



# Rapport

## Onderzoek misbruikrisico's ZW en WIA

### Onderdeel ZW

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

VERTROUWELIJK

—  
29 juli 2020



KPMG Advisory N.V.

KPMG Forensic  
Postbus 74500  
1070 DB Amsterdam

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

Vertrouwelijk

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen  
La Guardiaweg 94-114  
1043 DL AMSTERDAM

Ref. HHvP/JP/ww/1864549

Amstelveen, 29 juli 2020

Geachte opdrachtgever,

In overeenstemming met uw opdrachtformulering 'Opdrachtbeschrijving onderzoek misbruikrisico's en afwegingskader' d.d. 29 januari 2020, ons hierop volgende voorstel van 19 februari 2020 en de daarbij behorende inkooporder 6060115990 d.d. 11 maart 2020, doen wij u hierbij ons rapport inzake het onderdeel ZW toekomen naar aanleiding van onze werkzaamheden.

Het doel van de opdracht zoals aan ons verstrekt was om u inzicht te verschaffen in de misbruikrisico's in de ZW en WIA en de Europese coördinatieverordening 883/2004, alsmede voor de WIA drie bilaterale verdragen, alsmede het toepassen van het ontwikkelde afwegingskader.

Ons advies in dit rapport is uitsluitend gebaseerd op de uitkomsten van de overeengekomen werkzaamheden. 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.

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>	<b>3. Vertaling bruto risico's naar netto risico's</b>	<b>19</b>
<b>1. Introductie</b>	<b>9</b>	3.1 Inleiding	
1.1 Inleiding		3.2 Toelichting op ZW-proces	
1.2 Aanleiding		3.3 Beheersingsmaatregelen	
1.3 Doel en scope van de werkzaamheden		3.4 Resulterende nettorisico's	
1.4 Aard en beperkingen		<b>4. Typering netto risico's</b>	<b>27</b>
1.5 Aanpak en werkzaamheden		4.1 Inleiding	
1.6 ZW op hoofdlijnen		4.2 Typering risico's door UWV	
1.7 ZW in cijfers		4.3 Aanvullende typering risico's	
1.8 Leeswijzer		 <b>Bijlagen</b>	<b>32</b>
<b>2. Brutorisicoanalyse</b>	<b>16</b>	Bijlage A: Overzicht bruto risico's	
2.1 Inleiding		Bijlage B: Overzicht bruto risico's incl. interne beheersing	
2.2 Risicoanalyses UWV		Bijlage C: Overzicht netto risico's	
2.3 Aanvullende risicoanalyse		Bijlage D: Overzicht netto risico's incl. typering	
		Bijlage E: Visualisatie netto risico's in risicomatrix	



# Management- samenvatting

# Managementsamenvatting

## Achtergrond

In opdracht van Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) heeft KPMG een onderzoek naar de frauderisico's in de uitvoering van de WW uitgevoerd en een afwegingskader ontwikkeld. Dit onderzoek is afgerond op 30 september 2019.

Door SZW en UWV is besloten een soortgelijk onderzoek uit te laten voeren voor de Ziektewet (hierna: ZW) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA).

Dit onderzoek bestaat uit twee onderdelen. Het eerste deel van het onderzoek is gericht op het inzichtelijk maken van misbruikrisico's in de ZW en de WIA en de relevante onderdelen van de Europese coördinatieverordening 883/2004 die betrekking hebben op deze wetten alsmede drie bilaterale verdragen van verschillende categorieën waarnaar per categorie de meeste export naartoe gaat<sup>1</sup>.

Het tweede deel van het onderzoek heeft betrekking op het toepassen van het voor de WW ontwikkelde afwegingskader. Dit betekent dat de geformuleerde netto risico's worden afgewogen op voorwaarden en overtreding van die voorwaarden met behulp van de ontwikkelde risicomatrix.

In dit rapport zijn de bevindingen van het misbruikonderzoek inzake de ZW opgenomen.

In de publieke discussie is verschillende terminologie, zoals 'oneigenlijk gebruik' en 'fraude', met elkaar vermengd geraakt. Om een zuivere discussie te voeren dienen deze definities ons inziens eenduidig te zijn en dient inzichtelijk te zijn op welk niveau de interventiemogelijkheden liggen en wie de verantwoordelijkheid heeft in het geval dat een overtreding van voorwaarden uit de wet is geconstateerd. In onderhavig onderzoek hebben we getracht hier inzicht in te brengen.

Het is van belang om de discussie rondom uitkeringsfraude ook vanuit proportionaliteit te bezien. De totale omvang van de 1,2 miljoen uitkeringen

die UWV in 2019 verstrekke, bedraagt bijna EUR 20 miljard<sup>2</sup>. Hiervan heeft ongeveer EUR 1,7 miljard (gemiddeld ongeveer 100.000 uitkeringen per dag) betrekking op de ZW. Uit de cijfers uit 2018 die bekend zijn omtrent de export van ZW-uitkeringen blijkt dat 1,2% van het totaal aantal ZW-uitkeringen wordt geëxporteerd<sup>3</sup>. Betreffende context is essentieel voor het in perspectief plaatsen en prioriteren van risico's volgend uit de verschillende wetten en interne en externe signalen. Dit zonder afbreuk te doen aan het uitgangspunt om overtreding van voorwaarden uit de wet zo veel mogelijk te minimaliseren.

## ZW

Werknemers die wegens ziekte ongeschikt zijn tot werken (hierna: arbeidsongeschiktheid), kunnen mogelijk een beroep doen op een ZW-uitkering als zij geen werkgever hebben met een loondoorbetalingsverplichting. Zie pagina 28 voor een nadere toelichting op het arbeidsongeschiktheidsbegrip. Aanvragers van een ZW-uitkering zijn onder te verdelen in twee categorieën: aanvragers met een werkgever (ter compensatie van de doorbetalingsverplichting) en aanvragers zonder een werkgever. De ZW wordt ook wel een vangnet genoemd en kent verschillende vangnetcategorieën van arbeidsongeschikte werknemers, zoals ziekte als gevolg van zwangerschap of bevalling, of een werknemer die ziek uit dienst is gegaan.

## ZW-proces

Bij het primaire ZW-proces zijn hoofdzakelijk de divisies Uitkeren en Sociaal Medische Zaken (hierna: SMZ) van UWV betrokken. De divisies richten zich hierbij op het bepalen van het recht, de hoogte en de duur van de uitkering, het beoordelen van de plausibiliteit van de ziekmelding en de overige onderdelen van de eerstelijnsdienstverlening (het activeren en monitoren van de verzekerde). De divisie SMZ daarnaast is verantwoordelijk voor de tweedelijnsdienstverlening (de re-integratiebegeleiding van de verzekerde).

<sup>1</sup> Voor de ZW zijn de bilaterale verdragen buiten beschouwing gelaten gelet op het geringe aantal geëxporteerde ZW-uitkeringen

<sup>2</sup> UWV Jaarverslag 2019

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 17050, 592, p. 2

# Managementsamenvatting (vervolg)

De verschillende taken en verantwoordelijkheden zijn op hoofdlijnen schematisch weergegeven in figuur 1 hieronder.

UWV maakt onderscheid in zijn processen indien de aanvraag internationale elementen bevat. Indien een aanvraag internationale aspecten heeft, zoals een aanvrager die in het buitenland woont, vindt afhandeling op een aantal aspecten plaats bij de afdeling Bijzondere Zaken (hierna: BZ) binnen de divisie SMZ. Dit betreft de bepaling van plausibiliteit van de arbeidsongeschiktheid en de re-integratiebegeleiding in de eerste- en tweedelijnsdienstverlening. Op hoofdlijnen hanteert BZ dezelfde werkwijze als de divisies Uitkeren en SMZ binnen het nationale proces. Ten aanzien van loon, inkomsten en medische aspecten is de informatievoorziening anders in het internationale proces.

Het ZW-proces kan worden onderverdeeld in het proces bij aanvraag en het proces bij continuering van de uitkering nadat deze is toegekend.

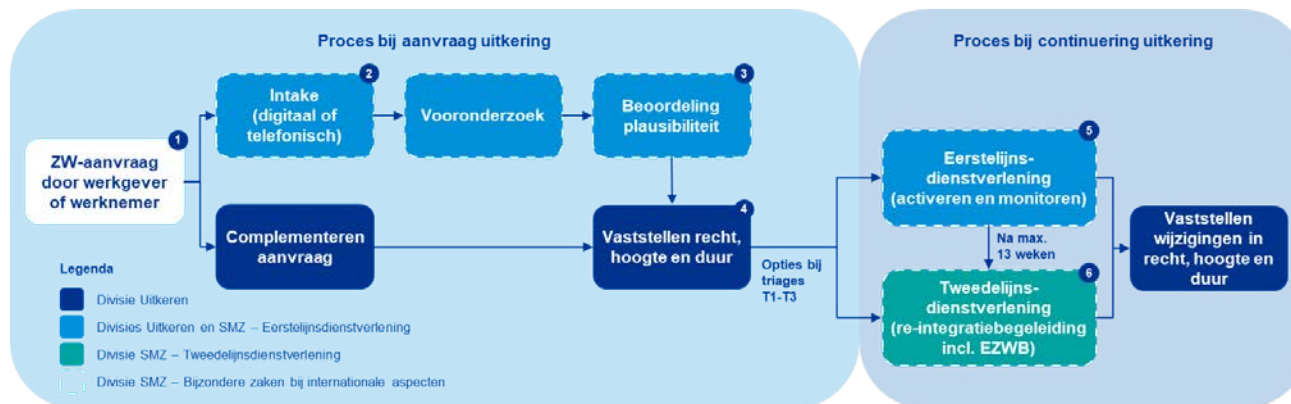
Na de aanvraag van een uitkering voert UWV een intake uit. Hierna start UWV een vooronderzoek en bepaalt vervolgens de triage van de arbeidsongeschiktheid. Op basis van de triage beoordeelt UWV de plausibiliteit van de ziekmelding, dit wordt gedaan onder supervisie van een verzekeringsarts.

Nadat de plausibiliteit is beoordeeld, bepaalt UWV het recht, de hoogte en de duur van de uitkering. Indien een uitkering is toegewezen, start het activeren en monitoren van de eerstelijnsdienstverlening. Na maximaal dertien weken start het re-integratieproces in de tweedelijnsdienstverlening (inclusief de eerstejaarsziektewetbeoordeling, bij overgang naar het tweede jaar van de ZW-uitkering). De dienstverlening en de intensiviteit hiervan is afhankelijk van de vangnetcategorie, de triage en de verwachte verzuimduur. UWV kijkt hierbij tevens naar de mogelijkheden van de verzekerde.

Indien de verzekerde bij of na de eerstejaars Ziektewet beoordeling meer dan 65% van het 'maatmaninkomen' kan verdienen, verzekerde is hersteld omdat hij zijn eigen werk weer kan verrichten, of indien de maximale duur van de uitkering is bereikt, bestaat geen recht meer op de ZW-uitkering.

Naast eerder genoemde divisies in het primaire proces hebben in de tweede lijn de organisatieonderdelen Business Control & Kwaliteit en Handhaving en in de derde lijn de Interne Accountantsdienst een rol.

UWV maakt in zijn uitvoering gebruik van diverse bronnen, waaronder het BRP en de Polisadministratie. De kwaliteit van de bronbestanden kan van invloed zijn op de risicoanalyse.



Figuur 1: Primair ZW-proces op hoofdlijnen

# Managementsamenvatting (vervolg)

## Bevindingen risicoanalyse

De systematische identificatie van risico's en de afwegingen die hieromtrent zijn gemaakt in de loop der jaren, zijn momenteel 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 ZW. Verantwoording door UWV en SZW over verschillende acties en maatregelen inzake onder andere ZW-fraude vindt plaats op een geaggregeerd niveau.

In dit onderzoek is bij het identificeren van de bruto risico's nog geen rekening gehouden met de processen en interne beheersing van UWV die deze risico's al dan niet kunnen mitigeren. Per bruto risico zal moeten worden gezien of dit zich manifesteert in een netto risico, afhankelijk van de gevoerde processen en interne beheersing. Deze risicogedreven aanpak is hieronder in figuur 2 gevisualiseerd.



Figuur 2: Illustratie vertaling bruto risico's naar netto risico's

Op basis van de ontvangen documentatie en de gehouden interviews blijkt dat UWV zijn risicoanalyse hoofdzakelijk benadert met een signaalgedreven aanpak, op basis van interne en externe meldingen van vermoedens van regelovertreding. UWV geeft hierdoor momenteel met name aandacht aan de netto risico's, zoals zichtbaar in figuur 2 hierboven, in het ZW-proces.

In dit onderzoek is een risicogedreven aanpak gehanteerd om een totaaloverzicht van de bestaande risico's te creëren. Hier ligt de focus in eerste instantie op bruto risico's volgend op de vereisten vanuit de ZW, waarbij inzichtelijk is gemaakt of deze risico's betrekking hebben op recht, hoogte en/of duur.

In totaal zijn in dit onderzoek 55 bruto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG.

UWV heeft in het ZW-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, overkoepelende kwaliteitsborging en themaonderzoeken.

In totaal zijn in dit onderzoek in relatie tot de huidige wet- en regelgeving ZW in combinatie met de huidige interne beheersing, 47 actuele netto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG. Van deze 47 netto risico's zijn achttien netto risico's reeds schriftelijk door UWV gedocumenteerd.

Uit de nadere typering van de 47 netto risico's komt naar voren dat achttien netto risico's (waarvan vijf reeds schriftelijk gedocumenteerd door UWV) al dan niet op basis van bewuste keuzes niet volledig zijn afgedekt in de huidige interne beheersing. Deze netto risico's zijn daarom (mede) bij de categorie 'administratieve onvolkomenheden' opgenomen.

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 hoofd risico, de voorwaarden uit de wet en de overtreding van de voorwaarden uit de wet zijn hierbij de belangrijkste handvatten voor de nadere discussie tussen SZW en UWV.

Daarnaast is in het onderzoek inzichtelijk gemaakt waar de netto risico's zich in het ZW-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 kan worden belegd.

# Managementsamenvatting (vervolg)

Een netto risico resteert indien een risico zich in de praktijk kan etaleren, ondanks de ingerichte interne beheersing en de mate daarvan. Middels de typering, zoals beschreven in hoofdstuk 4, is inzichtelijk gemaakt of het risico door middel van aanvullende beheersingsmaatregelen binnen het proces verder kan worden gemitigeerd. Diverse netto risico's, bijvoorbeeld de zestien netto risico's aangaande arbeidsongeschiktheid, kennen een beoordelingsaspect dat een bepaalde mate van subjectiviteit van met name de verzekeringsarts met zich meebrengt. Dit zorgt ervoor dat het niet altijd mogelijk is om dit soort netto risico's geheel in de administratieve organisatie af te dekken. Ook voor andere netto risico's kan gelden dat het niet mogelijk is om deze verder af te dekken in de administratieve organisatie van UWV.

In dit onderzoek naar misbruikrisico's is op de beschreven wijze in kaart gebracht welke netto risico's aanwezig zijn. Het in kaart brengen of het bepalen van de omvang van de netto risico's is geen onderdeel van dit onderzoek. Het overzicht van netto risico's bevat derhalve geen waardeoordeel over de importantie van deze risico's. Dit betekent dat het overzicht netto risico's bevat die bijvoorbeeld als 'groot' of 'zeer klein' kunnen worden ingeschat.

## *Verdere afweging netto risico's*

De volgende stap voor UWV en SZW is om de geïdentificeerde netto risico's samen verder af te wegen om te komen tot een gedragen waardering en prioritering van de risico's op overtreding van de wet, middels het eerder voor de WW ontwikkelde afwegingskader. Deze gezamenlijke afstemming kan ertoe leiden dat additionele aandacht aan een netto risico wordt gegeven maar bijvoorbeeld ook dat een netto risico's is geaccepteerd. Een netto risico's kan bijvoorbeeld zijn geaccepteerd omdat is bepaald dat de omvang van het netto risico dermate beperkt is dat het geen additionele aandacht behoeft.

In de opvolging van deze afweging dient aandacht te worden gegeven aan de verschillen tussen het nationale en internationale proces. Wij merken op

dat het wenselijk is opvolging van de gehele risicoanalyse te bezien met redelijkheid en billijkheid. In een aantal gevallen is aanpassing van het ZW-proces, door bijvoorbeeld additionele interne beheersingsmaatregelen te nemen, 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.

Door bovenstaande 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.





# 1. Introductie

# 1. Introductie

## 1.1 Inleiding

In opdracht van Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) heeft KPMG een onderzoek naar de frauderisico's in de uitvoering van de WW uitgevoerd en een afwegingskader ontwikkeld. Dit onderzoek is afgerond op 30 september 2019.

Door SZW en UWV is besloten een soortgelijk onderzoek uit te laten voeren voor de Ziektewet (hierna: ZW) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA).

## 1.2 Aanleiding

Voor deze (vervolg)opdracht is door SZW en UWV besloten een soortgelijk onderzoek uit te laten voeren voor de Ziektewet (hierna: ZW) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA).

Het gevraagde onderzoek in de concept-opdrachtformulering 'Opdracht-beschrijving onderzoek misbruikrisico's en afwegingskader' d.d. 29 januari 2020 betreft een gezamenlijke opdracht van SZW en UWV waarbij UWV de formele opdrachtgever is.

Het onderzoek wordt begeleid door de Begeleidingsgroep, waarvan ABDTOPConsult het voorzitterschap heeft.

## 1.3 Doel en scope van de werkzaamheden

Het eerste doel van het onderzoek is het inzichtelijk maken van misbruikrisico's in de ZW en de WIA en de relevante onderdelen van de Europese coördinatieverordening 883/2004 (hierna: de Verordening) die betrekking hebben op deze wetten alsmede drie bilaterale verdragen van verschillende categorieën waarnaar per categorie de meeste export naartoe gaat.

De scope van het onderzoek is gericht op de huidige misbruikrisico's ten aanzien van de ZW- en WIA-uitkering. De scope is niet gericht op de beoordeling van rechtmatigheid van uitkeringen, de werking van de loonaangifteketen en de werking van de Polisadministratie.

In het tweede deel van het onderzoek is het in het vorige onderzoek ontwikkelde afwegingskader toegepast. Dit betekent dat de geformuleerde netto risico's zijn afgewogen op voorwaarden en overtreding van die voorwaarden met behulp van de ontwikkelde risicomatrix. Met dit afwegingskader kan naar de toekomst toe inzicht worden gegeven in de prioritering van de risico's inzake een verkeerde wetstoepassing en de gezamenlijke prioritering van deze risico's door SZW en UWV.

In de rapportage van het onderzoek inzake de ZW is uitgegaan van de wettekst van de ZW en de Verordening zoals die geldt per 1 april 2020.

# 1. Introductie (vervolg)

## 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 geen beslissingen nemen of participeren in enig besluitvormingsproces namens onze opdrachtgever.

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 voorwaarden gehanteerd zoals vastgelegd in de overeenkomst Strategische Adviesdiensten door KPMG Advisory N.V. en UWV d.d. 26 november 2018.

### 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

In deze paragraaf zijn de werkzaamheden op hoofdlijnen beschreven die in het kader van dit onderzoek voor de ZW zijn verricht, onderverdeeld naar de onderdelen van het onderzoek. Deze werkzaamheden zijn uitgevoerd in een team bestaande uit experts op het gebied van forensische accountancy, risicomangement en socialezekerheidsrecht.

### Brutorisicoanalyse

Voor de uitvoering van de brutorisicoanalyse inzake de ZW hebben wij de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- kennisgenomen van de ZW en de Verordening en de context van deze wetten 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;
- twee processessies gehouden voor nationaal en internationaal met een afvaardiging van UWV en SZW voor toelichting op het ZW-proces, op respectievelijk 26 maart 2020 en 6 april 2020;
- brutorisicoanalyse uitgevoerd op de ZW en de Verordening, waarbij bruto risico's per wetsartikel zijn geïdentificeerd inclusief het gevolg van de actie, waar van toepassing;
- twee evaluatiesessies gehouden voor nationaal en internationaal met een afvaardiging van SZW en UWV voor het evalueren en doornemen van de geïdentificeerde bruto risico's, beide op 22 april 2020;
- in twee opvolgende processtappen nadere afstemming met SZW en UWV gehad om tot een definitieve lijst van bruto risico's te komen;
- door UWV reeds geïdentificeerde thema's in bovenstaande evaluatiesessie op 22 april 2020 doorgenomen met een afvaardiging van UWV en SZW om te komen tot relevante thema's voor de ZW;
- nadere afstemming met UWV gehad op 24 april 2020 en 28 april 2020 om tot een definitieve lijst relevante thema's te komen;
- de lijst met relevante thema's vertaald naar (netto)risico's.

# 1. Introductie (vervolg)

## Interne beheersing

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

- analyse uitgevoerd op basis van de reeds verkregen documentatie op de mate van interne beheersing in het ZW-proces;
- diverse interviews afgenomen ten aanzien van het primaire ZW-proces en de interne beheersing daarop, bij medewerkers van de volgende UWV-afdelingen:
  - Uitkeren (algemeen), op 24 april 2020;
  - Uitkeren (Administratief Medewerker), op 28 april 2020;
  - Uitkeren (Medewerker Verzuimbeheersing), op 29 april 2020;
  - Uitkeren (Uitkeringsdeskundige), op 30 april 2020;
  - Uitkeren (Business Control & Kwaliteit), op 11 mei 2020;
  - Bijzondere Zaken (Amsterdam), op 28 april 2020;
  - Bijzondere Zaken (Hengelo, Heerlen), op 28 april 2020;
  - Documentaire Informatievoorziening, op 29 april 2020;
  - Gegevensdiensten, op 30 april 2020;
  - Interne Accountants Dienst, op 30 april 2020;
  - SMZ (algemeen en Business Control & Kwaliteit), op 1 mei 2020;
  - SMZ (Landelijk Arbeidsdeskundige), op 6 mei 2020;
  - SMZ (Verzekeringsarts), op 6 mei 2020;
  - SMZ (Procesbegeleider), op 8 mei 2020;
  - Handhaving, op 7 mei 2020.

- additionele vragen gesteld aan de geïnterviewde medewerkers en additionele documenten opgevraagd, zoals werkbeschrijvingen, vragenlijsten en formulieren;
- de (additioneel) ontvangen documentatie en toelichtingen geanalyseerd en verwerkt ten opzichte van de brutorisicoanalyse zodat de netto risico's in het ZW-proces van UWV zichtbaar zijn;
- analyse uitgevoerd op bronnen en betrokken afdelingen per geïdentificeerd risico alsmede op voor de vaststelling en continuering van de uitkering noodzakelijke gegevens;
- concept interne beheersingskader in meerdere processtappen voorgelegd aan hiervoor als relevant geïdentificeerde geïnterviewden in het kader van zorgvuldigheid.

## Bepaling netto risico's

Voor de bepaling van de netto risico's inzake de ZW hebben wij de volgende werkzaamheden verricht:

- Bruto risico's naar netto risico's vertaald aan de hand van de verkregen informatie omtrent de interne beheersing uit de interviews en documentatie;
- nettorisicoanalyse uitgevoerd, mede op basis van de naar netto risico's vertaalde thema's zoals reeds door UWV geïdentificeerd;
- een evaluatie- en plotsessie gehouden voor nationaal en internationaal gezamenlijk met een afvaardiging van SZW en UWV voor het evalueren en doornemen van de geïdentificeerde netto risico's, op 27 mei 2020;
- nadere afstemming met SZW en UWV gehad om tot een definitieve lijst van netto risico's te komen.

# 1. Introductie (vervolg)

## Afweging van de netto risico's

Voor de afweging van de netto risico's inzake de ZW hebben wij de volgende werkzaamheden verricht:

- de risicomatrix specifiek gemaakt voor de ZW door de assen van de matrix te evalueren en waar nodig aan te passen;
- geanalyseerd of de netto risico's betrekking hebben op recht, hoogte en/of duur van de uitkering;
- de netto risico's geplot in de risicomatrix met de assen 'voorwaarden uit de wet' en 'overtreding voorwaarden uit de wet';
- in de eerder beschreven evaluatie en plotsessie met een afvaardiging van SZW, UWV en KPMG, de geïdentificeerde netto risico's doorgenomen en geplot in de ontworpen risicomatrix, op 27 mei 2020.

## Algemeen

Wij hebben de volgende algemene werkzaamheden verricht:

- projectmanagement;
- gedurende de periode 18 maart t/m 22 juli jl. is zeven keer voortgangs-overleg gehouden met de Begeleidingsgroep, waarbij zes keer een procesdocument is toegelicht (aangeduid met een asterisk), te weten op:
  - 18 maart 2020
  - 8 april 2020\*
  - 29 april 2020\*
  - 20 mei 2020\*
  - 10 juni 2020\*
  - 1 juli 2020\*
  - 22 juli 2020\*

- 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;
- naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek hebben wij een rapport opgesteld. Ter afstemming van de inhoudelijke juistheid is dit rapport op 24 juni 2020 in concept gedeeld met de Begeleidingsgroep;
- de op het conceptrapport verkregen wederhoor d.d. 29 juni 2020 in beschouwing genomen;
- het conceptrapport toegelicht in de Begeleidingsgroep van 1 juli 2020;
- de van een afvaardiging van SZW en UWV verkregen wederhoor op het conceptrapport in beschouwing genomen;
- het van hen ontvangen wederhoor op het conceptrapport besproken met geselecteerde afvaardiging van UWV en SZW in een aanvullende sessie op 8 juli 2020;
- nadere afstemming met SZW en UWV gehad alsmede toelichting verstrekt op verwerking van het wederhoor d.d. 8 juli in de periode 9 juli tot en met 20 juli 2020;
- ter afstemming van de inhoudelijke juistheid is het aangepaste conceptrapport d.d. 14 juli 2020 gedeeld met de op 8 juli 2020 geselecteerde afvaardiging van UWV en SZW;
- het aangepaste conceptrapport d.d. 20 juli 2020 met de Begeleidingsgroep gedeeld;
- wijzigingen op het conceptrapport toegelicht in de Begeleidingsgroep van 22 juli 2020 en nadere afstemming gehad op 23 en 28 juli 2020;
- op 29 juli 2020 heeft KPMG het definitieve rapport met opdrachtgever gedeeld.

KPMG heeft op 22 juli 2020 decharge verkregen.

# 1. Introductie (vervolg)

## 1.6 ZW op hoofdlijnen

In Nederland is het risico van loonderving als gevolg van kortdurende arbeidsongeschiktheid sinds 2004 voor het grootste deel neergelegd bij de werkgever. Deze maatregel moet worden gezien in samenhang met de invoering van diverse wetten, zoals de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) in 2005, die de toekenningsvoorwaarden voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft aangescherpt. Met het pakket aan maatregelen is beoogd het langdurig ziekteverzuim terug te dringen.

De ZW is daarom ingericht als vangnet. In beginsel heeft een werkgever een (civielrechtelijke) loondoorbetalingsverplichting voor zijn zieke werknemer gedurende twee jaar. In bepaalde situaties, zoals bij ziekte als gevolg van zwangerschap en orgaantransplantatie, kan de doorbetalingsverplichting van de werkgever gecompenseerd worden vanuit UWV, omdat de wetgever het niet redelijk acht het risico hiervoor bij de werkgever te leggen. Daarnaast hebben een aantal categorieën werknemers die geen werkgever (meer) hebben recht op ziekengeld, zoals bij ziekte bij of kort na afloop van arbeidscontract of ziekte tijdens WW.

Om te bepalen of recht op uitkering bestaat, toetst UWV daarnaast of de werknemer in een vangnetcategorie valt, en zo ja in welke, en toetst UWV de belastbaarheid van de werknemer.

De ZW is net als de Werkloosheidswet (hierna: WW) en de WIA, een werknemersverzekering. Om voor een ZW-uitkering in aanmerking te komen, moet de belanghebbende werknemer zijn. Het begrip 'werknemer' van de ZW komt in belangrijke mate overeen met dat in de WW en de WIA. Daarnaast moet de belanghebbende onder andere arbeidsongeschikt zijn voor zijn dienstbetrekking.

De uitkering bedraagt ten minste 70% van het dagloon, afhankelijk van de vangnetcategorie waarin de aanvrager van een ZW-uitkering valt. De duur van de uitkering is niet verbonden aan de lengte van het arbeidsverleden en bedraagt maximaal twee jaar. Indien een werknemer na deze twee jaar nog

arbeidsongeschikt is, kan deze aanspraak maken op een uitkering ingevolge de WIA. De uitkeringen worden met name betaald uit premies die door de werkgevers worden opgebracht. Werkgevers kunnen ervoor kiezen om geen ZW-premies af te dragen. Zij dragen de kosten van de uitkeringen in bepaalde situaties zelf en zijn dus eigenrisicodragers.

De ZW legt medewerkingsverplichtingen ofwel inspanningsverplichtingen aan de zieke werknemer op, zoals de verplichting om mee te werken aan medisch onderzoek. Het niet-nakomen van deze verplichtingen kan leiden tot het opleggen van een maatregel. De maatregel bestaat uit een tijdelijke of blijvende, gehele of gedeeltelijke korting op het uitkeringsrecht. Daarnaast ontstaan inlichtingenverplichtingen, zoals het doorgeven van eventuele inkomsten. Bij overtreding van de inlichtingenverplichtingen moet een boete worden opgelegd door UWV.

### *Grensoverschrijdende wetstoepassing*

Bij grensoverschrijdende situaties binnen de Europese Unie moet rekening worden gehouden met de Europese coördinatieverordening 883/2004 inzake de coördinatie van de stelsels van sociale zekerheid (hierna: de Verordening). In de Verordening is bepaald dat voor werknemers binnen de Europese Unie de woonplaatsvereiste uit art. 19a van de ZW wordt opgeheven. Dit betekent bijvoorbeeld dat mensen die in Nederland werken, aanspraak kunnen maken op de sociale zekerheid en dat zij hun in Nederland opgebouwde rechten niet verliezen wanneer zij terugkeren naar het woonland. De Verordening bevat aanwijzingsregels voor het bepalen van het van toepassing zijnde Europese socialezekerheidsstelsel en daarmee wie de kosten van de ZW-uitkering draagt. Uitgangspunt hierbij is dat het recht op uitkering bestaat in het land waar de zieke werknemer werkt. Met bovengenoemde is in de uitvoering van onze werkzaamheden rekening gehouden. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een uitkering te exporteren naar een land waarmee Nederland een bilateraal verdrag heeft afgesloten. Deze verdragen vallen buiten de scope van dit onderzoek inzake de ZW, gelet op het geringe aantal geëxporteerde ZW-uitkeringen.

# 1. Introductie (vervolg)

## 1.7 ZW in cijfers

### *Zieke beroepsbevolking versus ZW-uitkeringen*

In het eerste kwartaal van 2020 was het ziekteverzuim onder werknemers 5,2%<sup>1</sup>. Een deel van deze zieken ontvangt een ZW-uitkering en voor een deel heeft de werkgever een loondoorbetalingsverplichting.

Uit de cijfers en trends van januari 2020 van UWV blijkt dat in 2019 414.000 ziekmeldingen bij UWV zijn binnengekomen. Niet alle ziekmeldingen leiden tot een ZW-uitkering. In totaal zijn in 2019 bijna 300.000 uitkeringen toegekend. Het is mogelijk dat een individu meerdere ziekmeldingen heeft gedaan in een jaar, bovenstaande aantallen hebben daarom geen betrekking op unieke personen. De vangnetcategorieën uitkering bij no-riskpolis, zwangere vrouwen voor verlof en uitzendkrachten hebben de grootste omvang.

Het gemiddeld aantal lopende ZW-uitkeringen is bijna 100.000. In 2019 heeft UWV in totaal bijna EUR 20 miljard aan uitkeringen verstrekt, waarvan EUR 1.7 miljard ziekgeld vanuit de ZW.

Uit de cijfers uit 2018 die bekend zijn omtrent de export van ZW-uitkeringen blijkt dat 1,2% van het totaal aantal ZW-uitkeringen wordt geëxporteerd<sup>2</sup>. De landen waar de meeste export naartoe plaatsvindt zijn respectievelijk Duitsland, Polen en België<sup>3</sup>.

### *Sanctionering ZW-uitkeringen*

In het jaarverslag 2019 maakt UWV een onderscheid tussen afdoeningen van overtredingen van de inlichtingenplicht en afdoeningen van overtredingen van de inspanningsplicht. In 2019 heeft UWV ten aanzien van de ZW en de WAZO gecombineerd 3.191 **overtredingen van de**

**inspanningsplicht**, ook wel medewerkingsverplichting genoemd, geconstateerd (in 2018: 3.179). Bij 100% van deze overtredingen is een maatregel opgelegd.

In 2019 heeft UWV ten aanzien van de ZW en de WAZO gecombineerd 3.444 **overtredingen van de inlichtingenplicht** geconstateerd (2018: 2.997). Hiervan is ongeveer 33% afgedaan met een boete, 60% met een waarschuwing en 6% is afgedaan zonder boete of waarschuwing. In 2019 zijn 11 processen-verbaal opgemaakt (in 2018: 5). 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.

Naast het opleggen van boetes en maatregelen vordert UWV betaalde ZW-uitkeringsgelden terug, tenzij sprake is van dringende redenen.

## 1.8 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. Eveneens is in dit hoofdstuk kort inzicht gegeven in de ZW. In hoofdstuk 2 zijn de werkzaamheden aangaande de brutorisico-analyse toegelicht. Daarnaast is in hoofdstuk 3 een toelichting gegeven op de interne beheersing op de geïdentificeerde bruto risico's. In hoofdstuk 4 is weergegeven wat de typering van de resterende netto risico's is.

<sup>1</sup> CBS, 2020 (www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard arbeidsmarkt/werkenden/ziekteverzuim). Geraadpleegd op 25 mei 2020.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 17050, 592, p. 2

<sup>3</sup> Export Uitkeringen 2018, UWV september 2019



# 2. Brutorisicoanalyse



## 2. Brutorisicoanalyse

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is een toelichting gegeven op de brutorisicoanalyse. Eerst volgt een toelichting op de risicoanalyses die UWV heeft uitgevoerd, daarna is een toelichting op de aanvullende risicoanalyses in het onderzoek opgenomen.

### 2.2 Risicoanalyses UWV

UWV geeft momenteel met name aandacht aan de **netto risico's** in het ZW-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 jaarlijkse afstemming plaats tussen SZW en UWV van de verschillende acties en maatregelen inzake onder andere ZW-fraude. Deze verantwoording vindt plaats op een geaggregeerd niveau.

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. Een deel van de beschreven themaonderzoeken, waarin verschillende netto risico's zijn gevat, is reeds in uitvoering. Voor de toelichting op risico's wordt verwezen naar hoofdstuk 4, waar tevens de overige netto risico's zijn toegelicht.

Op basis van de ontvangen documentatie en de gehouden interviews blijkt 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.

UWV voert een doorlopende risicoanalyse uit, deze is gedocumenteerd in het geüpdatete *rolling document*. De **systematische identificatie** van risico's in 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 ZW bestaat.

### 2.3 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. 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 dit zich manifesteert in een netto risico, afhankelijk van de gevoerde 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 daarom in een netto risico, omdat het risico mogelijk reeds al afdoende is ondervangen in de interne beheersing. Een bruto risico kan tevens resulteren in meerdere netto risico's. Onze risicogedreven aanpak is hieronder gevisualiseerd.

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

Figuur 3: Illustratie vertaling bruto risico's naar netto risico's

## 2. Brutorisicoanalyse (vervolg)

In totaal zijn in het onderzoek 55 bruto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG; 49 van deze risico's hebben (deels) betrekking op de bepaling van het recht, 24 hebben (deels) betrekking op hoogte en 6 risico's hebben deels betrekking op duur. In figuur 4 hiernaast is de verdeling van de bruto risico's schematisch weergegeven, geclassificeerd naar hoofdrisico's, om een eerste inzicht te geven in de achtergrond van deze bruto risico's.

### *Eigenrisicodragers*

Indien een werkgever kiest om eigenrisicodrager voor de ZW te zijn, is de werkgever verantwoordelijk voor de uitvoering van de ZW. UWV controleert of de eigenrisicodrager de administratieve werkzaamheden goed uitvoert. Ten aanzien van eigenrisicodragende werkgevers zijn in dit onderzoek de risico's geïdentificeerd voor zover hieruit benadeling van UWV voortvloeit.

### *ZW (nationaal) en de Verordening (internationaal)*

Bij het identificeren van de bruto risico's is de Verordening naast de ZW als bron gehanteerd. Doordat in art. 5 van de Verordening is bepaald dat onder andere inkomsten, feiten en gebeurtenissen in de verschillende Europese lidstaten gelijkgesteld zijn, gelden de 53 geïdentificeerde bruto risico's voor de ZW ook voor de Verordening. Aanvullend zijn twee specifieke bruto risico's vanuit de Verordening geïdentificeerd. Dit is hiernaast in figuur 5 gevisualiseerd.

Overzicht bruto risico's (1)	
Hoofdrisico	Aantal
Recht	30
Hoogte	6
Recht/hoogte	13
Recht/duur	1
Recht/hoogte/duur	5
<b>Totaal</b>	<b>55</b>

Figuur 4: Overzicht bruto risico's (1)

Overzicht bruto risico's (2)	
Bron van risico	Aantal
ZW en Verordening	53
Verordening	2
<b>Totaal</b>	<b>55</b>

Figuur 5: Overzicht bruto risico's (2)

In bijlage A is een overzicht opgenomen van de 55 geïdentificeerde bruto risico's. In dit overzicht is inzichtelijk gemaakt op welke wetsartikelen de bruto risico's betrekking hebben en welke hoofdrisico's bij de bruto risico's horen. Eveneens is opgenomen of de vereisten vanuit de wet objectief of subjectief van aard zijn en of eventuele opmerkingen van toepassing zijn.

### *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 ZW-proces tegen het risico is afgezet. Dit is toegelicht in hoofdstuk 3. De hieruit voortvloeiende resterende risico's zijn de netto risico's. Deze zijn toegelicht in hoofdstuk 4.



# 3. Vertaling bruto risico's naar netto risico's

# 3. Vertaling bruto risico's naar netto risico's

## 3.1 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.

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

Figuur 6: Illustratie vertaling bruto risico's naar netto risico's

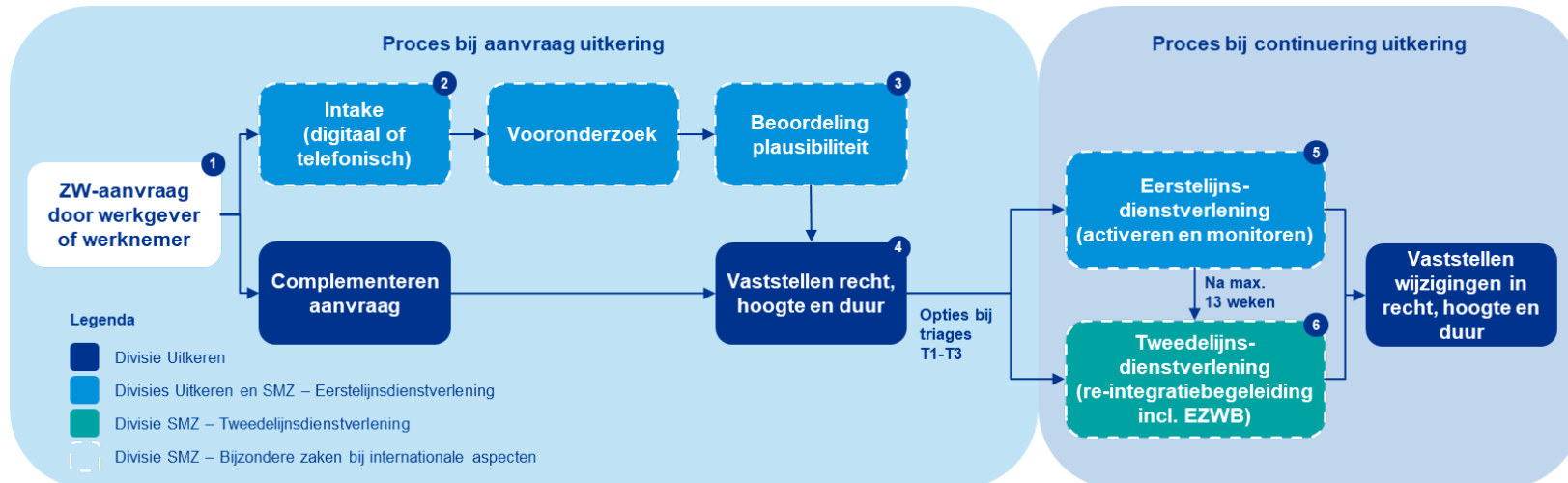
## 3.2 Toelichting ZW-proces

Om de inhoudelijke analyse van de interne beheersing in de context te begrijpen, volgt hieronder eerst een korte toelichting op het ZW-proces en de daarin betrokken afdelingen en bronnen.

### 3.2.1 Primaire ZW-proces

Bij het primaire ZW-proces zijn hoofdzakelijk de divisies Uitkeren en Sociaal Medische Zaken (hierna: SMZ) betrokken. Bij aanvragen met een internationaal aspect wordt de afdeling Bijzondere Zaken binnen de divisie SMZ betrokken. We verwijzen naar figuur 7 voor een weergave van het primaire proces op hoofdlijnen. Dit proces kan worden verdeeld in het proces bij aanvraag van een uitkering en het proces bij continuering van de uitkering nadat deze is toegekend.

UWV geeft aan dat in 2019 bijna 90% van de aanvragen digitaal zijn ontvangen. Papieren aanvragen worden handmatig gedigitaliseerd alvorens verder behandeld te worden. De intake, initiële triagebepaling en het vaststellen van recht, hoogte en duur van een ZW-uitkering verlopen initieel automatisch, tenzij de aanvraag op basis van vooraf gedefinieerde 'uitworpreden' uitvalt. Indien sprake is van uitworpredenen, verzorgt een uitkeringsdeskundige van Uitkeren de afhandeling van de ZW-aanvraag. Hierna volgt per processtap een korte toelichting.



Figuur 7: Primair ZW-proces op hoofdlijnen

# 3. Vertaling bruto risico's naar netto risico's (vervolg)

## 1 ZW-aanvraag

Zieke werknemers zonder werkgever met een loondoorbetalingsverplichting kunnen beroep doen op een ZW-uitkering. Aanvragers van een ZW-uitkering kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën: aanvragers met een werkgever en aanvragers zonder een werkgever, ook wel vangnetcategorieën genoemd. Afhankelijk van de vangnetcategorie, vraagt de werknemer of de werkgever ziekengeld aan bij UWV.

Aanvragen vinden schriftelijk, telefonisch of digitaal plaats. Een digitale ziekmelding door de werkgever kan via de Verzuimmelder of via Digipoort en voor de zieke, werkloze werknemer via de 'Ziek- en betermelder'. Overige werknemers kunnen schriftelijk dan wel telefonisch een uitkering aanvragen. Deze aanvragen worden vervolgens in het UWV Ziektewetsysteem (hierna: UZS) geregistreerd.

## 2 Intake

Kort na een aanvraag vindt een intake plaats middels, indien mogelijk, een digitale intakevragenlijst en anders telefonisch. Telefonische intakes vinden plaats indien de aanvrager geen mogelijkheden heeft om de beschikbare digitale intakevragenlijst in te vullen.

Bij de digitale intakevragenlijst wordt op basis van de ingevulde antwoorden automatisch een triage bepaald. Bij een telefonische intake in het nationale proces wordt de intakevragenlijst telefonisch ingevuld, waarna de triagebepaling dezelfde routing volgt. In het internationale proces is dit onderdeel een handmatige stap. Triage-uitkomsten zijn 'T0', 'T1', 'T2' en 'T3'. De beslisregels bij de verschillende triages zijn als volgt:

- T0: bij een verwachte verzuimduur korter dan twee weken. Uitgezonderd werknemers die zich herhaaldelijk ziek melden, deze krijgen een andere triage;
- T1: bij een verzuimduur tussen de twee en dertien weken, zonder complexiteit;

- T2: bij een complexe casus met een verzuimduur korter dan dertien weken of bij een verwachte verzuimduur langer dan dertien weken; en
- T3: bij ziekte bij einde dienstverband met op moment van aanvraag een daadwerkelijke verzuimduur langer dan dertien weken.

De Medewerker Verzuimbeheer van Uitkeren kan een triage aanpassen. De vervolgstappen van UWV zijn afhankelijk van de bepaalde triage.

## 3 Beoordeling plausibiliteit ziekmelding

Afhankelijk van de triage bepaalt een Medewerker Verzuimbeheersing, onder supervisie van de verzekeringsarts en na eventueel overleg met de verzekeringsarts tijdens een multidisciplinair overleg (hierna: MDO), de plausibiliteit van de ziekmelding uit de aanvraag. Hierbij beoordeelt UWV ook of de ziekte een belemmering vormt voor het verrichten van eigen werk. Dit vindt plaats in het eerstelijns ZW-Arbo-proces. Indien UWV de plausibiliteit niet kan vaststellen, vindt nader onderzoek plaats. Hierna wordt beslist over het al dan niet toekennen van de uitkering.

## 4 Vaststellen recht, hoogte, duur

Nadat de plausibiliteit is vastgesteld en de aanvraag is gecompleteerd door een administratief medewerker bepaalt een uitkeringsdeskundige van de divisie Uitkeren het recht, de hoogte en de duur van de uitkering met behulp van onder meer de volgende bronnen: de aanvraag, de Polisadministratie, Basisregistratie Personen (hierna: BRP), landelijk doelgroepregister en het elektronische archief van UWV.

## 5 Start van ZW-uitkering

Indien een uitkering is toegewezen, start na aanvang de op maat gemaakte eerstelijnsdienstverlening (activeren en monitoren), of het re-integratieproces in de tweedelijnsdienstverlening. De dienstverlening en de intensiviteit hiervan is afhankelijk van de vangnetcategorie, de triage en de verwachte verzuimduur.

# 3. Vertaling bruto risico's naar netto risico's (vervolg)

## 6.1 Continuering van ZW-uitkering

Na maximaal dertien weken start de tweedelijnsdienstverlening vanuit SMZ voor verzekerden zonder werkgever, na overdracht vanuit de eerstelijnsdienstverlening middels een eerstelijnsverslag. In een Multidisciplinaire intake (hierna: MDI) vindt een eerste beeldvorming van de situatie van de werknemer plaats voor de functionarissen in de tweede lijn.

In een daaropvolgende probleemanalyse stelt de verzekeringsarts de functionele mogelijkheden en de belastbaarheid van de zieke werknemer vast. Tevens stelt de verzekeringsarts of een re-integratiebegeleider een plan van aanpak op, waarna de re-integratiebegeleider de voortgang van de re-integratie bewaakt.

## 6.2 Continuering van ZW-uitkering van eerste naar tweede jaar

UWV is verplicht om na uiterlijk 52 weken een eerstejaarsziektewet-beoordeling uit te voeren. In deze beoordeling analyseren de verzekeringsarts, de re-integratiebegeleider en eventueel de arbeidsdeskundige of de zieke werknemer meer dan 65% van het 'maatmaninkomen' zou kunnen verdienen. Indien hiervan sprake is, bestaat geen recht meer op de ZW-uitkering. Een ZW-uitkering eindigt tevens als de maximale duur op basis van het toegekende recht is bereikt of als verzekerde is hersteld omdat hij zijn eigen werk weer kan verrichten.

### Internationale aspecten

Indien een aanvraag internationale aspecten heeft, zoals bij een werknemer die in het buitenland woont, vindt de afhandeling van de eerstelijns- en tweedelijnsdienstverlening bij de afdeling Bijzondere Zaken (hierna: BZ) binnen de divisie SMZ plaats, in plaats van de eerstelijnsdienstverlening binnen Uitkeren en SMZ en de tweedelijnsdienstverlening binnen SMZ. In hoofdlijnen hanteert BZ dezelfde werkwijze als de divisies Uitkeren en SMZ bij het nationale proces, maar ten aanzien van loon, inkomsten en medische aspecten is de informatievoorziening anders in het proces voor

internationaal. UWV kan hierbij bijvoorbeeld niet steunen op de Polisadministratie voor loon en inkomsten of het BRP voor bijvoorbeeld overlijden of adreswijzigingen.

Indien een aanvrager in een Europees land woont, krijgt deze de keuze voorgelegd om de medische onderzoeken via een officieel orgaan in zijn of haar woonland te ondergaan, of in Nederland. Bij de keuze voor medisch onderzoek in Nederland door UWV vinden dezelfde werkzaamheden plaats als in het nationale proces. Indien de aanvrager kiest voor een onderzoek via een orgaan in het woonland is UWV afhankelijk van de informatie van dit orgaan. UWV kan onder bepaalde voorwaarden onderzoek doen in het woonland door een arts naar eigen keuze.

In tegenstelling tot de werkwijze in het nationale proces maakt BZ niet gebruik van een digitale intakevragenlijst, maar voert BZ de intake altijd telefonisch uit. Tevens heeft BZ te maken met een grotere afstand tot de werknemer, waardoor mogelijk minder vaak fysiek contact plaatsvindt.

Voor Nederlandse loon- en inkomstegegevens maakt UWV gebruik van de Polisadministratie. Gegevens ten aanzien van ontvangen loon en inkomsten verdiend in het buitenland zijn beperkt beschikbaar voor UWV, hierdoor bestaat in een internationale situatie een groter risico dat inkomstenverrekening niet plaatsvindt.

### 3.2.2 Organisatieonderdelen

Binnen UWV is de primaire handhavingstaak belegd bij de uitvoerende organisatieonderdelen, zijnde de divisies Uitkeren en SMZ, waaronder ook de afdeling BZ. Business Control & Kwaliteit (hierna: BC&K) en Handhaving zijn onderdelen van UWV met een secundaire rol ten aanzien van de betreffende taak in het ZW-proces. In de derde lijn heeft daarnaast ook de Interne Accountantsdienst (hierna: IAD) een rol ten aanzien van het ZW-proces.

# 3. Vertaling bruto risico's naar netto risico's (vervolg)

Om een beeld te geven van de betrokken UWV-organisatieonderdelen in het ZW-proces volgt hierna een beknopt overzicht van deze organisatieonderdelen en relevante taken.

## Uitkeren

Binnen deze divisie zijn diverse taken belegd. Hieronder is samenvattend weergegeven welke taken dit op hoofdlijnen betreft.

**Completeren dossier:** indien een aanvraag niet compleet is, completeert een administratief medewerker het dossier en voert de eerste controles uit op de ontvangen informatie.

**Bepaling recht, hoogte, duur:** nadat de plausibiliteit van de ziekmelding is vastgesteld, beoordeelt een uitkeringsdeskundige recht, hoogte en duur van de ZW-aanvraag. In de continuering heeft de uitkeringsdeskundige een rol ten aanzien van eventuele wijzigingen in de ZW-uitkering.

## Uitkeren en Sociaal Medische Zaken

**Eerstelijns ZW-Arbo (nationaal):** is verantwoordelijk voor de sociaal-medische beoordeling van de aanvraag en verzuimbegeleiding voor maximaal de eerste dertien weken van de uitkering. De Medewerker Verzuimbeheersing voert diverse controles uit en beoordeelt, onder supervisie van en eventueel na overleg met de verzekeringsarts van SMZ, de plausibiliteit van de ziektemelding in de aanvraag.

## Sociaal Medische Zaken

**Tweedelijns ZW-Arbo (nationaal):** is verantwoordelijk voor de sociaal-medische beoordeling en verzuimbegeleiding bij een verwacht of werkelijk verzuim van meer dan dertien weken van ziekte. De re-integratiebegeleider is de regievoerder van het re-integratieproces. De verzekeringsarts beoordeelt hoe belastbaar verzekerden zijn en wat het arbeidsvermogen is. De arbeidsdeskundige ondersteunt de verzekeringsarts bij het beoordelen van het arbeidsvermogen. De teamondersteuner is verantwoordelijk voor de administratie.

**Taskforce gezondheidsfraude:** is een samenwerking tussen de lijndirectie Handhaving en divisie SMZ en is verantwoordelijk voor het opvolgen van interne en externe meldingen met betrekking tot gezondheidsfraude bij onder meer het SMZ fraudemeldpunt. Het doel van het SMZ fraudemeldpunt is het inzichtelijk krijgen van gezondheidsfraude waarbij aandacht is voor constructies, tendensen en samenwerkingsverbanden. Een melding kan mogelijk leiden tot een herbeoordeling door een verzekeringsarts van SMZ.

## Bijzondere zaken

**Eerste- en tweedelijns ZW-Arbo (internationaal):** Bijzondere Zaken voert het gehele ZW-Arbo-proces uit bij aanvragen met een internationale karakter, met name bij een woon- of verblijfplaats in het buitenland. Locaties Hengelo, Heerlen en Breda van UWV behandelen grensgevallen in Duitsland en België en locatie Amsterdam behandelt de overige aanvragen.

## 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 het landelijk doelgroepregister.

## Handhaving

De lijndirectie Handhaving (hierna: Handhaving<sup>1</sup>) is verantwoordelijk voor de preventie en het handhaven 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. Daarnaast acteren medewerkers Handhaving middels individuele onderzoeken op interne en externe meldingen. Handhaving werkt samen met verschillende partijen, zoals gemeenten, de Belastingdienst, de Inspectie SZW, de Politie en het Openbaar Ministerie.

<sup>1</sup> Indien wordt gerefereerd aan 'Handhaving' (met een hoofdletter), verwijst dit naar de lijndirectie Handhaving. Waar wordt gerefereerd aan 'handhaving' (met een kleine letter), verwijst dit naar het begrip handhaving in algemene zin.

# 3. Vertaling bruto risico's naar netto risico's (vervolg)

## Business Control & Kwaliteit

Als onderdeel van de divisies houdt BC&K zich bezig met de financiële en de bedrijfsmatige controle binnen UWV en met de kwaliteit van de processen. BC&K is bij de verschillende divisies betrokken, waaronder de divisies Uitkeren en SMZ, 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 financiële en bedrijfskundige controle en kwaliteit is BC&K centraal binnen Uitkeren verantwoordelijk voor de uitvoering van UWV-brede rechtmatigheidstoetsen.

BC&K vervult als onderdeel van Uitkeren een grote secundaire rol inzake de ZW. 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 de uitvoering op basis hiervan bij het initiëren, implementeren en monitoren van verbeteringen.

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

BC&K SMZ vervult tevens een grote secundaire rol inzake de ZW op het gebied van Business Control, kwaliteit en informatiebeheer. In het kader van het Minimaal Controle Programma (hierna: MCP) wordt door het jaar heen steekproefsgewijs een controle uitgevoerd op het werk van de verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. Het MCP wordt uitgevoerd door onafhankelijke auditoren, dit is een specifieke groep verzekeringsartsen en

arbeidsdeskundigen die alleen bezig is met het uitvoeren van controles. Het team Vakinhoudelijke Kwaliteit doet onder meer een controle op de uitvoering van het MCP. Daarnaast doet BC&K SMZ onder meer vakinhoudelijke onderzoeken op specifieke risicogerichte thema's en kwaliteitsonderzoeken naar diverse bedrijfsprocessen. Tijdens het tweedelijnsdienstverleningsproces heeft elk districtskantoor een adviseur verzekeringsarts en een adviseur arbeidsdeskundige die beschikbaar is om te ondersteunen op complexe dossiers. Deze adviseurs voeren per district kwaliteitstoetsingen uit via het Kwaliteit Management Systeem en adviseren op individueel en teamniveau.

## Interne Accountantsdienst (IAD)

Deze stafdirectie is verantwoordelijk voor de jaarrekeningcontrole inclusief rechtmatigheidstoets met inachtneming van de materialiteit. Daarnaast voert de IAD interne audits uit binnen UWV. De IAD 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.

### 3.2.3 Gebruikte bronnen

De hiervoor genoemde organisatieonderdelen van UWV maken onder meer gebruik van het BRP, de Polisadministratie (waaronder het landelijk doelgroepregister), het aanvraagformulier, eventueel opgevraagde medische dossiers, eventueel bij aanvrager nader opgevraagde documentatie en toelichtingen door de aanvrager, als voornaamste bronnen voor de beoordeling van ZW-aanvragen en bij continuering van een ZW-uitkering. Hieronder volgt een korte toelichting op de Polisadministratie, het landelijk doelgroepregister de beschikbare bronnen voor internationale gegevens.



# 3. Vertaling bruto risico's naar netto risico's (vervolg)

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

Het **landelijk doelgroepregister** is een landelijk register beheerd door UWV, waarin alle mensen met een arbeidsbeperking zijn opgenomen die vallen onder de banenafpraak. Werknemers die hierin zijn opgenomen vallen onder de no-riskpolis, waarbij de loondoorbetalingsverplichting van een werkgever door UWV wordt overgenomen. Doordat deze verplichting niet meer bij de werkgever ligt, is het voor werkgevers financieel aantrekkelijker om werknemers met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. UWV kan mede op basis van de informatie in het doelgroepregister controleren of een aanvrager onder een no-riskpolis valt.

## Internationale gegevensdeling

De uitwisseling van informatie tussen de Europese lidstaten is geregeld in de Verordening en specifieke bilaterale verdragen. Momenteel vindt (nog) geen structurele uitwisseling plaats met UWV van gegevens zoals inkomsten, overlijden of adresmutaties in het buitenland. Indien gewenst kan UWV dit per individueel geval opvragen bij een uitvoeringsinstantie in de relevante Europese lidstaat.

## 3.3 Beheersingsmaatregelen

UWV heeft in het ZW-proces specifieke controles ingericht die de geïdentificeerde bruto risico's (deels) mitigeren. Deze beheersings-

maatregelen zijn preventief, detectief en/of responsief van aard.

Eenzijds bestaan de beheersingsmaatregelen in het ZW-proces dat UWV heeft ingericht uit specifieke procescontroles. Hierin is in het onderzoek onderscheid gemaakt tussen het proces voor en na aanvang van een uitkering. Anderzijds bestaan de beheersingsmaatregelen uit de controle op het ZW-proces en overige getroffen maatregelen. Deze beheersingsmaatregelen zijn overkoepelend voor de bruto risico's.

Additionele beheersing wordt met name uitgevoerd door BC&K en Handhaving. Voorbeelden hiervan zijn de kwaliteitscontroles die door BC&K worden uitgevoerd. In paragraaf 3.2.2 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 ZW-proces is opgenomen in bijlage B. In dit overzicht is tevens zichtbaar wat de gehanteerde bronnen zijn.

## 3.4 Resulterende netto risico's

De bruto risico's zijn met inachtneming van de interne beheersing afgewogen om te bepalen of de bruto risico's resulteren in netto risico's. Een netto risico resteert indien een risico zich in de praktijk kan etaleren, ondanks de ingerichte interne beheersing en de mate daarvan. Middels de typering, zoals beschreven in hoofdstuk 4, is inzichtelijk gemaakt of het risico door middel van aanvullende beheersingsmaatregelen binnen het proces verder kan worden gemitigeerd. Diverse netto risico's, bijvoorbeeld aangaande arbeidsongeschiktheid, kennen een beoordelingsaspect dat een bepaalde mate van subjectiviteit van met name de verzekeringsarts met zich meebrengt. Dit zorgt ervoor dat het niet altijd mogelijk is om dit soort netto risico's geheel in de administratieve organisatie af te dekken. Ook voor andere netto risico's kan gelden dat het niet mogelijk is om deze verder af te dekken in de administratieve organisatie van UWV.

# 3. Vertaling bruto risico's naar netto risico's (vervolg)

Sommige netto risico's zijn in de omschrijving soortgelijk aan de bruto risico's. Dit betekent niet per definitie dat de omvang van deze netto risico's identiek is aan de omvang van bruto risico's. In een aantal gevallen houdt dit slechts in dat de interne beheersing de bestaande risico's niet volledig afdekt. Dit betekent dat de resterende relatief zijn aan de interne beheersing. In bijlage C is bij het overzicht van de netto risico's, waar relevant, een additionele toelichting opgenomen omtrent de strekking van de resterende netto risico's. Deze toelichting kan worden gebruikt voor de bepaling van de omvang van de netto risico's.

In dit onderzoek naar misbruikrisico's is in kaart gebracht welke netto risico's aanwezig zijn. Het in kaart brengen of het bepalen van de omvang van de netto risico's is geen onderdeel van dit onderzoek. Het overzicht van netto risico's bevat derhalve geen waardeoordeel over de importantie van deze risico's. Dit betekent dat het overzicht netto risico's bevat die bijvoorbeeld als 'groot' of 'zeer klein' kunnen worden ingeschat. UWV en SZW dienen gezamenlijk de waardering en prioritering van de netto risico te bepalen. Deze gezamenlijke afstemming kan ertoe leiden dat additionele aandacht aan een netto risico wordt gegeven maar bijvoorbeeld ook dat een netto risico is geaccepteerd. Netto risico's kunnen bijvoorbeeld zijn geaccepteerd omdat is bepaald dat de omvang van de netto risico's dermate beperkt is dat het geen additionele aandacht behoeft.

In totaal hebben wij in relatie tot de wet- en regelgeving ZW 55 bruto risico's geïdentificeerd, waarvan een aantal reeds door UWV is onderkend en deels al opvolging krijgt. In totaal zijn in dit onderzoek in relatie tot de huidige wet- en regelgeving ZW in combinatie met de huidige interne beheersing, 47 actuele netto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG. Achttien hiervan zijn reeds schriftelijk door UWV gedocumenteerd. Dit betreft onder andere risico's omtrent gezondheidsfraude, naar verwachting zijn dit de netto risico's die het hoogste potentiële benadelingsbedrag omvatten.

In bijlage C is een overzicht opgenomen van de 47 geïdentificeerde netto risico's.

Wij merken op dat de kwaliteit van de bronbestanden, zoals de polisadministratie, 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.

## *Typering netto risico's*

De volgende stap is om de 47 geïdentificeerde netto risico's te typeren, zodat inzichtelijk is wat de achtergrond is van deze netto risico's en hoe deze zich in het ZW-proces manifesteren. Het is vervolgens aan UWV in samenspraak met SZW om te bepalen of een netto risico geaccepteerd is.



# 4. Typering netto risico's

# 4. Typering netto risico's

## 4.1 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 UWV, daarna is de aanvullende typering van de netto risico's op basis van het onderzoek opgenomen.

## 4.2 Typering risico's door UWV

De afdeling Handhaving typeert de door UWV 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 en realiseerbaarheid**. De impact ziet toe op de onderdelen schade, politieke relevantie, klantperceptie en eigen organisatie. Realiseerbaarheid ziet toe op de onderdelen complexiteit, beschikbaarheid data, implementeerbaarheid en afhankelijkheden.

Met behulp van een dashboard, Jiraboard, prioriteert Handhaving mogelijke themaonderzoeken. Hierna vindt binnen Handhaving besluitvorming plaats over het al dan niet opstarten van een pilot of themaonderzoek. In dit proces vindt geen afstemming met SZW plaats.

Ons onderzoek geeft aanvullende typering om de achtergrond van de geïdentificeerde netto risico's inzichtelijk te maken, om te faciliteren in de latere afweging van de verschillende netto risico's.

## 4.3 Aanvullende typering risico's

Aanvullend aan de typering van de risico's door UWV, 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 hoofdcategorieën van risico's als het gaat om het (onterecht) ontvangen van een (deel van de) ZW-uitkering. Een ZW-ontvanger ontvangt de ZW-uitkering mogelijk onterecht (hij/zij heeft geen recht), ontvangt mogelijk een te hoge ZW-uitkering en/of ontvangt een ZW-uitkering gedurende een te lange periode. Dit geeft op hoofdlijnen zicht op de aard van het risico en toont hoe een risico zich in het ZW-proces manifesteert.

*Voorwaarden uit de wet*

Op basis van de wet is 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 deze vijf categorieën om een risicoanalyse op hoger geaggregeerd niveau te kunnen uitvoeren. De categorisering volgt de wettelijke systematiek niet strikt, de onderliggende risico's in de risicoanalyse zelf doen dit wel. Niet-nakomen levert een overtreding van de wet op.

De categorieën zijn hierna toegelicht. Bij de verschillende categorieën zijn voorbeelden opgenomen om te verduidelijken waar de categorie onder andere betrekking op heeft:

### 1. Werknemersbegrip

Deze categorie heeft betrekking op de vraag of een aanvrager voldoet aan het werknemersbegrip op grond van de ZW. Hierbij gaat het met name om de kwalificatie van de arbeidsverhouding in termen van een verzekerde dienstbetrekking uit onder andere art. 20 ZW en paragraaf 2 (art. 3-11 ZW).

### 2. Arbeidsongeschiktheidsbegrip

Binnen deze categorie wordt gekeken of een verzekerde onder de ZW voldoet aan het arbeidsongeschiktheidsbegrip zoals opgenomen in de wet, ook wel het Ziektewet criterium. Het moet bijvoorbeeld rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen zijn dat een verzekerde als gevolg van ziekte of gebrek recht heeft op ziekgeld, op basis van art. 19 ZW.

# 4. Typering netto risico's (vervolg)

## 3. Inlichtingenplicht

Deze categorie heeft betrekking op of een verzekerde voldoet aan de eisen vanuit de inlichtingenplicht zoals opgenomen in de wet. Hierbij gaat het onder andere om de plicht om (buitenlandse) inkomsten op te geven uit onder andere art. 31 ZW en de Verordening art. 21 lid 2-4.

## 4. Inspanningsplicht

Deze categorie heeft betrekking op of een verzekerde voldoet aan de eisen vanuit de inspanningsplicht zoals opgenomen in de wet. Dit heeft met name betrekking op het voldoen aan de re-integratieverplichtingen zoals de plicht om in voldoende mate mogelijkheden tot het verrichten van passende arbeid te behouden of te verkrijgen uit art. 29g ZW.

## 5. Overige voorwaarden

Deze categorie heeft betrekking op of een verzekerde voldoet aan overige eisen opgenomen in de wet. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het van toepassing zijn van specifieke situaties, zoals het in detentie verblijven uit art. 19b ZW.

### *Overtreding voorwaarden uit de wet*

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

### 1. Buitenwettelijk begunstigd

Dit is bewust ruimer zijn dan de wet. Dit mag in bepaalde situaties 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. Buitenwettelijke begunstiging vindt alleen plaats in afstemming tussen UWV en SZW. Deze categorie wordt ook wel aangeduid met de term *contra legem*, oftewel tegen de wet.

### 2. Oneigenlijk gebruik

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

### 3. 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, verschuift de overtreding van voorwaarden naar de categorie administratieve onvolkomenheden.

### 4. (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. Georganiseerd (opzettelijk) verwijtbaar niet voldoen door samenspel van burgers en/of partijen

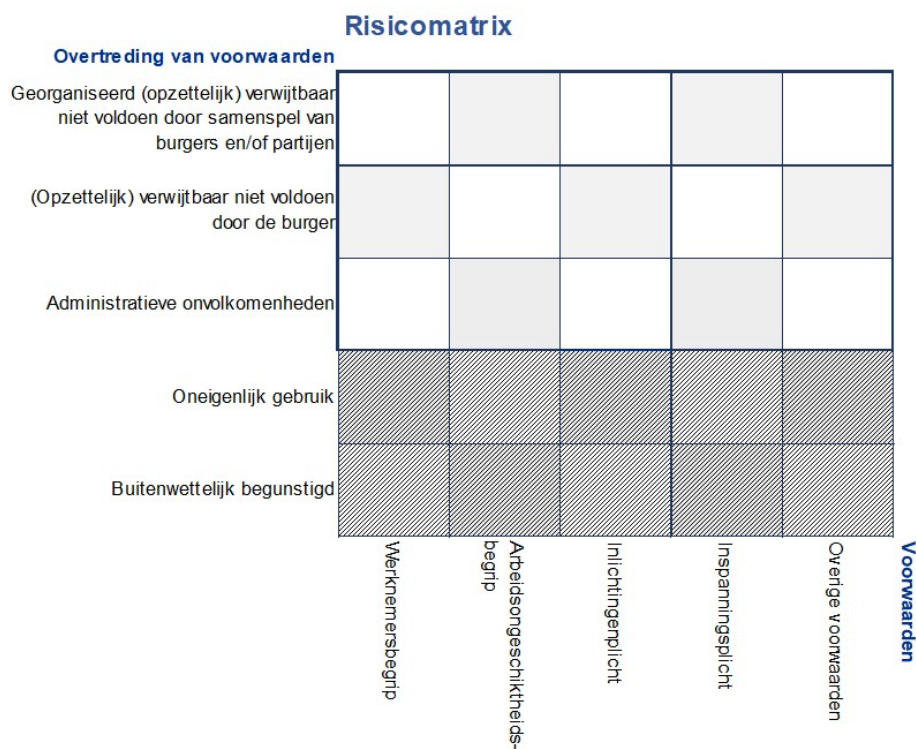
Dit betreft het niet voldoen door de burger aan eisen en verplichtingen, in samenspraak met andere personen en partijen, naast eventuele samenwerking met de werkgever. Dit betreft geen incidenten en kan gaan om herhaling/stelselmatig handelen. Deze categorie betreft relatief complexe casuïstiek.

In figuur 9 op pagina 31 zijn de definities van deze overtredingen weergegeven evenals de interventiemogelijkheden en de daaraan verbonden beheersingsmogelijkheden per categorie.

# 4. Typering netto risico's (vervolg)

De risicomatrix die voortvloeit uit de voorwaarden uit de wet in combinatie met de overtreding van deze voorwaarden zoals op voorgaande pagina's toegelicht, is hieronder visueel weergegeven.

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



Figuur 8: Risicomatrix voorwaarden uit de wet

## Overzicht typering netto risico's

In samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG is de typering van de 47 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 of deze netto risico's reeds in het eerder uitgevoerde onderzoek naar misbruikrisico's in de WW zijn geïdentificeerd. 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 47 netto risico's opgenomen. In dit overzicht is tevens inzichtelijk gemaakt of UWV het netto risico's reeds gedocumenteerd heeft.


## Andere dwarsdoorsneden

Naast de hiervoor weergegeven dwarsdoorsneden is in het onderzoek eveneens inzichtelijk gemaakt **waar in het ZW-proces** een risico zich manifesteert, door inzichtelijk te maken welke processtappen per risico worden gezet. Hierin is tevens inzichtelijk gemaakt welke **afdelingen** zijn betrokken bij het ZW-proces, om eventuele vervolgstappen goed te kunnen beleggen. Zie voor deze dwarsdoorsneden bijlage B.

## Verdere afweging netto risico's

De volgende stap is dat UWV en SZW gezamenlijk het afwegingskader van de verschillende netto risico's bepalen. Hieruit zal blijken dat geïdentificeerde netto risico's variëren van (verwachte) omvang en impact op de diverse aspecten. Omdat op basis van dit onderzoek een totaaloverzicht is gemaakt van de netto risico's, betekent dit dat UWV en SZW gezamenlijk weloverwogen keuzes kunnen maken om al dan niet focus aan te brengen op specifieke netto risico's.

# 4. Typering netto risico's (vervolg)



Overzicht overtredingen van voorwaarden uit de Ziektewet			
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 eventuele samenwerking met 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 waaronder de inlichtingenplicht en medewerkingsplicht, 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	Processen van UWV / 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. Het probleem is volledig intern maar moet wel worden opgepakt.	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> , ofwel 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. Buitenwettelijke begunstiging vindt alleen plaats in afstemming tussen UWV en SZW. Deze categorie wordt ook wel aangeduid met de term <i>contra legem</i> , ofwel tegen de wet.	Gedogen of beleid aanpassen	Intern toezicht UWV / SZW

Figuur 9: Overtreding voorwaarden uit de wet



**KPMG on social media**



**KPMG app**

© 2020 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.