



# Rapport

## Onderzoek misbruikrisico's WAO en TW

### Onderdeel TW

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

VERTROUWELIJK

—  
11 januari 2022



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/mg/A2100023962\_1

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen  
La Guardiaweg 94-114  
1043 DL AMSTERDAM

Amstelveen, 11 januari 2022

Geachte opdrachtgever,

In overeenstemming met ons voorstel van 10 juni 2021 en de daarbij behorende inkooporder 6060150419 d.d. 9 juli 2021, doen wij u hierbij ons rapport inzake het onderdeel TW 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 TW en de op deze wet betrekking hebbende relevante onderdelen van de Europese coördinatieverordening 883/2004 en twee bilaterale verdragen en een associatiebesluit, alsmede het inzichtelijk maken van de typering van deze misbruikrisico's met onder andere de reeds ontwikkelde risicomatrix.

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 een nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,  
KPMG Advisory N.V.



H.P. Hoyncck van Papendrecht  
Partner

# 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 TW-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>26</b>
1.5 TW op hoofdlijnen		4.1 Inleiding	
1.6 TW 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>31</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 eerder onderzoeken uitgevoerd naar de misbruikrisico's in de uitvoering van diverse wetten. Deze onderzoeken zijn afgerond in 2019 en 2020. Door SZW en UWV is besloten een soortgelijk onderzoek uit te laten voeren voor de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (hierna: WAO) en de Toeslagenwet (hierna: TW).

Dit onderzoek bestaat uit twee onderdelen. Het eerste deel van het onderzoek is gericht op het inzichtelijk maken van misbruikrisico's in de WAO en TW 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 en/of toeslag naartoe gaat.<sup>1</sup>

Het tweede deel van het onderzoek heeft betrekking op het inzichtelijk maken van de misbruikrisico's. Dit betekent dat de geformuleerde netto risico's van de te onderzoeken wetten zijn afgewogen op voorwaarden en overtreding van die voorwaarden met behulp van de reeds ontwikkelde risicomatrix.

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

In de publieke discussie zijn verschillende terminologieën, 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. UWV heeft in 2020 in totaal 1,03 miljoen nieuwe uitkeringen verstrekt en 1,0

miljoen uitkeringen beëindigd. Eind 2020 waren er 1,3 miljoen lopende uitkeringen. De omvang van de uitkeringen in 2020 bedraagt ruim EUR 21 miljard.<sup>2</sup> Hiervan heeft EUR 393 miljoen betrekking op de TW. Uit de 2020-cijfers omtrent de export van toeslag blijkt dat 0,7% van het totaal aantal toeslagen wordt geëxporteerd.<sup>3</sup> KPMG merkt op dat betreffende context essentieel is 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.

## Toeslag

Werknemers die een uitkering van UWV ontvangen en met deze uitkering een totaal (gezins)inkomen hebben onder het sociaal minimum, kunnen een beroep doen op een toeslag. Toeslag kan worden aangevraagd op een loondervingsuitkering inzake de Werkloosheidswet (hierna: WW), Ziektewet (hierna: ZW), verschillende Arbeidsongeschiktheidswetten (hierna: AW) en de uitkering oudere werklozen (hierna: IOW). Naast toeslag op uitkering, bestaan ten aanzien van de ZW nog twee vormen van toeslag: toeslag op loon en toeslag aan eigenrisicodragers (hierna: ERD). Deze vormen van toeslag zijn gelijkgesteld aan een loondervingsuitkering.

## Internationale aspecten

Sinds 2000 is in de TW wonen buiten Nederland als uitsluitingsgrond voor het recht op toeslag opgenomen. Export van toeslag naar het buitenland kan sindsdien voorkomen op basis van drie gronden, namelijk:

- het exporteren van toeslag naar verdragslanden waarvoor recht op export bestaat;
- het doorlopen van oude rechten van toeslaggerechtigden nadat export van TW is uitgesloten; en
- indien een toeslaggerechtigde verhuist naar het buitenland. Voor de maanden dat zij in Nederland woonachtig waren en recht hadden op toeslag wordt toeslag (na)betaald.

<sup>1</sup> Voor de TW hebben we twee verdragen en een besluit in scope

<sup>2</sup> UWV Jaarverslag 2020

<sup>3</sup> Export Uitkeringen 2020, UWV juni 2021

# Managementsamenvatting (vervolg)

## TW-proces

De divisie Uitkeren (hierna: Uitkeren) voert het primaire TW-proces uit. Uitkeren heeft vier domeinen waarbinnen toeslag wordt toegekend en gecontinueerd. Welk domein verantwoordelijk is voor het behandelen van een aanvraag en continuering van toeslag is bepaald door de 'moederwet'. De moederwet is de wet die voorziet in een loondervingsuitkering waarop toeslag is aangevraagd, omdat de uitkeringsgerechtigde een totaal (gezins)inkomen heeft onder het sociaal minimum.

Uitkeren heeft de volgende domeinen:

- Uitkeren – Arbeidsongeschiktheidswetten;
- Uitkeren – Ziektewet;
- Uitkeren – Werkloosheidswet; en
- Uitkeren – Overige soorten werkloosheid (OSW, ten behoeve van IOW).

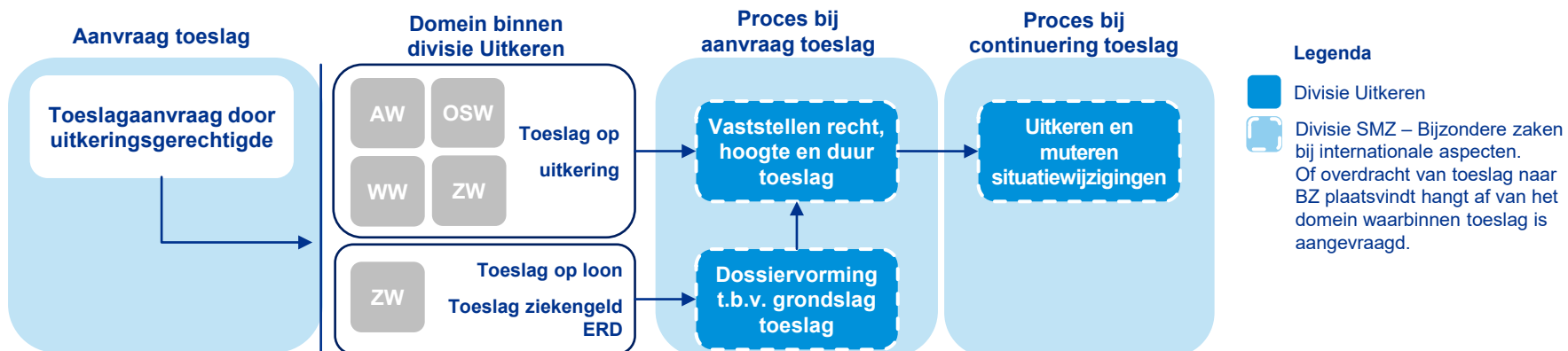
Indien andere vormen van toeslag worden aangevraagd inzake de ZW, valt dit onder desbetreffende domein.

UWV maakt onderscheid in zijn processen bij aanvragen met internationale elementen. Indien een aanvraag internationale aspecten heeft, zoals een aanvrager die in het buitenland woont of een buitenlands arbeidsverleden

heeft, vindt mogelijk afhandeling plaats door de afdeling Bijzondere Zaken binnen de divisie SMZ (hierna: BZ). Of overdracht van toeslag naar BZ plaatsvindt hangt af van het domein dat verantwoordelijk is voor de toeslagaanvraag. Vanuit de AW worden alle toeslagen met internationale aspecten doorgezet naar BZ, vanuit de WW vindt overdracht van toeslag direct plaats bij export van de uitkering en vanuit ZW en OSW vindt geen overdracht plaats.<sup>4</sup>

Op hoofdlijnen hanteert BZ dezelfde werkwijze als wordt gebruikt binnen het nationale proces. Ten aanzien van onder meer loon, inkomsten en overlijden is de informatievoorziening anders in het internationale proces. (Geautomatiseerde) gegevensuitwisseling vindt in beperktere mate plaats. Hierdoor heeft UWV indien internationale aspecten aanwezig zijn minder informatie tot zijn beschikking dan wanneer sprake is van nationale casuïstiek.

De verschillende taken en verantwoordelijkheden zijn op hoofdlijnen schematisch weergegeven in figuur 1 hieronder. In figuur 1 is zichtbaar dat het TW-proces kan worden onderverdeeld in het proces bij aanvraag en het proces bij continuering van de toeslag nadat deze is toegekend.



Figuur 1: Primair TW-proces op hoofdlijnen

<sup>4</sup> Export van toeslag op een IOW-uitkering is niet mogelijk.

# Managementsamenvatting (vervolg)

Voor de afhandeling van toeslaaanvragen heeft UWV aanvullende informatie nodig ten opzichte van de moederwet. Deze informatie is van een ander type en ziet toe op gegevens rondom partnerinkomsten, leefvorm en leefsituatie. Dit betreft informatie waarvoor UWV veelal moet afgaan op hetgeen een aanvrager van toeslag of toeslaggerechtigde opgeeft. De TW bepaalt dat moet worden uitgegaan van de daadwerkelijke situatie van een aanvrager, niet zozeer de geregistreerde situatie. Als een aanvrager bijvoorbeeld aangeeft gescheiden te leven terwijl hij formeel (nog) gehuwd is, is de actuele situatie van de leefsituatie leidend. UWV heeft in die gevallen beperkte mogelijkheden om de juistheid van de doorgegeven informatie te achterhalen.

## Bevindingen risicoanalyse

UWV is momenteel bezig met het inrichten van een proces ten behoeve van systematische identificatie van risico's en afwegingen hieromtrent door UWV en SZW. Voorheen was dit proces niet op periodieke basis geborgd. Als gevolg hiervan is het zicht op de (opvolging van) risico's inzake de TW in de loop der jaren niet eenduidig vastgelegd, waardoor op dit moment geen totaaloverzicht bestaat van de misbruikrisico's ten aanzien van de TW. Verantwoording door UWV en SZW over verschillende acties en maatregelen inzake misbruik vindt plaats op een geaggregeerd niveau.

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

<b>Bruto risico</b>	<b>-</b>	<b>Interne beheersing</b>	<b>=</b>	<b>Netto risico</b>
-------------------------	----------	-------------------------------	----------	-------------------------

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 TW-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 TW, waarbij inzichtelijk is gemaakt of deze risico's betrekking hebben op recht, hoogte en/of duur.

In totaal zijn in dit onderzoek 37 bruto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG. Hiervan geldt dat drie specifieke risico's vanuit internationale aspecten zijn geïdentificeerd en specifiek van toepassing zijn op internationale gevallen. De overige 34 risico's gelden voor zowel nationale als internationale gevallen.

UWV heeft in het TW-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 TW, 27 actuele netto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG. Van deze 27 netto risico's zijn tien netto risico's reeds schriftelijk door UWV gedocumenteerd.

Uit de nadere typering van de 27 netto risico's komt naar voren dat twee netto risico's 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.

# Managementsamenvatting (vervolg)

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

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 netto risico's aangaande het doorgeven van onjuiste omstandigheden om een hoger sociaal minimum te claimen, kennen een beoordelingsaspect dat een bepaalde mate van subjectiviteit van met name de uitkeringsdeskundige 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 TW-proces, door bijvoorbeeld additionele interne beheersingsmaatregelen te nemen, wenselijk maar in een aantal andere gevallen moet de context van het UWV-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.





# 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 eerder onderzoeken uitgevoerd naar de misbruikrisico's in de uitvoering van diverse wetten. Deze onderzoeken zijn afgerond in 2019 en 2020.

Door SZW en UWV is besloten een soortgelijk onderzoek uit te laten voeren voor de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (hierna: WAO) en de Toeslagenwet (hierna: TW).

Het gevraagde onderzoek 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.

De TW onderscheidt zich van eerder op misbruikrisico's onderzochte wetten op een aantal aspecten. Hieronder volgt een korte toelichting op verschillen die wij hebben waargenomen:

- **Samenhang risico's met een moederwet**

Een deel van de in dit onderzoek geïdentificeerde risico's (en de processen dan wel interne beheersing daarop) hangt samen met een moederwet. Indien opschorting of beëindiging op de uitkering inzake de moederwet van toepassing is, vindt automatisch signalering in het gebruikte bronsysteem plaats waarna toeslag eveneens wordt opgeschort of beëindigd. Dit betekent dat bepaalde theoretische risico's in de praktijk uitsluitend voorkomen bij de moederwet.

- **Gebruik bronsysteem moederwet**

UWV maakt voor de TW gebruik van het bronsysteem van de betreffende moederwet. Voor een toeslagaanvraag op een WIA-uitkering wordt derhalve door de uitkeringsdeskundige gebruik gemaakt van bronsysteem RESA FASA.

Voor de afhandeling van de TW worden geen andere systemen gebruikt dan voor de afhandeling van de loondervingsuitkering. Dit betekent dat voor de uitvoering van UWV gebruik wordt gemaakt van voorhanden gegevens inzake de moederwet.

- **Verschillende type toeslagen**

Toeslag kan worden aangevraagd op een loondervingsuitkering, dit betreft toeslag op uitkering. Voor de ZW bestaan naast deze vorm van toeslag ook de toeslagvormen 'toeslag op loon' en 'toeslag ziekengeld ERD'. Deze twee vormen van toeslag zijn gelijkgesteld aan een loondervingsuitkering. Het aanwezig zijn van verschillende vormen van toeslag, zorgt voor aanvullende complexiteit binnen het domein ZW.

- **Benodigde informatie voor uitvoering TW**

Voor de afhandeling van toeslagaanvragen heeft UWV aanvullende informatie nodig ten opzichte van de moederwet. Deze informatie is van een ander type en ziet toe op gegevens rondom partnerinkomsten, leefvorm en leefsituatie. Dit betreft informatie waarvoor UWV veelal moet afgaan op hetgeen een aanvrager van toeslag of toeslaggerechtigde opgeeft. De TW bepaalt dat moet worden uitgegaan van de daadwerkelijke situatie van een aanvrager, niet zozeer de geregistreeerde situatie. Als een aanvrager bijvoorbeeld aangeeft gescheiden te leven terwijl hij formeel (nog) gehuwd is, is de actuele situatie van de leefsituatie leidend. UWV heeft in die gevallen beperkte mogelijkheden om de juistheid van de doorgegeven informatie te achterhalen.

# 1. Introductie (vervolg)

## 1.2 Doel en scope van de werkzaamheden

Het eerste doel van het onderzoek is het inzichtelijk maken van misbruikrisico's in de WAO en TW en de relevante onderdelen van de Europese coördinatieverordening 883/2004 (hierna: de Verordening) die betrekking hebben op deze wetten alsmede twee bilaterale verdragen en een associatiebesluit waar, van alle verdragslanden, de meeste export van toeslag naartoe gaat.

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

Het tweede deel van het onderzoek heeft betrekking op het inzichtelijk maken van de misbruikrisico's. Dit betekent dat de geformuleerde netto risico's van de te onderzoeken wetten zijn afgewogen op voorwaarden en overtreding van die voorwaarden met behulp van de reeds ontwikkelde risicomatrix. Met dit overzicht 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 dit rapport zijn de bevindingen van het misbruikonderzoek inzake de TW opgenomen. In dit rapport is uitgegaan van de wettekst van de TW en de Verordening zoals die geldt per 1 juli 2021. Daarnaast is uitgegaan van de bilaterale verdragen met Bosnië en Herzegovina (verdrag met Joegoslavië) en Marokko zoals die gelden per 24 juni 2021 en van het Besluit 3/80 op basis waarvan export naar Turkije plaatsvindt onder Associatierecht van 19 september 1980.

## 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 TW 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 TW hebben wij de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- kennisgenomen van de TW en de Verordening en de context van deze wetten om de (bestaande) risico's in perspectief te kunnen plaatsen;

# 1. Introductie (vervolg)

- kennisgenomen van de verdragen met Joegoslavië en Marokko en het Besluit 3/80 op basis waarvan export naar Turkije plaatsvindt 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, het risicoregister van UWV verkregen op 13 juli 2021, de Signaleringsbrief gepubliceerd op 6 juli 2021 en rapportage Meldingen en Fraudefenomenen 2020;
- een processessie gehouden voor nationaal en internationaal met een afvaardiging van UWV en SZW voor toelichting op het TW-proces op 4 november 2021;
- brutorisicoanalyse uitgevoerd op de TW en de Verordening, waarbij bruto risico's per wetsartikel zijn geïdentificeerd;
- 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 6 oktober 2021 en 18 november 2021;
- in meerdere opvolgende processtappen nadere afstemming met SZW en UWV gehad om tot een definitieve lijst van bruto risico's te komen;
- een additionele sessie gehouden met een afvaardiging van SZW en UWV voor het afstemmen van de bruto risico's, op 1 november 2021.

## *Interne beheersing*

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

- analyse uitgevoerd op basis van de reeds verkregen documentatie op de mate van interne beheersing in het TW-proces;
- diverse interviews afgenomen ten aanzien van het primaire TW-proces en de interne beheersing daarop, bij medewerkers van de

volgende UWV-divisies:

- Handhaving, op 12 oktober 2021;
  - Interne Accountantsdienst, op 12 oktober 2021;
  - SMZ Bijzondere Zaken, op 13 oktober 2021;
  - Uitkeren – Domein WW, op 14 oktober 2021;
  - Uitkeren – Domein ZW, op 18 oktober 2021;
  - Uitkeren – Domein OSW, op 19 oktober 2021;
  - Uitkeren – Domein AW, op 22 oktober 2021;
  - BC&K Uitkeren, op 26 oktober 2021.
- additionele vragen gesteld aan de geïnterviewde medewerkers en additionele documenten opgevraagd;
  - de (additioneel) ontvangen documentatie en toelichtingen geanalyseerd en verwerkt ten opzichte van de brutorisicoanalyse zodat de netto risico's in het TW-proces van UWV zichtbaar zijn;
  - analyse uitgevoerd op bronnen en betrokken divisies per geïdentificeerd risico alsmede op voor de vaststelling en continuering van de toeslag noodzakelijke gegevens;
  - concept interne beheersingskader in meerdere processtappen voorgelegd aan hiervoor

## *Bepaling netto risico's*

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

- geanalyseerd of netto risico's resteren na evaluatie van bruto risico's en verkregen informatie omtrent de interne beheersing uit interviews en documentatie;
- als relevant geïdentificeerde geïnterviewden ter verificatie.

# 1. Introductie (vervolg)

- netto risicoanalyse uitgevoerd, mede op basis van de naar netto risico's vertaalde thema's zoals reeds door UWV geïdentificeerd;
- een evaluatiesessies gehouden voor nationaal met een afvaardiging van SZW en UWV voor het evalueren en doornemen van de geïdentificeerde netto risico's, op 4 november 2021;
- nadere afstemming met een afvaardiging van SZW en UWV voor het opvolgen van netto risico's volgend uit de internationale casuïstiek;
- in meerdere opvolgende processtappen 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 TW hebben wij de volgende werkzaamheden verricht:

- de risicomatrix specifiek gemaakt voor de TW door de assen van de matrix te evalueren en waar nodig aan te passen, in afstemming met UWV en SZW;
- 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 evaluatiesessies met een afvaardiging van SZW, UWV en KPMG, de geïdentificeerde netto risico's doorgenomen en geplot in de ontworpen risicomatrix, op 4 november 2021.

## Algemeen

Wij hebben de volgende algemene werkzaamheden verricht:

- projectmanagement;
- gedurende de periode oktober t/m december jl. is 2 keer voortgangs-overleg gehouden met de Begeleidingsgroep,

waarbij een procesdocument is toegelicht, te weten op:

- 4 november 2021;
- 23 december 2021.
- voortgangsgesprekken gevoerd met degenen die betrokken zijn bij de begeleiding van het onderzoek, vanuit 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 7 december 2021 in concept gedeeld met de betrokkenen vanuit UWV en SZW;
- op het conceptrapport tot en met 13 december 2021 verkregen wederhoor in beschouwing genomen en een toelichting verstrekt op de verwerking hiervan;
- aangepast conceptrapport op 16 december 2021 gedeeld met de Begeleidingsgroep;
- in de Begeleidingsgroep van 11 januari 2022 het aangepast conceptrapport toegelicht;
- op 11 januari 2022 heeft KPMG het definitieve rapport met opdrachtgever gedeeld.

## 1.5 TW op hoofdlijnen

De TW regelt de verlening van toeslagen op verschillende loondervingsuitkeringen die UWV verstrekt. Wanneer het (gezins)inkomen van een uitkeringsgerechtigde onder het sociaal minimum komt, kan de uitkeringsgerechtigde een beroep doen op een toeslag tot maximaal het sociaal minimum op grond van de TW. Toeslag kan worden aangevraagd op een loondervingsuitkering inzake de Werkloosheidswet (hierna: WW), Ziektewet (hierna: ZW), verschillende Arbeidsongeschiktheidswetten (hierna: AW) en de uitkering oudere werklozen (hierna: IOW).

# 1. Introductie (vervolg)

Naast toeslag op uitkering, bestaan ten aanzien van de ZW nog twee vormen van toeslag: toeslag op loon en toeslag aan eigenrisicodragers (hierna: ERD). Deze vormen van toeslag zijn gelijkgesteld aan een loondervingsuitkering.

Of recht bestaat op een toeslag wordt door UWV als volgt bepaald: sociaal minimum – (gezins)inkomsten = mogelijk recht op toeslag.

## Grensoverschrijdende wetstoepassing

De TW bevat sinds de inwerkingtreding van de Wet beperking export uitkeringen (hierna: Wet BEU) in 2000 een exportverbod. In de TW is het wonen buiten Nederland als een uitsluitingsgrond voor het recht op toeslag opgenomen. Dit exportverbod kan niet worden opgeheven als er een verdrag met een land wordt afgesloten op basis waarvan rechtshandhaving mogelijk is, zoals van toepassing bij andere sociale verzekeringswetten. Nederland heeft in 2005 de Toeslagenwet op Bijlage X van Verordening 883/2004 laten plaatsen, waardoor de toeslagen ook niet binnen de EU kunnen worden geëxporteerd.

In een aantal situaties moet alsnog toeslag naar het buitenland worden geëxporteerd.

## Europese Unie

Bij grensoverschrijdende situaties binnen de Europese Unie moet rekening worden gehouden met de Verordening. Op grond van overgangsrecht van Verordening 1408/71 (de rechtsvoorganger van de Verordening) geldt een eerbiedige werking voor toeslagen die voor 1992 zijn toegekend.

Exportcijfers van UWV laten zien dat in 2020 uitbetalingen binnen de EU plaatsvinden. Dit zijn nabetalingen van rechten die zijn toegekend toen een toeslaggerechtigde in Nederland woonde.

## Coördinatieverdrag met Marokko

Het coördinatieverdrag met Marokko betreft een bilateraal verdrag tussen Nederland en Marokko uit 1972.<sup>1</sup> In dit verdrag is de coördinatie van de

sociale zekerheid tussen beide landen geregeld. In tegenstelling tot het coördinatieverdrag met Joegoslavië kent het verdrag met Marokko geen pro-rataberekening. De Centrale Raad van Beroep heeft in 2003<sup>2</sup> bepaald dat de toeslag als aanvulling op de arbeidsongeschiktheidsuitkering onder de materiële werkingssfeer van het verdrag valt (artikel 3) en daarom geëxporteerd moet worden.

## Coördinatieverdrag met Joegoslavië

Het coördinatieverdrag met Joegoslavië betreft een bilateraal verdrag tussen Nederland en toenmalig Joegoslavië uit 1977.<sup>3</sup> Het 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, net als inkomstenverrekening. Omdat de materiële werkingssfeer van dit verdrag (artikel 4) gelijklopend is aan dat van Marokko, heeft UWV besloten dat toeslagen ook naar Bosnië en Herzegovina kunnen worden geëxporteerd.

## Besluit 3/80 van de Associatieraad (Turkije)

Op basis van besluit nr. 3/80 van de Associatieraad<sup>4</sup>, dat gebaseerd is op de associatieovereenkomst tussen de Europese en Turkije, kan export plaatsvinden naar Turkije. In het arrest Akdas<sup>5</sup> uit 2011 heeft het Europese Hof van Justitie bepaald dat Turkse onderdanen bij terugkeer naar Turkije recht op grond van dit besluit recht houden op toeslag op een invaliditeitsuitkering.

<sup>1</sup> Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko, Rabat, 14-02-1972

<sup>2</sup> Uitspraak Centrale Raad van Beroep, ECLI:NL:CRVB:2003:AJ6850, 12-09-2003

<sup>3</sup> Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië, Belgrado, 11-05-1977

<sup>4</sup> Besluit 3/80 van de Associatieraad tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en Turkije inzake de export van sociale verzekeringsuitkeringen, 19-09-1980

<sup>5</sup> Uitspraak Europese Hof van Justitie, Arrest Akdas (C485/07), 26-05-2011

# 1. Introductie (vervolg)

In het arrest van Demirci<sup>6</sup> uit 2015 heeft het voorts bepaald dat Turkse onderdanen die tevens de Nederlandse nationaliteit hebben aangenomen, geen recht hebben om de toeslag naar Turkije mee te nemen.

Met voornoemde is in de uitvoering van onze werkzaamheden rekening gehouden. De verdragen met Marokko en Joegoslavië (van toepassing op de inwoners van Bosnië en Herzegovina) en de associatieovereenkomst met

Turkije vallen op verzoek van opdrachtgever binnen de scope van dit onderzoek inzake de TW. Deze twee specifieke verdragen en overeenkomst zijn door UWV en SZW gekozen omdat export van toeslag met name naar deze landen plaatsvindt.

In de bijlagen bij dit rapport wordt waar relevant naar de verdragen en overeenkomst 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.

## 1.6 TW in cijfers

### Aantal toeslagen

In 2020 heeft UWV in totaal ruim EUR 21 miljard aan uitkeringen verstrekt, waarvan voor toeslagen EUR 393 miljoen.<sup>7</sup>

In onderstaande figuur is weergegeven hoeveel lopende toeslagen in 2020 en 2019 zijn uitgegeven per moederwet. Het totaal aantal lopende toeslagen in 2020 en 2019 is respectievelijk 115.049 en 106.446<sup>8</sup>.

Veruit de meeste toeslag wordt door UWV uitbetaald op lopende WIA-uitkeringen (WGA en IVA), Wajong uitkeringen en WW-uitkeringen. Uit het UWV Jaarverslag 2020 blijkt dat de stijging van toeslagen op WW-uitkeringen een gevolg is van de coronacrisis.

Aantal verstrekte toeslagen per moederwet		
Moederwet	Aantal toeslagen in 2020	Aantal toeslagen in 2019
WIA (WGA + IVA)	39.460	37.214
Wajong (incl. Wajong 2010)	25.366	24.521
WW	21.124	15.055
WAO	19.661	21.661
ZW	7.035	5.550
Toeslag op loon	1.006	775
IOW	855	1.016
WAZ	542	654
<b>Totaal</b>	<b>115.049</b>	<b>106.446</b>

Figuur 3: Totaal lopende uitkeringen naar moederwet

Uit de 2020-cijfers omtrent de export van toeslag blijkt dat 0,7% van het totaal aantal toeslagen is geëxporteerd. In totaal zijn van de 115.049 verstrekte toeslagen in 2020, 842 toeslagen geëxporteerd. Het totaal uitgekeerd bedrag dat betrekking heeft op export van toeslag betreft in 2020 ruim EUR 2,9 miljoen (in 2019: ongeveer EUR 3 miljoen). De meeste export van toeslag gaat buiten de Europese Unie naar Marokko (280), Turkije (228) en Bosnië en Herzegovina (17).

Exportlanden binnen EU waarnaar toeslagen voornamelijk worden geëxporteerd zijn Duitsland (71) en België (52).<sup>9</sup> Dit betreffen voornamelijk beoordeelde TW-export gevallen waarbij opnieuw sprake is van een Nederlands woon- of verblijfsadres, waardoor het recht op TW herleeft.

<sup>6</sup> Uitspraak Europese Hof van Justitie, Arrest Demirci (C-171/13), 14-01-2015

<sup>7</sup> UWV Jaarverslag 2020

<sup>8</sup> UWV Kwantitatieve informatie 2020

<sup>9</sup> Export Uitkeringen 2020, UWV juni 2021

# 1. Introductie (vervolg)

## Sanctionering toeslagen

De TW legt medewerkingsverplichtingen ofwel inspanningsverplichtingen op aan de toeslaggerechtigde, zoals de verplichting om mee te werken aan een onderzoek en desgevraagd informatie te geven. 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 toeslagrecht. Daarnaast kent de TW inlichtingenverplichtingen, zoals het doorgeven van eventuele inkomsten. Bij overtreding van de inlichtingenverplichtingen moet een boete worden opgelegd door UWV ingevolge de TW.

In de kwantitatieve informatie 2020<sup>9</sup> maakt UWV een onderscheid tussen afdoeningen van overtredingen van de inlichtingenplicht en afdoeningen van overtredingen van de inspanningsplicht. In 2020 heeft UWV ten aanzien van de TW gecombineerd met een moederwet<sup>10</sup> 1.017 **overtredingen van de inspanningsplicht**, ook wel medewerkingsverplichting genoemd, geconstateerd (in 2019: 994). Hiervan is ongeveer 84% afgedaan met een maatregel, 3% met een waarschuwing en 12% is afgedaan zonder maatregel of waarschuwing.

In 2020 heeft UWV ten aanzien van de TW gecombineerd met een moederwet 1.891 **overtredingen van de inlichtingenplicht** geconstateerd (2019: 1.830). Hiervan is ongeveer 45% afgedaan met een boete, 20% met een waarschuwing en 35% is afgedaan zonder boete of waarschuwing. In 2020 zijn 4 processen-verbale opgemaakt (in 2019: 4). Een proces-verbaal kan worden opgemaakt als het (verwachte) benadelingsbedrag hoger is dan de aangiftegrens van EUR 50.000 en in uitzonderingsgevallen bij kleinere benadelingsbedragen. In deze gevallen kan strafrechtelijke vervolging plaatsvinden door het Openbaar Ministerie.

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

In de UWV Rapportage meldingen en fraudefenomenen 2020 toont UWV dat het aantal aanpakwaardige externe meldingen bijna is verdubbeld ten aanzien van de TW gecombineerd met een moederwet van 256 in 2019 naar 492 in 2020.

Het aantal aanpakwaardige interne meldingen ten aanzien van de TW gecombineerd met een moederwet is gestegen naar 2.372 in 2020 (in 2019: 2.339). UWV beschrijft in het jaarverslag de volgende oorzaken van de daling van het totale aantal interne meldingen voor UWV: "De daling is mede het gevolg van de uitvoering van verschillende maatregelen om de uitkeringsverstrekking te continueren en nieuwe regelingen (NOW, TOFA) uit te voeren, en om capaciteit vrij te maken".

## 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 TW. In hoofdstuk 2 zijn de werkzaamheden aangaande de brutorisicoanalyse 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>9</sup> Kwantitatieve informatie 2020, Bijlage bij het UWV Jaarverslag 2020

<sup>10</sup> De meest voorkomende combinatie is WIA + Toeslagenwet gevolgd door WAO + Toeslagenwet





# 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

Op basis van de ontvangen documentatie en de gehouden interviews blijkt dat UWV zijn risicoanalyse in het verleden hoofdzakelijk benaderde met een **signaalgedreven aanpak**. UWV maakt momenteel zijn aanpak meer risicogedreven. UWV ontwikkelt daarnaast thema's, onder andere op basis van ontvangen signalen, en doet individueel onderzoek naar aanleiding van interne en externe signalen.

UWV heeft middels **themaonderzoeken** reeds een aantal netto risico's ten aanzien van fraude en misbruik geïdentificeerd die aandacht van UWV behoeven. Netto risico's zijn risico's die zijn geïdentificeerd op basis van interne en externe signalen over bestaande misbruikmogelijkheden. 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.

UWV geeft momenteel met name aandacht aan de **netto risico's** in het TW-proces. 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 misbruik. Deze verantwoording vindt plaats op een geaggregeerd niveau.

Voor een toelichting op netto risico's wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

De **systematische identificatie** van TW-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 misbruikrisico's ten aanzien van de TW 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 mogelijkwijs 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.

<b>Bruto risico</b>	<b>-</b>	<b>Interne beheersing</b>	<b>=</b>	<b>Netto risico</b>
-------------------------	----------	-------------------------------	----------	-------------------------

Figuur 4: Illustratie vertaling bruto risico's naar netto risico's

## 2. Brutorisicoanalyse (vervolg)

In totaal zijn in het onderzoek 37 bruto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG; 25 van deze risico's hebben (deels) betrekking op de bepaling van het recht, 24 hebben (deels) betrekking op hoogte en vier 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 TW (1)	
Hoofdrisico	Aantal
Recht	12
Hoogte	11
Recht/ hoogte	10
Recht/ duur	1
Hoogte/ duur	1
Recht/ hoogte/ duur	2
<b>Totaal</b>	<b>37</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 TW-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 TW-proces, om eventuele vervolgstappen goed te kunnen beleggen. Zie voor deze dwarsdoorsneden bijlage B.

### TW (nationaal) en de Verordening, de verdragen en besluit (internationaal)

Bij het identificeren van de bruto risico's zijn de Verordening, de verdragen met Joegoslavië en Marokko en de associatieovereenkomst met Turkije naast de TW als bron gehanteerd. De 34 geïdentificeerde bruto risico's voor de TW gelden voor zowel nationale als internationale casuïstiek. Aanvullend zijn drie specifieke bruto risico's vanuit de Verordening, de verdragen en het besluit geïdentificeerd en zijn specifiek van toepassing op internationale casuïstiek. Dit is hieronder in figuur 6 gevisualiseerd.

Overzicht bruto risico's TW (2)	
Bron van risico	Aantal
TW/Verordening/verdragen/besluit	34
Verordening/verdragen/besluit	3
<b>Totaal</b>	<b>37</b>

Figuur 6: Overzicht bruto risico's (2)

In bijlage A is een overzicht opgenomen van de 37 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 TW-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

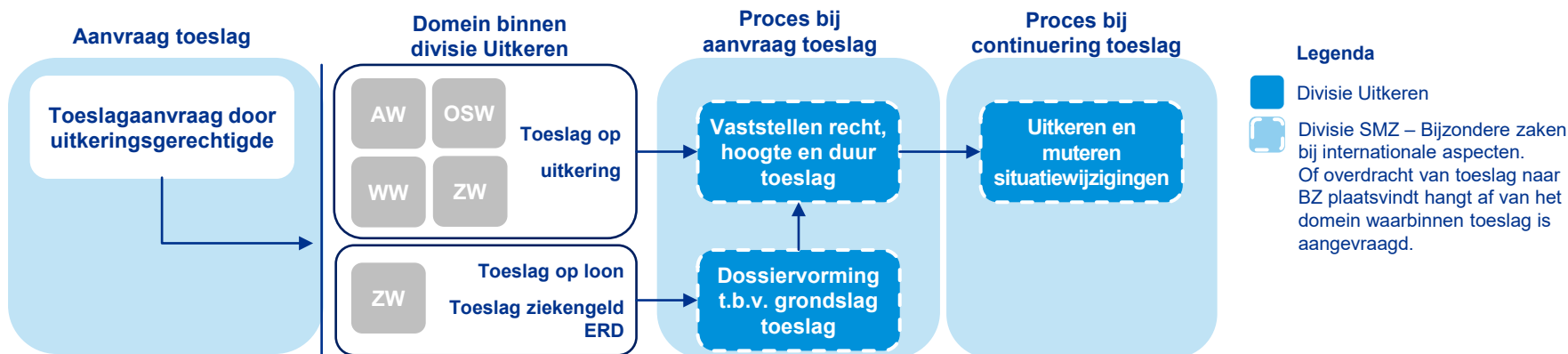
## 3.2 Toelichting op TW-proces

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

### 3.2.1 Primair TW-proces

Uitkeren voert het primaire TW-proces uit. Uitkeringsdeskundigen van Uitkeren uit het domein van de betreffende moederwet van waaruit de toeslag wordt aangevraagd zijn hiervoor verantwoordelijk. Bij aanvragen met een internationaal aspect wordt mogelijk de afdeling Bijzondere Zaken binnen de divisie SMZ betrokken. Of overdracht van toeslag naar BZ plaatsvindt hangt af van het domein dat verantwoordelijk is voor de toeslagaanvraag. Vanuit de AW worden alle toeslagen met internationale aspecten doorgezet naar BZ, vanuit de WW vindt overdracht van toeslag direct plaats bij export van de uitkering en vanuit ZW en OSW vindt geen overdracht plaats.<sup>1</sup>

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 toeslag en het proces bij continuering van de toeslag nadat deze is toegekend.



Figuur 8: Primair TW-proces op hoofdlijnen

<sup>1</sup> Export van toeslag op een IOW-uitkering is niet mogelijk.

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

## 1 Toeslag-aanvraag

Werknemers die een uitkering van UWV krijgen, maar een totaal (gezins)inkomen hebben dat onder het sociaal minimum ligt, kunnen een beroep doen op een toeslag.

Aanvragen vinden schriftelijk of digitaal plaats via een standaard formulier. Binnen domein Uitkeren – WW en domein Uitkeren – OSW vinden 99% van de aanvragen digitaal plaats. Toeslagaanvragen binnen domein Uitkeren – ZW vinden enkel schriftelijk plaats. Aanvragen worden vervolgens in het bronsysteem dat UWV gebruikt voor de moederwet geregistreerd.

## 2 Vaststellen recht, hoogte, duur

Een uitkeringsdeskundige van de divisie Uitkeren stelt het recht, de hoogte en de duur van de toeslag vast. Hierbij worden onder andere de gezinssituatie vastgesteld en wordt de leefvorm vastgelegd. Deze omstandigheden hebben invloed op de hoogte van het van toepassing zijnde sociaal minimum. Op basis van deze gegevens samen wordt de hoogte van de TW berekend. De uitkeringsdeskundige maakt hierbij gebruik van onder meer de volgende bronnen: de aanvraag, Suwinet, de Polisadministratie, de Basisregistratie Personen (hierna: BRP), het elektronische archief van UWV en de overige inlichtingen die de klant verstrekt.

## 3 Uitkeren en muteren situatiewijzigingen

Uitkeren zorgt voor maandelijkse uitbetaling van de toeslag en voert onder andere mutaties door op basis van eventuele situatiewijzigingen, zoals een adreswijziging, vrijheidsontneming, wijzigingen in inkomsten, wijzigingen in leefvorm of het starten van werkzaamheden naast de betreffende uitkering en toeslag.

## Bijzondere Zaken bij internationale aspecten

### Aanvraag

Indien een aanvraag internationale aspecten heeft, vindt mogelijk afhandeling plaats bij de afdeling Bijzondere Zaken binnen de divisie SMZ. Of overdracht van toeslag naar BZ plaatsvindt hangt af van het domein dat verantwoordelijk is voor de toeslagaanvraag. Vanuit de AW worden alle toeslagen met internationale aspecten doorgezet naar BZ, vanuit de WW vindt overdracht van toeslag direct plaats bij export van de uitkering en vanuit ZW en OSW vindt geen overdracht plaats.

Op hoofdlijnen hanteert BZ dezelfde werkwijze als binnen het nationale proces voor de afhandeling van toeslag aanvragen. Ten aanzien van onder meer loon, inkomsten, overlijden, detentie en medische aspecten is de informatievoorziening anders in het internationale proces.

### Continuering

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 geen inkomstenverrekening plaatsvindt.

### 3.2.2 Organisatieonderdelen

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

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

# 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 Uitkeren vervult een grote secundaire rol inzake de TW. BC&K Uitvoeren voert alle werkzaamheden inzake de TW uit in combinatie met de moederwet. 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 aselecte 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. Toeslagen zijn onderdeel van de meting operationele kwaliteit in combinatie met betreffende moederwet.

## 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 (AD)

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

In het najaar 2016 is er door de AD een audit uitgevoerd naar de uitvoering van de TW. Het doel van dit onderzoek was om vast te stellen in hoeverre UWV heeft geborgd dat de TW doeltreffend wordt uitgevoerd en op welke onderdelen van de uitvoering verbeteringen mogelijk zijn. De grootste bevinding die hieruit in 2016 volgde was dat het UWV ontbreekt aan een overkoepelend beleid op het gebied van de TW. Op dit moment wordt door de AD een follow-up uitgevoerd op de opvolging van de aanbevelingen.

<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)

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. De wet bepaalt dat UWV moet uitgaan van de daadwerkelijke situatie van een aanvrager, niet zozeer de geregistreeerde situatie. Bijvoorbeeld als de aanvrager aangeeft gescheiden te leven terwijl hij formeel (nog) gehuwd is. 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 TW 37 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 TW in combinatie met de huidige interne beheersing, 27 actuele netto risico's geïdentificeerd in samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG. Tien hiervan zijn reeds door UWV gedocumenteerd en krijgen (deels) al opvolging. Dit betreft onder andere risico's omtrent (partner)inkomsten. Naar verwachting zijn dit de netto risico's die het hoogste potentiële benadelingsbedrag omvatten.

Twee netto risico's, welke (nog) niet zijn 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 27 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 27 geïdentificeerde netto risico's te typeren, zodat inzichtelijk is wat de achtergrond is van deze netto risico's en hoe deze zich in het TW-proces manifesteren. Het is vervolgens aan UWV in samenspraak met SZW om te bepalen of een netto risico geaccepteerd is.



# 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 TW-aanvragen en bij continuering van een toeslag. 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 Nederland en andere landen buiten de Europese Unie is geregeld in 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 het relevante land, waarbij gebruik wordt gemaakt van uniforme formulieren.

## 3.3 Beheersingsmaatregelen

UWV heeft in het TW-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 TW-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 TW-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 reeds 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 TW-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.



# 4. Typering netto risico's

# 4. Typering netto risico's

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is een toelichting gegeven op de werkzaamheden die zijn uitgevoerd ten behoeve van de typering van de in het vorige hoofdstuk beschreven 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

UWV is in ontwikkeling en heeft de ambitie te groeien naar een organisatie waar risicomanagement een integraal onderdeel is van de besturing en inrichting. Voor Handhaving betekent dit dat er meer invulling gegeven wordt aan een risicogerichte handavingsstrategie. Hierbij richt Handhaving zich primair op de risico's met de grootste maatschappelijke impact. Dit zijn volgens UWV risico's die het vertrouwen van burgers aantasten.

Handhaving typeert de door UWV onderkende netto risico's middels een assessment op reeds geïdentificeerde thema's. UWV heeft in 2020 gefocust op thema's met de hoogste financiële impact. Elk thema wordt gewogen op kans en financiële impact. Deze financiële impact, in beeld gebracht door Handhaving, is opgevolgd door een UWV-brede beoordeling, waarbij ook de maatschappelijke, politieke en publicitaire effecten zijn meegewogen.

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) toeslag. Een toeslag-ontvanger ontvangt de toeslag mogelijk onterecht (hij/zij heeft geen recht), ontvangt mogelijk een te hoge toeslag en/of ontvangt een toeslag gedurende een te lange periode. Dit geeft op hoofdlijnen zicht op de aard van het risico en toont hoe een risico zich in het TW-proces manifesteert.

### *Voorwaarden uit de wet*

Op basis van de wet is een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën voorwaarden uit de wet. De wetsartikelen zijn op basis van de essentie uit de wet gegroepeerd naar een van deze vier 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. Leefvorm

Deze categorie heeft betrekking op de leefvorm van de aanvrager/toeslaggerechtigde. Hierbij gaat het er onder andere om of deze persoon getrouwd of daarmee gelijkgesteld is of alleenstaand. Daarnaast heeft deze categorie betrekking op de leefsituatie van een aanvrager/toeslaggerechtigde voor zover niet gevat in de leefvorm. Hierbij gaat het er onder andere om in hoeverre sprake is van een alleenstaand-woningdeler en om of medebewoners meetellen ten behoeve van de kostendelersnorm, op basis van artikel 2 TW.

# 4. Typering netto risico's (vervolg)

## 2. Inlichtingenplicht

Deze categorie heeft betrekking op of een toeslaggerechtigde voldoet aan de eisen vanuit de inlichtingenplicht zoals opgenomen in de wet, zoals onder andere volgt uit artikel 12 en 12a TW. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de plicht om binnenlandse en buitenlandse (partner)inkomsten op te geven.

## 3. Inspanningsplicht

Deze categorie heeft betrekking op of een toeslaggerechtigde voldoet aan de eisen vanuit de inspanningsplicht zoals opgenomen in de wet. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op het voldoen aan de medewerkingsverplichtingen uit artikel 13 lid 1 TW.

## 4. Overige voorwaarden

Deze categorie heeft betrekking op of een aanvrager/toeslaggerechtigde 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 2 TW.

### *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 bezien. 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 30 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.

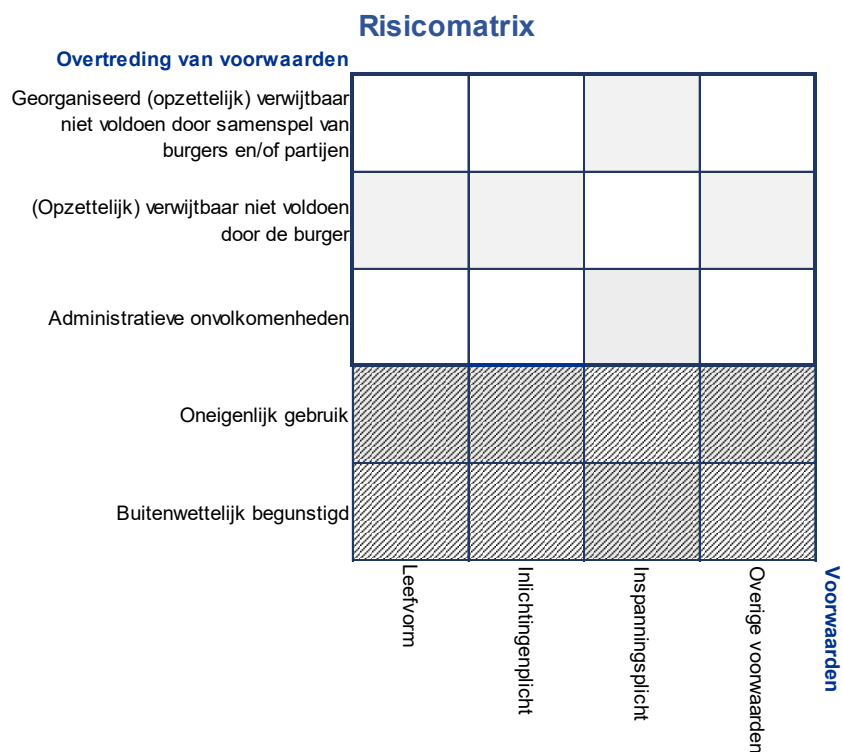
## Overzicht typering netto risico's

In samenspraak tussen SZW, UWV en KPMG is de typering van de 27 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, ZW, WIA en WAO zijn geïdentificeerd. Tevens is de typering van de netto risico's opgenomen: het hoofdrisico (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 27 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 TW			
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 gezien. 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**

© 2022 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 die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG organisatie.