



# Rapport

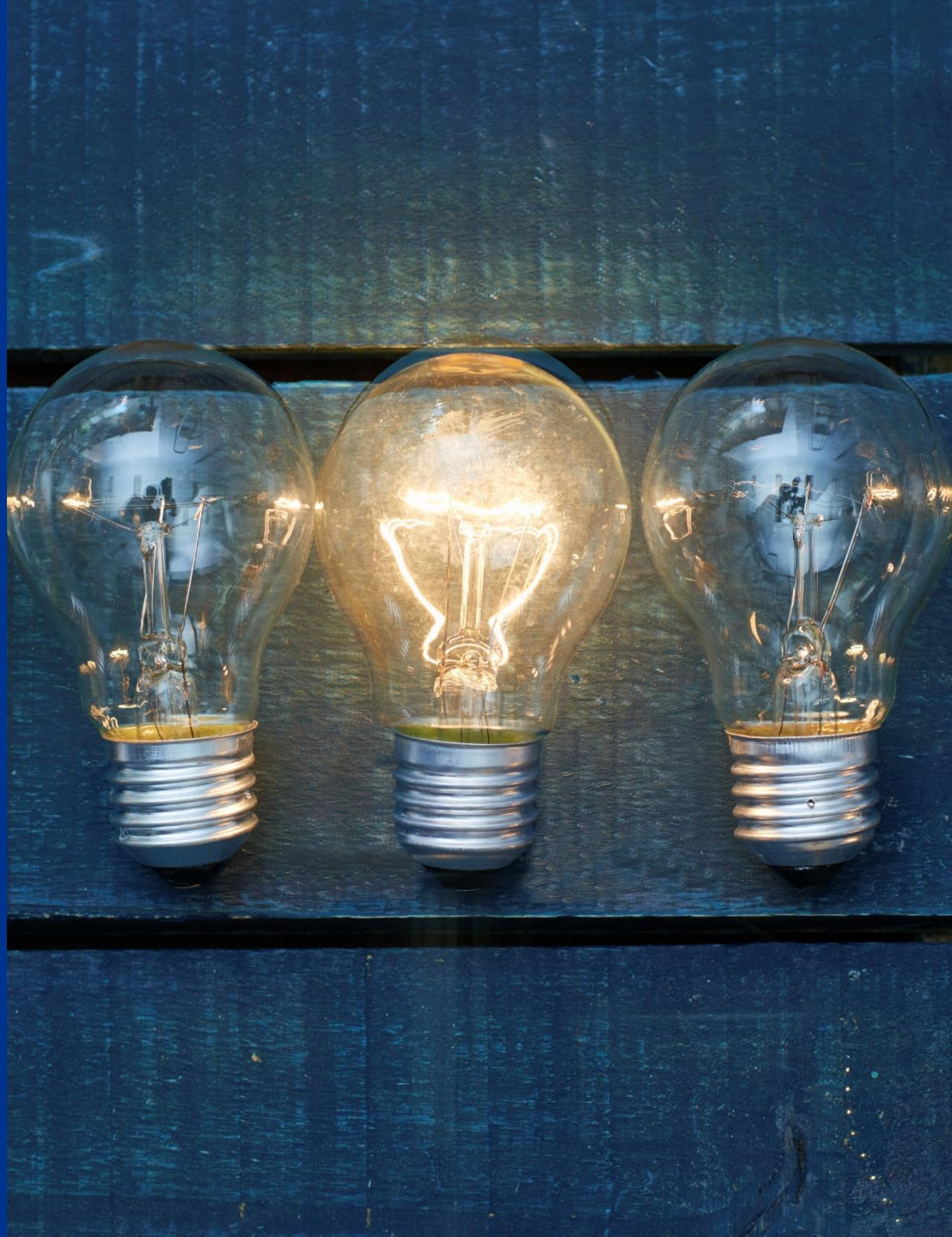
## Onderzoek misbruikrisico's ZW en WIA

### Onderdeel WIA

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

VERTROUWELIJK

—  
30 oktober 2020



KPMG Advisory N.V.

KPMG Forensic  
Postbus 74500  
1070 DB Amsterdam

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

Vertrouwelijk

Ref.: HhvP/KdB/la/1864549

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen  
La Guardiaweg 94-114  
1043 DL AMSTERDAM

Amstelveen, 30 oktober 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 WIA 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, de Europese coördinatieverordening 883/2004 en 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>20</b>
<b>1. Introductie</b>	<b>9</b>	3.1 Inleiding	
1.1 Inleiding		3.2 Toelichting op WIA-proces	
1.2 Doel en scope van de werkzaamheden		3.3 Beheersingsmaatregelen	
1.3 Aard en beperkingen		3.4 Resulterende netto risico's	
1.4 Aanpak en werkzaamheden		<b>4. Typering netto risico's</b>	<b>27</b>
1.5 WIA op hoofdlijnen		4.1 Inleiding	
1.6 WIA in cijfers		4.2 Typering risico's door UWV	
1.7 Leeswijzer		4.3 Aanvullende typering risico's	
<b>2. Brutorisicoanalyse</b>	<b>17</b>	 <b>Bijlagen</b>	<b>32</b>
2.1 Inleiding		Bijlage A: Overzicht bruto risico's	
2.2 Risicoanalyses UWV		Bijlage B: Overzicht bruto risico's incl. interne beheersing	
2.3 Aanvullende risicoanalyse		Bijlage C: Overzicht bruto risico's naar netto risico's	
		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 misbruikrisico's in de uitvoering van de Werkloosheidswet (hierna: 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 (hierna: de Verordening) die betrekking hebben op deze wetten alsmede drie bilaterale verdragen van verschillende categorieën waar per categorie de meeste export van uitkeringen naartoe gaat.

Het tweede deel van het onderzoek heeft betrekking op het toepassen van het eerder voor de WW ontwikkelde afwegingskader. Dit betekent dat de geformuleerde netto risico's van de WIA 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 WIA 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 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 vanuit

maatschappelijke gevoeligheid maar 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>1</sup> Hiervan heeft ongeveer EUR 5,7 miljard (gemiddeld ongeveer 327.000 lopende uitkeringen per dag) betrekking op de WIA. Uit de cijfers uit 2018 die bekend zijn omtrent de export van WIA-uitkeringen blijkt dat respectievelijk 4,7% en 3,6% van het totaal aantal Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA)- en Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA)-uitkeringen wordt geëxporteerd (ongeveer 3% van de totale omvang in euro's).<sup>2</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.

## WIA

Werknemers die arbeidsongeschikt zijn, kunnen een beroep doen op een WIA-uitkering als zij de wachttijd voor de WIA hebben doorlopen. Aanvragers van een WIA-uitkering zijn met name werknemers die eerder een werkgever hadden met een loondoorbetalingsverplichting voor ziekte of werknemers die eerder een ZW-uitkering hebben ontvangen.

## Verordening 883/2004 en verdragen

Bij grensoverschrijdende situaties binnen de Europese Unie moet rekening worden gehouden met de Verordening. Daarnaast bestaan bilaterale verdragen, coördinatieverdragen en verdragen ten behoeve van export van de uitkering. In de Verordening en verdragen is bepaald dat voor werknemers die hieronder vallen de woonplaatsvereiste uit artikel 43 lid f van de WIA wordt opgeheven. De aanvullende bepalingen, onder meer met betrekking tot het vaststellen van de hoogte van een WIA-uitkering op basis van een pro-rataberekening, in Verordening en de verdragen leiden tot aanvullende misbruikrisico's.

<sup>1</sup> UWV Jaarverslag 2019

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

# Managementsamenvatting (vervolg)

## WIA-proces

Bij het primaire WIA-proces zijn hoofdzakelijk de divisies Sociaal Medische Zaken (hierna: SMZ), Uitkeren en Werkbedrijf betrokken. SMZ richt zich hierbij op de aanvraag door het re-integratieverslag te toetsen, de claimbeoordeling uit te voeren en het recht, de hoogte en de duur van de uitkering te bepalen. SMZ voert daarnaast sociaal-medische herbeoordelingen uit ten behoeve van het continueren van de WIA-uitkering. Uitkeren is verantwoordelijk voor het uitbetalen van de WIA-uitkering en het verwerken van situatiewijzigingen voor het continueren van de uitkering. Werkbedrijf is verantwoordelijk voor de re-integratiebegeleiding van de uitkeringsgerechtigde.

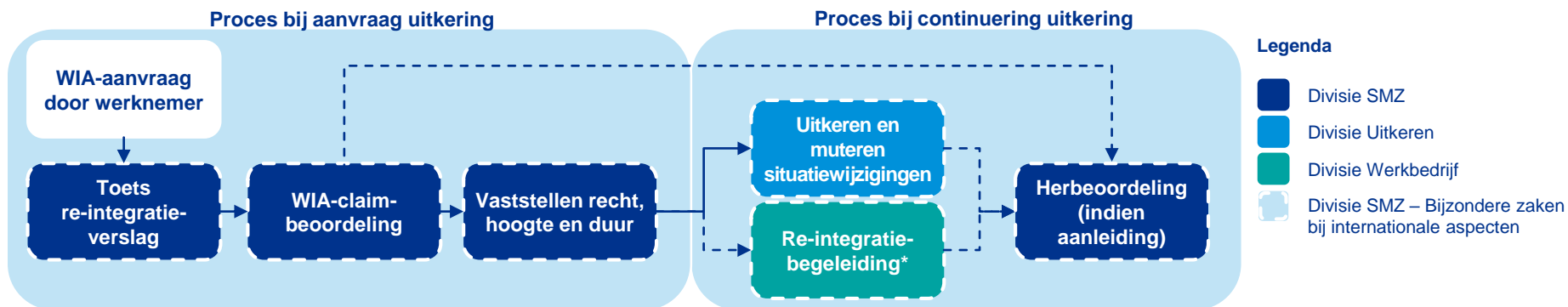
UWV maakt onderscheid in zijn processen indien de aanvraag internationale elementen bevat. Indien een aanvraag internationale aspecten heeft, zoals een aanvrager die in het buitenland woont of een buitenlands arbeidsverleden heeft, vindt afhandeling plaats bij de afdeling Bijzondere Zaken (hierna: BZ) binnen de divisie SMZ. Dit betreft de toets van het re-integratieverslag, de claimbeoordeling en het bepalen van recht, hoogte en duur van de uitkering alsmede het proces bij continuering (uitkeren en re-integratie) en de herbeoordeling. Op hoofdlijnen hanteert BZ dezelfde werkwijze als binnen het

ationale proces. Ten aanzien van onder meer loon, inkomsten, overlijden, detentie en medische aspecten is de informatievoorziening anders in het internationale proces. (Geautomatiseerde) gegevensuitwisseling vindt in beperktere mate plaats. Hierdoor heeft UWV minder informatie tot zijn beschikking.

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

Het WIA-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 toets van het re-integratieverslag (hierna: RIV-toets) uit. Hierna start UWV de claimbeoordeling en stelt daarbij de mate van arbeidsongeschiktheid vast. Vervolgens stelt UWV het recht, de hoogte en de duur van de uitkering vast. Indien een uitkering is toegewezen, volgt een overdracht vanuit SMZ naar Uitkeren voor het continueren van de WIA-uitkering. Uitkeren voert onder andere mutaties door op basis van eventuele situatiewijzigingen. Tevens vindt overdracht aan Werkbedrijf plaats indien de mate van arbeidsongeschiktheid is bepaald op WGA 35%-80% of WGA 80%-100% arbeidskundig. UWV kijkt voor deze eventuele overdracht naar de mogelijkheden van de verzekerde.



\* Indien WGA 35%-80% of WGA 80%-100% arbeidskundig

Figuur 1: Primair WIA-proces op hoofdlijnen

# Managementsamenvatting (vervolg)

Indien daartoe aanleiding is, voert SMZ een herbeoordeling uit.

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 de Basisregistratie Personen en de Polisadministratie. De kwaliteit van de bronbestanden kan van invloed zijn op het identificeren van individuele casuïstiek naar aanleiding van de risicoanalyse.

## Bevindingen risicoanalyse

De systematische identificatie van risico's in de loop der jaren en de afwegingen die hieromtrent zijn gemaakt door UWV en SZW, 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 WIA. Verantwoording door UWV en SZW over verschillende acties en maatregelen inzake onder andere WIA-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 bezien 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

regelovertreiding. UWV geeft hierdoor momenteel met name aandacht aan de netto risico's, zoals zichtbaar in figuur 2 hierboven, in het WIA-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 WIA, waarbij inzichtelijk is gemaakt of deze risico's betrekking hebben op recht, hoogte en/of duur.

In totaal zijn in dit onderzoek 63 bruto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG. Hiervan geldt dat 6 specifieke risico's vanuit de Verordening en de verdragen zijn geïdentificeerd en specifiek van toepassing zijn op internationale gevallen. De overige 57 risico's gelden voor zowel nationale als internationale gevallen.

UWV heeft in het WIA-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.

Na afweging van de beheersingsmaatregelen zijn in totaal in dit onderzoek in relatie tot de huidige wet- en regelgeving WIA, 44 actuele netto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG. Van deze 44 netto risico's zijn 17 netto risico's reeds schriftelijk door UWV gedocumenteerd.

Uit de nadere typering van de 44 netto risico's komt naar voren dat 11 netto risico's (waarvan 4 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 dwarsdoorneden 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

# Managementsamenvatting (vervolg)

de voorwaarden uit de wet zijn hierbij de belangrijkste handvatten voor de nadere discussie tussen SZW en UWV.

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 is geaccepteerd. Een netto risico 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 WIA-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.

Een andere vervolgstap is om de risicoanalyse en het afwegingskader tevens toe te passen op andere wetgeving ten aanzien van de sociale zekerheid, waaronder andere wetten gericht op arbeidsongeschiktheid zoals de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Wet werk en arbeidsondersteuning Jonggehandicapten (Wajong). Per wet zal de typering van de risico's moeten worden herzien, omdat deze mogelijk aanpassing behoeft inzake de voorwaarden uit de wet. De overtreding van de voorwaarden uit de wet kan uniform voor de verschillende wetten worden gebruikt, net als de methode van de risicoanalyse.





# 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 Werkloosheidswet (hierna: 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).

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.

## 1.2 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 waar 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 WIA is uitgegaan van de wettekst van de WIA en de Verordening zoals die geldt per 1 juni 2020. Daarnaast is uitgegaan van de verdragen met Joegoslavië (van toepassing op Bosnië en Herzegovina), Marokko en Thailand zoals die gelden per 1 juni 2020.

# 1. Introductie (vervolg)

## 1.3 Aard en beperkingen

### Aard

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

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

Voor deze opdracht zijn de 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 zijn van deze aan ons ter beschikking gestelde informatie.

## 1.4 Aanpak en werkzaamheden

In deze paragraaf zijn de werkzaamheden op hoofdlijnen beschreven die in het kader van dit onderzoek voor de WIA 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 WIA hebben wij de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- kennisgenomen van de WIA en de Verordening en de context van deze wetten om de (bestaande) risico's in perspectief te kunnen plaatsen;
- kennisgenomen van de verdragen met Joegoslavië, Marokko en Thailand 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, de rolling document-risicoanalyse d.d. 13 juni 2019 van UWV en de Signaleringsbrief en rapportage Meldingen en Fraudefenomenen d.d. 27 mei 2020;
- twee processessies gehouden voor nationaal en internationaal met een afvaardiging van UWV en SZW voor toelichting op het WIA-proces, op respectievelijk 16 juni 2020 en 25 juni 2020;
- brutorisicoanalyse uitgevoerd op de WIA 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, op respectievelijk 16 juli 2020 en 23 juli 2020;
- in meerdere 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 evaluatiesessies op 16 juli 2020 en 23 juli 2020 doorgenomen met een afvaardiging van UWV en SZW om te komen tot relevante thema's voor de WIA;

# 1. Introductie (vervolg)

- nadere afstemming met UWV gehad op 10 augustus 2020 om tot een definitieve lijst relevante thema's te komen;
- de lijst met relevante thema's vertaald naar (netto) risico's.

## *Interne beheersing*

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

- analyse uitgevoerd op basis van de reeds verkregen documentatie op de mate van interne beheersing in het WIA-proces;
- diverse interviews afgenomen ten aanzien van het primaire WIA-proces en de interne beheersing daarop, bij medewerkers van de volgende UWV-afdelingen:
  - SMZ (Procesbegeleider), op 13 juli 2020;
  - SMZ (Verzekeringsarts), op 14 juli 2020;
  - SMZ (Arbeidsdeskundige), op 22 juli 2020;
  - SMZ (algemeen), op 14 augustus 2020;
  - Uitkeren (Uitkeringsdeskundigen), op 21 juli 2020;
  - Uitkeren (Domeinconsultant), op 18 augustus 2020;
  - Bijzondere Zaken (Heerlen en Breda), op 28 juli 2020;
  - Bijzondere Zaken (Amsterdam), op 30 juli 2020;
  - Bijzondere Zaken (backoffice Amsterdam), op 7 augustus 2020;
  - Werkbedrijf (algemeen), op 20 juli 2020;
  - Werkbedrijf (Beslisser Voorzieningen), op 29 juli 2020;
  - Handhaving, op 13 juli 2020;
  - Adviseur Gezondheidsfraude, op 27 juli 2020;

- Gegevensdiensten, aanvullende vragen gesteld per e-mail;
- Interne Accountantsdienst, aanvullende vragen gesteld per e-mail;
- additionele vragen gesteld aan de geïnterviewde medewerkers en additionele documenten opgevraagd, zoals werkbeschrijvingen, vragenlijsten en informatie-uitwisselingsformulieren;
- de (additioneel) ontvangen documentatie en toelichtingen geanalyseerd en verwerkt ten opzichte van de brutorisicoanalyse zodat de netto risico's in het WIA-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 WIA 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;
- twee evaluatie- en plotsessies gehouden voor nationaal en internationaal met een afvaardiging van SZW en UWV voor het evalueren en doornemen van de geïdentificeerde netto risico's, op respectievelijk 8 september 2020 en 11 september 2020;

# 1. Introductie (vervolg)

- nadere afstemming met SZW en UWV gehad om tot een definitieve lijst van netto risico's te komen.

## *Afweging van de netto risico's*

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

- de risicomatrix specifiek gemaakt voor de WIA 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 plotsessies met een afvaardiging van SZW, UWV en KPMG, de geïdentificeerde netto risico's doorgenomen en geplot in de ontworpen risicomatrix, op 8 september 2020 en 11 september 2020.

## *Algemeen*

Wij hebben de volgende algemene werkzaamheden verricht:

- projectmanagement;
- gedurende de periode juni t/m 30 september jl. is 4 keer voortgangs-overleg gehouden met de Begeleidingsgroep, waarbij een proces-document is toegelicht, te weten op:
  - 16 juni 2020;
  - 1 juli 2020;
  - 22 juli 2020;
  - 2 september 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 30 september 2020 in concept gedeeld met de Begeleidingsgroep;
- in de Begeleidingsgroep van 14 oktober 2020 het conceptrapport toegelicht;
- op het conceptrapport tot en met 14 oktober 2020 verkregen wederhoor in beschouwing genomen en een toelichting verstrekt op de verwerking van het wederhoor;
- op 30 oktober 2020 heeft KPMG het definitieve rapport met opdrachtgever gedeeld.

KPMG heeft op 14 oktober decharge verkregen.

# 1. Introductie (vervolg)

## 1.5 WIA op hoofdlijnen

De WIA regelt een uitkering bij langdurige arbeidsongeschiktheid. Deze wet is in 2005 in de plaats getreden van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (hierna: WAO) en heeft de toekenningsvoorwaarden voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering aangescherpt door onder meer een sterkere nadruk te leggen op de re-integratie.

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

De WIA kent verschillende gradaties van arbeidsongeschiktheid, waarbij het grootste verschil is te onderkennen tussen gedeeltelijk en volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

Bij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, ontvangt een verzekerde een Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (hierna: IVA)-uitkering. Deze IVA-uitkering bedraagt 75% van het maandloon. In de overige situaties ontvangt een verzekerde een Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (hierna: WGA)-uitkering. Uitzondering hierop is indien een verzekerde minder dan 35% arbeidsongeschikt is, in dat geval keert UWV geen WIA-uitkering uit.

Een WGA-uitkering is onder te verdelen in drie soorten uitkeringen:

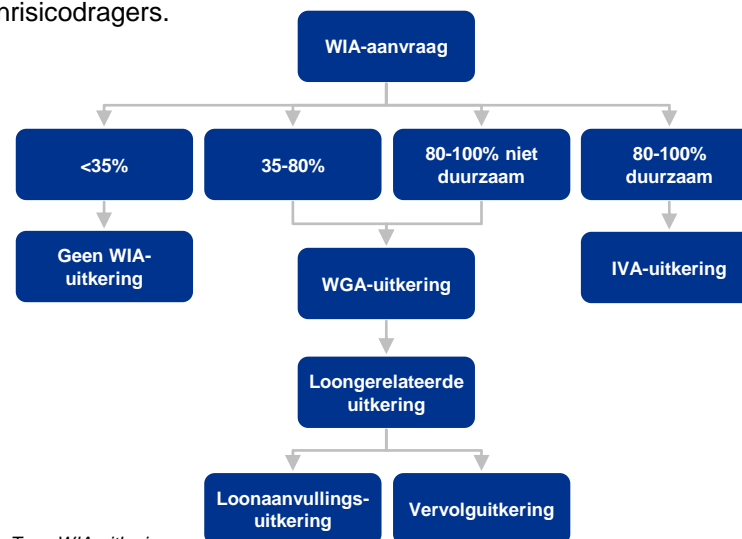
- loongerelateerde uitkering: een tijdelijke (hogere) uitkering, waarbij de duur afhankelijk is van het arbeidsverleden. Gedurende de eerste twee maanden bedraagt de uitkering 75% van het maandloon. In de daarop volgende maanden is dit 70%;
- loonaanvullingsuitkering: een (hogere) uitkering zolang de verzekerde meer dan 50% van zijn resterende verdien capaciteit benut of indien de verzekerde volledig, maar niet duurzaam arbeidsongeschikt is. De

uitkering is 70% van het maandloon verminderd met 70% van het bedrag dat verzekerde kan verdienen of verdient indien hij zijn resterende verdien capaciteit volledig benut;

- vervolguitkering: een uitkering gebaseerd op het minimumloon indien de verzekerde minder dan 50% van zijn resterende verdien capaciteit benut. De hoogte van de uitkering hangt af van het arbeidsongeschiktheidspercentage van de verzekerde en betreft 28% tot 50,75% van het minimumloon.

In figuur 3 hieronder is een nadere detaillering gegeven van de verschillende uitkeringen.

De uitkeringen worden betaald uit premies die door de werkgevers worden opgebracht. Specifieke werkgevers kunnen ervoor kiezen om geen WIA-premies af te dragen. Zij dragen de kosten van de uitkeringen zelf en zijn dus eigenrisicodragers.



Figuur 3: Type WIA-uitkeringen

# 1. Introductie (vervolg)

De WIA legt medewerkingsverplichtingen ofwel inspanningsverplichtingen op aan de arbeidsongeschikte werknemer, 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 kent de WIA inlichtingenverplichtingen, zoals het doorgeven van eventuele inkomsten. Bij overtreding van de inlichtingenverplichtingen moet een boete worden opgelegd door UWV ingevolge de WIA.

## *Grensoverschrijdende wetstoepassing*

Bij grensoverschrijdende situaties binnen de Europese Unie moet rekening worden gehouden met de Verordening. In de Verordening is bepaald dat voor werknemers binnen de Europese Unie het woonplaatsvereiste uit artikel 43 lid f van de WIA wordt opgeheven. Dit betekent bijvoorbeeld dat mensen die in Nederland werken 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 bevat bepalingen voor een pro-rataberekening. Een pro-rataberekening voor een WIA-uitkering wil zeggen dat de migrerende werknemer recht heeft op een uitkering in de landen waar hij gewerkt heeft naar rato van de verzekeringsduur in die landen. Met bovengenoemde is in de uitvoering van onze werkzaamheden rekening gehouden. Daarnaast bestaan bilaterale verdragen, coördinatieverdragen en verdragen ten behoeve van export van de uitkering. De verdragen met Joegoslavië (van toepassing op de inwoners van Bosnië en Herzegovina), Marokko en Thailand vallen op verzoek van opdrachtgever binnen de scope van dit onderzoek inzake de WIA. Zoals hierna toegelicht vertegenwoordigen deze drie verdragen drie verschillende type verdragen zijnde: een coördinatieverdrag met pro-rataberekening, een coördinatieverdrag zonder pro-rataberekening en een BEU-verdrag, om daarmee een inzicht te verkrijgen in de risico's volgend uit de verschillende type verdragen. Deze drie specifieke verdragen zijn door UWV en SZW

gekozen omdat de hoogste export aantallen per categorie naar deze landen gaan. In de bijlagen bij dit rapport wordt waar relevant naar deze verdragen verwezen. De betreffende beschreven bruto en netto risico's kunnen niet zonder meer worden geëxtrapoleerd naar andere verdragen maar geven inzicht in risico's op verdragsniveau. Deze verdragen zijn hierna kort uitgelicht.

## **Coördinatieverdrag met Joegoslavië**

Dit betreft een bilateraal verdrag tussen Nederland en toenmalig Joegoslavië uit 1977.<sup>1</sup> Dit verdrag is van toepassing gebleven op de inwoners van Bosnië en Herzegovina. In dit verdrag is de coördinatie van de sociale zekerheid tussen beide landen geregeld. Onderdeel hiervan is een pro-rataberekening voor de WIA-uitkering, net als inkomstenverrekening. Op grond van artikel 4 van dit verdrag gelden de bepalingen van de WIA en de daaruit voortvloeiende risico's tevens voor de onderdanen van Bosnië en Herzegovina.

## **Coördinatieverdrag met Marokko**

Dit betreft een bilateraal verdrag tussen Nederland en Marokko uit 1972.<sup>2</sup> In dit verdrag is de coördinatie van de sociale zekerheid tussen beide landen geregeld. In tegenstelling tot het coördinatieverdrag met Joegoslavië kent dit verdrag geen pro-rataberekening voor een WIA-uitkering. Op grond van artikel 3 van dit verdrag gelden de bepalingen van de WIA en de daaruit voortvloeiende risico's tevens voor de onderdanen van Marokko.

## **BEU-verdrag met Thailand**

Dit betreft een bilateraal verdrag tussen Nederland en Thailand uit 2002<sup>3</sup> op grond van de Wet beperking export uitkeringen. In dit verdrag is alleen de export van onder andere arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tussen beide landen geregeld. In dit verdrag is derhalve geen sprake van een pro-rataberekening voor de WIA-uitkering.

<sup>1</sup> *Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië, Belgrado, 11-05-1977*

<sup>2</sup> *Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko, Rabat, 14-02-1972*

<sup>3</sup> *Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Koninkrijk Thailand inzake de export van sociale verzekeringsuitkeringen, Nonthaburi, 11-11-2002*

# 1. Introductie (vervolg)

## 1.6 WIA in cijfers

### *Aantal WIA-uitkeringen*

Uit de cijfers en trends van januari 2020 van UWV blijkt dat in 2019 12.000 nieuwe IVA-uitkeringen en 34.000 nieuwe WGA-uitkeringen zijn toegekend. Het aantal uitkeringen voor IVA en WGA is in 2019 respectievelijk 127.000 en 200.000.

In 2019 heeft UWV in totaal bijna EUR 20 miljard aan uitkeringen verstrekt, waarvan voor IVA- en WGA-uitkeringen respectievelijk EUR 2,9 en EUR 2,8 miljard.<sup>1</sup>

Uit de cijfers uit 2018 die bekend zijn omtrent de export van WIA-uitkeringen blijkt dat respectievelijk 4,7% (5.282) en 3,6% (6.747) van het totaal aantal IVA- en WGA-uitkeringen wordt geëxporteerd (ongeveer 3% van de totale omvang in euro's).<sup>2</sup> De landen waar de meeste export binnen Europa naartoe plaatsvindt zijn voor zowel de IVA- als WGA-uitkering respectievelijk Duitsland, België en Polen.<sup>2</sup> Naar Marokko, Bosnië en Herzegovina en Thailand is voor respectievelijk 181, 117 en 54 personen in 2018 de WIA-uitkering geëxporteerd.

### *Sanctionering WIA-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 WIA, WAO en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (hierna: WAZ) gecombineerd 1.424 **overtredingen van de inspanningsplicht**, ook wel medewerkingsverplichting genoemd, geconstateerd (in 2018: 1.245). Hiervan is ongeveer 31% afgedaan met een boete, 54% met een waarschuwing en 15% is afgedaan zonder boete of waarschuwing.

In 2019 heeft UWV ten aanzien van de WIA, WAO en WAZ gecombineerd 3.468 **overtredingen van de inlichtingenplicht** geconstateerd (2018: 2.698). Hiervan is ongeveer 31% afgedaan met een boete, 53% met een waarschuwing en 16% is afgedaan zonder boete of waarschuwing. In 2019 zijn 9 processen-verbalen opgemaakt (in 2018: 11). Een proces-verbaal wordt opgemaakt als het (verwachte) benadelingsbedrag hoger is dan de aangiftengrens 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 WIA-uitkeringsgelden terug, tenzij sprake is van dringende redenen.

In de UWV Rapportage meldingen en fraudefenomenen 2019 toont UWV dat het aantal aanpakwaardige externe meldingen licht is gestegen ten aanzien van de WIA, WAO en WAZ – van 4.342 in 2018 naar 4.575 in 2019. Het aantal aanpakwaardige interne meldingen ten aanzien van de WIA, WAO en WAZ is gestegen naar 3.727 in 2019 (in 2018: 2.141). UWV beschrijft in het jaarverslag de volgende oorzaken van de stijging van het totale aantal interne meldingen voor UWV: “de toename is mede het gevolg van de invoering van een nieuw intern meldingsformulier, de workshops fraudealertheid die binnen UWV gehouden zijn en mogelijk ook de media-aandacht voor UWV en handhaving”.

## 1.7 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 WIA. In hoofdstuk 2 zijn de werkzaamheden aangaande de bruto-risicoanalyse 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> UWV Jaarverslag 2019

<sup>2</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 WIA-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 over de verschillende acties en maatregelen inzake onder andere WIA-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 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 geïdentificeerde frauderisico's ten aanzien van de WIA 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 4: Illustratie vertaling bruto risico's naar netto risico's

## 2. Brutorisicoanalyse (vervolg)

In totaal zijn in het onderzoek 63 bruto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG; 48 van deze risico's hebben (deels) betrekking op de bepaling van het recht, 31 hebben (deels) betrekking op hoogte en 6 risico's hebben (deels) betrekking op duur. In figuur 5 hieronder is de verdeling van de bruto risico's schematisch weergegeven, geïdentificeerd naar hoofdrisico's, om een eerste inzicht te geven in de achtergrond van deze bruto risico's.

Overzicht bruto risico's (1)	
Hoofdrisico	Aantal
Recht	31
Hoogte	14
Duur	1
Recht/ hoogte	12
Recht/ hoogte/ duur	5
<b>Totaal</b>	<b>63</b>

Figuur 5: Overzicht bruto risico's (1)

### Andere dwarsdoorsneden

Naast de dwarsdoorsnede op recht, hoogte en duur is in het onderzoek eveneens inzichtelijk gemaakt waar in het WIA-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 WIA-proces, om eventuele vervolgstappen goed te kunnen beleggen. Zie voor deze dwarsdoorsneden bijlage B.

### WIA (nationaal) en de Verordening en verdragen (internationaal)

Bij het identificeren van de bruto risico's zijn de Verordening en de verdragen met Joegoslavië, Marokko en Thailand naast de WIA als bron gehanteerd. De 57 geïdentificeerde bruto risico's voor de WIA gelden voor zowel nationale als internationale casuïstiek. Aanvullend zijn 6 specifieke bruto risico's vanuit de Verordening en de verdragen geïdentificeerd en zijn specifiek van toepassing op internationale casuïstiek. Dit is hieronder in figuur 6 gevisualiseerd.

Overzicht bruto risico's (2)	
Bron van risico	Aantal
WIA/Verordening/verdragen	57
Verordening/verdragen	6
<b>Totaal</b>	<b>63</b>

Figuur 6: Overzicht bruto risico's (2)

In bijlage A is een overzicht opgenomen van de 63 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 WIA-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.

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

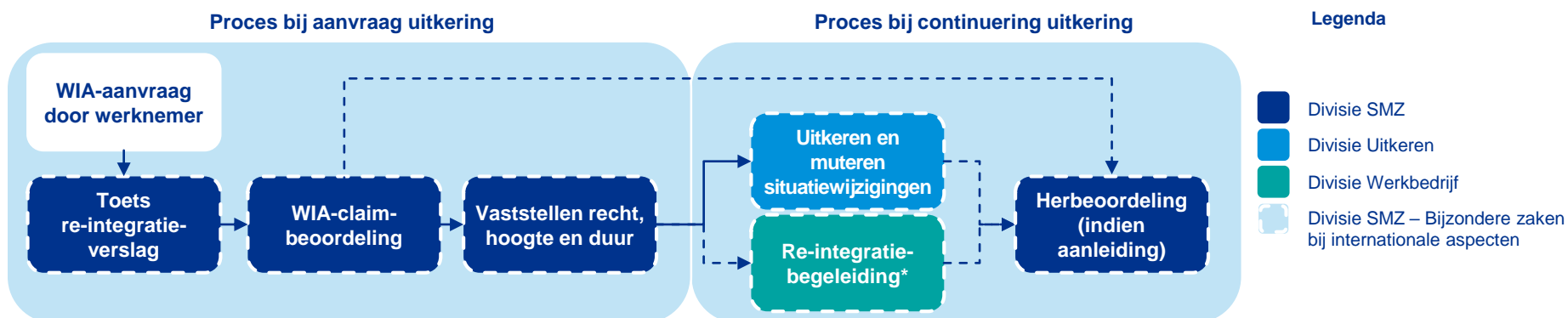
Figuur 7: Illustratie vertaling bruto risico's naar netto risico's

## 3.2 Toelichting WIA-proces

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

### 3.2.1 Primair WIA-proces

Bij het primaire WIA-proces zijn hoofdzakelijk de divisies Sociaal Medische Zaken (hierna: SMZ), Uitkeren en Werkbedrijf betrokken. Bij aanvragen met een internationaal aspect wordt de afdeling Bijzondere Zaken binnen de divisie SMZ betrokken. We verwijzen naar figuur 8 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.



\* Indien WGA 35%-80% of WGA 80%-100% arbeidskundig

Figuur 8: Primair WIA-proces op hoofdlijnen

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

## 1 WIA-aanvraag

Werknemers die arbeidsongeschikt zijn, kunnen een beroep doen op een WIA-uitkering als zij de wachttijd voor de WIA hebben doorlopen. Aanvragers van een WIA-uitkering zijn met name werknemers die een werkgever hebben met een loondoorbetalingsverplichting bij ziekte of werknemers die eerder een ZW-uitkering ontvangen. Een werknemer kan een aanvraag doen voor een verkorte wachttijd. Daarnaast is het ook mogelijk dat een werkgever een verlenging van de wachttijd aanvraagt indien hij verwacht dat de werknemer kan re-integreren.

Aanvragen vinden schriftelijk, telefonisch of digitaal plaats via een standaard formulier of middels het stellen van de vragen conform het formulier.

Aanvragen worden vervolgens in het UWV-systeem RESA FASA geregistreerd.

## 2 Toets re-integratieverslag

Na een aanvraag vindt een toets van het opgeleverde re-integratieverslag (hierna: RIV-toets) plaats. Indien de WIA-aanvraag volgt op een ZW-uitkering, wordt de RIV-toets overgeslagen. Een teamondersteuner van SMZ controleert of de RIV-documentatie compleet is. Vervolgens voert de arbeidsdeskundige van SMZ, eventueel ondersteund door een verzekeringsarts, een inhoudelijke beoordeling op de RIV-stukken uit. Hierbij is van belang of de werkgever en de werknemer voldoende re-integratie-inspanningen hebben ondernomen. Indien de arbeidsdeskundige van mening is dat onvoldoende inspanningen zijn verricht, kan UWV een loondoorbetalingsverplichting van maximaal één jaar opleggen aan de werkgever.

## 3 WIA-claimbeoordeling

Na de RIV-toets voert de verzekeringsarts eventueel in samenwerking met de arbeidsdeskundige een WIA-claimbeoordeling uit. De verzekeringsarts stelt op basis van de ontvangen medische gegevens en ontvangen toelichtingen tijdens een spreekuur de mogelijkheden van de klant vast en verwerkt deze in een functionele mogelijkhedenlijst (hierna: FML). Aan de hand van de FML en

met gebruik van een database stelt de arbeidsdeskundige mogelijke functies voor de aanvrager vast. Tevens bepaalt de arbeidsdeskundige het maatmaninkomen (het inkomen dat de aanvrager verdiende op het moment dat hij ziek werd) vast. Op basis van het maatmaninkomen en het theoretische inkomen van de mogelijk geachte functies wordt het percentage arbeidsongeschiktheid berekend.

## 4 Vaststellen recht, hoogte, duur

Vervolgens stelt de procesbegeleider van SMZ het recht, de hoogte en de duur van de uitkering vast. De procesbegeleider maakt gebruik van onder meer de volgende bronnen: de aanvraag, de Polisadministratie, de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) en het elektronische archief van UWV.

Op basis van de werkzaamheden van de verzekeringsarts en de arbeidsdeskundige wordt vastgesteld in welke categorie van arbeidsongeschiktheid de aanvrager valt:

- 100% volledig en duurzaam arbeidsongeschikt;
- 80-100% medisch arbeidsongeschikt;
- 80-100% arbeidskundig arbeidsongeschikt;
- 35-80% arbeidsongeschikt;
- 0-35% arbeidsongeschikt.

Deze categorisering is onder meer van belang voor het bepalen van het type uitkering, zoals uiteengezet in hoofdstuk 1, en voor de overdracht naar het Werkbedrijf. Zie voor een nadere toelichting over het Werkbedrijf punt 6, re-integratiebegeleiding.

## 5 Uitkeren en muteren situatiewijzigingen

Indien een uitkering is toegewezen, volgt een overdracht vanuit SMZ naar Uitkeren voor het continueren van de WIA-uitkering. Uitkeren voert onder andere mutaties door op basis van eventuele situatiewijzigingen, zoals een adreswijziging, vrijheidsontneming of het starten van werkzaamheden naast de WIA-uitkering.

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

### 6 Re-integratiebegeleiding

Indien de verzekerde een resterende verdien capaciteit (en dus een WGA-uitkering) heeft en niet 80-100% medisch arbeidsongeschikt is, volgt tevens een overdracht vanuit SMZ naar het Werkbedrijf. Het Werkbedrijf begeleidt verzekerden in de re-integratie door onder meer het opstellen van een werkplan en het inkopen van re-integratietrajecten, het geven van workshops of het houden van coachgesprekken. Deze begeleiding is in beginsel voor vijf jaar, tenzij verzekerde om verlenging hiervan vraagt. Het Werkbedrijf heeft het beleid om gemiddeld 1,8 contactmomenten per jaar met de verzekerde te hebben. Afhankelijk van de situatie van de verzekerde wijkt het aantal contactmomenten af.

### 7 Herbeoordeling (indien aanleiding)

Een herbeoordeling kan plaatsvinden naar aanleiding van een intern verzoek vanuit met name SMZ, Uitkeren, Werkbedrijf of Handhaving. Daarnaast kan een herbeoordeling plaatsvinden naar aanleiding van een extern verzoek vanuit met name de verzekerde, (ERD-)werkgever en verzekeraar of garantsteller. De herbeoordeling volgt het reguliere proces van een claimbeoordeling.

#### Bijzondere Zaken bij internationale aspecten

##### Aanvraag

Indien een aanvraag internationale aspecten heeft, vindt de gehele afhandeling plaats bij de afdeling Bijzondere Zaken (hierna: BZ) binnen de divisie SMZ. BZ maakt onderscheid tussen twee categorieën: laatst verzekerd in Nederland (hierna: LNV) en laatst verzekerd in het buitenland (hierna: LBV).

Een dossier van een LNV wordt door BZ behandeld indien hij bijvoorbeeld in het buitenland woont of indien hij een arbeidsverleden heeft in het buitenland. UWV maakt voor deze situaties twee berekeningen (op basis van bepalingen inzake pro-ratering en anti-cumulatie) en kent de meest gunstige berekening toe. UWV kan voor een LNV een gedeelte van de uitkering bevorderen bij de buitenlandse uitvoeringsinstantie in het land waar verzekerde (tevens) een arbeidsverleden heeft.

Voor LBV geldt dat de buitenlandse uitvoeringsinstantie een gedeelte van de uitkering kan bevorderen bij UWV. Hiervoor maakt UWV altijd een pro-rataberekening<sup>1</sup>.

##### Continuering

Voor LNV geldt dat BZ op hoofdlijnen dezelfde werkwijze hanteert als bij het nationale proces, maar ten aanzien van loon, inkomsten, overlijden, detentie en medische aspecten is de informatievoorziening anders in het proces voor internationaal indien verzekerde in het buitenland woont.

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, waardoor mogelijk onterecht een onjuist dagloon wordt vastgesteld of geen inkomstenverrekening plaatsvindt.

Afhankelijk van de samenwerking met de buitenlandse uitvoeringsinstantie vindt een re-integratietraject plaats bij wonen in het buitenland. In de meeste landen vindt beperkt tot geen re-integratie plaats en/of heeft verzekerde beperkt tot geen contact met UWV.

#### 3.2.2 Organisatieonderdelen

Binnen UWV is de primaire handhavingstaak belegd bij de uitvoerende organisatieonderdelen, zijnde de divisies SMZ, waaronder de afdeling BZ, Uitkeren en Werkbedrijf, zoals aan bod gekomen in paragraaf 3.2.1. De uitvoering wordt daarbij ten aanzien van gegevens ondersteund door de divisie Gegevensdiensten. Business Control & Kwaliteit (hierna: BC&K) en Handhaving zijn UWV-onderdelen met een secundaire rol ten aanzien van de betreffende taak in het WIA-proces. In de derde lijn heeft de Interne Accountantsdienst (hierna: IAD) een rol ten aanzien van het WIA-proces.

Om een beeld te geven van de niet in het primaire proces betrokken UWV-organisatieonderdelen in het WIA-proces, volgt hierna een beknopt overzicht van deze organisatieonderdelen en hun taken.

<sup>1</sup> Deze berekening is als volgt: (aantal jaren verzekerd in Nederland / aantal jaren verzekerd in totaal in de landen die hebben toegekend, in ieder geval het land van laatste verzekering) \* hoogte van de uitkering volgens de Nederlandse wet- en regelgeving.

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

## 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.

## Business Control & Kwaliteit (BC&K)

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 is divisieafhankelijk.

BC&K SMZ vervult een grote secundaire rol inzake de WIA. In het kader van het Minimum Controleprogramma (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. Elk districtskantoor heeft 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.

BC&K Uitkeren vervult eveneens een grote secundaire rol inzake de WIA. 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 Uitkeren ondersteunt de uitvoering op basis hiervan bij het

initiëren, implementeren en monitoren van verbeteringen. De rechtmatigheidstoetsen worden uitgevoerd op basis van een aselechte statistische steekproef. Hierbij selecteert BC&K Uitkeren dossiers 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 (MOK 2.0). Dit is een selecte streekproef op tien dossiers per uitkeringsdeskundige per jaar om de kwaliteit van de dossiers te meten.

## 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.

## 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.

<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)

## 3.2.3 Gebruikte bronnen

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

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.

## 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, waarbij gebruik wordt gemaakt van uniforme elektronische formulieren. Ook met landen waarmee Nederland een verdrag heeft afgesloten, heeft UWV afspraken gemaakt met betrekking tot de uitwisseling van gegevens via uniforme formulieren.

## 3.3 Beheersingsmaatregelen

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

Eenzijds bestaan de beheersingsmaatregelen in het WIA-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 WIA-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 deze 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 WIA-proces is opgenomen in bijlage B. Hierin is inzichtelijk gemaakt wat eventuele verschillen zijn tussen de interne beheersing op nationaal en internationaal vlak. 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. In bijlage C is per bruto risico weergegeven welke netto risico's resteren na afweging van de interne beheersing. Hierin is inzichtelijk gemaakt welke netto risico's nationaal en internationaal bestaan. Voor sommige risico's is, door de ingerichte interne beheersing, zichtbaar dat het netto risico ingeval van nationale casuïstiek andere vormen aanneemt dan voor internationale casuïstiek. Voor de toelichting op de interne beheersing verwijzen wij naar bijlage B.

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

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 risico's relatief zijn aan de interne beheersing. In bijlage D 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's 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 WIA 63 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 WIA in combinatie met de huidige interne beheersing, 44 actuele netto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG. 17 hiervan zijn reeds door UWV gedocumenteerd en krijgen (deels) al opvolging. Dit betreft onder andere risico's omtrent gezondheidsfraude. Naar verwachting zijn dit de netto risico's die het hoogste potentiële benadelingsbedrag omvatten.

11 netto risico's, waarvan reeds 4 gedocumenteerd door UWV, zijn al dan niet op basis van bewuste keuzes niet volledig afgedekt in de huidige interne beheersing.

In bijlage D is een overzicht opgenomen van de 44 geïdentificeerde netto risico's. Hierin is inzichtelijk gemaakt welke netto risico's nationaal en internationaal bestaan en welke vorm het netto risico voor respectievelijke casuïstiek aanneemt, indien deze afwijkend is. Het grootste deel van de netto risico's ziet toe op beide situaties. Daarnaast is een beperkt aantal netto risico's geïdentificeerd voor specifiek de internationale casuïstiek.

Wij merken op dat de kwaliteit van de bronbestanden, zoals de Polis-administratie, 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 44 geïdentificeerde netto risico's te typeren, zodat inzichtelijk is wat de achtergrond is van deze netto risico's en hoe deze zich in het WIA-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. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen dat in dit proces afstemming met SZW plaatsvindt.

Ons onderzoek geeft aanvullende typering om de achtergrond van de geïdentificeerde netto risico's inzichtelijk te maken, om te faciliteren in 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) WIA-uitkering. Een WIA-ontvanger ontvangt de WIA-uitkering mogelijk onterecht (hij/zij heeft geen recht), ontvangt mogelijk een te hoge WIA-uitkering en/of ontvangt een WIA-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 WIA-proces manifesteert.

### *Voorwaarden uit de wet*

Op basis van de wet is een onderscheid gemaakt tussen 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 WIA. Hierbij gaat het met name om de kwalificatie van de arbeidsverhouding in termen van een verzekerde dienstbetrekking uit onder andere artikel 8 WIA, waarin is opgenomen dat indien een werknemer wordt geclassificeerd als werknemer in de zin van de ZW, hij ook een werknemer in de zin van de WIA is.

### 2. **Arbeidsongeschiktheidsbegrip**

Binnen deze categorie wordt gekeken of een verzekerde onder de WIA voldoet aan het arbeidsongeschiktheidsbegrip zoals opgenomen in de wet. Het moet bijvoorbeeld rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen zijn dat een verzekerde als gevolg van ziekte of gebrek volledig en duurzaam of gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, op basis van artikel 4 en 5 WIA.

## 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 artikel 52 WIA en de Verordening artikel 53 tot en met 55.

### 4. Inspanningsplicht

Deze categorie heeft betrekking op of een verzekerde voldoet aan de eisen vanuit de inspanningsplicht zoals opgenomen in de wet. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op het voldoen aan de re-integratieverplichtingen zoals de plicht bij een WGA-uitkering om in voldoende mate mogelijkheden tot het verrichten van passende arbeid te behouden of te verkrijgen uit artikel 29 en 30 WIA.

### 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 artikel 43 sub d WIA.

#### *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 van de verkeerde wetstoepassing weergegeven.

#### 1. Buitenwettelijk begunstigd

Dit is het bewust ruimer interpreteren van de wet. Dit mag van de rechter, als het maar niet willekeurig gebeurt vanuit het perspectief van de burger; vanuit het perspectief van het toezicht moet het echter kritisch worden gezien. 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 10 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.

**Risicomatrix**

Overtreding van voorwaarden	Merkmensbegrip	Arbeldsorgeschiktheidsbegrip	Inlichtingenplicht	Inspanningsplicht	Overige voorwaarden
Georganiseerd (opzettelijk) verwijtbaar niet voldoen door samenspel van burgers en/of partijen					
(Opzettelijk) verwijtbaar niet voldoen door de burger					
Administratieve onvolkomenheden					
Oneigenlijk gebruik					
Buitenwettelijk begunstigd					

**Voorwaarden**

### Overzicht typering netto risico's

In samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG is de typering van de 44 onderkende netto risico's uitgevoerd. Dit is weergegeven in bijlage D. 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 en ZW 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.

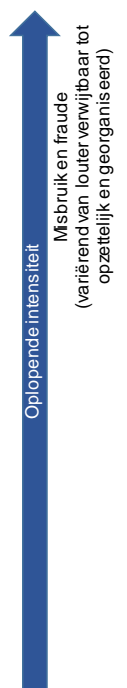
De netto risico's zijn op basis van de voorwaarden uit de wet en de overtreding van die voorwaarden uit de wet visueel te maken in een **risicomatrix**. In bijlage E is het raster opgenomen dat is ingevuld voor de 44 netto risico's. In dit overzicht is tevens inzichtelijk gemaakt of UWV de netto risico's reeds gedocumenteerd heeft.

### 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 in (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.

Figuur 9: Risicomatrix voorwaarden uit de wet

# 4. Typering netto risico's (vervolg)



Overzicht overtredingen van voorwaarden uit de WIA			
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> , oftewel legale fraude.	Wetgeving aanpassen	Beheersingsmogelijkheden liggen buiten UWV
Buitenwettelijk begunstigend	Dit is bewust ruimer zijn dan de wet. Dit mag van de rechter als het maar niet willekeurig gebeurt vanuit het perspectief van de burger; vanuit het perspectief van het toezicht moet het echter kritisch worden bezien. Buitenwettelijke begunstiging vindt alleen plaats in afstemming tussen UWV en SZW. Deze categorie wordt ook wel aangeduid met de term <i>contra legem</i> , oftewel tegen de wet.	Gedogen of beleid aanpassen	Intern toezicht door Inspectie SZW

Figuur 10: Overtreding voorwaarden uit de wet



**KPMG on social media**



**KPMG app**

© 2020 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

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