De **polisadministratie** is onderdeel van de loonaangifteketen. De vier bronnen van de polisadministratie zijn: loonaangifteadministratie, werkgeversadministratie, persoonsadministratie en doelgroepregister. Naast UWV maken andere partijen gebruik van de polisadministratie. Inhoudingsplichtigen doen loonaangifte bij de Belastingdienst over arbeids- en uitkeringsverhoudingen en vervolgens worden de gegevens uit de aangifte door de Belastingdienst doorgestuurd naar UWV. Gegevensdiensten beheert de polisadministratie die UWV heeft ontvangen van de Belastingdienst. De gegevens uit de polisadministratie gebruikt UWV om



## 2. Context (vervolg)

recht, hoogte en duur van uitkeringen te berekenen en om formulieren vooraf zo veel mogelijk in te vullen.

In de uitvoering werkt UWV met het principe 'T-1' bij het bepalen van de hoogte van de uitkering op basis van de polisadministratie. Dit betekent dat UWV de inkomstenopgave van de WW-gerechtigde na een maand vergelijkt met de polisadministratie, omdat deze op dat moment naar inzicht van UWV is gevuld door werkgevers. Deze timing is inherent aan de wijze waarop loonaangifte is ingeregeld. Werkgevers zijn niet verplicht om maandelijks mutaties door te geven. Werkgevers kunnen daarnaast met terugwerkende kracht mutaties doorvoeren.

De **arbeidsverledendatabase** is een door Gegevensdiensten beheerde database die wordt gevoed vanuit de polisadministratie. In de database is opgenomen of iemand in een bepaald jaar wel of niet voldoet aan de jareneis. De database bevat door bestandsvergelijking met de SVB ook de jaren die meetellen op grond van het verzorgingsforfait. De gegevens uit deze database gebruikt UWV aanvullend aan de polisadministratie om de duur van uitkeringen te kunnen berekenen.

### *Tweedelijnscontroles WW-proces*

Binnen UWV is de **primaire handhavingstaak belegd bij de uitvoerende organisatieonderdelen**, zijnde de divisies Uitkeren en WERKbedrijf. BC&K en Handhaving zijn onderdelen van UWV met een secundaire rol ten aanzien van betreffende taak in het WW-proces. Deze rollen zijn hierna toegelicht.

**BC&K** vervult als onderdeel van Uitkeren een grote secundaire rol inzake de WW. Deze rol bestaat uit het uitvoeren van rechtmatigheidstoetsen, een analyse op basiskwaliteit, het monitoren van en sturen op KPI's zoals klachten, tijdigheid en het aantal dossiers dat medewerkers afhandelen, risicogerichte audits en een jaarlijkse algemene risicoanalyse op het gehele uitvoeringsproces. BC&K ondersteunt Uitkeren op basis hiervan bij het initiëren, implementeren en monitoren van verbeteringen.

BC&K voert **rechtmatigheidstoetsen** uit; op basis van een aselechte statistische steekproef worden dossiers geselecteerd die van begin tot eind opnieuw worden beoordeeld op (de juiste vaststelling van) recht, hoogte en duur.

Inzake **basiskwaliteit** voert BC&K onder meer controles uit op grote uitgaande betalingen en plausibiliteitscontroles op uitkeringen. Tevens doet BC&K een meting operationele kwaliteit (sinds 1 april 2019: MOK 2.0). Dit is een selecte steekproef op tien dossiers per medewerker Uitkeren per jaar om de kwaliteit van de dossiers te meten.

**Handhaving** voert met behulp van statistische modellen en bestandsvergelijkingen risicoanalyses uit om in kaart te brengen onder welke groepen uitkeringsgerechtigden de kans op misbruik van uitkeringen het grootst is. Op basis van geïdentificeerde risico's voert Handhaving themaonderzoeken uit om onder meer signalen die duiden op mogelijke schending van de inlichtingenplicht te voorkomen en/of te beperken. Daarnaast acteren medewerkers Handhaving middels individuele onderzoeken naar aanleiding van interne en externe meldingen. Handhaving werkt samen met verschillende partijen zoals de Belastingdienst, de Inspectie SZW, gemeenten, de Politie en het Openbaar Ministerie.

### **2.7 WW-cijfers**

#### *Werkloze beroepsbevolking versus WW-uitkeringen*

Begin 2019 behoorden 323.000 mensen in Nederland tot de werkloze beroepsbevolking. Volgens de gangbare economische definitie wordt de werkloze beroepsbevolking gevormd door personen van 15-75 jaar die geen werk hebben, maar wel actief op zoek zijn naar werk en daarvoor op korte termijn ook beschikbaar zijn. Niet alle werklozen ontvangen een WW-uitkering. Dit komt omdat de duur van de WW-uitkering gemaximeerd is, maar ook omdat er werklozen zijn die niet beschikbaar (willen) zijn voor de arbeidsmarkt en dus niet actief op zoek zijn naar werk. Het werkelijke aantal werklozen is mede daarom hoger dan het aantal geregistreerde werkzoekenden.



## 2. Context (vervolg)

Begin 2019 keerde UWW **279.000 WW-uitkeringen** uit. Dit aantal is sterk teruggelopen ten opzichte van de afgelopen crisisjaren.

### *Sanctionering WW-uitkeringen*

In de jaarcijfers 2018 maakt UWW een onderscheid tussen afdoeningen van overtredingen van de inlichtingenplicht en afdoeningen van overtredingen van de inspanningsplicht (o.a. sollicitatieplicht). In 2018 heeft UWW **118.900 overtredingen van de inspanningsplicht** geconstateerd. Bij 40% van deze overtredingen is een maatregel opgelegd, bij 58% is een waarschuwing opgelegd en bij 2% is geen maatregel of waarschuwing opgelegd.

In 2018 heeft UWW **13.100 overtredingen van de inlichtingenplicht** geconstateerd. Hiervan is 37% afgedaan met een boete, 44% met een waarschuwing en 19% is afgedaan zonder boete of waarschuwing. In 2018 zijn geen processen-verbaal opgemaakt (in 2017: 100). Een proces-verbaal wordt opgemaakt als het (verwachte) benadelingsbedrag hoger is dan de aangiftegrens van EUR 50.000. In deze gevallen kan strafrechtelijke vervolging plaatsvinden door het Openbaar Ministerie.

### **2.8 Resumé**

Na implementatie in 1987 is de WW voortdurend in beweging gebleven. Een telkens terugkerend thema is de verhoging van de activerende werking van de WW. Daarnaast heeft de wens tot versimpeling geleid tot meerdere aanpassingen, zoals de inperking van het begrip verwijtbare werkloosheid. De laatste jaren wordt ook steeds meer belang gehecht aan het voorkomen van werkloosheid.

Naast de economische crisis, is afgelopen periode sprake geweest van veel wetswijzingen en, met name in de periode 2011-2017, bezuinigingen van ruim EUR 460 miljoen op de uitvoeringskosten. Dit is gepaard gegaan met verandertrajecten waarbij de focus was om processen klantgeoriënteerd te maken en persoonlijke dienstverlening deels te vervangen door digitale dienstverlening.

Het WW-proces dat UWW voert ziet primair toe op de WW-aanvraag en de continuering van de WW-uitkering, waarbij beëindiging een van de mogelijke uitkomsten is bij continuering. In het aanvraagproces is een onderscheid aan te brengen tussen papieren aanvragen en digitale aanvragen. Een papieren aanvraag wordt handmatig beoordeeld en voor een digitale aanvraag wordt indien mogelijk gebruikt gemaakt van STP. Ongeveer 15% van de aanvragen wordt geheel middels STP afgehandeld. In de overige aanvragen is door uitworp uit het STP-proces alsnog een handmatige beoordeling nodig.





# 3. Riskoanalýse



# 3. Risicoanalyse

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is een toelichting gegeven op de risicoanalyse. Eerst volgt een toelichting op de risicoanalyses die UWV heeft uitgevoerd, daarna is een toelichting op de aanvullende risicoanalyses in het onderzoek opgenomen. Dit hoofdstuk sluit af met een resumé.

## 3.2 Risicoanalyse UWV

De digitalisering van het WW-proces brengt op het gebied van risicoanalyse veranderingen met zich mee. Eerder veronderstelde risico's zijn in de loop der jaren middels het digitale proces grotendeels ondervangen en nieuwe risico's hebben zich kunnen manifesteren.

UWV geeft momenteel met name aandacht aan de **netto risico's** in het WW-proces. Dit zijn risico's die zijn geïdentificeerd op basis van interne en externe signalen over bestaande fraudemogelijkheden. Op basis van het UWV Jaarplan, waarvan het handhavingsbeleid een onderdeel is, vindt de jaarlijkse afstemming plaats tussen SZW en UWV van de verschillende acties en maatregelen inzake onder andere WW-fraude. Deze verantwoording vindt plaats op een dusdanig geaggregeerd niveau dat niet direct duidelijk is op welke netto risico's de aandacht is gevestigd.

UWV heeft middels **themaonderzoeken** reeds een aantal netto risico's ten aanzien van fraude en misbruik geïdentificeerd die aandacht van UWV behoeven. Dit betekent dat voor het identificeren van deze risico's reeds rekening is gehouden met de processen en interne beheersing van UWV. Deze netto risico's zijn gevat in deze themaonderzoeken, een deel hiervan is reeds in uitvoering. Voor de toelichting op risico's wordt verwezen naar hoofdstuk 5, omdat in dat hoofdstuk ook overige netto risico's zijn toegelicht.

Op basis van de ontvangen documentatie en de gehouden interviews hebben wij het inzicht gekregen dat UWV zijn risicoanalyse hoofdzakelijk benadert met een **signaalgedreven aanpak**. UWV ontwikkelt thema's op

basis van ontvangen signalen en doet individueel onderzoek naar aanleiding van interne en externe signalen.

Het UWV voert op jaarbasis een risicoanalyse uit, middels het periodiek geüpdatete *rolling document*. De **systematische identificatie** van risico's over de loop der jaren en de afwegingen die hieromtrent zijn gemaakt, zijn niet op periodieke basis geborgd. Als gevolg van deze systematiek is het zicht op de (opvolging van) risico's in de loop der jaren niet eenduidig vastgelegd, waardoor op dit moment geen totaaloverzicht van de frauderisico's ten aanzien van de WW bestaat.

## 3.3 Aanvullende risicoanalyse

In het onderzoek is een **risicogedreven aanpak** gehanteerd, met als uitgangspunt de risico's voortvloeiend uit de wet, om een totaaloverzicht van huidige risico's te creëren in het systeem van de WW in relatie tot de wet- en regelgeving WW. Hierin ligt de focus in eerste instantie op bruto risico's volgend op de vereisten vanuit de wet, waarbij inzichtelijk is gemaakt of deze risico's betrekking hebben op recht, hoogte en/of duur.

De risico's volgend uit de wet betreffen **bruto risico's**, hetgeen betekent dat bij het identificeren van deze risico's nog geen rekening is gehouden met de processen en interne beheersing van UWV die deze risico's al dan niet kunnen mitigeren. Per bruto risico zal moeten worden bezien of deze zich manifesteert in een netto risico, afhankelijk van de processen en interne beheersing. Een aantal van deze bruto risico's is reeds (geheel) ondervangen in het proces dat UWV voert. Niet elk bruto risico resulteert in een netto risico, omdat het risico mogelijkwijs al afdoende is ondervangen in de interne beheersing. Een bruto risico kan tevens resulteren in meerdere netto risico's. Onze risicogedreven aanpak is op de volgende pagina gevisualiseerd.

# 3. Risicoanalyse (vervolg)

$$\text{Bruto risico} - \text{Interne beheersing} = \text{Netto risico}$$

Figuur 2: Bruto risico's naar netto risico's

In totaal zijn in het onderzoek 38 bruto risico's geïdentificeerd door SZW en UWV, samen met KPMG. 35 van deze risico's hebben (deels) betrekking op de bepaling van het recht, 12 hebben (deels) betrekking op hoogte en 8 hebben (deels) betrekking op duur. In de tabel hieronder is de verdeling schematisch weergegeven van de bruto risico's geïdentificeerd naar hoofd risico's, om een eerste inzicht te geven in de achtergrond van deze bruto risico's.

Overzicht bruto risico's	
Hoofdrisico	Aantal
Recht	20
Hoogte	2
Duur	1
Recht / hoogte	8
Recht / duur	5
Recht / hoogte / duur	2
<b>Totaal</b>	<b>38</b>

Figuur 3: Overzicht bruto risico's

In bijlage A is een overzicht opgenomen van de 38 geïdentificeerde bruto risico's. In dit overzicht staan de bruto risico's opgenomen per categorie verkeerde wetstoepassing en is inzichtelijk op welke wetsartikelen de bruto risico's betrekking hebben en welke hoofd risico's bij de bruto risico's horen. Eveneens is opgenomen of de vereisten vanuit de wet objectief of subjectief zijn en of eventuele opmerkingen van toepassing zijn.

## 3.4 Resumé

De systematische identificatie van risico's over de loop der jaren en de afwegingen die hieromtrent zijn gemaakt, zijn niet op periodieke basis geborgd. Als gevolg hiervan is het zicht op de (opvolging van) risico's in de loop der jaren niet eenduidig vastgelegd, waardoor op dit moment geen totaaloverzicht bestaat van de frauderisico's ten aanzien van de WW.

UWV geeft momenteel met name aandacht aan de netto risico's in het WW-proces. Verantwoording over verschillende acties en maatregelen inzake onder andere WW-fraude vindt plaats op een dusdanig geaggregeerd niveau dat niet direct duidelijk is op welke netto risico's de aandacht is gevestigd.

Op basis van de ontvangen documentatie en de gehouden interviews hebben wij het inzicht gekregen dat UWV zijn risicoanalyse hoofdzakelijk benadert met een signaalgedreven aanpak. In het onderzoek is een risicogedreven aanpak gehanteerd. Hierin ligt de focus in eerste instantie op bruto risico's volgend op de vereisten vanuit de WW, waarbij inzichtelijk is gemaakt of deze risico's betrekking hebben op recht, hoogte en/of duur.

In totaal zijn in het onderzoek 38 bruto risico's geïdentificeerd door SZW en UWV, samen met KPMG.

### Bruto risico's naar netto risico's

De volgende stap is om de interne beheersing op deze specifieke bruto risico's in kaart te brengen, zodat kan worden bepaald welke risico's overblijven als de interne beheersing in het WW-proces tegen het risico is afgezet. Dit is toegelicht in hoofdstuk 4. De resterende risico's zijn de netto risico's. Deze zijn toegelicht in hoofdstuk 5.





# 4. Interne beheersing



# 4. Interne beheersing

## 4.1 Inleiding

Uitgaande van de onderstaande visualisatie is in dit hoofdstuk een toelichting gegeven op de interne beheersing van UWV op de geïdentificeerde bruto risico's. Op basis van deze interne beheersing vertalen de bruto risico's zich al dan niet naar een of meerdere netto risico's. Dit hoofdstuk sluit af met een resumé.



Figuur 4: Bruto risico's naar netto risico's

## 4.2 Beheersingsmaatregelen

UWV heeft in het WW-proces specifieke controles ingericht die de geïdentificeerde bruto risico's (deels) mitigeren. Deze beheersingsmaatregelen zijn preventief, detectief en/of responsief van aard.

Enerzijds bestaan de beheersingsmaatregelen in het WW-proces dat UWV heeft ingericht, uit specifieke procescontroles. Hierin is in het onderzoek onderscheid gemaakt tussen het WW-proces van de WW-aanvraag en continuering van een WW-uitkering. Daarnaast is bij de WW-aanvraag onderscheid gemaakt tussen een papieren en digitale WW-aanvraag. Als laatste is in de digitale WW-aanvraag onderscheid gemaakt tussen STP en uitval en opvolging vanuit STP, waarbij inzichtelijk is gemaakt op basis van welke uitworpreden en uitval plaatsvindt. Het WW-proces is op hoofdlijnen bij drie UWV-afdelingen belegd: Uitkeren, WERKbedrijf en Gegevensdiensten. Deze beheersingsmaatregelen zijn niet in dit hoofdstuk toegelicht daar de mate van detaillering te ver reikt om dit per risico afzonderlijk in dit hoofdstuk op te nemen.

Anderzijds bestaan de beheersingsmaatregelen uit de controle op het WW-proces en overige getroffen maatregelen. Deze beheersingsmaatregelen zijn

overkoepelend voor de bruto risico's. Betreffende additionele beheersing wordt met name uitgevoerd door BC&K en Handhaving. Voorbeelden hiervan zijn de kwaliteitscontroles die door BC&K worden georganiseerd op een risicogebaseerde selectie van tien dossiers per Uitkeren-medewerker per jaar middels MOK 2.0. In paragraaf 2.6 is zijn de organisatieonderdelen en hun rollen kort toegelicht.

De specifieke beheersingsmaatregelen zijn in het onderzoek per bruto risico in kaart gebracht. Immers, voor een met de interne beheersing afgedekt bruto risico is geen expliciete aandacht meer nodig omdat dit risico zich niet kan etaleren in de praktijk. Het overzicht van de interne beheersing op de bruto risico's in het WW-proces is opgenomen in bijlage B. In dit overzicht is tevens zichtbaar wat de gehanteerde bronnen zijn en welke afdelingen betrokken zijn.

## 4.3 Resulterende netto risico's

De bruto risico's zijn met inachtneming van de interne beheersing op dat bruto risico afgewogen om te bepalen of de bruto risico's resulteren in netto risico's.

In totaal hebben wij in relatie tot de wet- en regelgeving WW 41 netto risico's geïdentificeerd, waarvan een aantal reeds door UWV is onderkend en deels al opvolging krijgt. Dit is een hoger aantal dan de 38 geïdentificeerde netto risico's. Dit komt doordat een aantal bruto risico's leidt tot meerdere netto risico's. Overigens is er tevens een aantal bruto risico's dat niet leidt tot netto risico's.

In totaal zijn in dit onderzoek in relatie tot de huidige wet- en regelgeving WW in combinatie met de huidige interne beheersing, 41 actuele netto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG. Vijftien hiervan zijn reeds door UWV gedocumenteerd en krijgen (deels) al opvolging. Dit betreft naar verwachting de netto risico's die het hoogste potentiële benadelingsbedrag omvatten. Tweeëntwintig netto risico's,



## 4. Interne beheersing (vervolg)

waarvan reeds vijf gedocumenteerd door UWV, zijn al dan niet op basis van bewuste keuzes onvoldoende geborgd in de huidige interne beheersing. Dit betreft naar verwachting netto risico's met een lager potentieel benadelingsbedrag.

In bijlage C is een overzicht opgenomen van de 41 geïdentificeerde netto risico's.

Wij merken op dat de kwaliteit van de bronbestanden, zoals de polisadministratie en de arbeidsverledendatabase, van invloed kan zijn op de risicoanalyse. Een jaarlijkse evaluatie van deze kwaliteit is tevens essentieel voor de risicoanalyse, aangezien de uitkomsten hiervan van invloed kunnen zijn op de weging van de risico's.

### 4.4 Resumé

UWV heeft in het WWV-proces specifieke controles ingericht die de geïdentificeerde bruto risico's (deels) mitigeren. Deze beheersingsmaatregelen zijn preventief, detectief en/of responsief van aard. Deze beheersingsmaatregelen betreffen onder andere: specifieke procescontroles en overkoepelende kwaliteitsborging en themaonderzoeken.

In totaal zijn in dit onderzoek in relatie tot de huidige wet- en regelgeving WWV in combinatie met de huidige interne beheersing, 41 actuele netto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG. Vijftien hiervan zijn reeds door UWV gedocumenteerd en krijgen (deels) al opvolging. Dit betreft naar verwachting de netto risico's die het hoogste potentiële benadelingsbedrag omvatten. Tweeëntwintig netto risico's, waarvan reeds vijf gedocumenteerd door UWV, zijn al dan niet op basis van bewuste keuzes onvoldoende geborgd in de huidige interne beheersing. Dit betreft naar verwachting netto risico's met een lager potentieel benadelingsbedrag.

### *Typering netto risico's*

De volgende stap is om de 41 geïdentificeerde netto risico's te typeren, zodat inzichtelijk is wat de achtergrond is van deze netto risico's en hoe deze zich in het WWV-proces manifesteren. Het is vervolgens aan UWV in samenspraak met SZW om te bepalen of een netto risico geaccepteerd is.





# 5. Typering netto risico's



# 5. Typering netto risico's

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de werkzaamheden die zijn uitgevoerd ten behoeve van de typering van de in het vorige hoofdstuk opgenomen netto risico's. Eerst volgt een toelichting op de typering van de netto risico's door UWW, daarna is de aanvullende typering van de netto risico's op basis van het onderzoek opgenomen. Het hoofdstuk sluit af met een resumé.

## 5.2 Typering risico's door UWW

Handhaving typeert de door UWW onderkende **netto risico's** middels een assessment op de geïdentificeerde thema's uit het *rolling document*. De thema's worden door middel van een categorisering van 1 (laag) t/m 5 (hoog) gewogen op **impact**, op de onderdelen schade, politieke relevantie, klantperceptie en eigen organisatie, en **realiseerbaarheid**, op de onderdelen complexiteit, beschikbaarheid data, implementeerbaarheid en afhankelijkheden.

Met behulp van een dashboard prioriteert Handhaving mogelijke themaonderzoeken. Hierna vindt besluitvorming plaats over het al dan niet opstarten van een pilot of themaonderzoek. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen of in dit proces afstemming met SZW plaatsvindt.

Ons onderzoek geeft aanvullende typering om de achtergrond van de geïdentificeerde netto risico's inzichtelijk te maken, om te faciliteren in een kapstok voor de verantwoording.

## 5.3 Aanvullende typering risico's

Aanvullend aan de typering van de risico's door UWW, is op basis van ons onderzoek een aantal dwarsdoorsnedes gemaakt van de netto risico's. Een toelichting hierop volgt hierna.

*Hoofdrisico: recht, hoogte en/of duur*

Allereerst is op een hoger abstractieniveau bepaald of risico's betrekking hebben op **recht, hoogte en duur**. Dit zijn de drie hoofdcategorieën van risico's als het gaat om het (onterecht) ontvangen van een (deel van de) WW-uitkering. Want een WW-ontvanger ontvangt de WW-uitkering mogelijk onterecht (hij/zij heeft geen recht), ontvangt mogelijk een te hoge WW-uitkering en/of ontvangt een WW-uitkering gedurende een te lange periode. Dit geeft zicht op de aard van het risico op hoofdlijnen en toont hoe een risico zich in het WW-proces manifesteert.

*Voorwaarden uit de wet*

Vervolgens is op basis van de wet een onderscheid gemaakt in vijf categorieën voorwaarden uit de wet. De wetsartikelen zijn op basis van de essentie uit de wet gegroepeerd naar een van de vijf categorieën om een risicoanalyse op hoger geaggregeerd niveau te kunnen uitvoeren. Niet-nakomen levert een overtreding van de wet op. Hierbij kan worden gedacht aan voorwaarden zoals een minimaal arbeidsurenverlies, het hebben van arbeidsuren in 26 uit 36 weken, het beschikbaar zijn voor arbeid, het niet-verwijtbaar werkloos zijn, inkomstenopgave en het ontbreken van uitsluitingsgronden (zoals verblijf in het buitenland). De categorisering volgt niet strikt de wettelijke systematiek maar de onderliggende risico's in de risicoanalyse zelf wel. Deze categorieën zijn de volgende:

- Het niet voldoen aan het **werknemersbegrip**  
Deze categorie heeft betrekking op de vraag of een werknemer voldoet aan het werknemersbegrip op grond van de WW. Hierbij gaat het met name om de kwalificatie van de arbeidsverhouding in termen van een verzekerde dienstbetrekking uit onder andere art. 3 en art. 8 WW.
- Het niet voldoen aan het **werkloosheidsbegrip**  
Deze categorie heeft betrekking op of een WW-aanvrager voldoet aan het begrip werkloosheid zoals opgenomen in de wet, waarbij in het kader



## 5. Typering netto risico's (vervolg)

van dit onderzoek tevens rekening is gehouden met de redenen waarom een persoon al dan niet verwijtbaar werkloos is geworden. Tevens zijn de ontstaansvoorwaarden voor het recht op werkloosheidsuitkering, zoals de referte-eis en de arbeidsverledeneis onder deze categorie geschaard. Hierbij zijn onder andere art. 16, art. 17, art. 24 en art. 42 WW relevant.

- Het niet voldoen aan de **inlichtingenplicht**  
Deze categorie heeft betrekking op of een WW-aanvrager/WW-ontvanger voldoet aan de eisen vanuit de inlichtingplicht zoals opgenomen in de wet. Hierbij gaat het onder andere om de plicht om inkomsten en buitenlandse verblijfslocatie op te geven uit onder andere art. 1 en art. 20 WW respectievelijk art. 19 WW.
- Het niet voldoen aan de **inspanningsverplichting**  
Deze categorie heeft betrekking op of een WW-ontvanger voldoet aan de eisen vanuit de inspanningsplicht zoals opgenomen in de wet. Dit heeft met name betrekking op het voldoen aan de sollicitatieplicht uit art. 24 WW.
- Het niet voldoen aan **overige voorwaarden**, waaronder wettelijke uitsluitingsgronden en weigeringsgronden  
Deze categorie heeft betrekking op of een WW-ontvanger voldoet aan overige eisen opgenomen in de wet zoals onder andere opgenomen in art. 19 en 26 WW. Hierbij moet tevens worden gedacht aan het niet voldoen aan de voorschriften die UWV heeft opgesteld waardoor een WW-uitkering beïnvloed kan worden.

### *Overtreding voorwaarden uit de wet*

De hiervoor opgenomen voorwaarden kunnen overtreden worden. Deze overtreding kent gradaties die alle op zichzelf een wetsovertreding betreffen, maar een oplopende intensiteit kennen. Onderstaande overtredingsvormen zijn oplopend in de intensiteit van de verkeerde wetstoepassing weergegeven.

- **Buitenwettelijk begunstigd**

Dit is bewust ruimer zijn dan de wet. Dit mag van de rechter als het maar niet willekeurig gebeurt vanuit het perspectief van de burger; vanuit het perspectief van het toezicht moet het echter kritisch worden gezien. Deze categorie wordt ook wel aangeduid met de term *contra legem*, oftewel tegen de wet.

- **Oneigenlijk gebruik**

Dit is in overeenstemming met de letter van de wet, maar niet met de bedoeling van de wetgever of in strijd met het algemeen belang. Deze categorie wordt ook wel aangeduid met de term *fraus legis*, oftewel legale fraude.

- **Administratieve onvolkomenheden**

Dit betreft een vorm van onrechtmatige rechtstoepassing, van misbruik en fraude is in deze categorie geen sprake. De uitvoering heeft ofwel bewuste keuzes gemaakt omtrent het niet beheersen van bepaalde specifieke risico's ofwel maakt fouten door administratieve inertie, verkeerde interne procedures, achterstanden, etc., ongeacht de schuld of verwijtbaarheid van de burger. Indien een netto risico inzake verwijtbaar handelen door de burger en/of in georganiseerd verband (categorie 4 en 5) zou kunnen worden ondervangen met het nemen van additionele interne beheersingsmaatregelen (en er bewuste keuzes zijn gemaakt om dit niet te doen) verschuift deze overtreding van voorwaarden naar deze categorie.

- **(Opzettelijk) verwijtbaar niet voldoen door de burger**

Dit betreft het niet voldoen door de burger aan eisen en verplichtingen, in oplopende gradatie van ernst. Deze categorie betreft handelen van de burger alleen of in samenspraak met zijn/haar werkgever en betreft incidentele en relatief eenvoudige casuïstiek.



# 5. Typering netto risico's (vervolg)

- Georganiseerd (opzettelijk) verwijtbaar niet voldoen door samenspel van burgers en/of partijen**

Dit betreft het niet voldoen door de burger aan eisen en verplichtingen, in samenspraak met andere personen en partijen, naast de werkgever. Dit betreft geen incidenten en kan gaan om herhaling/stelselmatig handelen. Deze categorie betreft relatief complexe casuïstiek.

In figuur 6 op pagina 34 zijn de definities van deze overtredingen weergegeven evenals de interventiemogelijkheden en de daaraan verbonden beheersingsmogelijkheden per categorie.

Overtreding van voorwaarden	Voorwaarden				
Georganiseerd (opzettelijk) verwijtbaar niet voldoen door samenspel van burgers en/of partijen					
(Opzettelijk) verwijtbaar niet voldoen door de burger					
Administratieve onvolkomenheden					
Oneigenlijk gebruik					
Buitenwettelijk begunstigd					
	Niet voldoen aan werknemersbegrip	Niet voldoen aan werkloosheidsbegrip	Niet voldoen aan inlichtingenverplichting	Niet voldoen aan inspanningsverplichting (niet-verwijtbaar werkloos)	Overig, waaronder wettelijke uitsluitingsgronden en weigeringsgronden

Figuur 5: Risicomatrix intensiteit verkeerde wetstoepassing

De risicomatrix die voortvloeit uit de voorwaarden uit de wet in combinatie met de intensiteit van de verkeerde wetstoepassing zoals op voorgaande pagina's toegelicht, is hiernaast visueel weergegeven.

Hierbij is de focus van dit onderzoek gelegen in de bovenste drie overtredingen van voorwaarden, gelet op de interventiemogelijkheden van de overtredingen.

### Overzicht typering netto risico's

In samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG is de typering van de 41 onderkende netto risico's uitgevoerd. In bijlage D is een overzicht hiervan opgenomen. In dit overzicht is inzichtelijk gemaakt welke netto risico's bestaan op basis van welke wetsartikelen. Daarbij is opgenomen waar in het proces deze risico's zich manifesteren en welke afdelingen betrokken zijn. Tevens is de typering van de netto risico's opgenomen: het hoofd risico (recht, hoogte en/of duur) en de voorwaarden en overtreding van de voorwaarden uit de wet waarop het netto risico van toepassing is.

De netto risico's zijn op basis van de voorwaarden uit de wet en de overtreding van die voorwaarden uit de wet visueel te maken in een **risicomatrix**. In bijlage E is dit raster ingevuld voor de 41 netto risico's opgenomen. In dit overzicht is tevens inzichtelijk gemaakt op welke hoofdcategorie (recht, hoogte en/of duur) de netto risico's betrekking hebben.

### Andere dwarsdoorsneden

Naast de hiervoor weergegeven dwarsdoorsneden is in het onderzoek eveneens inzichtelijk gemaakt **waar in het WW-proces** een risico zich manifesteert: bij de WW-aanvraag en/of bij continuering van een WW-uitkering.

Tevens is inzichtelijk gemaakt welke **afdelingen** zijn betrokken bij het WW-proces, om eventuele vervolgstappen goed te kunnen beleggen.

# 5. Typering netto risico's (vervolg)

Overzicht overtredingen van voorwaarden uit de wet (intensiteit verkeerde wetstoepassing)			
Definitie	Toelichting	Interventiemogelijkheden	Beheersingsmogelijkheden
Georganiseerd (opzettelijk) verwijtbaar niet voldoen door samenspel van burgers en/of partijen	Dit betreft niet voldoen door de burger aan eisen en verplichtingen, in samenspraak met andere personen en partijen, naast de werkgever. Dit betreft geen incidenten en kan gaan om herhaling/stelselmatig handelen. Deze categorie betreft relatief complexe casuïstiek.	Ketenpartners	Ketenoverstijgend / gerichte risicoanalyses en ketenoverstijgende onderzoeken
(Opzettelijk) verwijtbaar niet voldoen door de burger	Dit betreft niet voldoen door de burger aan eisen en verplichtingen, in oplopende gradatie van ernst. Deze categorie betreft handelen van de burger alleen of in samenspraak met zijn/haar werkgever en betreft incidentele en relatief eenvoudige casuïstiek.	UWV	Proces / gerichte risicoanalyses en onderzoeken
Administratieve onvolkomenheden	Dit betreft een vorm van onrechtmatige rechtstoepassing, van misbruik en fraude is in deze categorie geen sprake. De uitvoering heeft ofwel bewuste keuzes gemaakt omtrent het niet beheersen van bepaalde specifieke risico's ofwel maakt fouten door administratieve inertie, verkeerde interne procedures, achterstanden, etc., ongeacht de schuld of verwijtbaarheid van de burger.	UWV	Processen van UWV
Oneigenlijk gebruik	Dit is in overeenstemming met de letter van de wet, maar niet met de bedoeling van de wetgever of in strijd met het algemeen belang. Deze categorie wordt ook wel aangeduid met de term <i>fraus legis</i> , oftewel legale fraude.	Wetgeving aanpassen	Beheersingsmogelijkheden liggen buiten UWV
Buitenwettelijk begunstigend	Dit is bewust ruimer zijn dan de wet. Dit mag van de rechter als het maar niet willekeurig gebeurt vanuit het perspectief van de burger; vanuit het perspectief van het toezicht moet het echter kritisch worden bezien. Deze categorie wordt ook wel aangeduid met de term <i>contra legem</i> , oftewel tegen de wet.	Gedogen of beleid aanpassen	Intern toezicht door Inspectie SZW

Figuur 6: Overtreding voorwaarden uit de wet



# 5. Typering netto risico's (vervolg)

## 5.4 Mogelijk aanvullende beheersingsmaatregelen

Voor de geïdentificeerde netto risico's zijn in het onderzoek, op basis van de typering van deze risico's, een aantal mogelijk aanvullende interne beheersingsmaatregelen per netto risico gepresenteerd.

Daarnaast is een analyse uitgevoerd op mogelijk aanvullende interne beheersingsmaatregelen op de netto risico's, waaronder data-analyse mogelijkheden. Deze analyse is vastgelegd in een werkdocument en ter verdere analyse aangeleverd aan opdrachtgever. Het is nader te bepalen of en in welke mate deze maatregelen wenselijk zijn.

## 5.5 Resumé

UWV typeert risico's op basis van impact en realiseerbaarheid. Aanvullend is in het onderzoek een aantal andere typering en dwarsdoorsneden gemaakt om inzichtelijk te maken wat de achtergrond van de diverse netto risico's is. Het hoofdrisico en de voorwaarden uit de wet en de overtreding van de voorwaarden uit de wet zijn hierbij het belangrijkste handvat voor de discussie tussen SZW en UWV.

Daarnaast is in het onderzoek inzichtelijk gemaakt waar de netto risico's zich in het WW-proces manifesteren en welke afdelingen betrokken zijn in het proces ten aanzien van de beheersing van de netto risico's. Dit geeft inzicht in hoe de opvolging van de netto risico's belegd kan worden. In de in een werkdocument vastgelegde analyse is daarvoor aandacht besteed aan mogelijke aanvullende beheersingsmaatregelen. Het is nader te bepalen of en in welke mate deze maatregelen wenselijk zijn.



# 6. Afwegingskader



# 6. Afwegingskader

## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is een toelichting gegeven op het ontwikkelde afwegingskader. Eerst volgt een toelichting op de achtergrond en de invulling van de calculus verkeerde wetstoepassing. Daarna is een toelichting op de apparaatsdruk opgenomen. Vervolgens is een zienswijze op de verankering van de risicoanalyse en het afwegingskader weergegeven alsmede een toelichting op de vertaling van het model naar andere wetten toe. Het hoofdstuk sluit af met een resumé.

## 6.2 Achtergrond calculus verkeerde wetstoepassing

Handhaving van UWW maakt reeds gebruik van een kader om afwegingen te maken om specifieke risico's op fraude al dan niet op te pakken. Deze methodiek is als input gebruikt voor het opstellen van de calculus verkeerde wetstoepassing.

De calculus verkeerde wetstoepassing is ontwikkeld om goed aan te sluiten bij de context en realiteit van UWW. De calculus bestaat uit een formule:

$$A = E \times V (x Q)$$

Middels de formule kan per jaar per netto risico een score worden berekend voor afweging, prioritering en opvolging van dit risico.

SZW en UWW hebben samen met KPMG de calculus verkeerde wetstoepassing getoetst door een aantal netto risico's te berekenen op basis van schattingen. Op basis van deze gezamenlijke toetsing is de invulling van de calculus als volgt.

In bijlage F is een overzicht opgenomen van de opzet van het afwegingskader ter invulling voor SZW en UWW. In bijlage G zijn rekenvoorbeelden uitgewerkt. De elementen die in de paragrafen hierna volgen, zijn alle opgenomen in deze opzet.

## 6.3 Invulling calculus verkeerde wetstoepassing

De volgende factoren zijn in de calculus opgenomen.

A staat in de formule voor het jaarlijkse afwegingsresultaat. Het maximum van het afwegingsresultaat is 100.

Het totale afwegingsresultaat is voor de helft bepaald door het onderdeel van de calculus E x V en voor de andere helft door Q. De schalen zijn dusdanig bepaald dat voor een evenwichtige verdeling over de schalen wordt gezorgd bij het invullen van de calculus. In de tabel hieronder zijn de schalen van het afwegingsresultaat weergegeven.

Afwegingsresultaat 'A'		
Score ondergrens	Score bovengrens	Kleur
0	10	Geel
11	20	Oranje
21	30	Rood
31	100	Zwart

Figuur 7: Toelichting afwegingsresultaat

E staat voor het potentiële benadelingsbedrag. E heeft een vijfpuntsschaal voor het potentiële benadelingsbedrag per jaar.

Puntentelling 'E' - het potentiële benadelingsbedrag			
Nr.	Schaal ondergrens	Schaal bovengrens	Aantal punten
1	EUR 0	EUR 1m	1
2	EUR 1m	EUR 5m	2
3	EUR 5m	EUR 10m	3
4	EUR 10m	EUR 25m	4
5	EUR 25m	en hoger	5

Figuur 8: Toelichting potentieel benadelingsbedrag

# 6. Afwegingskader (vervolg)

Om het potentiële benadelingsbedrag te bepalen zijn schattingen nodig, zoals omtrent de populatie waarop het risico betrekking heeft (het totaal aantal personen of het percentage van de totale populatie waarvoor het risico relevant is), de verwachte gemiddelde hoogte van de WW-uitkering en de verwachte gemiddelde duur van de WW-uitkering.

V staat voor de intensiteit verkeerde wetstoepassing. V heeft eveneens een vijfpuntsschaal.

Puntentelling 'V' - intensiteit verkeerde wetstoepassing		
Nr.	Toelichting	Aantal punten
1	Buitenwettelijk begunstigend	2
2	Oneigenlijk gebruik	4
3	Administratieve onvolkomenheden	6
4	(Opzettelijk) verwijtbaar niet voldoen door de burger	8
5	Georganiseerd (opzettelijk) verwijtbaar niet voldoen door samenspel van burgers en/of partijen	10

Figuur 9: Toelichting intensiteit verkeerde wetstoepassing

De intensiteit verkeerde wetstoepassing in de calculus sluit aan bij de typering van de netto risico's. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

Q is een factor bepaald in samenspel tussen politiek en uitvoering. SZW en UWV hebben middels invulling van de Q de mogelijkheid om samen de resultante van  $E \times V$  te evalueren en het geïdentificeerde netto risico, indien noodzakelijk geacht, meer gewicht toe te kennen. Dit kan bijvoorbeeld zijn bepaald op basis van erkende maatschappelijke relevantie of politieke belangstelling.

De Q kent twee mogelijkheden: geen prioritering of wel prioritering. Indien ervoor is gekozen om een prioritering toe te kennen, betekent dit dat het resultaat  $E \times V$  wordt vermenigvuldigd met twee. Daarnaast betekent dit dat het risico, ongeacht het afwegingsresultaat A, prioriteit krijgt.

'Q' - factor toekenning additioneel gewicht			
Nr.	Toelichting	Aantal punten	Aantal keer toe te wijzen
1	Geen aanpassing benodigd	1,00	-
2	(Hoge) additionele prioritering	2,00	10

Figuur 10: Toelichting toekenning additioneel gewicht

De mogelijkheid van het toekennen van de Q bestaat voor maximaal tien netto risico's, zodat een heldere prioritering aangebracht kan worden in de netto risico's. Op deze wijze ontstaat een gewogen en gedragen prioritering van de risico's op fraude.

## 6.4 Apparaatsdruk

De uitvoering van het primaire proces vergt een bepaalde mate van druk op het bestaande uitvoeringsapparaat. Naast het primaire proces is binnen het uitvoeringsapparaat een bepaalde mate van ruimte beschikbaar voor het doorvoeren van procesverbeteringen en/of het acteren op incidenten. Elke inspanning naast het lopende proces zorgt voor aanvullende apparaatsdruk die door de organisatie moet worden opgevangen, al dan niet met de inzet van extra mensen en middelen. Het is derhalve van belang om de overwegingen rondom deze apparaatsdruk vast te leggen, waarbij een heldere prioritering van de risico's over meerdere jaren heen inzichtelijk wordt gemaakt ten behoeve van transparante besluitvorming. Niet alle gewenste aanpassingen/incidentopvolging kunnen redelijkheidshalve tegelijkertijd worden uitgevoerd. Hierin zijn keuzes noodzakelijk. Apparaatsdruk bestaat hoofdzakelijk uit menskracht en middelen van UWV die het kost om een netto risico (additioneel) te mitigeren.

Voor apparaatsdruk bestaan er drie categorieën, namelijk: laag, midden of hoog. Laag betreft hierin een relatief kleine inspanning van de uitvoeringsorganisatie, bijvoorbeeld in het geval van netto risico 29 zou dit een systematische check tussen een op te stellen bronbestand en de actuele



## 6. Afwegingskader (vervolg)

WW-populatie zijn voorafgaand aan de uitbetaling van de maandelijkse WW-uitkering.

Midden betreft een gemiddelde inspanning voor de uitvoeringsorganisatie, bijvoorbeeld in het geval van netto risico 20 zou dit een steekproefsgewijze aanvraag van additionele onderliggende bescheiden betreffen.

Hoog betreft een relatief grote inspanning van de uitvoeringsorganisatie waarbij mogelijk nieuwe systemen en/of processen dienen te worden ingericht ofwel er sprake is van intensieve, langdurige onderzoeken in verband met bewijslast. Een voorbeeld van een dergelijk netto risico betreft risico 18. Deze overwegingen behoeven in samenspraak met de netto risicoanalyse op periodieke basis te worden gewogen.

### 6.5 Verankering risicoanalyse

Bij het invullen van het afwegingskader door een nader te bepalen gremium van SZW en UWV is het relevant om de overwegingen achter de factoren in de calculus inzichtelijk te maken. Dit betekent dat de aannames die voor de bepaling van het potentiële benadelingsbedrag, de keuze voor de intensiteit verkeerde wetstoepassing en de overwegingen voor het bepalen of sprake is van een noodzaak om additioneel gewicht toe te kennen aan een specifiek netto risico opgenomen worden bij het afwegingsresultaat.

Door het gebruik van het afwegingskader in de komende jaren zal dit verder worden versterkt, onder meer vanuit de kennis die is opgedaan uit onder andere eerder uitgevoerde herijking van het afwegingskader, individueel onderzoek en themaonderzoeken.

Het lerend vermogen ten aanzien van de risico's in de WW kan, in samenspraak tussen UWV en SZW, op navolgende wijze meer zichtbaar worden gemaakt:

- een structurele inrichting van de risicoanalyse, inclusief de afwegingen waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt;

- een jaarlijkse (her)evaluatie en weging van de eerder geïdentificeerde risico's; en
- de identificatie van nieuw opgekomen risico's op basis van wetswijzigingen en maatschappelijke veranderingen.

### 6.6 Vertaling naar andere wetgeving

Het model dat wordt gevormd door de risicoanalyse en het afwegingskader is op dusdanige wijze ontwikkeld dat het goed toepasbaar is voor andere wetgeving die door UWV wordt uitgevoerd, zoals de ZW en de WIA. Een suggestie is om het model eerst te exporteren naar de TW, ZW, WIA, IOW en Wajong.

De X-as, de voorwaarden uit de wet, zal hierin per wet aanpassing behoeven naar de relevante voorwaarden uit desbetreffende wet. De Y-as, de overtreding van de voorwaarden, kan uniform voor de verschillende wetten worden gebruikt.

# 6. Afwegingskader (vervolg)

## 6.7 Resumé

Handhaving van UWV maakt reeds gebruik van een kader om afwegingen te maken om specifieke risico's op fraude al dan niet op te pakken. Deze methodiek is als input gebruikt voor het opstellen van de calculus verkeerde wetstoepassing. De calculus verkeerde wetstoepassing is ontwikkeld om goed aan te sluiten bij de context en realiteit van UWV. De calculus bestaat uit de formule afwegingsresultaat  $A = \text{potentieel benadelingsbedrag } E \times \text{intensiteit verkeerde wetstoepassing } V$  (x eventueel additioneel gewicht  $Q$ ).

Nadat het afwegingsresultaat is berekend, is het van belang om de overwegingen rondom apparaatsdruk inzichtelijk te maken. Apparaatsdruk bestaat uit menskracht en middelen van UWV die het kost om een netto risico (additioneel) te beheersen.

Het lerend vermogen ten aanzien van de risico's in de WW kan, in samenspraak tussen UWV en SZW, op navolgende wijze meer zichtbaar worden gemaakt:

- een structurele inrichting van de risicoanalyse, inclusief de afwegingen waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt;
- een jaarlijkse (her)evaluatie en weging van de eerder geïdentificeerde risico's; en
- de identificatie van nieuw opgekomen risico's op basis van wetswijzigingen en maatschappelijke veranderingen.

Het model dat gevormd wordt door de risicoanalyse en het afwegingskader is op dusdanige wijze ontwikkeld dat het goed toepasbaar is voor andere wetgeving, zoals de ZW en de WIA.





# Bijlagen



## Contacten

**Caroline Molenaar**

*Partner, KPMG Forensic*

Tel: +31 70 338 2138

Mob: +31 64 675 3051

Molenaar.Caroline@kpmg.nl

**Katja den Bieman**

*Manager, KPMG Forensic*

Tel: +31 20 656 2455

Mob: +31 61 930 2022

DenBieman.Katja@kpmg.nl





**KPMG on social media**



**KPMG app**

© 2019 KPMG Advisory N.V., ingeschreven bij het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, is lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG. International Cooperative ('KPMG International'), een Zwitserse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken van KPMG International.