



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres 2511 WB Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie

Postbus 90801
2509 LV Den Haag

BABD
ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
Den Haag
2511 WB Den Haag
www.abdtopconsult.nl

Bijlage(n)
2

Datum 14 november 2019

Betreft Aanbieding resultaten onderzoek misbruikrisico's in de WW

Geachte heer Herstel,

Inleiding

Door middel van deze brief met bijlagen bied ik u de resultaten aan van het onderzoek naar misbruikrisico's in de WW en de ontwikkeling van een integraal afwegingskader. In deze brief beschrijf ik naast de aanleiding en de opdrachtbeschrijving, de resultaten die tot nu toe zijn bereikt en welk vervolg eraan gegeven wordt.

Aanleiding en opdracht

Tijdens het debat op 11 oktober 2018 over fraude door arbeidsmigranten heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangegeven een breed extern onderzoek te laten verrichten naar de misbruikrisico's in de uitvoeringsprocessen bij UWV. In de brief aan de Tweede kamer van 1 februari 2019¹ wordt hier nader op ingegaan. Om te bepalen welke risico's het eerste moeten worden aangepakt, is het tevens nodig om een afwegingskader te ontwikkelen. Door inzicht te verkrijgen in de geschatte omvang en aard van de fraude, en de mensen en middelen die het kost om deze aan te pakken, is het mogelijk te prioriteren in de aanpak. Ook dient het onderzoek handvatten aan te reiken voor de implementatie van het afwegingskader binnen de structuur en werkwijzen van het UWV. ABDTOPConsult is gevraagd de leiding te nemen voor dit onderzoek, inclusief het aansturen van externe ondersteuning.

¹ Kamerstukken II 2018-2019, 17050 nr. 569

Voor het uitvoeren van het onderzoek, waarbij begonnen is met een onderzoek naar de misbruikrisico's in de WW, is een begeleidingsgroep ingesteld met leidinggevend en medewerkers van UWV en SZW. Het feitelijke onderzoek werd uitgevoerd door KPMG.

Aanpak en resultaten van het onderzoek

De huidige werkwijze van UWV laat zich als volgt omschrijven. De meeste risico's zijn onderkend en worden gemitigeerd in het primaire proces. Resterende risico's worden veelal thematisch opgepakt naar aanleiding van signalen. De systematische identificatie van risico's over de loop der jaren, het delen van deze informatie tussen UWV en SZW, en het vervolgens afwegen wat de consequenties zijn voor de inzet van mensen en middelen, zijn niet op periodieke basis geborgd. KPMG heeft in het onderzoek minutieus alle artikelen van de Werkloosheidswet onder de loep genomen, waarbij de volgende werkwijze is gehanteerd. Eerst zijn op basis van de wet de zogenaamde brutorisico's in het WW-proces geïdentificeerd.² Deze brutorisico's zijn besproken met deskundigen van UWV en SZW waarbij de interne beheersing op deze risico's in kaart werd gebracht. Brutorisico's die niet of onvoldoende beheerst worden, worden nettorisico's genoemd. Volgens KPMG is een deel van deze nettorisico's reeds door UWV gedocumenteerd en (deels) beheerst. Dit zijn de risico's waarvan UWV de inschatting heeft dat ze het hoogste benadelingsbedrag omvatten. Ongeveer de helft van de risico's is volgens KPMG al dan niet op basis van bewuste keuzes onvoldoende geborgd in de huidige interne beheersing. Het beeld van KPMG is dat dit de risico's zijn met een lager potentieel benadelingsbedrag. De resultaten lieten zien, dat de risico-inventarisatie voor het UWV geen verrassingen opleverde, maar gaf ook te zien, dat een structurele afweging van de risico's en het delen van deze informatie tussen UWV en SZW ontbreekt. Parallel aan het in kaart brengen van de bruto- en nettorisico's heeft KPMG een model ontwikkeld dat het mogelijk maakt waarden toe te kennen aan de verschillende risico's.

² Voorbeeld: verwijtbare werkloosheid verhullen (art. 24 WW)

Daarbij wordt gebruik gemaakt van een risicomatrix, waarbij zowel de intensiteit van de verkeerde wetstoepassing wordt afgezet tegen de voorwaarden uit de wet. Het type overtreding kan zeer verschillend zijn, variërend van een administratieve onvolkomenheid, tot een bewust frauderen met behulp van een tussenpersoon. Door een waarde toe te kennen aan de aard van de overtreding, vermenigvuldigd met de geschatte omvang van de fraude, in combinatie met het toekennen van een weging voor het politieke risico, kan aan elk risico een waarde worden toegekend. De resultaten van het invullen van het afwegingskader kunnen gebruikt worden in de afweging voor de inzet van eventueel extra mensen en middelen en de eventuele herprioritering. Op 30 september jongstleden heeft KPMG deze resultaten opgeleverd. Zie bijlage 1.

Nadere invulling

Vervolgens zijn SZW en UWV gezamenlijk aan de slag gegaan met de lijst van nettorisico's. Het doorlopen van de nettorisico's heeft op een aantal punten geleid tot kleine aanpassingen. De aangepaste lijst is toegevoegd als bijlage 2. Zoals hierboven is aangegeven ontstaat, door voor ieder risico de calculus in te vullen, een rangorde. Bij het toepassen bleek dat sommige risico's op basis van de calculusmethode redelijk goed te kwantificeren zijn, sommige beter gekwantificeerd kunnen worden na nader onderzoek en dat sommige erg lastig in te schatten zijn. Als extra waarborg zijn de risico's nog een keer gerangschikt op basis van uitvoeringsexpertise en op basis van de omvang van het aantal interne en externe meldingen. De verschillende methoden lieten in grote lijnen hetzelfde zien. Hierdoor ontstaat een redelijk onderbouwde rangschikking van de belangrijke en de minder belangrijke risico's. Door SZW en UWV gezamenlijk zal worden besproken welke risico's extra prioriteit moeten krijgen. De te maken keuzes voor de risico's die nog niet goed geborgd zijn in de interne beheersing zijn dan als volgt:

- Extra inzet preventieve middelen/primaire proces aanpassen
- Intensiveren handhavingsonderzoek
- Gezamenlijk besluiten op welke gebieden niets te doen en het risico accepteren als restrisico.
- Regelgeving aanpassen.

Dit hoeft overigens niet automatisch te leiden tot extra capaciteit voor het geheel, omdat voor sommige risico's mogelijk minder inzet kan volstaan. Dan volstaat herprioritering.

Conclusies

De conclusie van de begeleidingscommissie is dat het model zoals ontwikkeld is door KPMG een goede basis biedt voor het gesprek tussen UWV en SZW. De gestructureerde methodiek biedt een handvat voor een gezamenlijk beeld van de risico's. De belangrijkste risico's worden grotendeels al gemitigeerd of worden naar aanleiding van de fraude met arbeidsmigranten intensief onder handen genomen. Kleinere risico's worden meestal niet gemitigeerd omdat ze niet of nauwelijks voorkomen en tot geringe financiële benadeling leiden. Door de waardering van de risico's gezamenlijk op te stellen, ontstaat bij SZW en UWV een gedeeld beeld, dat de basis is voor het gesprek over de inzet van de benodigde middelen om de risico's aan te pakken. Bij het huidige model is sterk uitgegaan van de manier waarop de wet is opgebouwd en wordt toegepast in de huidige situatie. Niet uit te sluiten is, dat er in de nabije toekomst nieuwe risico's van misbruik of zwaktes in de uitvoering worden geïdentificeerd. Ook kunnen bekende risico's in aard en omvang wijzigen of door nieuwe maatregelen worden verkleind. Dit maakt het stelselmatig identificeren en waarderen van de risico's in een gezamenlijk proces van UWV en SZW noodzakelijk.

Vervolg

De lijst met risico's, inclusief de ranking en de mogelijke maatregelen die er zijn om de risico's aan te pakken, vergt verdere uitwerking en continue onderhoud. In de komende periode zal het gesprek tussen UWV en SZW plaatsvinden over op welke risico's (extra) beheersmaatregelen worden gewenst onder welke condities en met welke prioriteiten. Uiteraard vindt deze afweging plaats in het geheel van de activiteiten van de directie Handhaving, waarbij een mix van preventieve en repressieve handhavingsactiviteiten wordt ingezet bij de handhaving van de verschillende wetten die door het UWV worden uitgevoerd. Ook zal worden gezien hoe de ontwikkelde methode, waaronder het beheer van de lijst van nettorisico's, wordt geïmplementeerd binnen het UWV en een plaats krijgt in de jaarplancyclus en het gesprek tussen SZW en UWV.

Hoewel toepassing van de ontwikkelde methode in de werkwijzen van SZW en UWV de nodige tijd zal kosten, is het wel van belang hier al wel mee te beginnen en de toepassing ervan gaandeweg te verfijnen.

Van belang is nog om op te merken, dat de toepassing van deze methodiek weliswaar capaciteit aan de voorkant van het jaarplanproces vraagt, maar ook de effectiviteit en de efficiëntie van de inzet van de genomen maatregelen vergroot. Mijn constatering is, dat niet alleen de handhavingscapaciteit bij UWV een issue kan zijn, maar ook dat de capaciteit aan de kant van het departement te beperkt is om deze exercitie op regelmatige basis te doen. Uitbreiding van de beleids capaciteit voor deze taak is noodzakelijk.

De ontwikkelde systematiek is ook toepasbaar voor andere wetten, zoals de Ziektewet en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

Tot slot

Met de oplevering van deze rapportage, tezamen met het KPMG-rapport en een eerste overzicht van de nettorisico's, wordt dit onderzoek afgerond. Toepassing ervan leidt tot een gedeeld beeld van de aanwezige risico's en de maatregelen die nodig zijn om de risico's aan te pakken. Dit vereist de nodige samenwerking en openheid tussen SZW en UWV. De afgelopen maanden hebben aangetoond dat die aanwezig zijn. Delen van de informatie met de bewindspersonen is een noodzakelijke stap om de uiteindelijke aanpak van de risico's inclusief de bijbehorende maatregelen te bekrachtigen. Dit geldt ook voor het informeren van de Tweede Kamer. Openheid naar buiten toe kent hierbij grenzen, om geen modus operandi te verschaffen voor wetsovertreding. Het is aan het ministerie van SZW om daar invulling aan te geven en besluiten over te nemen.

Hoogachtend,

Harry Paul