

Vergaderjaar 2019–2020

**17 050**

## **Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies**

**Nr. 592**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2020

Vorige week kwam Nieuwsuur met een uitzending over fraude met de Ziektewet (ZW). Met deze brief reageer ik op de hierin geschetste fraude met ZW-uitkeringen, conform het verzoek van uw Kamer (Handelingen II 2019/20, nr. 58, Regeling van werkzaamheden). Ik zal daarbij de context en het proces schetsen.

Er zijn altijd mensen die proberen de regels te omzeilen en misbruik te maken van ons systeem van sociale zekerheid. Fraude met uitkeringen is niet acceptabel. Hoewel fraude niet helemaal uit te sluiten of op te sporen is, blijkt uit deze brief dat er waarborgen zijn rondom de toekenning van de ZW-uitkering. Tegelijkertijd blijft het belangrijk om doorlopend aandacht te hebben voor misbruikrisico's. Dat doen we voor alle sociale zekerheidswetten (motie van het lid Wiersma)<sup>1</sup>. Momenteel vindt het externe onderzoek plaats naar misbruikrisico's in de ZW.

#### **Vrij verkeer van werknemers**

De uitzending van Nieuwsuur richtte zich op fraude door arbeidsmigranten, met name uit Polen. Ik wil allereerst afstand nemen van de negatieve beeldvorming rond Oost-Europese arbeidsmigranten. Nederland heeft met een open naar buiten gerichte economie baat bij een goed werkende interne markt en arbeidsmigratie. Daarbij hoort ook 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. Dit wordt geregeld in de Europese coördinatieverordening sociale zekerheid nr. 883/2004. Deze Verordening regelt ook dat mensen een ZW-uitkering mogen exporteren naar een andere lidstaat. Goede controle op een rechtmatige verstrekking van uitkeringen is daarbij van wezenlijk belang.

<sup>1</sup> Kamerstuk 17 050, nr. 559

De Verordening bevat regels over controle bij export. Aanvullend hierop kunnen lidstaten afspraken met elkaar maken.

Los daarvan wil ik benadrukken, zoals ik ook in mijn brief van 20 december 2019 deed<sup>2</sup>, dat Oost-Europese arbeidsmigranten veelal in een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt verkeren. Zij verrichten relatief vaak lichamelijke arbeid, tegen lage lonen en in tijdelijke arbeidscontracten. Misstanden rond arbeidsmigranten moeten worden aangepakt.

### **De ZW-uitkering: cijfers**

De Ziektewet beschermt werknemers, die geen werkgever meer hebben, tegen het inkomensverlies als zij vanwege ziekte hun werk niet meer kunnen doen. Onder de ZW vallen werknemers die ziek zijn terwijl hun tijdelijk dienstverband afloopt, zieke uitzendkrachten en WW-gerechtigden die ziek worden<sup>3</sup>.

In 2018 waren er 350.000 mensen met een ZW-uitkering. Hiervan werden ongeveer 4.300 uitkeringen geëxporteerd (1,2% van het totaal), waarvan circa 1.550 naar Polen (0,4% van het totaal).

Het aantal aanvragen lag hoger dan 350.000 vanwege afwijzingen. In 2019 werd 17% van alle aanvragen afgewezen. Van de aanvragen die vanuit Polen werden gedaan is in 2019 40% afgewezen. Een aanvraag wordt afgewezen als iemand niet aan de voorwaarden voldoet voor een ZW-uitkering. Ook wordt de aanvraag afgewezen als de ziekmelding niet plausibel is. Hiervan is sprake als de ziekte geen belemmering vormt voor het verrichten van het eigen werk. Als UWV de plausibiliteit niet vast kan stellen vindt een nader onderzoek plaats waarna beslist wordt over het al dan niet toekennen. Bijvoorbeeld als het opgegeven ziektebeeld niet overeenkomt met de verwachte herstelduur. Ook kan een aanvraag worden afgewezen in situaties waarin de aanvrager de benodigde informatie niet levert of niets meer van zich laat horen. UWV geeft ten aanzien van de Poolse afwijzingen aan dat laatstgenoemde situaties veel voorkomen.

### **Waarborgen in het proces**

Als iemand vanwege ziekte zijn werk niet kan verrichten is het wenselijk dat hij (snel) een ZW-uitkering krijgt. Tegelijkertijd hoort daarbij dat UWV beoordeelt of iemand recht op een ZW-uitkering heeft en behoudt. Dergelijke controles zijn belangrijk omdat misbruik van onze regelingen het draagvlak voor de sociale zekerheid ondermijnt.

In de media werd het beeld geschetst dat iemand zomaar een ZW-uitkering kan aanvragen door middel van een valse artsenverklaring en dat UWV niet controleert. Dat is niet het geval. Hieronder schets ik op hoofdlijnen het proces van verstrekking en controle van ZW-uitkeringen bij een ziekmelding<sup>4</sup>. Ik ga daarbij specifiek in op de rol van artsenverklaringen. Daaruit blijkt dat UWV de plausibiliteit van de ziekte, en daarmee de rechtmatigheid van de uitkering, op verschillende manieren en

<sup>2</sup> Kamerstuk 29 861, nr. 48

<sup>3</sup> Daarnaast is de Ziektewet bedoeld voor zieke werknemers van wie we het niet wenselijk vinden dat de werkgever belast wordt met de kosten van de loondoorbetaling bij ziekte. Bijvoorbeeld een werknemer die ziek is als gevolg van zwangerschap of bevalling, of een werknemer die onder de no-riskpolis valt en ziek wordt.

<sup>4</sup> Uiteraard zijn er ook verschillende momenten waarop UWV contact heeft met de uitkeringsgerechtigde die al een uitkering heeft om na te gaan of er nog recht is op een ZW-uitkering. Hier ga ik in deze brief niet nader op in.

momenten toetst en dat een artsenverklaring geen doorslaggevende rol speelt bij de toekenning van een ZW-uitkering.

Om in aanmerking te komen voor een ZW-uitkering moet vaststaan dat iemand ongeschikt is om zijn eigen werk te verrichten vanwege een objectief vast te stellen medische oorzaak. Alle ZW-gerechtigden (zowel zij die in Nederland als zij die in het buitenland verblijven) worden vanaf de aanvang van de uitkering begeleid en gevolgd. Niet iedereen wordt (meteen) gezien door een verzekeringsarts. Bijvoorbeeld als iemand waarschijnlijk binnen twee weken weer beter is, en er geen reden is om hieraan te twijfelen. Als het ernaar uitziet dat iemand langer ziek zal zijn, de ziekmelding complex is, of als er twijfels zijn over de plausibiliteit dan komt de verzekeringsarts eerder in beeld. In Nederland wordt de aanvraag gedaan aan de hand van een digitaal vragenformulier, waarna er (indien nodig) contact is met een medewerker verzuimbeheersing van UWV. Bij een ziekmelding vanuit het buitenland is het eerste contact bij de ziekmelding altijd telefonisch.

Bij aanvragers uit Polen blijkt dat zij vaak uit eigen beweging een artsenverklaring meesturen. Dit hangt samen met regels en voorwaarden die in Polen gelden bij ziekte. Voor UWV is dit aanvullende informatie, maar geen standaard vereiste. Voor de beslissing over het al dan niet toekennen van een ZW-uitkering wordt er namelijk van meer informatie gebruik gemaakt dan alleen de artsenverklaring. Het gaat niet alleen om de vraag of iemand ziek is, maar ook om de vraag of iemand daardoor zijn werk niet kan verrichten. Ook het telefoongesprek met de aanvrager levert informatie op en als het nodig is vraagt UWV aanvullende informatie om over de toekenning te beslissen.

#### *Medische controles en re-integratie bij langer verblijf in buitenland*

Voor mensen met een ZW-uitkering die langere tijd in het buitenland verblijven of daar wonen geldt de speciale buitenlandprocedure. Deze procedure is een uitwerking van de voorschriften uit Verordening 883/2004. Deze mensen hebben de keuze tussen een medische controle door UWV in Nederland of een controle in het buitenland door de zusterorganisatie. Heel weinig ZW-gerechtigden kiezen voor een keuring door het Poolse zusterorgaan. De rol van een artsenverklaring is zoals aangeven beperkt. Wel geeft UWV aan dat bij deze controles in de regel wordt geconstateerd dat de eerdere medische informatie uit Polen overeenkomt met wat de UWV-arts vaststelt op het spreekuur. Als de gerechtigde niet naar Nederland wil of kan komen wordt de medische informatie verkregen van het buitenlandse zusterorgaan. Dat orgaan schakelt hiervoor een arts in. Voor controles door het buitenlandse zusterorgaan gelden standaardprocessen en formulieren die in Europees verband zijn afgesproken.

Daarnaast kunnen ZW-gerechtigden worden opgeroepen voor een re-integratietraject in Polen. UWV is twee jaar geleden gestart met een pilot om de re-integratie van ZW-gerechtigden te bevorderen. Iedere zes weken roepen UWV-verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen uitkeringsgerechtigden op. Het spreekuur vindt plaats op de Nederlandse ambassade in Warschau. Met een erkend Pools re-integratiebedrijf biedt UWV vervolgens re-integratie aan. Na twee jaar zijn de resultaten dermate positief dat besloten is deze werkwijze structureel voort te zetten.

#### *Overige controles*

UWV heeft een goede samenwerkingsrelatie met de Poolse zusterorganisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de arbeidsongeschikt-

heidswetten (ZUS). Samen met de SVB zijn afspraken met Polen gemaakt over het elektronisch uitwisselen van overlijdensberichten, hetgeen relevant is voor de continuering van ZW-uitkeringen. Daarnaast is UWV met Polen in gesprek over het structureel uitwisselen van inkomstgegevens, zodat gecontroleerd kan worden of iemand naast zijn uitkering aan het werk is.

Ook voert UWV in andere lidstaten controles uit in eigen beheer door het afleggen huisbezoeken. In de media werd gerefereerd aan het gegeven dat huisbezoeken niet meer kunnen plaatsvinden in Polen en dat UWV hierdoor de gezondheidssituatie van in Polen verblijvende ZW-gerechtigden niet meer kan vaststellen. Deze huisbezoeken vonden de afgelopen jaren echter niet plaats in het kader van de ZW, maar in het kader van de WIA. Bovendien zijn deze huisbezoeken administratief van aard. Het gaat bijvoorbeeld om inkomsten of om het vaststellen van de identiteit van de uitkeringsgerechtigde. Huisbezoeken zijn niet gericht op het in beeld brengen van de medische situatie van de gerechtigde. Overigens is het juist dat Polen heeft aangegeven dat de Poolse wetgeving in de weg staat bij het afleggen van dergelijke huisbezoeken. In mijn brief van 19 december 2019<sup>5</sup> heb ik uw Kamer hierover geïnformeerd. Ik ben hierover met Polen in gesprek.

Tot slot pakt UWV, net als voor de overige wetten die het uitvoert, jaarlijks duizenden interne en externe meldingen op over vermoedelijke regelovertrekking met betrekking tot de ZW. Van de circa 5.500 meldingen in 2018 over mogelijk misbruik met de ZW is circa 2.500 keer een sanctie opgelegd<sup>6</sup>. Verder heeft UWV sinds een aantal jaar een handhavingsprogramma om gezondheidsfraude aan te pakken.

### **Uitzendbureaus**

Eén van de praktijken die in de Nieuwsuur uitzending aan de orde werd gesteld is dat uitzendbureaus hun uitzendkrachten onterecht ziek melden, de uitkering aan hen laten uitbetalen en afromen. Uit informatie van UWV blijkt dat er slechts een gering aantal betalingen aan werkgevers zijn. Doorgaans wordt de ZW-uitkering namelijk rechtstreeks betaald aan de zieke werknemer en niet aan de werkgever of het uitzendbureau. Daar zijn twee uitzonderingen op. Allereerst wordt de ZW-uitkering aan de werkgever betaald als mensen recht hebben op een ZW-uitkering terwijl zij nog in dienst zijn bij hun werkgever. Het gaat dan bijvoorbeeld om vrouwen die voor of na hun zwangerschapsverlof ziek zijn als gevolg van zwangerschap of bevalling. Daarnaast kan iemand met een ZW-uitkering samen met de werkgever ervoor kiezen om de betaling via de (voormalig) werkgever te laten lopen.

Volgens informatie van UWV zijn in 2019 in totaal 1.814 ZW-uitkeringen betaald aan uitkeringsgerechtigden in Bulgarije, Polen en Roemenië. Hiervan zijn slechts 97 uitkeringen aan werkgevers betaald. Deze uitkeringen zijn niet op verzoek aan de werkgever betaald, maar zouden sowieso aan de werkgever worden betaald omdat de zieke werknemers nog in dienst waren.

### **Doorlichting**

Naar aanleiding van fraude met de WW is besloten om alle sociale zekerheidswetten door te lichten op misbruikrisico's (motie van het lid Wiersma). UWV heeft het onderzoek naar de WW inmiddels afgerond en

<sup>5</sup> Kamerstuk 26 448, nr. 630.

<sup>6</sup> Kamerstuk 17 050, nr. 578, bijlage Aangevulde signaleringsbrief 2018 en rapportage Meldingen en fraudefenomenen 2018 UWV

is aan de slag met de implementatie van het ontwikkelde afwegingskader. In de stand van de uitvoering van 19 december 2019 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van dit onderzoek<sup>7</sup>.

De fraude met WW-uitkeringen gaf voor UWV vorig jaar aanleiding om een verkennend onderzoek te starten naar mogelijk soortgelijke problemen met de ZW. In de signaleringsbrief van UWV die op 28 juni 2019 naar uw Kamer is verzonden heeft UWV gemeld dat er een vermoeden bestaat dat frauderisico's in de WW zich mogelijk ook voordoen in de ZW<sup>8</sup>.

Dit onderzoek zou in de zomer vorig jaar opgeleverd worden. Het onderzoek bood echter onvoldoende kwaliteit en resultaat. Besloten is om het onderzoek niet over te doen maar in te passen in de reeds geplande doorlichting van de misbruikrisico's in de ZW en de WIA. Onlangs is gestart met deze doorlichting. Bij deze doorlichting worden risico's als onterecht ziek zijn en samenspannen tussen uitkeringsgerechtigde en arts meegenomen. Het onderzoek zal naar verwachting in de zomer gereed zijn. Alle misbruikrisico's worden geïdentificeerd, waarbij eveneens gekeken wordt naar de beheersmaatregelen die ingezet worden.

Op 5 maart jl. is uw Kamer in een vertrouwelijke technische briefing over de concrete resultaten van het onderzoek in de WW en de werking en toepassing van het afwegingskader geïnformeerd. Ik vind het belangrijk uw Kamer zoveel mogelijk mee te nemen in de prioritering en afwegingen, zodat het debat kan plaatsvinden over de keuze over het inzetten van mensen en middelen, of uitbreiding van inzet wenselijk is en de acceptatie van restrisico's. De briefing van 5 maart was vertrouwelijk. Het betrof informatie over (de prioritering van) alle risico's en hoe hiermee om te gaan. Als dit openbaar wordt kunnen potentiële fraudeurs op ideeën gebracht worden. Bij de stand van de uitvoering eind dit jaar, waarbij ook de plannen voor het komende jaar worden aangeboden, zal ik zoveel mogelijk publiekelijk openheid van zaken geven. Daarbij wil ik wel het zojuist genoemde risico in het oog houden.

Na de ZW en de WIA zullen de overige wetten worden doorgelicht, zoals de Toeslagenwet en de WAZO. Hiermee wordt het landschap van risico's, prioriteiten en afwegingen – waaronder maatschappelijke afwegingen en dienstverlening – uiteindelijk compleet.

## **Conclusie**

Ik neem afstand van het beeld dat er nauwelijks sprake zou zijn van controle bij de verstrekking van ZW-uitkeringen. UWV schenkt hier nadrukkelijk aandacht aan in het (buitenland)proces van de ZW. Artsenverklaringen zijn niet van doorslaggevend belang bij het toekennen van een ZW-uitkering.

Hoewel fraude met ZW-uitkeringen niet volledig voorkomen of opgespoord kan worden, heeft UWV in Nederland en in het buitenland – onder andere in samenwerking met zusterorganisaties – een systeem van begeleiding en controles bij ZW-uitkeringen. Hierbij worden zowel verzuimbegeleiders als verzekeringsartsen ingezet.

Een belangrijke stap in de fraudeaanpak van de ZW is de externe doorlichting die is gestart om alle misbruikrisico's in kaart te brengen. In navolging van de WW vindt systematische risico-identificatie en prioritering plaats. Van belang daarna is het gesprek over eventueel nodige en mogelijke aanvullende beheersmaatregelen. In dit gesprek wil ik ook uw Kamer meenemen. Daar wil ik niet op vooruitlopen.

<sup>7</sup> Kamerstuk 26 448, nr. 630

<sup>8</sup> Kamerstuk 26 448, nr. 605

Tot slot wil ik vermelden dat ik met Polen in overleg ben over de samenwerking bij de bestrijding van fraude en misstanden. Die problemen zien zowel op de situatie in Nederland (bijvoorbeeld de integrale aanpak van arbeidsuitbuiting en huisvestingsproblematiek) als op mogelijk misbruik van uitkeringen in Polen. De signalen rond mogelijke misbruikgevallen bij de Ziektewet zullen wij daarbij ook aan de orde stellen. In overleg met de Poolse partners zal worden gezien in hoeverre het mogelijk is om het geheel van een versterkte handhavingsrelatie met Polen in een Memorandum of Understanding vast te leggen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees