

2025

Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt



Algemene
Rekenkamer



Leeghwater

Inhoud

1. Samenvatting | 3

2. Over het onderzoek | 7

2.1 Waarom dit onderzoek? | 7

2.2 De aanpak | 7

2.3 Leeswijzer | 8

3. De context van de WIA | 9

3.1 Sociaal-medische beoordeling bepalend voor langdurende uitkering | 9

3.2 WIA niet meer uitvoerbaar | 9

3.3 Uitvoering WIA is foutgevoelig | 10

3.4 Rollen van UWV en minister van SZW | 11

4. Meer fouten bij WIA-uitkeringen | 12

4.1 De sociaal-medische beoordeling | 12

4.2 Veel meer fouten na 2020 | 14

4.3 Gevolgen van fouten voor uitkeringsgerechtigden | 14

5. Oorzaken van toename fouten | 17

5.1 Corona: vermindering van kwaliteitscontroles | 17

5.2 Corona: thuiswerken | 18

5.3 Minder opleiden en inwerken van nieuwe medewerkers | 18

5.4 Verandering dagloonberekening | 18

6. Hoe de fouten konden aanhouden | 19

6.1 Signalen delen en ontvangen | 19

6.2 Signalen duiden | 24

6.3 Signalen opvolgen | 26

6.4 Functioneren van het kwaliteitsmanagementsysteem bij sociaal-medisch beoordelen | 29

6.5 Maatregelen door UWV | 31

7. Sturing en toezicht minister van SZW | 32

7.1 Inrichting van sturing en toezicht op UWV | 32

7.2 Functioneren van sturing en toezicht bij de WIA | 34

7.3 Vereenvoudiging van de WIA | 38

7.4 Werking van de sturingsdriehoek | 38

8. Conclusies en aanbevelingen | 41

8.1 Conclusies | 41

8.2 Lessen en aanbevelingen | 43

9. Bestuurlijke reactie en nawoord | 47

9.1 Reactie minister van SZW | 47

9.2 Reactie Raad van Bestuur UWV | 49

9.3 Nawoord Algemene Rekenkamer | 50

Bijlagen | 52

Bijlage 1 Methodologische verantwoording | 52

Bijlage 2 Normenkader en bevindingen | 55

Bijlage 3 Literatuur | 58

Bijlage 4 Eindnoten | 59

1. Samenvatting

Over het onderzoek

In juni 2024 kwam in de publiciteit dat bij UWV vanaf 2020 mogelijk veel fouten zijn gemaakt bij beoordelingen voor de WIA. De Wet WIA (werk en inkomen naar arbeidsvermogen) is de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers. De minister heeft op 23 oktober 2024 de Algemene Rekenkamer verzocht onafhankelijk onderzoek te doen naar de sturing op en verantwoording over de kwaliteit van het sociaal-medisch beoordelen bij de WIA, en naar de sturing en verantwoording binnen UWV en tussen UWV en de minister van SZW. De Algemene Rekenkamer heeft positief op dit verzoek gereageerd omdat we willen bijdragen aan een goed functionerende en lerende overheid die doet wat ze belooft, en waarop burgers kunnen vertrouwen. Voor zo'n overheid is samenwerking nodig tussen bewindslieden, uitvoeringsorganisaties en parlement. Ook sluit dit onderzoek aan bij onze eerdere onderzoeken naar de uitvoering van de WIA en het toezicht hierop van de minister. We hebben het onderzoek zoals gebruikelijk onafhankelijk uitgevoerd, en zelf de scope, onderzoeksvragen en aanpak bepaald. Op 9 april 2025 brachten we een tussenrapportage uit.

Resultaten en conclusies

In de periode 2020 tot 2024 heeft UWV aanzienlijk meer fouten gemaakt in het sociaal-medisch beoordelen voor nieuwe WIA-uitkeringen dan in de voorgaande jaren. Het gaat om verschillende type fouten bij de vaststelling

van uitkeringen. Voorbeelden zijn fouten bij de berekening van het maatmanloon, dagloon of uitkeringsduur, of bij de vastlegging van gegevens in systemen. Deze fouten hebben gevolgen voor het recht op en de hoogte en duur van tienduizenden nieuwe WIA-uitkeringen, en daarmee voor het inkomen van langdurig zieke werknemers. Ook is de controleerbaarheid van sociaal-medische beoordelingen sterk afgenomen door ontoereikende rapportages van verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. Bij beoordelingen waar dit het geval is, is dan onzeker of bijvoorbeeld de belastbaarheid van mensen of de duur en mate van arbeidsongeschiktheid correct zijn beoordeeld.

Veel geconstateerde fouten betroffen het dagloon. Volgens schattingen van UWV hebben door dagloonfouten in de periode 2020 tot 2024:

- minimaal 16.385 mensen een te lage WIA-uitkering ontvangen;
- minimaal 12.000 mensen een te hoge WIA-uitkering ontvangen;
- mensen met een te lage WIA-uitkering gemiddeld € 2.745 bruto te weinig ontvangen gerekend over de hele periode, variërend van kleine bedragen tot ruwweg € 25.000.

De Algemene Rekenkamer acht deze schattingen realistisch. Naast dagloonfouten heeft UWV fouten bij het maatmanloon geconstateerd. We schatten zelf op basis van UWV-cijfers dat hierdoor in de periode 2020 tot 2024:

- 400 mensen onterecht geen WIA-uitkering hebben ontvangen;
- 1.600 mensen onterecht wel een WIA-uitkering hebben ontvangen.

UWV gaat in een hersteloperatie 43.000 uitkeringen controleren waarbij mogelijk een fout is gemaakt in het dagloon. Deze zijn geselecteerd op basis van een risicoanalyse. Een volledig inzicht in alle fouten die gevolgen hebben voor WIA-uitkeringen komt er echter niet. Het is voor UWV niet uitvoerbaar om alle 220.000 nieuwe uitkeringen te controleren waarbij in deze periode mogelijk fouten zijn gemaakt.

Voor deze problemen zien wij verschillende oorzaken. In de basis is de uitvoering van de WIA al foutgevoelig, ook vóór 2020, door te ingewikkelde wet- en regelgeving en een autonome inrichting, aansturing en uitvoering van het kwaliteitsmanagement op alle organisatieniveaus bij UWV. Ook zijn de ondersteunende IT-systemen voor het sociaal-medisch beoordelen verouderd. De aanzienlijke toename van het aantal fouten bij het sociaal-medisch beoordelen vanaf 2020 kwam voornamelijk door de coronacrisis. UWV zag zich hierdoor genoodzaakt minder kwaliteitscontroles te doen. Medewerkers moesten thuiswerken waardoor er minder onderlinge hulp was.

UWV-aanvragers kunnen de juistheid van hun beoordeling en WIA-uitkering niet of nauwelijks controleren. Ook uitvoerend medewerkers van UWV merken het niet als zij meer fouten maken. Wel waren er zorgelijke signalen

over onjuiste WIA-beoordelingen en -uitkeringen in kwaliteitsrapportages. Dat het hoge aantal fouten tot 2024 heeft kunnen aanhouden en er niet eerder is ingegrepen, heeft een aantal redenen:

- een disfunctionerend kwaliteitsmanagementsysteem bij de divisie Sociaal Medische Zaken (SMZ) van UWV;
- een sterke focus bij UWV en de minister van SZW op het verminderen van de wachtlijsten bij de WIA-beoordelingen;
- een te afwachtende opstelling van de minister bij het vereenvoudigen van regelgeving die de foutgevoeligheid van de uitvoering kan verminderen, waaronder de dagloonsystematiek;
- een hoog rechtmatigheidspercentage voor de WIA dat ten onrechte geruiststellend werkte voor zowel de Raad van Bestuur van UWV als de minister van SZW;
- de minister had een blinde vlek voor de kwaliteit en het kwaliteitsmanagement bij UWV en in het bijzonder de divisie SMZ. In zijn toezicht is de minister niet alert geweest op kwaliteitsrisico's die financiële gevolgen kunnen hebben voor uitkeringsgerechtigden.

De onderzochte problemen bij de WIA brengen disfunctionele patronen en reflexen aan het licht in de sturingsrelatie tussen de minister van SZW als eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder van UWV, en UWV als opdrachtnemer. Deze patronen en reflexen ondermijnen de werking van de sturingsrelatie en belemmeren resultaten voor burgers.

- In de sturing, toezicht en kritieke prestatie-indicatoren van de minister constateren we een gebrek aan aandacht voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering van UWV. Het toezicht van de minister heeft te beperkte diepgang en scherpte om van toegevoegde waarde te zijn voor de bedrijfsvoering van UWV.

- De veelheid aan rollen in de sturingsdriehoek en de betrokkenheid daarbij van diverse onderdelen van het departement, leiden tot een procesmatige in plaats van inhoudelijke sturing.
- De ruimhartige informatievoorziening door UWV gaat gepaard met geslotenheid in de concretisering en duiding van risico's. Die geslotenheid is ingegeven door een gebrek aan vertrouwen tussen de minister van SZW en UWV.
- Er is geen gedeeld probleemeigenaarschap in de vorm van een gezamenlijke agenda voor de vereenvoudiging van de WIA-regelgeving.

Het bestuur van UWV heeft maatregelen genomen in het kwaliteitsmanagement die aansluiten op de door ons geïdentificeerde grondoorzaken van het hoge aantal fouten. Hoewel uit kwaliteitsrapportages blijkt dat eind 2024 minder WIA-beoordelingen onjuist zijn, is niet aangetoond dat deze maatregelen afdoende zijn om het aantal fouten terug te dringen naar een acceptabel niveau.

Lessen en aanbevelingen

De resultaten en conclusies uit ons onderzoek brengen ons tot de volgende lessen en aanbevelingen voor het bestuur van UWV, de minister van SZW en de Tweede Kamer.

1. De basis voor kwaliteit moet op orde worden gebracht bij UWV. Het verdient prioriteit de juistheid en controleerbaarheid van het sociaal-medisch beoordelen te beheersen, naast de tijdigheid ervan. Zieke werknemers die een WIA-uitkering aanvragen moeten erop kunnen rekenen dat hun beoordeling correct is en hun uitkering juist is vastgesteld, dat dat controleerbaar is, en dat waar nodig correctie van fouten mogelijk is.

- **Aan UWV:** Herijk het kwaliteitsmanagementsysteem van de divisie SMZ.

- **Aan de minister en UWV:**

- Maak het kwaliteitsmanagement van UWV onderdeel van de sturing en verantwoording, en maak expliciet hoe deze zich verhoudt tot de sturing op publieke waarden als de menselijke maat in de dienstverlening van UWV.
- Zet de kwaliteit van de uitvoering standaard op de agenda. Maak aanvullende werkafspraken over de informatievoorziening over deze kwaliteit. Zorg dat de feiten over risico's, onzekerheden en dilemma's in de bedrijfsvoering van UWV op tafel komen. Ontwikkel op basis hiervan een gedeelde agenda voor verbetering van het risicomanagement en vereenvoudiging van de WIA-regelgeving.

2. In de interne en externe sturing van en toezicht op UWV moet scherper zicht komen op de financiële risico's die burgers lopen door onjuiste en oncontroleerbare beoordelingen.

- **Aan de minister en UWV:** Ontwikkel – binnen de wettelijke kaders – een rechtmatigheidsdefinitie voor de WIA (en eventueel andere uitkeringen) die representatief is voor het risico dat mensen te veel of te weinig uitkering ontvangen.
- **Aan de minister:** versterk het inhoudelijk toezicht op UWV om u zich te verzekeren van de juistheid van de informatie over de rechtmatigheid van uitkeringen.

3. Uitkeringsgerechtigden moeten de mogelijkheid hebben om in elk geval de plausibiliteit van hun beoordeling en uitkering te checken. Dat is nu niet het geval. Hiervoor zijn in elk geval begrijpelijke regels en communicatie nodig.

- **Aan de minister en UWV:** Maak het voor uitkeringsgerechtigden mogelijk om in elk geval de plausibiliteit van hun beoordeling en uitkering te checken. Zorg dus voor begrijpelijke regels en communicatie. Betrek hierbij de UWV Cliëntenraad.

4. Sturen op publieke waarden als de menselijke maat in de dienstverlening van UWV, vereist dat bij UWV de basis op orde is voor de uitvoering van de wettelijke taken.

- **Aan de minister en UWV:** Zorg samen voor voldoende kennis en diepgang in het toezicht van de minister op de bedrijfsvoering van UWV, zodanig dat de risico's in de beheersing van kwaliteit worden herkend, geduid en kritisch besproken.

5. Om de foutgevoeligheid van de WIA-uitvoering te verminderen en nieuwe herstelacties te voorkomen, is eenvoudiger, beter uitvoerbare regelgeving onontkoombaar en urgenter dan ooit.

- **Aan de minister en Kamer:** Zorg samen voor uitvoerbare en minder foutgevoelige WIA-regelgeving.

2. Over het onderzoek

2.1 Waarom dit onderzoek?

In juni 2024 kwam in de publiciteit dat bij UWV vanaf 2020 mogelijk veel fouten zijn gemaakt bij beoordelingen voor de WIA. De Wet WIA (werk en inkomen naar arbeidsvermogen) is de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers. Later berichtte de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) dat hierdoor waarschijnlijk tienduizenden WIA-uitkeringen te hoog of te laag zijn vastgesteld (SZW, 2024). De minister heeft op 23 oktober 2024 de Algemene Rekenkamer verzocht om onafhankelijk onderzoek te doen naar de sturing op en verantwoording over de kwaliteit van het sociaal-medisch beoordelen bij de WIA, en naar de sturing en verantwoording binnen UWV en tussen UWV en de minister van SZW. De Algemene Rekenkamer heeft positief op dit verzoek gereageerd omdat we willen bijdragen aan een goed functionerende overheid die doet wat ze belooft, en waarop burgers kunnen vertrouwen. Voor zo'n overheid is samenwerking nodig tussen bewindslieden, uitvoeringsorganisaties en parlement. Ook sluit dit onderzoek aan bij onze eerdere onderzoeken naar de uitvoering van de WIA en het toezicht hierop van de minister. We hebben het onderzoek zoals gebruikelijk onafhankelijk uitgevoerd, en zelf de scope, onderzoeksvragen en aanpak bepaald.

Op 9 april 2025 hebben we een tussenrapportage gepubliceerd (Algemene Rekenkamer, 2025). Deze publicatie bevat het eindrapport. In 2025 bereiden de minister van SZW en UWV een hersteloperatie voor om WIA-uitkeringen te corrigeren waarbij fouten zijn gemaakt in de vaststelling van het dagloon (SZW, 2025b).

2.2 De aanpak

Onderzoeksvragen

We hebben onderzoek gedaan naar de toename in de fouten bij beoordelingen voor nieuwe WIA-uitkeringen van 2020 tot 2024. We onderzochten hoe UWV de kwaliteit van het sociaal-medisch beoordelen borgt. Ook keken we hoe de minister van SZW toezicht heeft gehouden en gestuurd heeft op een goede uitvoering door UWV, in het bijzonder het sociaal-medisch beoordelen bij de WIA. Wat betekenen de fouten voor uitkeringsgerechtigden? Wat gaat er mis in de uitvoering van WIA-beoordelingen en in de bedrijfsvoering bij UWV? Wat zijn de onderliggende oorzaken? Welke signalen waren er en waarom is er niet eerder ingegrepen? Welke rol heeft de minister van SZW gespeeld in deze periode? Welke lessen zijn er te trekken zodat uitkeringsgerechtigden er weer op kunnen vertrouwen dat ze de juiste uitkering ontvangen?

Onderzoeksactiviteiten

Voor ons onderzoek hebben we documenten van UWV en het ministerie van SZW geraadpleegd, waaronder Woo-stukken over de fouten bij WIA-uitkeringen. We hebben zo'n 70 interviews gehouden met medewerkers en bestuurders van UWV en het ministerie van SZW, leden van de Audit Advies Commissie van UWV, de externe accountant van UWV, de UWV Cliëntenraad, de Nationale ombudsman, de Auditdienst Rijk en ABDTOPConsult.

Onderdeel van ons onderzoek was een tijdlijnanalyse van signalen over tekortschietende kwaliteit bij het sociaal-medisch beoordelen en de opvolging daarvan, binnen UWV en tussen UWV en het ministerie van SZW. Ook hebben we een analyse van grondoorzaken uitgevoerd. Daarmee wilden we de belangrijkste oorzaken identificeren van de toename in foutieve WIA-uitkeringen na 2020 en het aanhouden hiervan tot en met 2024. Het doel van deze analyses was om zicht te krijgen op de werking van het kwaliteitsmanagementsysteem van UWV en de sturingsrelatie: de externe sturing van de minister van SZW op UWV en de verantwoording van UWV aan de minister. Het doel was niet om een volledige reconstructie van de ontwikkelingen en gebeurtenissen in de onderzochte periode te maken. De aanpak van het onderzoek is verder toegelicht in bijlage 2. In bijlage 3 staat het normenkader dat wij hebben gehanteerd, met onze bevindingen.

2.3 Leeswijzer

Om de fouten bij beoordelingen voor nieuwe WIA-uitkeringen te begrijpen, gaan we in hoofdstuk 3 in op de context van UWV en de WIA. Vervolgens rapporteren we onze bevindingen 'van binnen naar buiten'. Eerst schetsen we de aard en ernst van de foutieve WIA-beoordelingen en -uitkeringen (hoofdstuk 4) en de oorzaken (hoofdstuk 5). Vervolgens gaan we in op de vraag hoe het komt dat de problemen vanaf 2020 lang hebben kunnen aanhouden. We laten daarmee zien hoe UWV intern stuurt op en zich verantwoordt over kwaliteit, in het bijzonder van het sociaal-medisch beoordelen (hoofdstuk 6). Daarna richten we ons in hoofdstuk 7 op de sturingsrelatie. In hoofdstuk 8 sluiten we af met conclusies, lessen en aanbevelingen, gevolgd door de reactie van de minister en ons nawoord in hoofdstuk 9.

3. De context van de WIA

3.1 Sociaal-medische beoordeling bepalend voor langdurende uitkering

Werknemers die langdurig ziek worden en niet meer (volledig) kunnen werken, kunnen na 2 jaar een beroep doen op UWV voor een WIA-uitkering (tabel 1). Voor hen hangt veel af van de sociaal-medische beoordeling die volgt na een WIA-aanvraag. Met deze beoordeling bepaalt UWV namelijk hun recht op een uitkering, en de hoogte en duur ervan. Hoewel we bij de WIA spreken over *arbeidsongeschiktheid*, is het eigenlijk een verzekering tegen *inkomensverlies* doordat iemand minder of helemaal niet meer kan werken. Dat betekent dat 2 personen met dezelfde arbeidsbeperkingen toch verschillende uitkeringen krijgen als de ene persoon een hoger inkomen had dan de andere. Het inkomensverlies is namelijk bij de een groter dan bij de ander (figuur 1). Arbeidsongeschiktheid is voor de WIA dus feitelijk de mate waarin iemand er in inkomen op achteruit gaat door arbeidsbeperkingen.

Tabel 1 De WIA in 2024

Kerncijfers
455.000 uitkeringen eind 2024
88.000 aanvragen
69.000 nieuwe uitkeringen
€ 10,8 miljard uitgaven aan uitkeringen
50% gedeeltelijk arbeidsongeschikten aan het werk

Bronnen: Jaarverslag SZW 2024; Jaarverslag UWV 2024 kwantitatieve bijlage.

WIA-ontvangers zijn doorgaans vele jaren aangewezen op hun uitkering. De kwaliteit van de beoordeling moet dus goed zijn gewaarborgd. Om de kwaliteit van de beoordelingen te garanderen, is in de organisatie een kwaliteitsmanagementsysteem ingericht met daarin de rollen en verantwoordelijkheden, sturing en verantwoording. De divisie SMZ van UWV voert deze beoordeling uit en stelt de eerste WIA-uitkering vast.

3.2 WIA niet meer uitvoerbaar

De uitvoering van de WIA is voor UWV een ingewikkelde taak. De WIA is de meest complexe wet om uit te voeren (Financiën, 2023). Er zijn al vele jaren lange en hardnekkige wachtlijsten bij de sociaal-medische beoordelingen.

Door een structureel tekort aan verzekeringsartsen voor deze beoordelingen vonden we in 2023 de WIA niet meer uitvoerbaar (Algemene Rekenkamer, 2023). Bovendien neemt het aantal WIA-aanvragen toe. De arbeidsmarkt vergrijsst en steeds meer werknemers vallen langdurig uit door psychische problemen. UWV staat daarmee onder grote druk om de productie – sociaal-medische beoordelingen en het vaststellen en verstrekken van WIA-uitkeringen – op niveau te houden en tegelijkertijd de kwaliteit op peil te houden.

3.3 Uitvoering WIA is foutgevoelig

We zien tenminste 3 redenen waarom de uitvoering van de WIA foutgevoelig is.

Ingewikkelde regelgeving

In de eerste plaats zijn de regels van de WIA te ingewikkeld (Algemene Rekenkamer, 2024). Rechterlijke uitspraken kunnen de complexiteit onbedoeld verergeren, bijvoorbeeld als ze leiden tot uitzonderingen op dagloonregels die UWV niet (direct) geautomatiseerd kan uitvoeren.

Verouderde IT-ondersteuning

Een tweede bron van foutgevoeligheid is de IT. Medewerkers bij de divisie SMZ werken met meer dan 10 verschillende en deels verouderde of niet bijgewerkte IT-systemen. Ze gebruiken de IT-systemen vaak tegelijkertijd en moeten steeds tussen systemen schakelen. Ook vallen IT-systemen regelmatig uit, waardoor medewerkers ze niet kunnen gebruiken. Een deel

van de werkzaamheden vindt handmatig plaats doordat IT-systemen niet met elkaar zijn gekoppeld. Hierdoor moeten medewerkers op verschillende momenten in het proces gegevens overtypen. Ook maken ze sommige berekeningen handmatig met (zelfgemaakte) Excel-bestanden omdat de IT-systemen deze niet mogelijk maken.

Een voorbeeld van een IT-systeem dat niet tijdig is bijgewerkt is de dagloonmodule. Procesbegeleiders gebruiken deze module voor de dagloonberekening. Deze module gaf jarenlang signalen om bepaalde gegevens te controleren terwijl dit achteraf niet nodig bleek. Deze ingebouwde signalen waren sinds de bouw van de dagloonmodule niet aangepast aan nieuwe wet- en regelgeving.

Organisatiecultuur

Een derde bron van foutgevoeligheid is de organisatiecultuur bij UWV. De divisie SMZ van UWV en de UWV-districten binnen deze divisie zijn zelf verantwoordelijk voor de invulling van het kwaliteitsbeleid. Daardoor kunnen verschillen in kwaliteit ontstaan tussen districten. Ook hebben medewerkers de ruimte om verschillend om te gaan met regels en werkinstructies, ook daar waar deze tot eenduidige uitkomsten zouden moeten leiden zoals bij de vaststelling van de uitkering. Bij onderdelen van de sociaal-medische beoordeling die verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen uitvoeren, zijn subjectieve verschillen niet geheel te vermijden. Maar de ruimte die zij hebben maakt ook verschillen mogelijk in de kwaliteit van rapportages en daarmee van de controleerbaarheid van hun beoordelingen.

3.4 Rollen van UWV en minister van SZW

UWV is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en daarmee zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, zoals de werkprocessen, IT-systemen en opleiding van medewerkers. De minister van SZW heeft een belangrijke rol in het werk van UWV. De minister is medewetgever voor de voor UWV relevante wetgeving. Vanuit die verantwoordelijkheid dient de minister zich voldoende te informeren of de bestaande wetgeving in de praktijk uitpakt zoals bedoeld. Indien dat niet het geval is, is de minister verantwoordelijk om het initiatief te nemen tot wetswijziging. Daarnaast is hij verantwoordelijk om toezicht te houden op de goede uitvoering van wettelijke taken door UWV: rechtmatig, doeltreffend en doelmatig. Om UWV zijn taken te laten uitvoeren, verstrekt de minister aan UWV de financiële middelen vanuit zijn begroting en vanuit premies opgebracht door werkgevers. Om te kunnen sturen heeft de minister een bestuurlijke driehoek ingericht waarbij de minister de rol heeft van eigenaar van UWV en opdrachtgever voor de WIA, en UWV de opdrachtnemer is. Dit driehoeksmodel komt veel voor bij de rijksoverheid.

Het toezicht op UWV vraagt veel van de minister. UWV is een grote organisatie met vele verschillende divisies, districten en regiokantoren, managementlagen, opdrachten (uitkeringen en toeslagen) en uitvoerings- en beheersprocessen. Informatievoorziening en IT-systemen zijn belangrijk om de uitvoering te ondersteunen. UWV heeft een uitgebreid 'landschap' aan IT-systemen. Bovendien opereert UWV in een stelsel van partijen op het terrein van werk en inkomen. De organisatie is voor de uitvoering van taken mede afhankelijk van informatie van werkgevers, de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank en gemeenten.

4. Meer fouten bij WIA-uitkeringen

In dit hoofdstuk gaan we in op de toename in de fouten bij beoordelingen voor nieuwe WIA-uitkeringen van 2020 tot 2024. Om deze fouten te kunnen plaatsen, lichten we eerst het proces toe van een sociaal-medische beoordeling en vaststelling van een WIA-uitkering.

4.1 De sociaal-medische beoordeling

De divisie SMZ van UWV stelt met een sociaal-medische beoordeling het recht op en de hoogte en duur van de eerste WIA-uitkering vast. Dit proces bestaat in de basis uit 3 stappen door 3 verschillende professionals (figuur 1). In elk van deze stappen kunnen fouten worden gemaakt.

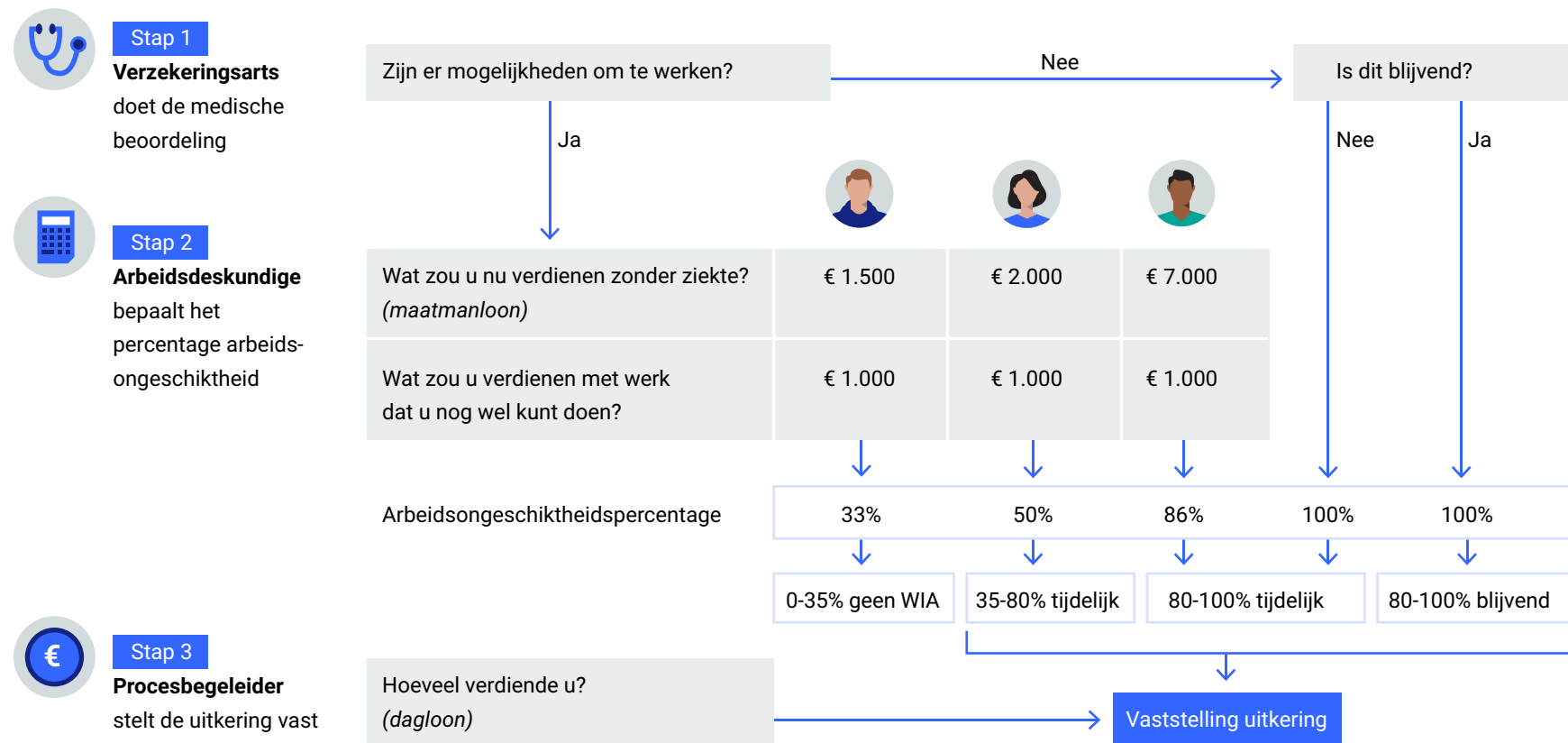
1. In de eerste stap doet een verzekeringsarts een sociaal-medische beoordeling van iemands arbeidsvermogen. De verzekeringsarts stelt vast of iemand mogelijkheden heeft om te werken en zo niet, of dit tijdelijk of blijvend is. De beoordeling is bepalend voor het type WIA-uitkering.

2. In de tweede stap bepaalt een arbeidsdeskundige wat iemand zou verdienen als hij of zij niet ziek zou zijn geworden (het maatmanloon) en wat iemand nog zou kunnen verdienen (de resterende verdiencapaciteit). Het maatmanloon en de verdiencapaciteit zijn bepalend voor het arbeidsongeschiktheidspercentage: minder dan 35%, 35-80% of 80-100%. Figuur 1 laat met 3 getallenvoorbeelden zien wat het effect is van het maatmanloon en de schatting van de verdiencapaciteit op het recht op een WIA-uitkering.

3. In de derde stap stelt een procesbegeleider vast wat iemand verdiende in het laatste jaar voor de ziekteperiode: het dagloon. Het dagloon is bepalend voor de hoogte van de uitkering.

Figuur 1 Proces van sociaal-medisch beoordelen voor de WIA

Hoe hoger het laatste inkomen, hoe hoger de arbeidsongeschiktheid en de WIA-uitkering



4.2 Veel meer fouten na 2020

Hoewel UWV veel in het werk stelt om fouten bij WIA-beoordelingen te voorkomen, komen deze veelvuldig voor. UWV hanteert bij de divisie SMZ een norm van 95% juiste beoordelingen bij kwaliteitscontroles. Tot en met 2019 blijft het aantal onjuiste beoordelingen precies op deze norm, wat betekent dat in deze jaren bij ongeveer 3.000 van de 60.000 nieuwe WIA-aanvragen per jaar de beoordeling onjuist was. Maar vanaf 2020 nemen de onjuiste beoordelingen sterk toe: van 5% in 2019 naar 34% in 2022, waarna het aantal afneemt tot 14% in 2024 (tabel 2).

Tabel 2 Juistheid en controleerbaarheid van WIA-beoordelingen, 2019 tot 2024

Jaar	Juist	Nader te bepalen	Onjuist	Omvang steekproef*	Onderzoekers
2019	87%	8%	5%	2.376	Adviseurs
2020	51%	18%	31%	723	Auditoren
2021	42%	29%	29%	183	Auditoren
2022	37%	29%	34%	240	Auditoren
2023	52%	25%	23%	114	Auditoren en adviseurs
2024	63%	23%	14%	132	Adviseurs

* De samenstelling van de steekproeven verschilde per jaar.

Bron: Kwaliteitsrapportages bij de divisie SMZ van UWV

Deze totaalpercentages in tabel 2 zijn niet vergelijkbaar tussen de verschillende jaren. Dat komt door verschillen in de omvang en samenstelling van de steekproeven, en in de uitvoerders van de controle. In 2020, 2021 en 2022 zijn de kwaliteitscontroles namelijk op veel kleinere schaal uitgevoerd door auditoren van de afdeling Business Control & Kwaliteit van

de divisie SMZ op landelijk niveau (verder: BC&K), in plaats van door adviseurs in de SMZ-districten.¹ Dit was onderdeel van het crisisplan van de divisie SMZ vanwege corona. Het ging om veel kleinere, geselecteerde steekproeven van alleen WIA-toekenningen. In 2023 en 2024 waren de controles eveneens kleinschalig, en onderdeel van de evaluatie van sociaal-medische centra (SMC).² Daardoor zijn de beoordelingen bij SMC's oververtegenwoordigd in de steekproeven.

Ondanks deze kanttekeningen zien we een zorgwekkende stijging van het aantal fouten vanaf 2020. Ook gelet op het feit dat het aantal controles met 'nader te bepalen' als uitkomst sterk toenam. Bij deze uitkomst gaat het om administratieve fouten, waarbij de beoordeling door de verzekeringsarts of arbeidsdeskundige onvoldoende is na te volgen in de rapportage. Dit betekent niet automatisch dat de beoordeling onjuist is, maar dit kan niet worden uitgesloten.

4.3 Gevolgen van fouten voor uitkeringsgerechtigden

Onder de uitkomsten van de kwaliteitscontroles van sociaal-medische beoordelingen in tabel 2 gaan veel verschillende fouten schuil. Sommige fouten leiden niet automatisch tot een verkeerde WIA-uitkering, zoals administratieve fouten. Andere fouten doen dat wel, zoals inhoudelijke fouten in de sociaal-medische beoordeling door de verzekeringsarts en arbeidsdeskundige, een berekeningsfout in het dagloon of maatmanloon, een verkeerde indexatie in deze onderdelen, of een verkeerde ingangsdatum of berekende duur van de uitkering. Deze fouten kunnen ernstige gevolgen

hebben voor WIA-aanvragers. Een fout in de sociaal-medische beoordeling door de verzekeringsarts kan betekenen dat iemand ten onrechte wel of geen uitkering krijgt of een verkeerde uitkering. Een fout in het maatmanloon en de verdien capaciteit kan vooral rond de grenswaarden van 35% en 80% arbeidsongeschiktheid financiële gevolgen hebben. Een uitkomst net boven of onder de grenswaarde van 35% is bijvoorbeeld bepalend of iemand wel of geen uitkering krijgt. Bij andere waarden kan dit later gevolgen hebben voor de uitkering. Dagloonfouten werken direct door in de hoogte van de uitkering.

Van het aantal fouten in het dagloon heeft UWV navolgbare schattingen. Deze schattingen zijn niet optelbaar doordat meerdere fouten per beoordeling mogelijk zijn. Ook zijn voor deze schattingen meer bronnen dan de kwaliteitscontroles gebruikt (zie hiervoor onze tussenrapportage).

- Van de 252.081 nieuwe WIA-uitkeringen die UWV heeft verstrekt in de periode 2020-2024, zijn bij naar schatting 32.770 uitkeringen (13%, bandbreedte 5,6-15,5%) fouten gemaakt in de dagloonberekening. Hiervan is bij 16.385 tot 20.645 mensen (50-63%) sprake van een te lage uitkering. In de overige gevallen is sprake van een te hoge uitkering.
- Mensen die een te lage WIA-uitkering hebben ontvangen zijn naar schatting voor gemiddeld € 2.745 bruto benadeeld, gerekend over de hele periode, variërend van enkele tientjes tot ruwweg € 25.000.

Pas na controle van dossiers in de hersteloperatie is definitief bekend bij hoeveel mensen dagloonfouten zijn gemaakt en hoeveel zij te veel of te weinig hebben ontvangen.

Wij schatten zelf op basis van UWV-cijfers dat bij 16.000 (13,4%) van de afgehandelde WIA-aanvragen waarbij een maatmanloon is berekend in de periode 2020-2024 dit onjuist is vastgesteld (SZW, 2025c). Bij ongeveer 2.000 mensen (1,6%) heeft dit direct gevolgen omdat zij onterecht geen (400 mensen of 0,3%) of wel (1.600 mensen of 1,3%) een WIA-uitkering hebben ontvangen. Bij de overige 14.000 mensen die een WIA-uitkering kregen (11,7%) heeft dit mogelijk later gevolgen voor hun uitkering.

Van alle overige type fouten bij WIA-uitkeringen is geen UWV-breed inzicht in de aantallen per type fout over de hele periode. Een totaalbeeld van hoeveel WIA-gerechtigden zijn geraakt door welke fouten in deze periode, en welk nadeel of voordeel zij hiervan hebben gehad, is er dus niet. Dit totaalbeeld komt er ook niet. Voor UWV is het niet uitvoerbaar om alle uitkeringen te controleren waarbij in deze periode mogelijk fouten zijn gemaakt.

Het totale bedrag dat onrechtmatig is door foutief vastgestelde WIA-uitkeringen is niet bekend. UWV heeft een voor ons navolgbare voorziening van € 53 miljoen getroffen voor nabetalingen aan mensen die een te lage uitkering door dagloonfouten hebben ontvangen (Algemene Rekenkamer, 2025). Maar het werkelijke bedrag is hoger doordat in de hersteloperatie niet alle fouten worden gecorrigeerd. Bovendien loopt het bedrag op naarmate de hersteloperatie later start. Ook kunnen mensen financieel zijn benadeeld door keteneffecten (zie tekstbox Keteneffecten door foutieve WIA-uitkeringen). Een te hoge of lage WIA-uitkering werkt namelijk door op eventuele andere uitkeringen en toeslagen.

Keteneffecten door foutieve WIA-uitkeringen

Door foutieve WIA-beoordelingen en -uitkeringen ondervinden betrokkenen ook indirect financiële gevolgen door keteneffecten op andere inkomsten. Als een te lage WIA-uitkering is vastgesteld, kan het zijn dat zij te veel andere toeslagen of uitkeringen hebben ontvangen, zoals toeslag op grond van de Toeslagenwet, een aanvullend arbeidsongeschiktheidsverzekering of arbeidsongeschiktheidspensioen, of huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag. Als zij bij correctie een nabetaling ontvangen, moeten zij deze te veel ontvangen bedragen terugbetalen. De minister verkent hoe bij de hersteloperatie met deze keteneffecten wordt omgegaan (SZW, 2025b).

Mensen met een te laag vastgestelde uitkering kunnen meer schade hebben geleden, bijvoorbeeld als ze hierdoor schulden hebben opgebouwd en/of betalingsproblemen hebben. Ook is immateriële schade niet uitgesloten.

Fouten bij andere UWV-uitkeringen

Bij de WW-, ZW- en Wajong-uitkeringen maakt UWV ook fouten. Maar de risico's om fouten te maken zijn bij deze uitkeringen kleiner dan bij de WIA. Zo is bij Wajong-uitkeringen een dagloonberekening niet aan de orde. De ZW- en WW-uitkeringen zijn korter durende uitkeringen, en hiervoor vinden geen sociaal-medische beoordelingen plaats. Ook vinden hierop uitgebreidere kwaliteitscontroles plaats dan bij de WIA. Over de kwaliteit van Wajong-beoordelingen in 2023 en 2024 heeft de minister de Kamer geïnformeerd (SZW, 2025c). We hebben geen andere aanwijzingen dat bij de vaststelling van WW-, ZW- en Wajong-uitkeringen meer fouten zijn gemaakt in de periode vanaf 2020.

Dat er meer fouten zijn gemaakt en dit tot 2024 heeft kunnen duren heeft meerdere grondoorzaken. Deze lichten we in de volgende hoofdstukken toe.

5. Oorzaken van toename fouten

We hebben 4 oorzaken geïdentificeerd die de aanzet geven tot de sterke toename in fouten bij WIA-uitkeringen vanaf 2020. Deze zijn samengevat in figuur 2 en we lichten ze in dit hoofdstuk toe.

Figuur 2 Grondoorzaken van de toename in onjuiste WIA-uitkeringen vanaf 2020

De sterke toename in fouten bij WIA-uitkeringen kwam vooral door coronamaatregelen



5.1 Corona: vermindering van kwaliteitscontroles

Na het uitbreken van de pandemie begin 2020 stelde de divisie SMZ een crisisplan op. Dit crisisplan werd ook besproken met directie Werknemersregelingen (WR) van het ministerie van SZW, de opdrachtgever voor de WIA. Onderdeel van het crisisplan was dat de kwaliteitscontrole van sociaal-medische beoordelingen sterk werden verminderd. Adviseurs die deze controles uitvoerden, werden ingezet in de uitvoering van de sociaal-medische beoordelingen. Vanaf dat moment zouden de auditoren van BC&K nog wel kwaliteitscontroles uitvoeren, maar op veel kleinere schaal.

Deze maatregel bij de kwaliteitscontroles had vergaande gevolgen voor de juistheid en controleerbaarheid van WIA-beoordelingen. Uitvoerend medewerkers hadden hierdoor minder kans om onafhankelijk te worden getoetst en terugkoppeling te krijgen waar ze van hadden kunnen leren. Er was ook meer afstand dan voorheen tussen de controleur – het landelijk auditorenteam – en de medewerker in een district. Uit onze interviews en geraadpleegde stukken komt naar voren dat uitvoerend medewerkers deze toets niet als behulpzaam ervaren om de kwaliteit structureel te verbeteren.

5.2 Corona: thuiswerken

In de coronatijd moesten mensen vooral thuiswerken, ook UWV-ers. Dit zette de kwaliteit van het sociaal-medisch beoordelen en het juist vaststellen van de WIA-uitkeringen onder druk. Uitvoerend medewerkers hadden minder ruggenspraak en kennisuitwisseling met hun teamgenoten of stafmedewerkers. Veel sociaal-medische beoordelingen gebeurden noodgedwongen via de telefoon of beeldbellen, of alleen op basis van dossierstukken.

5.3 Minder opleiden en inwerken van nieuwe medewerkers

Een derde oorzaak van de afnemende kwaliteit van beoordelingen was dat er minder tijd was om nieuwe medewerkers op te leiden en in te werken. Vanaf 2020 werden meer nieuwe medewerkers aangetrokken om de achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen aan te pakken en medewerkers die vertrokken te vervangen. Opleidingen werden versneld om mensen eerder te kunnen inzetten.

5.4 Verandering dagloonberekening

Behalve met de coronacrisis had de toename van WIA-fouten ook te maken met wijzigingen in de dagloonberekening. De afgelopen jaren hebben steeds meer werknemers een individueel keuzebudget (IKB). De opbouw en besteding van het IKB, waaronder een eindejaarsuitkering of een vakantietoeslag, heeft gevolgen voor de berekening van het dagloon en maatmanloon. Deze wijziging ging in op 1 januari 2022 met de introductie van het arbeidsvoorwaardenbedrag (AVWB) in het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen. Voor de berekening van het dagloon en maatmanloon gebruikt UWV gegevens uit de loonaangifteketen: de gegevensketen van werkgevers naar de Belastingdienst en de doorlevering naar de Polisadministratie van UWV. Maar door een probleem bij de aanlevering van loongegevens aan de Belastingdienst was de opbouw en uitbetaling van het IKB tot 1 januari 2022 niet zichtbaar in de Polisadministratie. Medewerkers van UWV vroegen vervolgens zelf gegevens op bij mensen en verwerkten deze handmatig of met een zelfgemaakt Excel-bestand. Ze deden dat ook omdat de dagloonmodule aanvankelijk nog niet was aangepast. Door deze problemen is een aantal mensen benadeeld van wie de WIA-uitkering startte na 1 januari 2022. Zij hebben een te lage uitkering ontvangen of onterecht geen uitkering gekregen, zo blijkt uit kwaliteitscontroles.

6. Hoe de fouten konden aanhouden

Hoe komt het dat tot juni 2024 de zorgelijke toename in onjuiste WIA-beoordelingen en -uitkeringen kon aanhouden? Merkten ze die bij UWV niet op, of grepen ze niet in? Met deze vraag komen we bij het antwoord op een van de kernvragen van ons onderzoek. Die betreft namelijk het functioneren van het kwaliteitsmanagementsysteem bij UWV, in het bijzonder bij het sociaal-medisch beoordelen

6.1 Signalen delen en ontvangen

Eerst gaan we in op de rol van mensen die een WIA-uitkering aanvragen, daarna op de rol van UWV.

6.1.1 WIA-aanvragers

Signalen over te hoge en te lage WIA-uitkeringen zouden kunnen komen van WIA-aanvragers. Maar in de periode na 2020 zien we geen toename van WIA-aanvragers die bezwaar maken tegen de uitkomsten van hun sociaal-medische beoordeling. Bezwaren gaan doorgaans ook niet over de hoogte van de uitkering maar over hoe arbeidsongeschikt ze zijn beoordeeld. Overigens worden bezwaren meestal ongegrond verklaard. Een reden hiervoor is dat WIA-aanvragers het ingewikkelde beoordelingsproces moeilijk kunnen begrijpen (Algemene Rekenkamer, 2024). Ook de UWV Cliëntenraad en de Nationale ombudsman hebben in deze periode geen

signaal afgegeven over meer foutieve uitkeringen. De meest voor de hand liggende verklaring waarom WIA-aanvragers geen signalen hebben afgegeven is dat zij de juistheid van hun beoordeling en WIA-uitkering niet of nauwelijks kunnen controleren. Dit heeft te maken met de complexe regels achter de berekening. Deze situatie vinden we onwenselijk. Een goede dienstverlening door de overheid waarin de menselijke maat wordt gehanteerd vereist dat uitkeringsrechten voor mensen begrijpelijk, duidelijk en voorspelbaar zijn, en in eenvoudige taal worden gecommuniceerd. Dit maakt het ook mogelijk dat mensen signalen kunnen afgeven als zij vermoeden dat er fouten zijn gemaakt, zodat uitvoerders deze kunnen corrigeren en hun bedrijfsvoering verbeteren. Deze aandachtspunten hebben wij opgenomen in onze leidraad voor menselijke maat (Algemene Rekenkamer, 2024).

6.1.2 Uitvoerend medewerkers en management (eerste lijn)

Uitvoerend medewerkers zijn zich bewust van de impact van hun fouten op uitkeringsgerechtigden. Zij zijn erop uit om hun werk zorgvuldig en volgens de regels uit te voeren. Dat bleek uit onze interviews met hen. Bij twijfel of vragen kunnen zij bij elkaar terecht voor hulp en advies. Zij hebben vanaf 2020 geen signalen afgegeven over afnemende kwaliteit van hun werk of dat zij meer fouten maakten bij beoordelingen en uitkeringen.

Verdedigingslijnen in de interne organisatie van UWV

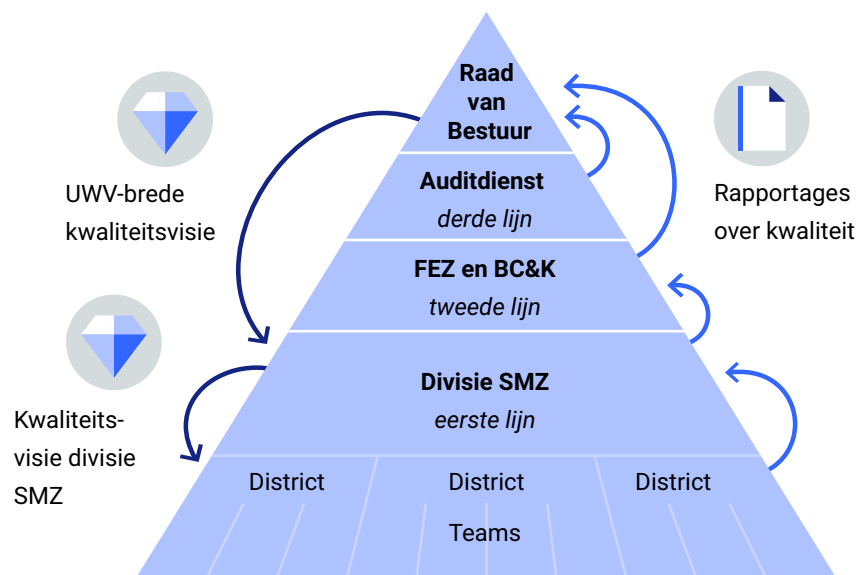
Overheidsorganisaties hanteren voor hun interne beheersing het *three lines model*. In de organisatie zijn verschillende rollen en verantwoordelijkheden ingericht. Die functioneren als 'verdedigingslijnen' om risico's in de uitvoering te signaleren en beheersen. Bij UWV zijn de rollen in het kwaliteitsmanagementsysteem als volgt (figuur 3):

- eerste lijn: de medewerkers en leidinggevenden in de uitvoering binnen de divisie SMZ zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit;
- tweede lijn: ondersteunt en controleert de eerste lijn en bestaat uit onder meer Business Control & Kwaliteit (BC&K), Financieel Economische Zaken (FEZ) en de CIO-office. De stafdirectie FEZ is de concerncontroller;
- derde lijn: de Auditdienst UWV controleert op meer afstand de werking van het kwaliteitsmanagementsysteem, en heeft een signalerende en adviserende rol bij de Raad van Bestuur (RvB).

De divisie SMZ van UWV is eigenaar van het kwaliteitsmanagementsysteem voor het sociaal-medisch beoordelen en vaststellen van de WIA-uitkering. Daaronder vallen ook de IT-systemen die deze processen ondersteunen. De divisie heeft een eigen afdeling BC&K. De RvB is eigenaar van het UWV-brede kwaliteitsmanagementsysteem.

Figuur 3 Inrichting kwaliteitsmanagementsysteem sociaal-medisch beoordelen bij UWV

Voor het beheersen van de kwaliteit heeft iedere laag een rol



Behalve uit onze interviews leiden we dit af uit de rapportages van het 'Intaketeam' van de divisie SMZ, begin 2021. Bij dit Intaketeam konden medewerkers in de coronatijd problemen melden in de uitvoering. Het valt uitvoerend medewerkers blijkbaar niet op als zij meer fouten maken.

Signalen over de gebrekkige IT-ondersteuning van de uitvoering van de WIA-beoordelingen waren er wel. De IT-ondersteuning is bij UWV onderdeel van de kwaliteit. De gebrekkige IT en de noodzaak voor verbetering bleek uit interviews met uitvoerend medewerkers van de divisie SMZ in 2022.

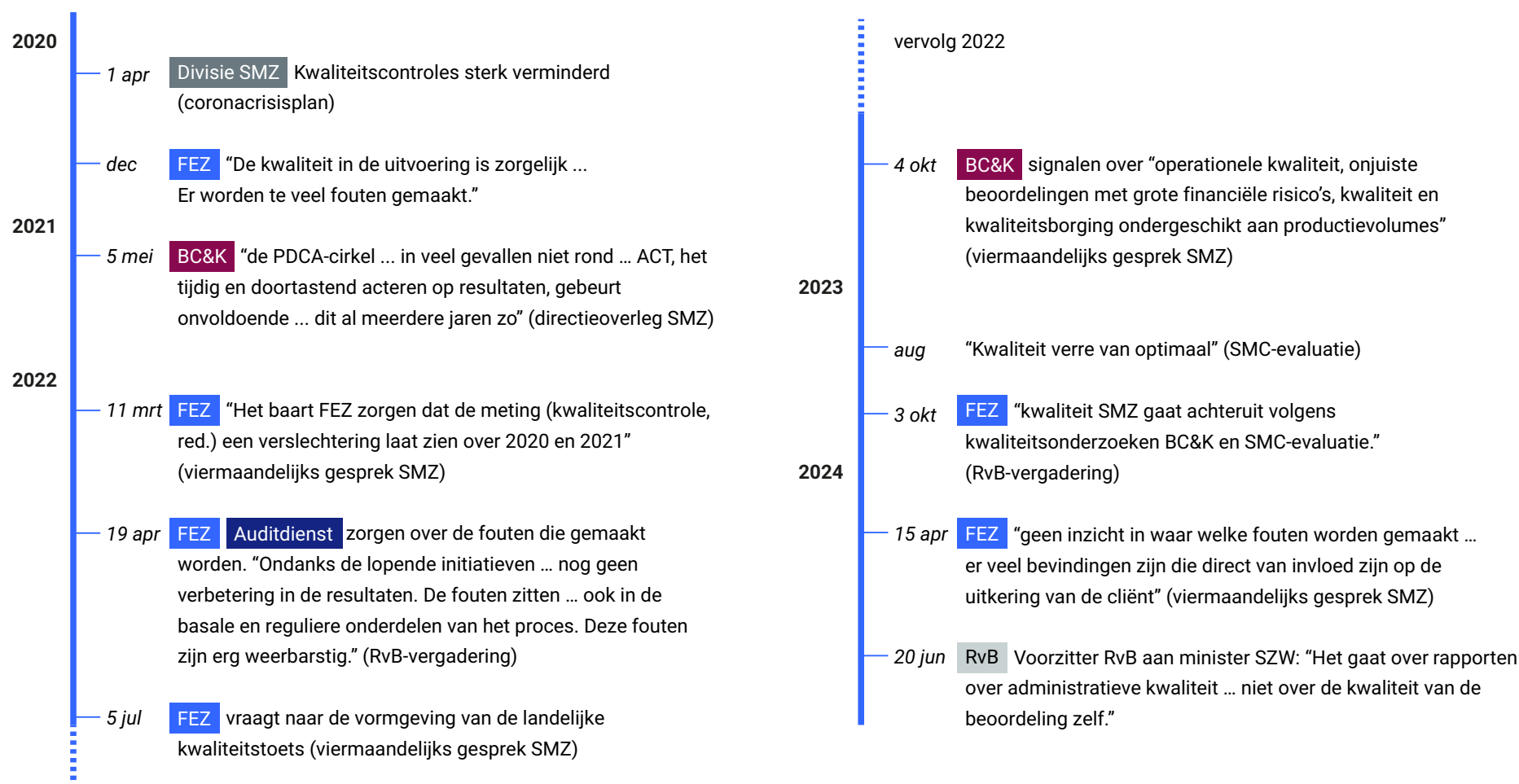
In onze gesprekken met hen kwam dit ook aan bod. Het was al in 2020 bij UWV bekend dat IT-systemen bij de divisie SMZ waren verouderd en regelmatig uitvielen vanwege storingen.

Bij de voortgangsgesprekken met het management van de SMZ-districten was veel aandacht voor de productie, SMC-vorming en de tijdigheid van beoordelingen. Kwaliteitsborging was geen standaard agendapunt en is ook zeer beperkt besproken. In deze gesprekken zijn geen specifieke signalen afgegeven over afnemende juistheid of controleerbaarheid van beoordelingen.

6.1.3 Signalen uit kwaliteitscontroles (tweede lijn)

De tweede lijn bestaat uit BC&K, bij divisie SMZ van UWV verantwoordelijk voor de toetsing van de kwaliteit van de sociaal-medische beoordelingen, en de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van UWV als controller (verder: FEZ). Zij hebben vanaf 2020 meerdere keren hun zorgen geuit over de fouten bij WIA-beoordelingen en -uitkeringen en over de gebrekkige kwaliteitsborging bij de divisie SMZ (figuur 4). Al vóór 2020 is bij UWV bekend dat er te veel fouten worden gemaakt bij WIA-uitkeringen door de divisie SMZ. Dit blijkt uit een overzicht van FEZ eind 2020 met de uitkomsten van diverse kwaliteitscontroles van de voorgaande jaren. “Productie gaat voor de kwaliteit”, “de kwaliteit in de uitvoering is zorgelijk” en “iedere fout is één te veel voor de cliënt”, zo schijft FEZ. Het overzicht deelt FEZ met de divisie SMZ en de Raad van Bestuur (RvB).

Figuur 4 Signalen over fouten en werking kwaliteitsmanagementsysteem bij divisie SMZ van UWV, 2020-2024



We vonden diverse kwaliteitscontroles vanaf 2020 met signalen over te veel en oplopende fouten bij WIA-beoordelingen. Een beknopt overzicht:

- De kwaliteitscontroles door de auditoren van BC&K lieten vanaf 2020 sterk verhoogde foutpercentages bij WIA-beoordelingen zien (hoofdstuk 4). De bevindingen zijn teruggekoppeld aan de SMZ-districten, en samenvattende totaaloverzichten stonden in meerdere maandelijkse divisierapportages. De divisie SMZ van UWV stelde deze rapportages op en agendeerde ze in het directieoverleg.
- Op 22 september 2021 meldde FEZ de “zorgwekkende” uitkomsten uit deze kwaliteitscontroles in het viermaandelijkse gesprek met het divisie management en de RvB. De controller gaf aan dat het om onjuistheden in recht, hoogte en duur van WIA-uitkeringen gaat. Ook in het viermaandelijkse gesprek van 11 maart 2022 gaf FEZ aan zorgen te hebben over de oplopende foutpercentages bij WIA-uitkeringen in 2020 en 2021. Een overzicht van percentages onjuiste beoordelingen per kwaliteitsitem illustreert het punt. In het viermaandelijkse gesprek van 15 april 2024 kwamen de kwaliteitscontroles nogmaals aan de orde, en wees FEZ erop dat “er veel bevindingen zijn die direct van invloed zijn op de uitkering van de cliënt.”
- De SMC-evaluatie in augustus 2023 was een sleutelmoment. Deze liet zien dat de kwaliteit van de dienstverlening “in het algemeen verre van optimaal is” en dat de SMC’s dit niet hebben verbeterd. Van de WIA-beoordelingen was 52% ‘adequaat’ of ‘plausibel’. 23% was onjuist door een fout van de procesbegeleider en 25% ‘nader te bepalen’ door gebrekkige rapportage door de verzekeringsarts of arbeidsdeskundige. Over deze resultaten zijn ook de minister van SZW en de Tweede Kamer geïnformeerd (SZW, 2023).

- In de RvB-vergadering van 19 april 2022 uitte FEZ zorgen, samen met de Auditdienst, over de gebrekkige kwaliteit van de dienstverlening, “vooral over de fouten die gemaakt worden”. “Deze fouten zijn erg weerbarstig.” Bij de RvB-vergadering van 3 oktober 2023 wees FEZ er opnieuw op dat “de kwaliteit achteruit gaat”, naar aanleiding van de kwaliteitscontroles en de SMC-evaluatie. FEZ zei dat er dat jaar en voorgaande jaren fouten zijn gemaakt in de dagloonindexering bij WIA-uitkeringen. De bedrijfsvoeringsrapportage van augustus 2023 waarin dit staat, deelde UWV ook met het ministerie. In de bedrijfsvoeringsrapportage van april 2024 voor de RvB vroeg FEZ aandacht voor de resultaten uit een incidentele en niet-representatieve toets op de dagloonvaststelling. Daaruit bleek dat 88% van deze vaststellingen juist is.

In § 6.3 gaan we in op wat met deze signalen is gedaan. Behalve over oplopende fouten bij de WIA, waren er ook signalen over tekortkomingen in het kwaliteitsmanagementsysteem bij de divisie SMZ:

- Al jaren was de leer- en verbetercyclus niet sluitend omdat de divisie SMZ niet acteerde op signalen. Dat bleek uit een onderzoek naar de systeemwerking in 2020 door BC&K.
- In het viermaandelijkse gesprek met de RvB op 22 september 2021 kwam aan de orde dat uitkomsten uit de kwaliteitscontroles van BC&K “geen goede input zijn voor de leercirkels” en niet leiden tot duurzame verbeteringen in de dienstverlening. Dit was feedback vanuit de uitvoering.
- Diverse keren gaf FEZ in de viermaandelijkse gesprekken aan twijfels te hebben of de divisie SMZ breed inzicht had in de kwaliteit, door de sterke vermindering van de kwaliteitscontroles. Ook in het viermaandelijkse gesprek van 15 april 2024 gebeurde dit nogmaals.

FEZ stelde toen dat SMZ geen inzicht heeft in “waar er welke fouten worden gemaakt, waardoor het structureel leren van die fouten niet mogelijk is.” Deze conclusie volgde uit de interne toets van het kwaliteitsmanagementsysteem van de divisie SMZ door BC&K eind 2023.

We zien verder dat UWV beperkt inzicht had in de risico's van de IT-ondersteuning voor de kwaliteit van de WIA-werkprocessen bij de divisie SMZ. In de periode 2020-2024 zijn wel de beschikbaarheid en de beveiliging van de IT-systemen en -processen periodiek gecontroleerd. Er is niet gekeken of deze de uitvoering van de WIA voldoende ondersteunden.

6.1.4 Signalen van de Auditdienst UWV (derde lijn)

De rapportages van de Auditdienst UWV in de periode 2020-2024 bevatten geen concrete signalen over een toenemend aantal fouten bij de WIA-dienstverlening, maar wel over een gebrekkige werking van het kwaliteitsmanagementsysteem. Dit houdt verband met de rol die de Auditdienst heeft. De uitkomsten van zijn audits neemt de Auditdienst op in viermaandelijke rapportages voor de RvB. Deze deelt de Auditdienst ook met het ministerie van SZW. Zo wijst de dienst er eind 2020 op dat het inzicht in kwaliteit kan verbeteren omdat dit nog geen onderdeel is van de rapportages van de SMZ-districten. Volgens de Auditdienst is een UWV-breed probleem dat de kwaliteit minder aandacht krijgt dan het behalen van de kritieke prestatie-indicatoren (kpi's) die met het ministerie van SZW zijn afgesproken. In het bijzonder wijst de Auditdienst erop dat de kritische rol van de tweede lijn (BC&K en FEZ) onvoldoende is. De tweede lijn toetst en bewaakt de kwaliteit van de dienstverlening en stuurt hierop.

Dit laatste komt concreter aan de orde in de audit van de UWV-brede Kwaliteitsvisie in mei 2024 en de viermaandelijke rapportage begin 2024. Hieruit blijkt dat FEZ onvoldoende heeft gemonitord of de divisies de afspraken over de uitvoering van de Kwaliteitsvisie nakwamen. Hierdoor was er geen inzicht in de voortgang. FEZ en ook de RvB hebben volgens de Auditdienst UWV onvoldoende gevraagd naar de voortgang van de kwaliteitsplannen van de divisies en hun maatregelen op vakmanschap en IT. De Auditdienst staat ook stil bij de opvolging van aanbevelingen uit kwaliteitsrapportages, en wijst erop dat FEZ hier een “onduidelijke monitorrol” heeft. De informatie uit het kwaliteitsmanagementsysteem, zowel van de eerste als de tweede lijn, geeft geen volledig inzicht in de voortgang en effecten van verbeteracties.

Rechtmatigheidscijfer

De Auditdienst is ook de interne accountant van UWV, die de wettelijke controle van de jaarrekening uitvoert. Het rechtmatigheidscijfer van de WIA-uitkeringen was in de periode 2020-2024 steeds bijna 100%. In de volgende paragraaf gaan we er verder op in hoe dat mogelijk was.

6.2 Signalen duiden

Signalen duiden

Uit het overzicht in § 6.1.3 leiden we af dat er vanaf 2020 hoge en oplopende aantallen onjuiste en ‘nader te bepalen’ beoordelingen bij de WIA zijn gerapporteerd aan de divisie SMZ en de RvB. FEZ en de Auditdienst UWV kwalificeren de bevindingen als “zorgwekkend”, “te veel” en “weerbarstig”. Veel bevindingen waren direct van invloed op uitkeringen.

Signalen afzwakken

Tegelijk ontbrak het bij UWV aan concrete duiding van en doorvragen op deze signalen, waardoor tot op zekere hoogte onzeker bleef wat ze betekenden. Zo was er na 2020 jarenlang bij SMZ divisiebreed en per district geen zicht op waar welke fouten werden gemaakt. Hiervoor waren de kwaliteitscontroles te beperkt. Ook de resultaten van intercollegiale toetsing waren hiervoor niet geschikt. Voor leken is de betekenis van de kwaliteitsitems in de kwaliteitscontroles niet vanzelfsprekend, hiervoor is vakinhoudelijke kennis nodig. Verder bleef onduidelijk hoe groot de financiële gevolgen waren voor uitkeringsgerechtigden, en wat de onderliggende oorzaken van de fouten waren.

Dit gebrek aan concrete duiding gaf ruimte om signalen af te zwakken. Dat gebeurde ook. In rapportages en interviews kwamen we tegen dat het ging om “kleine fouten” en “administratieve fouten”, dat “het al jaren zo is” of dat “eraan wordt gewerkt”. Ook waren er geluiden over de onafhankelijke toetsing die te kritisch zou zijn. Fouten waren “in het voordeel van de cliënt”. Op basis van onze interviews stellen we vast dat deze duiding voor de RvB geruststellend werkte. Verder vertoont deze duiding parallellen met hoe UWV de minister van SZW informeerde over de kwaliteitscontroles (§ 7.2).

Het rechtmatigheidscijfer was een geruststellend signaal

Het hoge rechtmatigheidscijfer bij de WIA-uitkeringen werkte eveneens geruststellend. Dit rechtmatigheidscijfer is een kpi die is afgesproken met de minister van SZW, overeenkomstig de Regeling Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI), en is standaard opgenomen in de UWV-jaarverslagen.

Dat het rechtmatigheidscijfer voor de WIA steeds bijna 100% was terwijl uit de kwaliteitscontroles veel fouten kwamen, komt door de afgesproken berekeningswijze:

- Het rechtmatigheidscijfer gaat over de financiële rechtmatigheid. Onjuiste of onvoldoende onderbouwde sociaal-medische beoordelingen door verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen maken de hierop gebaseerde uitkering niet onrechtmatig, en tellen dus niet mee in het rechtmatigheidscijfer.
- Het cijfer rekent alleen het bedrag mee dat te veel of te weinig is uitgekeerd. Een uitkering van bijvoorbeeld € 1000 die onjuist is omdat deze € 10 te hoog is, is dus voor 1% onrechtmatig.
- In beginsel worden alleen nieuwe fouten in de uitkering meegenomen: fouten die in het verslagjaar zijn ontstaan. Oude fouten in de uitkering die vóór het verslagjaar zijn ontstaan tellen niet mee, mits UWV de regels volgt voor herstel van deze fouten (zie tekstbox Foutherstel bij UWV). Fouten in het dagloon en maatmanloon zijn meestal oude fouten omdat deze worden vastgesteld bij de WIA-beoordeling. Doordat WIA-uitkeringen vaak vele jaren duren, is minder dan 10% van de WIA-uitkeringen gestart in het verslagjaar.
- Om de rechtmatigheid van uitkeringen over een verslagjaar te controleren, wordt naar een specifieke maanduitkering gekeken. Fouten in een andere maand, ook als ze binnen het verslagjaar vallen, tellen niet mee.

Deze berekeningswijze leidt ertoe dat het rechtmatigheidscijfer niet laat zien hoeveel van het totale bedrag aan WIA-uitkeringen te veel of te weinig is uitbetaald.

Foutherstel bij UWV

De voorgenomen hersteloperatie van foutieve nieuwe WIA-uitkeringen vanaf 2020 komt voort uit de kwaliteitscontroles bij de divisie SMZ van UWV. Deze kwaliteitscontroles van WIA-beoordelingen zijn bedoeld om het leren en verbeteren in het professioneel handelen te ondersteunen. Herstelacties kunnen bij UWV ook voortkomen uit de rechtmatigheidscontrole voor de jaarverantwoording of uit rechterlijke uitspraken met een andere interpretatie van de wettelijke regels. De kwaliteitscontroles staan los van de rechtmatigheidscontrole. Volgens de Regeling SUWI moet UWV herstel overwegen bij alle fouten uit de rechtmatigheidscontrole. Omdat dit niet doelmatig is, overweegt UWV in de praktijk alleen bij structurele fouten een herstelactie. Dit is volgens afspraak met het ministerie van SZW en de accountant. Een structurele fout is een fout die naar aard en oorzaak twee of meer keer voorkomt bij de rechtmatigheidscontrole, of een systeemfout. Bij incidentele fouten wordt alleen deze fout hersteld.

6.3 Signalen opvolgen

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op 5 andere grondoorzaken voor het aanhouden van het grote aantal fouten bij WIA-uitkeringen na 2020.

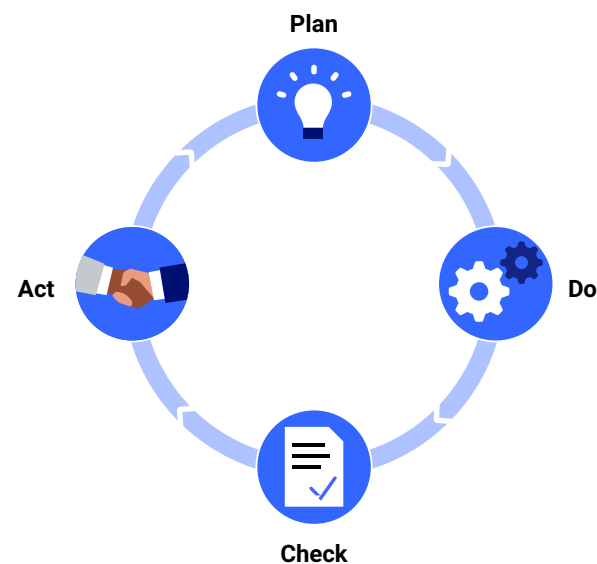
6.3.1 Sturen op kwaliteitsverbetering

Voor een goed werkend kwaliteitsmanagementsysteem is nodig dat er een sluitende leer- en verbetercyclus is – plan-do-check-act (PDCA) – waarop wordt gestuurd (figuur 5). Ondanks de zorgelijke signalen uit de kwaliteitsrapportages over toenemende fouten bij WIA-uitkeringen vanaf 2020

(§ 6.1.3), heeft UWV bij de divisie SMZ geen gerichte actie ondernomen. Dit valt vooral de RvB aan te rekenen. Die is namelijk primair verantwoordelijk voor de juistheid en controleerbaarheid van beoordelingen en uitkeringen en voor het kwaliteitsmanagement. De uitvoerende teams hebben weinig bewaking en sturing ervaren op de juistheid en controleerbaarheid. Zo hadden zij geen inzicht in verbeteracties. De RvB heeft in april 2022 aangegeven dat het grote prioriteit had fouten te voorkomen. De RvB vroeg hier aandacht voor in gesprekken met de divisies. Vervolgens is het onderwerp tot oktober 2023 niet meer op de RvB-agenda gekomen, ondanks de afspraak hierover.

Figuur 5 De kwaliteitscirkel van Deming

De PDCA-cyclus is de basis voor continue verbetering



Pas in 2023 heeft UWV actie ondernomen op de slechte kwaliteitsresultaten uit de SMC-evaluatie. Deze waren een 'rode vlag' voor UWV. In antwoord hierop heeft UWV 6 verbeterthema's benoemd en onder de aandacht gebracht van de uitvoerend medewerkers bij de divisie SMZ (2 thema's per professionele discipline die betrokken is bij het sociaal-medisch beoordelen, zie figuur 1). Deze actie was echter geen systematische en samenhangende aanpak die aansloot op een analyse van onderliggende oorzaken. Ook heeft geen sturing op deze verbeterthema's plaatsgevonden en is niet bewaakt of de actie resultaat had. Wel liet de volgende evaluatie van de SMC's medio 2024 een lichte verbetering in de kwaliteit zien, van 52% naar 63% juiste beoordelingen.

De gebrekkige sturing op de juistheid en controleerbaarheid van beoordelingen en uitkeringen is volgens ons maar beperkt toe te schrijven aan het gebrek aan duiding van de controlebevindingen die zorgden voor sturing in de mist (§ 6.2). Belangrijker is dat de kwaliteitscontroles niet pasten in de (niet vastgestelde) kwaliteitsvisie van de divisie SMZ. Hierin werden de professionaliteit en vakbekwaamheid van uitvoerend medewerkers gezien als de basis voor kwaliteit, controles pasten daar niet bij. De RvB was weinig alert op de financiële risico's van controlebevindingen voor uitkeringsgerechtigden. Daar kwam nog bij dat gedurende 2 jaar de directeur SMZ ook lid was van de RvB, met de divisie SMZ in de portefeuille. Deze dubbelrol vormde een belemmering voor de sturing op de kwaliteit van de WIA door de RvB. Wij merken die dubbelrol aan als een weeffout.

Bovendien waren de divisie SMZ en de RvB er sterk op gericht de productie en de productiviteit van de artsen te verhogen vanwege de lange wachtlijsten bij WIA-beoordelingen. Ook lag de focus op de menselijke maat in de

dienstverlening. De lange wachtlijsten zijn hardnekkig door het structurele tekort aan artsen en de toenemende WIA-instroom. Dit zorgt voor een continue, hoge werkdruk bij de divisie SMZ. De hoge prioriteit die werd gegeven aan de tijdigheid van beoordelingen, de SMC-ontwikkeling en menselijke maat in de dienstverlening verdrong de aandacht voor de juistheid van uitkeringen. Kritische signalen van de Auditdienst richting de RvB over de werking van het kwaliteitsmanagementsysteem, de geringe aandacht voor kwaliteit, de voortgang van kwaliteitsplannen, de rol van de tweede lijn en de sturing op kwaliteit mochten niet baten.

Ten slotte constateren we dat het rechtmatigheidscijfer voor de WIA geen rol heeft gespeeld in de interne sturing op de juistheid van beoordelingen. Daar was ook weinig reden voor, maar de RvB was niet goed op de hoogte van de samenstelling en betekenis van het cijfer. Wel zien wij dat de Auditdienst UWV aandacht heeft gevraagd voor de systematiek van het rechtmatigheidscijfer in zijn *Verslag van bevindingen 2023*.

6.3.2 Kwaliteitscontroles niet opgeschaald

We constateerden eerder dat het voor FEZ een zorgpunt was hoe de operationele kwaliteit bij de divisie SMZ inzichtelijk bleef na de vermindering van de kwaliteitscontroles. Zonder dit inzicht heeft deze divisie geen totaalbeeld en weet ze niet of de leer- en verbetercyclus voldoet. De maatregel bij de kwaliteitscontroles was onderdeel van het coronacrisisplan. Na de coronaperiode zijn de kwaliteitscontroles niet meer opgevoerd. FEZ vroeg daarom steeds aandacht voor kwaliteitstoetsing in de kwaliteitsvisie van de divisie SMZ. Pas eind 2024 is UWV gestart met de eerste aangescherpte nieuwe kwaliteitstoets voor de sociaal-medische beoordelingen voor de WIA: de Meting Operationele Kwaliteit (MOK).

6.3.3 Organisatiecultuur

De gebrekkige kwaliteitsbeheersing, in het bijzonder van de juistheid en controleerbaarheid van beoordelingen en uitkeringen, houdt ook verband met de organisatiecultuur bij UWV. We vinden het opmerkelijk hoe autonoom de divisie SMZ van UWV kon opereren op dit thema, op alle niveaus. Er was namelijk geen UWV-brede eenduidige sturing op kwaliteitsmanagement. De divisie SMZ was bezig een kwaliteitsvisie te ontwikkelen, maar deze was niet vastgesteld. Verder waren de UWV-districten binnen de divisie SMZ zelf verantwoordelijk voor de invulling van het kwaliteitsbeleid. Deze praktijk bood ruimte voor verschillen in kwaliteit tussen districten. En op districtsniveau bood het kwaliteitsmanagement ruimte aan medewerkers om verschillend om te gaan met werkinstructies. Zo konden de medewerkers naar eigen inzicht omgaan met correctie van inkomensgegevens bij de dagloonvaststelling. Ook leidde deze praktijk tot verschillen in rapportagekwaliteit door verzekeringsartsen.

We zien de autonome positie van de divisie SMZ binnen UWV ook terug bij de IT. De divisie heeft namelijk een zelfstandige bevoegdheid om hierop te sturen en te prioriteren. Zij is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van IT-processen en -systemen en de controles daarop. De chief information officer (CIO) van UWV gaat alleen over UWV-brede IT-onderwerpen, zoals architectuur en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO).

Was thuiswerken vanaf maart 2020 een coronamaatregel, na de coronaperiode bleef de behoefte om structureel meer thuis te werken. UWV-medewerkers krijgen hier de ruimte voor, ook vanuit het oogpunt van concurrerende arbeidsvoorwaarden. Hiermee blijft een van de oorzaken van

het toegenomen aantal fouten (deels) in stand. Thuiswerken biedt minder gelegenheid voor ruggenspraak en heeft ook nadelige gevolgen voor het inwerken en opleiden van nieuwe medewerkers.

Ten slotte ontbreekt volgens UWV een bespreek- en aanspreekcultuur onder medewerkers (UWV, 2025). Hierbij hoort dat medewerkers dilemma's bespreken hoe je kwaliteit levert bij een hoge werkdruk, en escaleren bij zorgelijke signalen. Medewerkers denken problemen vaak zelf op te kunnen lossen in plaats van te escaleren. Ook zijn verbeterafspraken vaak onvoldoende concreet om elkaar op aan te spreken.

6.3.4 Uitstel van IT-vernieuwing

Het is belangrijk dat IT-systemen en -processen medewerkers goed ondersteunen bij hun werk. Dit vergt tijdig onderhoud, vernieuwing en zo nodig vervanging. Het was al vóór 2020 bekend dat IT-systemen die cruciaal zijn voor het proces van sociaal-medisch beoordelen vernieuwd en vervangen moesten worden. Ook was bekend dat bepaalde werkprocessen geautomatiseerd moesten worden. De divisie SMZ van UWV heeft hier in 2016 ook plannen voor gemaakt. Maar wij zien dat de deze plannen steeds zijn uitgesteld. De divisie wijt dit uitstel aan een combinatie van factoren. Een daarvan is dat er veel IT-projecten lopen met een beperkt aantal IT-ers, een andere de hoge werkdruk. Ook heeft UWV voorrang verleend aan het verbeteren van de IT-ondersteuning van andere werkprocessen bij de werkloosheidsuitkeringen (WW) en de ziektewetuitkeringen (ZW). Dit uitstel heeft de gebrekkige IT-ondersteuning bij de WIA-werkprocessen laten voortduren (§ 3.3).

6.3.5 Vereenvoudiging dagloonssystematiek blijft uit

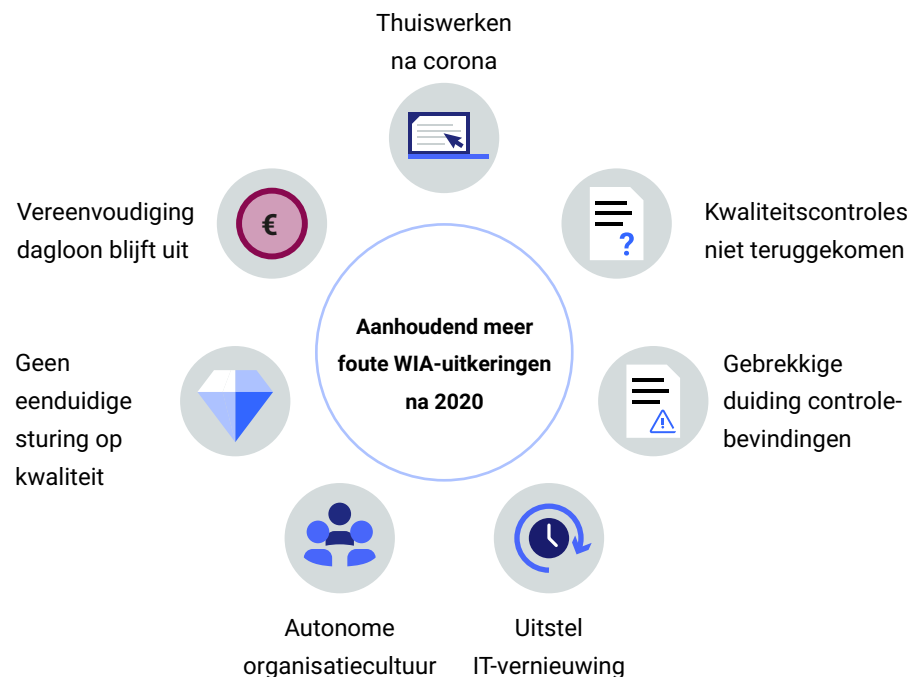
In zijn eerste knelpuntenbrief van juni 2021 geeft UWV een knelpunt aan bij de dagloonberekening voor de WIA. Bij werknemers die tijdelijk geen inkomen hadden in het jaar voordat ze ziek werden ('loonloze' perioden), wijkt deze berekening namelijk af van de dagloonberekening voor de WW en de ZW. UWV zegt het gesprek aan te willen gaan met de minister van SZW om de dagloonssystematiek in zijn algemeenheid te vereenvoudigen. Toch gebeurt dit in de jaren daarna niet. Wel wordt de minister ingehaald door de bestuursrechter. Die bepaalt in 2024 dat de dagloonberekening voor de WIA moet worden aangepast aan die van de WW. Hierop besluit de minister tot een herstelactie bij lopende WIA-uitkeringen waar sprake is van zo'n loonloze periode, met terugwerkende kracht tot 1 juli 2015 (Kamerstuk 26 448, nr. 812).

6.4 Functioneren van het kwaliteitsmanagementsysteem bij sociaal-medisch beoordelen

Uit het voorgaande blijkt dat er verschillende oorzaken zijn waardoor UWV niet tijdig heeft ingegrepen bij de WIA en waardoor de hoge aantallen fouten bij het sociaal-medisch beoordelen konden blijven bestaan. Op de dagloonssystematiek na zitten deze grondoorzaken in het kwaliteitsmanagement (figuur 6). Dit brengt ons tot de volgende conclusies over de opzet en het functioneren van het kwaliteitsmanagementsysteem bij de divisie SMZ van UWV.

Figuur 6 Grondoorzaken van het aanhouden van de hoge aantallen fouten bij WIA-uitkeringen vanaf 2020

Het aanhouden van de hoge aantallen fouten kwam vooral door gebrekkig kwaliteitsmanagement



Opzet van het kwaliteitsmanagementsysteem

In de eerste plaats concluderen we over de opzet dat bij de divisie SMZ van UWV een (vastgestelde) kwaliteitsvisie ontbreekt. Het kwaliteitsmanagementsysteem heeft ook een onvolledig instrumentarium. Bovendien ontbreekt een concrete definitie van kwaliteit, net als uniforme kaders voor kwaliteit. In de UWV-brede kwaliteitsvisie is kwaliteit "een breed domein ...

dat alle onderdelen van UWV en haar klanten raakt. Kwaliteit stelt de klant centraal en gaat over borgen, leren en verbeteren van de dienstverlening en de bedrijfsvoering". In de praktijk is bij UWV kwaliteit van dienstverlening een breed begrip, dat bestaat uit juistheid, tijdigheid en administratieve kwaliteit (rapportagekwaliteit) bij beoordelingen en menselijke maat in de dienstverlening. Zonder eenduidige definitie ontbreekt de basis voor een uniforme kwaliteitstoets en opvolging van kwaliteitsbevindingen voor een sluitende leer- en verbetercyclus. De in de praktijk gehanteerde norm van 95% juistheid bij beoordelingen is willekeurig.

Ten tweede heeft de divisie SMZ van UWV de IT niet in de reguliere planning- en controlecyclus opgenomen. Dit is niet volgens de UWV-brede kwaliteitsvisie, waarin IT een kwaliteitsthema is. Ook heeft de divisie SMZ niet vastgesteld welke kwaliteitscontroles op IT-processen zouden moeten plaatsvinden en waar deze controles aan moeten voldoen.

Ten derde biedt het UWV-brede kwaliteitsmanagementsysteem veel ruimte voor een eigen invulling hiervan per divisie, met beperkte centrale sturing.

Functioneren van het kwaliteitsmanagementsysteem

We concluderen dat het kwaliteitsmanagementsysteem gebrekkig functioneerde door de volgende oorzaken. Ten eerste ontbrak het aan voldoende beheersing van de kwaliteitsrisico's, specifiek de risico's in bedrijfsprocessen die kunnen leiden tot onjuiste beoordelingen en uitkeringen. Door de vermindering van de kwaliteitscontroles miste UWV een breed inzicht in welke fouten waar werden gemaakt binnen de divisie SMZ. Daarmee ontbrak inzicht in het risico op fouten. Ook was de

(financiële) omvang van de fouten niet bekend, net zo min als de onderliggende oorzaken. De kwaliteitsvisie die de divisie SMZ van UWV in de praktijk hanteerde, steunde op de professionaliteit en vakbekwaamheid van uitvoerende teams. Maar of hiermee de juistheid en controleerbaarheid van beoordelingen voldoende was geborgd, werd niet getoetst. Deze werden simpelweg verondersteld. De aanname dat vakbekwaamheid voldoende is om de juistheid en controleerbaarheid van beoordelingen te garanderen, was een vorm van wensdenken. In de periode 2020–2024 waren diverse instrumenten voor vakbekwaamheid niet overal aanwezig, waaronder adviseurs en intercollegiale toetsing.

Ten tweede heeft UWV geen centraal inzicht in de uitgevoerde kwaliteitscontroles op de IT-systemen bij de divisie SMZ, hoewel de verouderde en gebrekkige IT een belemmering vormt voor de kwaliteit van dienstverlening.

Ten derde concluderen we dat geen sprake was van een sluitende leer- en verbetercyclus bij de divisie SMZ van UWV. De *three lines* faalden bovendien. In de PDCA-cyclus ontbrak het aan een 'plan' omdat de kwaliteitsvisie niet was vastgesteld, en de 'check' was verzwakt door de afgeschaalde kwaliteitscontroles. Bevindingen uit de kwaliteitsrapportages zijn wel teruggekoppeld aan de uitvoerend medewerkers van de divisie SMZ, maar er vond geen centrale sturing op plaats en er werd niet bewaakt of de terugkoppeling tot verbetering leidde. Kwaliteit was geen onderdeel van de rapportages van de SMZ-districten aan de divisie. Het management van de divisie SMZ en de RvB (eerste lijn) hebben niet geacteerd ('act') op de verschillende zorgelijke signalen van BC&K en FEZ (tweede lijn) over onjuiste WIA-beoordelingen en -uitkeringen in de kwaliteitsrapportages.

Deze signalen zijn genegeerd: omdat ze niet pasten in de kwaliteitsvisie die de divisie SMZ van UWV in de praktijk hanteerde, door de sturing op productie, en door beperkingen in de duiding. Hierdoor werd de kritische rol van de tweede lijn ondergraven.

6.5 Maatregelen door UWV

UWV heeft inmiddels maatregelen getroffen. Die sluiten aan bij een deel van de grondoorzaken voor de toename in fouten die wij hebben geïdentificeerd. Zo is UWV in 2024 begonnen een nieuwe kwaliteitstoets in te richten voor de WIA-beoordelingen (de MOK). Ook is het control- en auditsysteem aangescherpt en is vanaf 2023 in alle districten duale sturing (op bedrijfsvoering en vakinhoud) ingevoerd. Maar halverwege 2025 heeft UWV nog geen toereikend inzicht in de kwaliteit van WIA-beoordelingen, weet het niet waar welke fouten zijn gemaakt en wat hiervan de gevolgen zijn voor uitkeringsgerechtigden.

Ook is UWV in 2024 begonnen de IT-ondersteuning te verbeteren voor de WIA-uitvoering. Door werkprocessen te digitaliseren en automatiseren wil UWV handmatige werkzaamheden verminderen. UWV doet dit vooruitlopend op de organisatiebrede IT-vernieuwing die in 2026 moet gaan starten ('De Verandermotor'). Eind 2023 is de positie van de RvB versterkt bij de besluitvorming over IT-projecten van divisies. En sinds 2023³ is sprake van UWV-brede, kortcyclische planning en besluitvorming over IT-projecten, door de RvB, CIO en divisiedirecteuren gezamenlijk.

De werking van deze maatregelen moet nog blijken. Ook heeft de divisie SMZ van UWV nog geen vastgestelde kwaliteitsvisie. Verder is deels thuiswerken voor veel medewerkers een arbeidsvoorwaarde.

Sommige oorzaken liggen buiten de invloedssfeer van UWV, zoals de ingewikkelde wet- en regelgeving, onjuiste brongegevens uit de loon-aangifteketen, en de toename van de instroom in de WIA. Om de WIA te vereenvoudigen en beter uitvoerbaar te maken, zijn de minister van SZW en het parlement als wetgever aan zet.

7. Sturing en toezicht minister van SZW

In de vorige hoofdstukken hebben we al benoemd dat de minister van SZW ook een verantwoordelijkheid heeft bij de foutieve WIA-uitkeringen. In dit hoofdstuk richten we hier de aandacht op. We lichten eerst toe hoe de minister zijn sturingsrelatie met UWV heeft ingericht (§ 7.1). Daarna beantwoorden we de vraag hoe deze heeft gefunctioneerd bij de WIA (§ 7.2). In § 7.3 kijken we naar de rol van de minister als medewetgever. We besluiten het hoofdstuk met onze bevindingen over de werking van de bestuurlijke driehoek meer in het algemeen (§ 7.4).

7.1 Inrichting van sturing en toezicht op UWV

Bestuurlijke driehoek

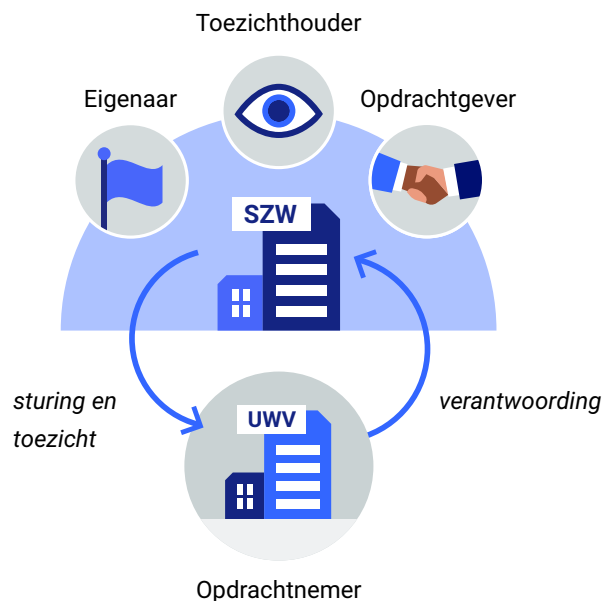
In zijn sturing en toezicht op UWV dient de minister te bewaken dat UWV de WIA en andere wetten op een rechtmatige, doeltreffende en doelmatige manier uitvoert en kan uitvoeren.⁴ Om te kunnen sturen heeft de minister een bestuurlijke driehoek ingericht.⁵ De minister heeft daarin de rol van eigenaar van UWV. Hij is opdrachtgever voor de WIA, UWV heeft de rol van opdrachtnemer voor de WIA (figuur 7 en tekstbox).

Instrumenten voor sturing en toezicht

Voor zijn sturing en toezicht beschikt de minister over meerdere instrumenten, waaronder de planning- en controlcyclus (P&C-cyclus), kpi's, bekostiging en ambtelijk en bestuurlijk overleg. Met verantwoordingsinformatie die hij krijgt van UWV bewaakt hij of afspraken worden nagekomen. Daarnaast bewaakt hij de continuïteit en de toekomstbestendigheid van UWV. Ook beoordeelt de minister hoe UWV functioneert en presteert. De kern van de invulling van het toezicht door de toezichthouder bestaat uit het zelfstandig verzamelen van informatie over onderwerpen door verkenningen, in aanvulling op de reguliere verantwoordingsinformatie van UWV.

Figuur 7 De sturingsrelatie tussen de minister van SZW en UWV

De minister van SZW en UWV moeten hun rollen goed invullen



Rollen binnen de sturingsdriehoek SZW - UWV

De minister is verantwoordelijk voor het functioneren van de sturingsdriehoek. Hierin hebben de minister en UWV de volgende rollen:

- Als *eigenaar* heeft de minister aandacht voor het functioneren en de toekomstbestendigheid van UWV. Het doel is dat UWV zijn maatschappelijke taken ook op lange termijn kan blijven vervullen. De IT bij UWV is hier onderdeel van. Waar nodig fungeert de eigenaar als escalatieniveau voor de opdrachtgever en opdrachtnemer, bijvoorbeeld bij verschil van inzicht over de prioritering van opdrachten.

De secretaris-generaal (SG) vervult voor UWV de rol van eigenaar, en wordt daarin ondersteund door de afdeling Eigenaarsadvisering. Die is onderdeel van de directie Stelsel en Volksverzekeringen (SV).

- Als *opdrachtgever* is de minister verantwoordelijk voor doeltreffende en doelmatige wetgeving en beleid, en de kwaliteit van de daaruit voortvloeiende taken die UWV uitvoert. De directeur-generaal (DG) Sociale Zekerheid en Integratie (SZI) vervult de rol van opdrachtgever, en wordt daarin voor de WIA ondersteund door de directie Werknemersregelingen (WR).
- Als *opdrachtnemer* is UWV verantwoordelijk voor een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige uitvoering van wettelijke taken. De opdrachtnemer is ook verantwoordelijk voor een bestendige interne organisatie, voor het tijdig betrekken van de opdrachtgever en eigenaar bij reguliere en onvoorziene ontwikkelingen, en voor het financieel en materieel beheer.

De minister houdt toezicht op UWV. Als onderdeel hiervan heeft de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) bij SZW de rol van toezichthouder. De pSG wordt hierin ondersteund door een team Toezicht dat is gepositioneerd binnen de afdeling Eigenaarsadvisering. Het is van groot belang dat de minister zijn rol als toezichthouder zo invult dat hij niet te afhankelijk wordt van de informatie van UWV over knelpunten en de beheersing van risico's in de uitvoering. De toezichthouder hanteert een getrapte aanpak door zich te richten op de 'witte vlekken' in de interne en externe audits van UWV. De minister wil hiermee het inzicht verdiepen in de risico's, knelpunten en dilemma's bij UWV, de randvoorwaarden voor de uitvoering, en het functioneren van de bestuurlijke driehoek.

In de sturingsdriehoek hebben ook de CIO en de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) bij SZW een rol. De CIO heeft een toezicht-houdende rol op de IT van UWV, in het bijzonder op de sturing en beheersing van IT, het IT-landschap en grote IT-projecten. De CIO adviseert de minister in zijn rol als eigenaar en opdrachtgever over mogelijke IT-risico's voor de continuïteit van de taakuitvoering van UWV. De directie FEZ bij SZW, de controller binnen het ministerie, heeft een adviserende en controlerende rol bij de P&C-cyclus en adviseert de eigenaar en opdrachtgever over financiële zaken.

7.2 Functioneren van sturing en toezicht bij de WIA

7.2.1 Signalen ontvangen

Signalen over kwaliteit van sociaal-medisch beoordelen in de P&C-cyclus

We hebben onderzocht in hoeverre de minister van SZW zich door UWV heeft laten informeren over de kwaliteit van sociaal-medisch beoordelen. Het ging ons daarbij in het bijzonder om de juistheid en controleerbaarheid van het sociaal-medisch beoordelen in de periode 2020-2024.

We constateren dat UWV in deze periode heeft voldaan aan de wettelijke afspraken over informatievoorziening in de P&C-cyclus. Het heeft dat gedaan met onder meer jaarplannen, tussentijdse verslagen en jaarverslagen.⁶ Over de IT heeft UWV bijvoorbeeld elk jaar het *UWV Informatieplan* gedeeld: een meerjarenplan met strategische IT-doelstellingen.

Daarnaast deelt UWV met het ministerie van SZW de bedrijfsvoeringsrapportages van FEZ UWV en de viermaandelijke rapportages van de Auditdienst UWV.

UWV heeft meerdere keren in rapportages aangegeven dat de kwaliteit en kwaliteitsbeheersing van het sociaal-medisch beoordelen onder druk stond. Enkele voorbeelden:

- In het jaarverslag 2020 legt UWV het verband met bezuinigingen in het verleden, de focus op efficiency en de coronacrisis: "Door de thuiswerkverplichting en de hoge werkdruk was er maar weinig aandacht en tijd over voor casuïstiekbespreking en het terugkoppelen van gemaakte fouten."
- In maart 2020 informeert UWV het ministerie over het coronacrisisplan en de vermindering van de kwaliteitscontroles.
- Eind 2021 vermeldt UWV de problemen bij de loonaangifte vanwege de introductie van loonbegrippen 'IKB' en 'arbeidsvoorwaardenbedrag', en dat in de uitvoering verschillend wordt omgegaan met deze inkomens-elementen bij de vaststelling van het dagloon en uitkeringen (§ 5.4).
- In het jaarverslag van 2022 meldt UWV de krapte op de arbeidsmarkt als risico voor de kwaliteit van dienstverlening.
- In een directeurenoverleg van 19 oktober 2023 deelt UWV meerdere zorgen over de kwaliteit van de WIA-dienstverlening.

Deze voorbeelden illustreren dat het ministerie van SZW wel informatie ontving over ontwikkelingen die een risico vormen voor de kwaliteit van WIA-beoordelingen. Wij beoordelen deze informatie op zich niet als alarmerend omdat deze niet specifiek ging over afnemende kwaliteit van WIA-beoordelingen of oplopende aantallen fouten. Wel kan dergelijke

informatie reden zijn om door te vragen op eventuele gevolgen voor uitkeringsgerechtigden. De rapportages over de kwaliteitscontroles van de divisie SMZ deelde UWV niet; hierover bestonden geen afspraken met de minister van SZW. Voor UWV waren deze kwaliteitscontroles een intern instrument gericht op leren en verbeteren.

Specifieke signalen over onjuiste beoordelingen vanaf augustus 2023

Met de SMC-evaluatie in augustus 2023 ontving de minister van SZW in de periode sinds 2020 het eerste specifieke signaal over de zorgelijke kwaliteit van WIA-beoordelingen (§ 6.1.3). Ook heeft UWV de bedrijfsvoeringsrapportage van april 2024 met ambtenaren van het ministerie gedeeld en besproken: een special over de kwaliteit van dienstverlening met de resultaten van een incidentele controle op dagloonberekeningen (§ 6.1.3).

7.2.2 Signalen duiden en opvolgen

Signalen over kwaliteit van sociaal-medisch beoordelen in de P&C-cyclus

Hoe pakte het ministerie van SZW de genoemde rapportages op?

We constateren dat het ministerie nauwelijks expliciet ingaat op de informatie over de kwaliteit en kwaliteitsbeheersing bij sociaal-medisch beoordelen. Het ministerie zag geen ‘rode vlaggen’ bij de interne beheersing bij UWV. Dit maken we op uit de reactiebrieven en interviews. Wel gaat de minister in op de tijdigheid, personeelswerving, vernieuwing van het IT-landschap, risicomanagement, opleidingen en financiële middelen.

Naar aanleiding van het coronacrisisplan van de divisie SMZ van UWV in maart 2020 stelt de directie WR van het ministerie vragen over de kwaliteitsborging bij de WIA-beoordelingen in relatie tot de werkdruk.

Ook wordt het risico besproken dat er verschillen optreden in de uitkomsten van beoordelingen, door aanpassingen in de kwaliteitsborging. Daarna komen betrokken ambtenaren van het ministerie van SZW er niet meer op terug, ervan uitgaande dat de kwaliteitscontroles na corona zouden worden hervat. Pas eind 2023 heeft de eigenaar hierover navraag gedaan bij UWV.

Specifieke signalen over onjuiste beoordelingen vanaf augustus 2023

Bij de SMC-evaluatie van augustus 2023 vroegen ambtenaren van het ministerie SZW door over de zorgelijke kwaliteitsresultaten (§ 6.1.3). Er bestond namelijk veel onduidelijkheid over de interpretatie van kwaliteit, vooral van de begrippen “plausibel” en “adequaat”. Over de plausibele toetsresultaten gaf UWV aan dat dit “niets zegt over de beoordeling”, maar alleen over de onderbouwing van de beoordeling. Het ging vooral om administratieve kwaliteit: de onderbouwing en herleidbaarheid. Het ministerie nam deze interpretatie over. Tegelijk constateren we dat een kwart van de beoordelingen “onjuist” was door een fout van de procesbegeleider, en dat in het plan van aanpak en de rapportage van de evaluatie een bredere duiding van kwaliteit is opgenomen. “Adequaat” blijkt een gelaagd begrip te zijn. Het betekent dat een juiste beslissing is genomen over recht, hoogte en duur van de uitkering, dat deze voldoende is onderbouwd, en dat de juiste gegevens zijn vastgelegd.

In het directeurenoverleg op 19 oktober 2023 vroeg het ministerie van SZW door op de zorgelijke signalen over kwaliteit, en gaf UWV aan “dat het balans zoekt tussen de basis op orde en het verbeteren van de dienstverlening.” Ook over de bedrijfsvoeringsrapportage van april 2024 stelde het ministerie vragen aan UWV. Daarop gaf UWV in eerste instantie aan dat de signalen vooral over administratieve kwaliteit gingen, ofwel de controleerbaarheid

van beoordelingen. Evenals bij de SMC-evaluatie liet SZW zich door UWV geruststellen, en besepte niet welke gevolgen deze signalen over kwaliteit konden hebben voor uitkeringsgerechtigden. Opmerkelijk genoeg is in de Kamerbrief over de SMC-evaluatie niets vermeld over de kwaliteitsresultaten (SZW, 2023). Na nader onderzoek moest UWV in de zomer van 2024 erkennen dat er ook gevolgen waren voor de juistheid van uitkeringen. Toen besepte ook het ministerie van SZW dat de juistheid van WIA-beoordelingen sinds 2020 structureel was verslechterd en dat dit omvangrijke gevolgen kon hebben voor uitkeringen.

7.2.3 Sturing op kpi's en publieke waarden

Net als de P&C-cyclus zijn de kpi's een sturings- en verantwoordingsinstrument voor het ministerie van SZW. We constateren ten eerste dat deze kpi's kwantitatieve indicatoren bevatten voor de tijdigheid van WIA-beoordelingen (bijvoorbeeld het aantal mensen dat langer wacht dan 6 maanden), cliënttevredenheid en rechtmatigheid. Maar er zijn geen indicatoren voor juistheid of controleerbaarheid van sociaal-medische beoordelingen. Het rechtmatigheidspercentage is een totaal over alle UWV-uitkeringen.

Ten tweede vindt vanaf 2023 een verschuiving plaats naar sturing op publieke waarden zoals menselijke maat in de dienstverlening, met veelal kwalitatieve indicatoren, naast de bestaande SUWI-doelen rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, tijdigheid en klanttevredenheid. Dit heeft geleid tot een aangepaste set 'resultaat- en monitoringsindicatoren', met minder kpi's over de uitvoering van de wettelijke taken van UWV. Deze set is recent uitgebreid met indicatoren en normen voor de achterstanden bij

sociaal-medisch beoordelen. De minister had hierdoor minder informatie over de uitvoering van wettelijke taken, en kon hier dus minder op sturen.

Ten derde heeft de minister in de afgelopen jaren sterk gestuurd op de tijdigheid van sociaal-medische beoordelingen en de artsenproductiviteit, zowel in zijn rol als eigenaar als die van opdrachtgever. Dit constateren we op basis van de bestudeerde stukken en diverse interviews met het ministerie en UWV. Vanwege de brede gevolgen voor de dienstverlening en continuïteit is terugdringen van de achterstanden ook voor de eigenaar een aandachtsgebied.

7.2.4 Toezicht op rechtmatigheid

De minister had nauwelijks aandacht voor het rechtmatigheidscijfer van UWV-uitkeringen: het kwam niet expliciet aan de orde in de reactiebrieven op het jaarverslag en is nauwelijks besproken. Het rechtmatigheidscijfer zou moeten aangeven of mensen krijgen waar ze volgens de wet recht op hebben, maar doet dit slechts beperkt (zie § 6.2). Dat het rechtmatigheidscijfer voor de WIA steeds (bijna) 100% was, stelde het ministerie van SZW gerust over de beheersing van de rechtmatigheid. Het ministerie had de definitie van deze kpi in 2020 nog onder de loep genomen. Daarbij werd de benaming gewijzigd naar 'financiële rechtmatigheid', maar de toestand-koming van het cijfer bleef ongewijzigd (zie § 6.2). We constateren dat de minister in zijn rol als eigenaar – die toezicht houdt op de rechtmatigheid – wel aandacht had voor de samenstelling van het cijfer. Maar hij heeft niet getoetst of het cijfer voldoende aangaf of de rechtmatigheid van de uitkeringen werd beheerst.

In onze verantwoordingsonderzoeken over de jaren 2023 en 2024 waren we kritisch over het toezicht van de minister op de rechtmatigheid van uitkeringen en merkten we dit aan als aandachtspunt. Door controle van de werkzaamheden van de Auditdienst UWV moet de minister nagaan of hij op de informatie in de jaarverslaglegging kan steunen om zekerheid te krijgen over de rechtmatigheid van uitkeringen. De Auditdienst UWV geeft een verklaring van getrouwheid af bij de rechtmatigheidsverantwoording door UWV in het jaarverslag. Volgens de Auditdienst UWV “controleert zij hiertoe procesmatig of de kwaliteit van de steekproefcontroles wordt beheerst. Onderdeel van de controle is een marginale inhoudelijke reperformance op 100 steekproefdossiers per jaar, verdeeld over de uitkeringsdomeinen. Deze inhoudelijke beoordeling heeft niet de diepgang van een volledige rechtmatigheidscontrole op alle mogelijke aspecten, omdat dat specialistisch werk is. De controle van de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording in het jaarverslag van UWV is geen onderdeel van de controleopdracht van de externe accountant.”⁷ Ook de Auditdienst Rijk (ADR) controleert niet de rechtmatigheid van premiegefinancierde uitgaven, zoals de WIA-uitkeringen. De ADR beoordeelt wel het toezicht van SZW hierop. Evenals in onze verantwoordingsonderzoeken constateren we dat de minister met de wijze waarop hij zijn toezicht invult geen zekerheid krijgt over de rechtmatigheid van uitkeringen. De toetsen die de minister gebruikt gaan over de werkprocessen bij de Auditdienst UWV, niet over de effectiviteit van de controles op de rechtmatigheid. Bovendien maakt de minister geen analyse van de bevindingen uit deze toetsen. Ook maakt hij geen afspraken met de Auditdienst UWV over verbeteracties.

De minister onderneemt geen actie om zijn toezicht op dit thema te verbeteren, maar gaat wel met UWV in gesprek over een meer betekenisvol rechtmatigheidscijfer.

7.2.5 De rol van de toezichthouder

De toezichthouder – die zich ten opzichte van het toezicht door de eigenaar en opdrachtgever meer verdiepend richt op de ‘witte vlekken’ in de interne en externe audits van UWV – heeft van 2020 tot 2024 geen verkenningen uitgevoerd naar de kwaliteit, de kwaliteitsborging of meer specifiek de juistheid en controleerbaarheid van sociaal-medische beoordelingen.⁸ Hieruit zijn dan ook geen bevindingen gekomen. Wel stond de impact van thuiswerken op de kwaliteit van dienstverlening in 2024 op de lijst van te verkennen onderwerpen. Dit is meegegeven als aandachtspunt voor een interne audit.

7.2.6 Functioneren van sturing en toezicht op kwaliteit

We concluderen dat de sturing en toezicht van de minister van SZW op UWV voor de juistheid van WIA-beoordelingen en -uitkeringen onvoldoende heeft gefunctioneerd. Dit baseren we op de volgende bevindingen.

- De minister had nauwelijks aandacht voor de kwaliteit van het sociaal-medisch beoordelen, was niet alert op mogelijke kwaliteitsrisico's, en hield incidentele aandacht niet vast. Tot augustus 2023 kreeg de minister informatie over ontwikkelingen die wij achteraf zien als oorzaken voor de sterke toename in onjuiste WIA-beoordelingen (hoofdstuk 5). Na de zorgelijke signalen over kwaliteit in 2023 – de SMC-evaluatie in augustus en het directeurenoverleg van 19 oktober – had het ministerie meer aandacht voor de kwaliteit van WIA-beoordelingen.

Toch ondernam het naar aanleiding van de duiding door UWV geen actie om de betekenis van de zorgelijke signalen nader te ontrafelen. Het ministerie veronderstelde dat de juistheid van WIA-beoordelingen voldoende was geborgd en dat de kwaliteit zou verbeteren door de achterstanden in te lopen.

- De minister was zich in zijn toezicht weinig bewust van de kwaliteitsrisico's bij WIA-beoordelingen. De minister beoordeelde deze niet als 'witte vlek' om nader uit te diepen.
- De minister heeft zich in de periode 2020 – 2024 niet laten informeren over de IT-risico's bij de uitvoering van de WIA. Hierdoor was de minister niet in staat om deze risico's voor de taakuitvoering van de WIA te agenderen.
- De focus in de sturing lag de afgelopen jaren sterk op de tijdigheid van beoordelingen en de cliëntgerichtheid van de dienstverlening. Dit trok de aandacht weg van de juistheid van beoordelingen en uitkeringen.
- De kwaliteit van de WIA-dienstverlening is niet eenduidig belegd binnen het ministerie; het onderscheid in aandachtsgebieden tussen eigenaar en opdrachtgever is niet altijd scherp.

7.3 Vereenvoudiging van de WIA

Eerder constateerden we dat de WIA foutgevoelig is door de complexiteit ervan. In jaarlijkse knelpuntenbrieven heeft UWV de afgelopen jaren knelpunten in wetgeving benoemd die de uitvoerbaarheid en kwaliteit van dienstverlening belemmeren, met mogelijke oplossingsrichtingen. We concluderen dat de minister mogelijkheden onbenut laat om de WIA te vereenvoudigen, ook als hier geen stelselwijziging voor nodig is.

Een voorbeeld uit dit onderzoek is de ingewikkelde dagloonsystematiek van de WIA (§ 6.3.5). De minister heeft nog geen voorstel gedaan om deze dagloonsystematiek te vereenvoudigen. De minister heeft andere door UWV benoemde knelpunten wel opgepakt, maar zonder dat dit tot voorstellen voor verbetering heeft geleid (SZW, 2025e).

7.4 Werking van de sturingsdriehoek

Ons onderzoek naar het functioneren van de sturing en toezicht van de minister op de juistheid van WIA-uitkeringen heeft bredere bevindingen opgeleverd over de werking van de sturingsdriehoek. Deze komen in deze paragraaf aan de orde.

De afstand overbruggen

UWV is een organisatie op afstand van de minister van SZW. Voor beide partijen is het een zoekproces om de juiste afstand te vinden. Ze zijn van elkaar afhankelijk en zijn zich daar ook bewust van. De minister heeft informatie van UWV nodig om te kunnen (bij)sturen en zich te kunnen verantwoorden over de uitvoering door en resultaten van UWV.⁹ UWV is voor uitvoerbare wettelijke taken en financiële en organisatorische randvoorwaarden afhankelijk van de minister van SZW. Om deze afstand te overbruggen is van belang hoe de sturingsdriehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer functioneert en daarmee hoe de minister van SZW en UWV hun rollen binnen de driehoek invullen. Op papier geeft de bestuurlijke driehoek duidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en rollen. Maar in de praktijk staat de sturingsrelatie onder spanning, zo constateren we, en zitten er disfunctionele patronen en reflexen in.

Deze belemmeren het behalen van resultaten. Deze belemmeringen identificeren we in de sturingsinformatie, de informatievoorziening en het toezicht.

Sturingsinformatie: de basis op orde

De minister van SZW en UWV zijn de afgelopen jaren meer gaan sturen op publieke waarden die de cliëntgerichtheid van de dienstverlening uitdrukken en die volgens hen beter aansluiten op de (verbeteringen in de) dienstverlening die vanuit het perspectief van burgers gewenst zijn. Maar kwaliteit draait niet alleen om cliëntgerichtheid in de dienstverlening. Kwaliteit gaat ook over juistheid en rechtmatigheid, tijdigheid en controleerbaarheid (administratieve kwaliteit). Dit bredere perspectief op kwaliteit is leidend voor de inrichting van het kwaliteitsmanagement van de primaire werkprocessen. Ons onderzoek laat zien dat de basis op orde moet komen in de primaire werkprocessen en de interne beheersing van kwaliteit (werkende *three lines*, sluitende PDCA-cyclus). Zo kan UWV voldoende borgen dat mensen de uitkering krijgen waar ze recht op hebben. WIA-aanvragers kunnen immers de juistheid van hun eigen beoordeling en uitkering niet controleren, en moeten hiervoor op de overheid kunnen vertrouwen. Ook dit vertrouwen is een publieke waarde. Als UWV aangeeft “dat het balans zoekt tussen de basis op orde en het verbeteren van de dienstverlening” (§ 7.2), moet de minister van SZW de afwegingen die UWV hierbij maakt kunnen beoordelen. De minister moet dan ten minste kunnen volgen hoe verbeteringen in de dienstverlening gezien vanuit de burger bijdragen aan de basis op orde, en omgekeerd. In ons onderzoek constateren we echter een gebrek aan zakelijkheid in de sturing en kpi's. Die leidt ertoe dat de minister van SZW niet stuurt op de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

De smalle definitie van het rechtmatigheidscijfer is hier een voorbeeld van. Dat UWV een zbo is, en daarmee verantwoordelijk voor zijn eigen bedrijfsvoering, hoeft deze sturing niet in de weg te staan.

Vertrouwen en transparantie in informatievoorziening

Voor een goede werking van de driehoek moeten partijen transparant zijn en elkaar kunnen vertrouwen. Dit komt overeen met het eerste deel van het motto “ruimhartig informeren, terughoudend interveniëren” in de samenwerking tussen het ministerie van SZW en UWV. We zien dat UWV het ministerie inderdaad van veel verantwoordingsinformatie voorziet, volgens afspraak. Toch gaat deze ruimhartigheid gepaard met geslotenheid. Informatie over de kwaliteit van dienstverlening en operationele risico's is vaak weinig concreet. De gehanteerde terminologie voor kwaliteit is niet eenduidig en de toelichting regelmatig onterecht geruststellend. Daarbij valt het ons op dat UWV doorgaans leidend is in welke informatie wordt gedeeld. Ambtenaren van het ministerie van SZW vragen wel maar vragen niet door. Zij specificeren ook niet welke informatie de minister nodig heeft.

De geslotenheid van UWV wordt ingegeven door zorgen over de eventuele gevolgen. Een voorbeeld daarvan is dat moeilijk te duiden risico's en dilemma's in de uitvoering ‘op straat’ komen te liggen. Dit geldt in sterkere mate bij gevoelige thema's die onder een politiek vergrootglas liggen, zoals de WIA en het sociaal-medisch beoordelen. De reflex van het ministerie is dan om prioriteit te geven aan het ‘uit de wind houden’ van de minister in plaats van als eigenaar UWV te ondersteunen. Het vergt onderling vertrouwen om in die situaties het juiste evenwicht te vinden tussen snelheid en zorgvuldigheid van informeren.

Dit vertrouwen wordt op de proef gesteld als partijen zich beroepen op hun zelfstandigheid (UWV) of de ministeriële verantwoordelijkheid (SZW) in plaats van samen te werken aan hun gezamenlijke missie. Ondanks de wettelijke afspraken en de samenwerkingsvisie ontbreekt het aan:

- concrete werkafspraken om spanningen uit de weg te ruimen over het delen van informatie, in situaties dat wettelijke afspraken en samenwerkingsvisie niet voldoen. Werkafspraken kunnen de partijen juist helpen aan een gedeeld beeld van wat zij van elkaar kunnen verwachten. Deze werkafspraken zijn ook volgens de circulaire *'Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen' (2015)*;
- een gezamenlijke agenda voor de middellange en lange termijn om de uitvoerbaarheid van de WIA te verbeteren.

Wij zien dit als belemmering voor het onderling vertrouwen en de werking van de driehoek. Als gevolg hiervan dreigt de bestuurlijke driehoek een Bermudadriehoek te worden voor signalen van uitvoeringsproblemen.

Toezicht

Het gaat bij UWV om veel geld, complexe wetgeving, een ingewikkelde organisatie met een veelheid aan werkprocessen en IT-systemen. UWV is verreweg het grootste zbo, en een publieke dienstverlener waarvan 1,2 miljoen mensen afhankelijk zijn, vaak in kwetsbare situaties. Dit vraagt om een kritische toezichthouder om de belangen van burgers te waarborgen. Volgens het ministerie van SZW moet het toezicht aanvullend inzicht bieden in het functioneren van UWV en de aansturing (SZW, 2021). Wij concluderen dat het toezicht beperkte diepgang en scherpheid heeft en voor UWV onvoldoende toegevoegde waarde biedt voor zijn bedrijfsvoering.

Voor een krachtig toezicht door de minister van SZW zien wij de veelheid aan rollen in de driehoek en betrokkenheid van diverse onderdelen in het departement als een risico. Deze situatie brengt veel intern en extern overleg en overleglijnen met zich mee op diverse niveaus. Daardoor gaat veel aandacht naar de procesmatige sturing in plaats van naar de inhoud. Het is mede hierdoor niet altijd duidelijk wie waarover gaat, intern en extern. Dit belemmert ook dat kpi's in samenhang worden besproken en beoordeeld. Als dat wel zou gebeuren, kan kritisch worden doorgevraagd, ook als er geen 'rode vlaggen' zijn.

We concluderen dat het toezicht van SZW niet voldoet aan de eigen eisen, en dus ontoereikend is.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

In de periode 2020 tot 2024 heeft UWV aanzienlijk meer fouten gemaakt in het sociaal-medisch beoordelen dan in de voorgaande jaren. Het gaat om verschillende type fouten bij de vaststelling van uitkeringen. Voorbeelden zijn fouten bij de berekening van het maatmanloon, dagloon of uitkeringsduur, of bij de vastlegging van gegevens in systemen. Deze fouten hebben gevolgen voor het recht op en de hoogte en duur van tienduizenden nieuwe WIA-uitkeringen, en daarmee voor het inkomen van langdurig zieke werknemers. Ook is de controleerbaarheid van beoordelingen sterk afgenomen door ontoereikende rapportages van verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. Bij beoordelingen waar dit het geval is, is dan onzeker of bijvoorbeeld de belastbaarheid van mensen of de duur en mate van arbeidsongeschiktheid correct zijn beoordeeld.

Veel geconstateerde fouten betroffen het dagloon. Volgens schattingen van UWV hebben door dagloonfouten:

- minimaal 16.385 mensen een te lage WIA-uitkering ontvangen;
- minimaal 12.000 mensen een te hoge WIA-uitkering ontvangen;
- mensen met een te lage WIA-uitkering gemiddeld € 2.745 bruto te weinig ontvangen gerekend over de hele periode, variërend van kleine bedragen tot ruwweg € 25.000.

De Algemene Rekenkamer acht deze schattingen realistisch. Naast dagloonfouten heeft UWV fouten bij het maatmanloon geconstateerd. We schatten zelf op basis van UWV-cijfers dat hierdoor in de periode 2020 tot 2024:

- 400 mensen onterecht geen WIA-uitkering hebben ontvangen;
- 1.200 mensen onterecht wel een WIA-uitkering hebben ontvangen.

UWV gaat in een hersteloperatie 43.000 uitkeringen controleren waarbij mogelijk een fout is gemaakt in het dagloon. Deze zijn geselecteerd op basis van een risicoanalyse. Een volledig inzicht in alle fouten die gevolgen hebben voor WIA-uitkeringen komt er echter niet. Het is voor UWV niet uitvoerbaar om alle 220.000 nieuwe uitkeringen te controleren waarbij in deze periode mogelijk fouten zijn gemaakt.

In de basis is de uitvoering van de WIA al foutgevoelig, ook vóór 2020. De wet- en regelgeving is te ingewikkeld. Daarnaast bestaat bij UWV op alle niveaus – divisie, district en uitvoerend medewerker – veel autonomie bij de inrichting, aansturing en uitvoering van het kwaliteitsmanagement. Dit biedt ruimte aan verschillen in kwaliteit van het sociaal-medisch beoordelen. Ook zijn de ondersteunende IT-systemen voor de WIA verouderd, waardoor er bijvoorbeeld veel handmatige werkzaamheden nodig zijn. De aanzienlijke toename van het aantal fouten bij het sociaal-medisch beoordelen vanaf

2020 kwam voornamelijk door de coronacrisis. UWV zag zich hierdoor genooddaakt minder kwaliteitscontroles te doen. Medewerkers moesten thuiswerken waardoor er minder onderlinge hulp was. Ook was er minder tijd om nieuwe medewerkers op te leiden en in te werken en kwam er een wijziging in de dagloonberekening.

UWV-aanvragers kunnen de juistheid van hun beoordeling en WIA-uitkering niet of nauwelijks controleren. Ook uitvoerend medewerkers van UWV merken het niet als zij meer fouten maken. Wel waren er zorgelijke signalen over onjuiste WIA-beoordelingen en -uitkeringen in kwaliteitsrapportages. Dat het hoge aantal fouten tot 2024 heeft kunnen aanhouden en er niet eerder is ingegrepen, heeft een aantal redenen. In de eerste plaats komt dat door een disfunctionerend kwaliteitsmanagementsysteem bij de divisie Sociaal Medische Zaken (SMZ) van UWV. Hierdoor was de basis voor kwaliteit niet op orde. Deze conclusie volgt uit de volgende bevindingen:

- De divisie SMZ van UWV had geen vastgestelde kwaliteitsvisie en kwaliteitsbeleid.
- Het *three lines model* voor het beheersen van de juistheid en controleerbaarheid van WIA-beoordelingen en -uitkeringen functioneerde niet en er was geen sluitende leer- en verbetercyclus om te sturen op betere juistheid en controleerbaarheid. Door minder kwaliteitscontroles werden fouten minder opgemerkt. Bovendien volgde het divisie management de bevindingen uit deze controles niet op. Na de zorgelijke kwaliteitsbevindingen uit de evaluatie van de sociaal-medische centra (SMC) in augustus 2023 wel verbetermaatregelen, maar daarmee werden niet alle structurele fouten en onderliggende oorzaken aangepakt. Ook werd niet bewaakt of de maatregelen tot verbetering leidden.

- Het ontbrak aan landelijk inzicht in waar welke fouten werden gemaakt, en aan informatie over wat de gevolgen waren van deze fouten voor WIA-uitkeringen. Hierdoor zijn risico's voor uitkeringsgerechtigden niet op waarde geschat en onopgemerkt gebleven. De juistheid van beoordelingen en uitkeringen werd verondersteld, steunend op de professionaliteit van uitvoerende teams.
- Vernieuwing van verouderde IT werd steeds uitgesteld.
- De autonomie in het kwaliteitsmanagement bleef bestaan.
- Het ontbreekt aan een bespreek- en aanspreekcultuur om dilemma's bij het leveren van kwaliteit te bespreken en bij zorgelijke signalen te escaleren.

De tweede reden voor het blijvend hoge aantal fouten tot 2024 is een sterke focus, zowel bij UWV als bij de minister van SZW, op het verminderen van de wachtlijsten bij de WIA-beoordelingen. De sterke sturing op de tijdigheid van beoordelingen trok de aandacht weg van de juistheid ervan.

Als derde reden noemen we dat vereenvoudiging van de dagloon-systematiek is uitgebleven. We concluderen dat de minister te afwachtend is bij het vereenvoudigen van regelgeving die de foutgevoeligheid van de uitvoering kan verminderen.

Een vierde reden is dat het hoge rechtmatigheidspercentage voor de WIA ten onrechte geruststellend werkte voor zowel UWV als de minister van SZW. Het rechtmatigheidscijfer – een van de kritieke prestatie-indicatoren (kpi's) in de sturing – staat bij UWV voor financiële rechtmatigheid, en telt niet alle fouten in WIA-beoordelingen mee die leiden tot een onjuiste

uitkering. Dit cijfer drukt daardoor niet het volledige risico uit dat uitkeringsgerechtigden lopen op een te hoge of te lage uitkering, of dat zij onterecht wel of geen uitkering krijgen.

Een vijfde reden is dat de kwaliteit en het kwaliteitsmanagement bij UWV en in het bijzonder de divisie SMZ een blinde vlek was voor de minister. In zijn toezicht is de minister niet alert geweest op kwaliteitsrisico's die financiële gevolgen kunnen hebben voor uitkeringsgerechtigden. Zo reageerde de minister in de zomer van 2023 niet op zorgelijke signalen over onjuiste WIA-beoordelingen en -uitkeringen, en vroeg niet genoeg door om deze signalen duidelijker te krijgen. Zijn indruk bleef dat het met de juistheid wel goed zat.

De onderzochte problemen bij de WIA brengen disfunctionele patronen en reflexen aan het licht in de relatie tussen de minister van SZW als eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder van UWV, en UWV als opdrachtnemer. Deze patronen en reflexen ondermijnen de werking van de sturingsrelatie en belemmeren resultaten voor burgers.

- In de sturing, toezicht en kpi's van de minister constateren we een gebrek aan aandacht voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering van UWV. Het toezicht van de minister heeft te beperkte diepgang en scherpste om van toegevoegde waarde te zijn voor de bedrijfsvoering van UWV. De basis op orde in de beheersing van de juistheid, tijdigheid en controleerbaarheid van WIA-beoordelingen en -uitkeringen is een voorwaarde om UWV te kunnen aansturen op publieke waarden: menselijke maat in de dienstverlening aan burgers, met veelal kwalitatieve indicatoren, naast bestaande doelen als rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

De veelheid aan rollen in de sturingsdriehoek en de betrokkenheid daarbij van diverse onderdelen van het departement, leiden tot een procesmatige in plaats van inhoudelijke sturing.

- De ruimhartige informatievoorziening door UWV gaat gepaard met geslotenheid in de concretisering en duiding van risico's. Die geslotenheid is ingegeven door een gebrek aan vertrouwen tussen de minister van SZW en UWV. Vooral in spannende situaties onder hoge politieke druk blijkt het moeilijk om evenwicht te vinden tussen snelheid en zorgvuldigheid van informeren. In de samenwerking ontbreekt het aan concrete werkafspraken hierover.
- Er is geen gedeeld probleem-eigenaarschap in de vorm van een gezamenlijke agenda voor de vereenvoudiging van de WIA-regelgeving.

Het bestuur van UWV heeft maatregelen genomen in het kwaliteitsmanagement die aansluiten op de door ons geïdentificeerde grondoorzaken van het hoge aantal fouten. Daaronder vallen een aangescherpte kwaliteitscontrole, strakkere sturing op kwaliteitsbevindingen en verbetering van de IT-ondersteuning. Hoewel uit kwaliteitsrapportages blijkt dat eind 2024 minder WIA-beoordelingen onjuist zijn, is niet aangetoond dat deze maatregelen afdoende zijn om het aantal fouten terug te dringen naar een acceptabel niveau. Een foutloze uitvoering van de WIA is onmogelijk. Maar uitkeringsgerechtigden moeten er meer dan nu op kunnen vertrouwen dat zij de juiste uitkering ontvangen.

8.2 Lessen en aanbevelingen

De resultaten en conclusies uit ons onderzoek brengen ons tot de volgende lessen en aanbevelingen voor het bestuur van UWV, de minister van SZW en de Tweede Kamer.

1. De basis voor kwaliteit moet op orde worden gebracht bij UWV.

Het verdient prioriteit de juistheid en controleerbaarheid van het sociaal-medisch beoordelen te beheersen, naast de tijdigheid ervan.

De verwachting is dat de instroom in de WIA de komende jaren verder zal toenemen terwijl het aantal WIA-beoordelingen dat UWV kan uitvoeren afneemt (SZW, 2025a). Daardoor zullen de achterstanden fors toenemen, komt de uitvoering nog meer onder druk te staan en is er minder capaciteit voor herstelacties. Zieke werknemers die een WIA-uitkering aanvragen moeten erop kunnen rekenen dat hun beoordeling correct is en hun uitkering juist is vastgesteld, dat dat controleerbaar is, en dat waar nodig correctie van fouten mogelijk is.

- **Aan UWV:** Herijk het kwaliteitsmanagementsysteem van de divisie SMZ zodanig dat een werkende *three lines* en sluitende leer- en verbetercyclus mogelijk is om de juistheid en controleerbaarheid van beoordelingen te beheersen. Besteed hierbij in elk geval aandacht aan:
 - concretisering van de rollen bij kwaliteitsmanagement in de 3 verdedigingslinies (*three lines*);
 - een eenduidige kwaliteitsdefinitie en uniforme kaders voor kwaliteit, waaronder: eenduidige toetscriteria en bevindingen die aangeven wat de gevolgen zijn voor de juistheid van uitkeringen; normering van kwaliteit; onderscheid tussen uniforme werkwijze en ruimte voor flexibiliteit; periodieke standaardrapportages en gesprekken over kwaliteitsborging;
 - de inrichting en bewaking van de PDCA-cyclus voor kwaliteit;
 - toereikende ondersteuning van uitvoerende teams door middel van IT, trainingen, en overzichtelijke en actuele werkinstructies;

- afspraken over het bewaken en opvolgen van verbeteracties uit kwaliteitscontroles;
- de aanspreek- en bespreekcultuur in de organisatie.

- **Aan de minister en UWV:** Maak het kwaliteitsmanagement van UWV onderdeel van de sturing en verantwoording, en maak expliciet hoe deze zich verhoudt tot de sturing op publieke waarden als de menselijke maat in de dienstverlening van UWV. Beoordeel de verantwoordingsinformatie, kpi's en andere indicatoren van UWV in hun onderlinge samenhang.
- **Aan de minister en UWV:** Zet de kwaliteit van de uitvoering standaard op de agenda, en maak daarbij systematisch onderscheid tussen juistheid, tijdigheid en controleerbaarheid van WIA-beoordelingen en -uitkeringen, en cliëntgerichte dienstverlening. Maak aanvullende werkafspraken over de informatievoorziening over deze kwaliteit. Zorg dat de feiten over risico's, onzekerheden en dilemma's in de bedrijfsvoering van UWV op tafel komen. Ontwikkel op basis hiervan een gedeelde agenda voor verbetering van het risicomanagement en vereenvoudiging van de WIA-regelgeving.

2. In de interne en externe sturing van en toezicht op UWV moet scherper zicht komen op de financiële risico's die burgers lopen door onjuiste en oncontroleerbare beoordelingen. De rechtmatigheidsdefinitie voor de WIA en de kwaliteitscontroles van UWV geven deze risico's onvoldoende weer. Juist bij de beoordeling van een WIA-aanvraag zijn deze risico's relatief groot. Zonder duidelijke indicatoren voor juistheid en controleerbaarheid blijft het sturen in de mist. Deze dienen samen te gaan met kritische interne controle en ministerieel toezicht.

De minister dient zich door een inhoudelijke beoordeling van de werkzaamheden van de Auditdienst UWV ervan te verzekeren dat UWV de rechtmatigheid voldoende beheerst.¹⁰

- **Aan de minister en UWV:** Ontwikkel – binnen de wettelijke kaders – een rechtmatigheidsdefinitie voor de WIA (en eventueel andere uitkeringen) die representatief is voor het risico dat mensen te veel of te weinig uitkering ontvangen. Bij de beoordeling van een WIA-aanvraag is dit risico relatief groot. Zorg dat de rechtmatigheidsdefinitie inhoudelijk aansluit bij de kwaliteitsdefinitie van UWV.

- **Aan de minister:** versterk het inhoudelijk toezicht op UWV om u te verzekeren van de juistheid van de informatie over de rechtmatigheid van uitkeringen.

3. Uitkeringsgerechtigden moeten de mogelijkheid hebben om in elk geval de plausibiliteit van hun beoordeling en uitkering te checken. Dat is nu niet het geval. Hiervoor zijn in elk geval begrijpelijke regels en communicatie nodig.

- **Aan de minister en UWV:** Maak het voor uitkeringsgerechtigden mogelijk om in elk geval de plausibiliteit van hun beoordeling en uitkering te checken. Zorg dus voor begrijpelijke regels en communicatie. Betrek hierbij de UWV Cliëntenraad.

4. Sturen op publieke waarden als de menselijke maat in de dienstverlening van UWV, vereist dat bij UWV de basis op orde is voor de uitvoering van de wettelijke taken. De minister van SZW en UWV staan hiervoor allebei aan de

lat. De inrichting van de sturingsrelatie met de bestuurlijke driehoek en de informatievoorziening voldoen aan de vereisten. Voor resultaten voor burgers is dus meer nodig. De minister van SZW en UWV zullen in hun samenwerking blijvend moeten investeren in het overbruggen van de afstand tussen beleid en uitvoering. Elkaar kennen en vertrouwen, transparantie en een gezamenlijke agenda voor verbetering van het risicomanagement en vereenvoudiging van de WIA-regelgeving zijn hiervoor belangrijke randvoorwaarden. Het toezicht van de minister op de bedrijfsvoering van UWV dient versterkt te worden om een voldoende kritische functie te kunnen vervullen richting het bestuur van UWV.

- **Aan de minister en UWV:** Zorg voor voldoende kennis en diepgang in het toezicht van de minister op de bedrijfsvoering van UWV, zodanig dat de risico's in de beheersing van kwaliteit worden herkend, geduid en kritisch besproken.

5. Om de foutgevoeligheid van de WIA-uitvoering te verminderen en nieuwe herstelacties te voorkomen, is meer nodig dan het op orde brengen van het kwaliteitsmanagement bij UWV en verbeteringen in de sturing en toezicht door de minister van SZW. Eenvoudiger, beter uitvoerbare regelgeving is onontkoombaar en urgenter dan ooit. De minister neemt weliswaar maatregelen om het aantal WIA-beoordelingen op te kunnen voeren. Maar deze zijn deels tijdelijk en niet voldoende om te voorkomen dat de achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen de komende jaren fors zullen oplopen (SZW, 2025a). Bovendien helpen deze alleen de productie, niet de juistheid van beoordelingen. Er zijn diverse mogelijkheden om de regelgeving te vereenvoudigen zonder dat hiervoor een stelselherziening nodig is, waaronder de dagloonsystematiek. Dit blijkt uit de nog openstaande

knelpunten in de uitvoering van wet- en regelgeving door UWV (SZW, 2025e). Daarnaast is van belang om het arbeidsongeschiktheidsstelsel te herzien. De minister heeft zijn inzichten gedeeld voor een toekomstig stelsel, maar nog geen concrete voorstellen met een doorberekening van de uitvoerbaarheid hiervan (SZW, 2025d).

- **Aan de minister en Kamer:** Zorg samen voor uitvoerbare en minder foutgevoelige WIA-regelgeving. Maak tempo met vereenvoudiging van regelgeving die al mogelijk is zonder het arbeidsongeschiktheidsstelsel te herzien, zoals de dagloonsystematiek. Geef de inzichten voor hervorming van het arbeidsongeschiktheidsstelsel een vervolg met voorstellen die ervoor zorgen dat de WIA uitvoerbaar wordt én uitpakt zoals bedoeld voor de mensen die ervan afhankelijk zijn. Een concreet einddoel en een realistisch tijdpad bij deze voorstellen kan perspectief bieden aan UWV als uitvoerder én aan mensen die een beroep moeten doen op de WIA.

Terugblik Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft niet de wettelijke taak om de rechtmatigheid van WIA-uitkeringen te controleren omdat deze uit premiegelden worden gefinancierd. We controleren, evenals de Auditdienst Rijk, wel het toezicht van de minister op de uitvoering van de sociale zekerheid, en of de minister hiermee voldoende zekerheid kan ontlenen aan de verantwoordingsinformatie van UWV over de rechtmatigheid van uitkeringen. In onze verantwoordingsonderzoeken bij de jaarverslagen van het ministerie van SZW hebben we geconcludeerd dat de WIA niet meer uitvoerbaar was omdat het aantal verzekeringsartsen niet toereikend is

voor de sociaal-medische beoordelingen. Ook wezen we op de beperkte definitie van het rechtmatigheidscijfer (financiële rechtmatigheid, zie § 6.2) en op het beperkte toezicht van de minister van SZW op de rechtmatigheid van uitkeringen (§ 7.2.4). Bovendien leidt de WIA onbedoeld tot inkomensonzekerheid bij arbeidsongeschikten door de ingewikkelde regelgeving (Algemene Rekenkamer, 2024). In deze onderzoeken, waarin we ook met uitvoerend professionals, leidinggevend en de Auditdienst UWV hebben gesproken, hebben we geen signalen waargenomen over verminderde kwaliteit van sociaal-medische beoordelingen. Zo hebben we de audit besproken van de Auditdienst UWV eind 2020 op de (aanpassingen in de) kwaliteitsborging bij de divisie SMZ van UWV vanwege de coronacrisis. Deze audit leverde geen zorgelijke bevindingen op en was geen inhoudelijke toets van de juistheid en controleerbaarheid van beoordelingen.

Dit onderzoek leert ons dat de taken van de Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkamer gebreken in de interne controle bij UWV en het toezicht van de minister niet kunnen ondervangen en daarmee zorgelijke signalen over onjuiste uitkeringen eerder in beeld krijgen. Maar we moeten wel alert blijven op risico's in de kwaliteitsbeheersing bij uitvoeringsorganisaties en het toezicht van de minister die onevenredige gevolgen kunnen hebben voor (het inkomen van) burgers. Dit vereist dat we verder kijken dan onze wettelijke taak. Daarom hebben we in onze strategie 2021-2025 vastgelegd dat burgers en bedrijven het begin- en eindpunt zijn van onze onderzoeken.

9. Bestuurlijke reactie en nawoord

De minister van SZW en de Raad van Bestuur van UWV hebben op 17 oktober 2025 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we hun reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op onze [website](#). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

9.1 Reactie minister van SZW

De minister van SZW heeft kennisgenomen van ons rapport en kan zich vinden in onze bevindingen. Deze ziet zij als een “ferme aansporing voor UWV en SZW” om het op tal van terreinen beter te doen. “Dat strekt zich uit van een gezamenlijke vereenvoudigingsagenda tot verbetering van de samenwerking en scherpere afspraken over informatievoorziening en verantwoording. We moeten, beter dan voorheen, op basis van duidelijke uitvoeringsinformatie en onderling vertrouwen het gesprek voeren over knelpunten en risico’s in de uitvoering.”

De minister geeft vervolgens de volgende appreciatie van onze aanbevelingen:

“Ik neem uw aanbevelingen ter harte. Hierna volgt een eerste appreciatie per aanbeveling, waarbij ook kort wordt benoemd wat inmiddels al in gang is gezet en wat veelal in afstemming met UWV nog moet worden uitgewerkt, voordat er een besluit over kan worden genomen.

Zeker op thema’s zoals sturing en toezicht wil ik zorgvuldig bezien wat we kunnen doen om op een efficiënte manier te versterken zonder de besturing van UWV nodeloos te compliceren.

1. Aan de minister en UWV: maak kwaliteit en kwaliteitsmanagement een vast onderdeel van de sturing en verantwoording.

Ik onderschrijf dat de kwaliteit van dienstverlening centraal moet staan. Er is de afgelopen jaren weliswaar veel aandacht geweest voor kwaliteitsaspecten zoals tijdigheid en maatwerk, maar er was onvoldoende zicht op de juistheid van uitkeringen. Het fundament voor verbetering moet worden gelegd door de ontwikkeling van periodieke kwaliteitscontroles bij de sociaal-medische dienstverlening, en het op orde brengen van het kwaliteitsmanagement in brede zin. UWV werkt daar hard aan. Vanuit SZW wordt dit nauwgezet gevolgd en waar nodig wordt een bijdrage geleverd. Daarnaast maken we afspraken met UWV over onder meer kwaliteitsdefinities en periodieke verantwoordingsinformatie over kwaliteit, waaronder de juistheid en controleerbaarheid van beoordelingen.

2A. Aan de minister en UWV: ontwikkel scherper inzicht in financiële risico’s voor burgers.

Het huidige financiële rechtmatigheidscijfer geeft inderdaad geen goed beeld van het totaal aan fouten in WIA-uitkeringen of de financiële risico’s

op een onjuiste beoordeling voor burgers. SZW werkt met UWV aan een meer betekenisvolle invulling van de financiële rechtmatigheid. In eerste instantie door de toevoeging van cijfermatige inzichten en aanvullende toelichting in het UWV-jaarverslag. Daarnaast verkennen we wettelijke aanpassing van de rechtmatigheidsdefinitie. Daarbij zij opgemerkt dat een structureel verbeterd inzicht in de risico's van burgers op foutieve beoordelingen vooral het resultaat moet zijn van verbetering van de reguliere kwaliteitscontroles en het kwaliteitsmanagement.

2B. Aan de minister: versterk het inhoudelijk toezicht om u te verzekeren van de juistheid van de informatie over de rechtmatigheid van uitkeringen.

Er zijn, gegeven de geldende afspraken over rechtmatigheid, geen onjuistheden gebleken in de informatie over de financiële rechtmatigheid van (WIA-)uitkeringen die SZW van UWV heeft ontvangen. UWV heeft een proces van financiële sturing en controle ingericht, waarin divisies, de directie FEZ, de Auditdienst en de externe accountant hun eigen rol hebben, die moet voldoen aan wettelijke vereisten en toepasselijke beroepsstandaarden. Uw aanbeveling is er op gericht dat SZW in aanvulling hierop zichzelf vergewist van de rechtmatigheid van uitkeringen. SZW treedt graag in overleg met de Algemene Rekenkamer, de Auditdienst Rijk en de Auditdienst UWV over een verbetering van de werkwijze. In de kabinetsreactie wordt een voorstel opgenomen.

3. Aan de minister en UWV: maak het voor uitkeringsgerechtigden mogelijk om de plausibiliteit van hun beoordeling en uitkering te controleren.

Er zijn op dit moment mogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden om de berekening van hun uitkering, en de (loon)gegevens die daarvoor zijn

gebruikt, in te zien (inzage- en correctierecht). Dat recht moet iemand wel zelf inzetten. Ik realiseer me goed dat de huidige wet- en regelgeving voor medewerkers van UWV al erg complex is, laat staan voor iemand in een kwetsbare positie die een WIA-uitkering aanvraagt. Minder foutgevoeligheid en minder complexiteit in de berekening van uitkeringen vergt vooral een eenvoudiger WIA-stelsel. Voor de korte termijn verkennen we samen met UWV wat we in aanvulling op lopende initiatieven nog kunnen doen om de navolgbaarheid van berekeningen en duidelijkheid van communicatie te verbeteren.

4. Aan de minister en UWV: zorg voor voldoende kennis en diepgang in het toezicht van de minister op de bedrijfsvoering van UWV.

Ik deel uw oproep dat SZW en UWV meer inhoudelijk het gesprek moeten voeren over zaken als kwaliteit, risico's en organisatieontwikkeling. Daarbij onderschrijf ik ook dat UWV en SZW moeten investeren in vertrouwen, transparantie en gezamenlijkheid. In veel gevallen gaat dat goed, maar het is evident dat we de komende tijd scherp moeten kijken naar mogelijke verbeteringen in sturing en toezicht, ook met in achtneming van de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek. In het kabinetsstandpunt over de opvolging van de aanbevelingen zal ik hierop mijn visie geven. Ik benoem hierbij wel alvast dat uitbreiding van capaciteit en meer focus op controle en toezicht niet noodzakelijkerwijs leidt tot betere dienstverlening voor de burger. Het is zoeken naar de juiste balans en ook binnen de huidige context is ruimte voor verbeteringen in sturing, toezicht en vooral ook de samenwerking tussen SZW en UWV.

5. *Aan de minister en Kamer: zorg samen voor uitvoerbare en minder foutgevoelige WIA-regelgeving.*

Ik onderschrijf uw oproep om werk te maken van vereenvoudiging. Voor de korte termijn zet UWV onder meer in op vereenvoudiging en harmonisering van de eigen werkprocessen en digitale ondersteuning van medewerkers. Daarnaast onderzoeken UWV en SZW mogelijkheden voor herziening van de dagloonsystematiek.

Tegelijk zie ik dat het stelsel van arbeidsongeschiktheid al geruime tijd onder druk staat en hervorming van het stelsel wenselijk is. Hiervoor zijn fundamentele politieke keuzes nodig. Het is aan een volgend kabinet om hierover besluiten te nemen, gebruikmakend van de voorbereidingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan.”

9.2 Reactie Raad van Bestuur UWV

De Raad van Bestuur (RvB) van UWV vindt onze conclusies herkenbaar en neemt de aanbevelingen ter harte. Onze aanbevelingen zijn volgens de RvB belangrijke input voor de Ontwikkelagenda sociaal-medische dienstverlening om uitkeringsprocessen te vereenvoudigen, uniformeren en digitaliseren, en voor het programma “Kwaliteit op orde”. Met dit programma werkt UWV aan structurele kwaliteitsverbetering om fouten te voorkomen, beter zichtbaar te maken en er lessen uit te trekken. De RvB reageert vervolgens als volgt op onze aanbevelingen.

“We zetten in op uniformeren, vereenvoudigen en digitaliseren

Op basis van onze herijkte UWV strategie 2025-2030 ‘Meer voor elkaar’ werken we als één UWV samen aan dienstverlening met de menselijk maat. Onze medewerkers zijn de basis voor de dienstverlening die we leveren aan

onze cliënten. Ze zijn bevlogen en bekwaam, en helpen dag in dag uit mensen verder met dienstverlening met de menselijke maat. Wij investeren in vakmanschap, baseren onze dienstverlening op kennis over wat echt werkt en werken samen als één UWV. Wij werken continu aan de kwaliteit van ons werk, maar we onderkennen ook dat fouten gemaakt kunnen worden. Wij zijn hier alert op en reflecteren om ervan te leren. We gaan de medewerkers nog meer ondersteunen met begrijpelijke processen en werkinstructies, met goede digitale ondersteuning en zullen meer gaan sturen op de eenduidige uitvoering daarvan. Op deze manier zorgen we ervoor dat cliënten de dienstverlening ontvangen die zij van ons mogen verwachten.

Samen sturen op kwaliteit

De aanbevelingen voor het versterken van de sturing op kwaliteit door SZW en UWV zijn gericht aan SZW en UWV samen en volgen wij in goede samenwerking op. We zijn met het ministerie van SZW in gesprek over het verbeteren van het inzicht in de kwaliteit van onze dienstverlening. Dit doen we onder andere door de indicator voor financiële rechtmatigheid betekenisvoller te maken en door aanvullende indicatoren te ontwikkelen die aansluiten bij een gedeelde kwaliteitsdefinitie. Een eerste stap hierbij is dat we onze verantwoordingsinformatie over 2024 hebben uitgebreid met aanvullende informatie dat het inzicht in onze rechtmatigheid vergroot. Over 2025 breiden we dit verder uit. We werken met het ministerie van SZW aan een gezamenlijke aanpak om blijvend aandacht te houden voor de kwaliteit van onze dienstverlening. Graag gaan wij nader in gesprek met het ministerie van SZW en de Algemene Rekenkamer over de definitie van en verantwoording op rechtmatigheid en de rol van onze Auditdienst en andere toezichthouders hierbij.

We onderschrijven de oproep van de Algemene Rekenkamer om het voor uitkeringsgerechtigden mogelijk te maken om de plausibiliteit van hun beoordeling en uitkering te controleren. Sinds 2022 bellen we aanvragers van een WIA-uitkering proactief met uitleg over het aanvraagproces. Ook bellen we bij ingrijpende beslissingen en sturen we cliënten het medische onderzoeksverslag toe. Cliënten ervaren die persoonlijke benadering als positief en hebben daardoor minder onzekerheid. Met het ministerie van SZW verkennen we wat we in aanvulling op lopende initiatieven nog kunnen doen om de begrijpelijkheid van communicatie te verbeteren. Tegelijkertijd zien wij dat naast goede communicatie, eenvoudigere, meer begrijpelijke regels nodig zijn. Niet alleen voor onze cliënten, maar ook voor onze medewerkers is de WIA te ingewikkeld.

Vereenvoudigen WIA

De Algemene Rekenkamer volgt de ontwikkelingen bij de WIA al langer, zoals blijkt uit het rapport “Grip op menselijke maat: Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers” en verschillende verantwoordingsonderzoeken van de afgelopen jaren. Daarin constateert de Algemene Rekenkamer terugkerend dat de WIA te complex is. Wij delen deze zorg en steunen de oproep aan de minister en de Kamer om samen te zorgen voor een uitvoerbare en minder foutgevoelige WIA-regelgeving. Het stelsel is nu te complex.

Vereenvoudiging is essentieel om mensen meer zekerheid te bieden over inkomen, stappen te maken richting duurzaam werk en te voorkomen dat mensen in de knel komen. We dragen vanuit onze kennis en expertise graag bij aan een gedeelde agenda voor de vereenvoudiging van het stelsel van inkomensvoorzieningen.”

9.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

We waarderen het dat de minister van SZW en de Raad van Bestuur van UWV zich kunnen vinden in onze bevindingen en conclusies, en onze aanbevelingen ter harte nemen. Opvolging hiervan is nodig zodat burgers krijgen waar ze recht op hebben en erop kunnen vertrouwen dat hun uitkering klopt. Daarbij merken we op dat de minister slechts een eerste appreciatie van onze aanbevelingen geeft. Bij onze aanbevelingen over het toezicht van de minister op de rechtmatigheid van uitkeringen en de bedrijfsvoering van UWV verwijst zij naar de komende kabinetsreactie. Deze heeft zij eerder aangekondigd voor januari 2026. Besluitvorming over vereenvoudiging van de WIA die verder gaat dan de dagloonsystematiek, laat de minister over aan het volgende kabinet.

De minister geeft aan dat de kwaliteit van dienstverlening door UWV, waaronder de juistheid en controleerbaarheid van uitkeringen, centraal moet staan in de sturing en verantwoording, en benoemt daarbij enkele stappen. Maar zij gaat daarbij helaas niet in op onze aanbeveling om expliciet te maken hoe het kwaliteitsmanagement van UWV zich verhoudt tot de sturing op publieke waarden zoals menselijke maat in de dienstverlening van UWV. De minister stuurt hierop, naast de bestaande SUWI-doelen rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, tijdigheid en klanttevredenheid. De kabinetsreactie biedt een mogelijkheid om ook hierop in te gaan.

We zijn bereid om als onafhankelijk controleur onze inzichten te delen met de minister en UWV over de definitie van en verantwoording over rechtmatigheid, en de rol van de Auditdienst UWV daarbij. Over het toezicht van de minister op de rechtmatigheid zijn we eveneens bereid tot overleg over de te volgen werkwijze, zoals de minister verzoekt. Daarnaast zullen we in ons verantwoordingsonderzoek bij SZW nagaan welke werkzaamheden de Auditdienst UWV uitvoert voor de rechtmatigheidscontrole, en de gevolgen voor de verantwoording hierover door de minister.

Hoewel de minister onze aanbeveling onderschrijft om de WIA beter uitvoerbaar te maken en minder foutgevoelig, geeft zij aan alleen een herziening van de dagloonsystematiek te verkennen. Hieraan voegen we toe dat op middellange termijn ook vereenvoudiging van de Toeslagenwet mogelijkheden biedt om de uitvoerbaarheid van de WIA te verbeteren en regels voor burgers begrijpelijker te maken. Op grond van de Toeslagenwet kunnen veel mensen met een WIA-uitkering een aanvulling op hun inkomen ontvangen tot maximaal het sociaal minimum. Deze aanvulling kan worden aangevraagd bij UWV die deze vervolgens administratief verwerkt. Maar de Toeslagenwet is voor UWV ingewikkeld om uit te voeren omdat hiervoor het inkomen van eventuele kostendelers in het huishouden meetelt, vergelijkbaar met de bijstandsregels. Ook is er een reëel risico dat mensen deze aanvulling niet aanvragen. Daarom hebben we eerder aanbevolen om gegevensuitwisseling wettelijk mogelijk te maken, die nodig is om niet-gebruikers te kunnen attenderen op de mogelijkheid een aanvraag in te dienen (Algemene Rekenkamer, 2024). In de Kamerbrief *Routekaart*

Hervormingsagenda inkomensondersteuning van 11 juli 2025 heeft de minister aangekondigd later dit jaar met opties te komen voor vereenvoudiging van de Toeslagenwet. Gegeven de urgentie om de foutgevoeligheid van de WIA te verminderen en de oplopende wachtlijsten het hoofd te bieden, onderstrepen we hierbij onze oproep tot vereenvoudiging, met een concreet einddoel en realistisch tijdpad. In het aankomende coalitieakkoord kunnen hierover afspraken gemaakt worden. Dit is nodig voor een goede uitvoerbaarheid van de WIA, en om te voorkomen dat langdurig zieke werknemers in onzekerheid verkeren over het recht op en de hoogte en duur van hun uitkering.

● Bijlagen

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

Onderzoekaanpak

Voor ons onderzoek hebben we documenten geraadpleegd. Het betreft in elk geval:

- kwaliteitsrapportages van BC&K divisie SMZ UWV;
- SMC-evaluaties;
- agendastukken en verslagen van managementoverleggen van de divisie Sociaal Medische Zaken (SMZ) UWV;
- agendastukken en verslagen van viermaandelijke gesprekken van de divisie SMZ;
- agendastukken en verslagen van de Raad van Bestuur UWV;
- auditrapportages van de Auditdienst UWV;
- de verantwoordingsinformatie die onderdeel is van de P&C-cyclus tussen UWV en het ministerie van SZW, waaronder de stukken van de jaarverantwoording van UWV;
- agendastukken en verslagen van directeurenoverleggen en bestuurlijke overleggen tussen het ministerie van SZW en UWV;
- Kamerbrieven, waaronder Standen van de uitvoering sociale zekerheid, Sociaal-medisch beoordelen en de Verbeteraanpak UWV;
- Knelpuntenbrieven van UWV.

We hebben interviews gehouden met de volgende personen:

- leden van de Raad van Bestuur UWV;
- medewerkers en leidinggevendenden van de divisie SMZ UWV;
- uitvoerend medewerkers en leidinggevendenden bij 2 SMZ-districten UWV;
- medewerkers en leidinggevendenden bij Financieel Economische Zaken (FEZ) UWV;
- medewerkers en leidinggevendenden van de afdeling Business Control en Kwaliteit (BC&K) bij de divisie SMZ UWV;
- medewerkers en leidinggevendenden bij de Auditdienst UWV;
- leidinggevende bij de afdeling Rechtmatigheid UWV;
- chief information officer (CIO) van UWV;
- leden van de Audit Advies Commissie van UWV;
- leden van de Cliëntenraad UWV;
- accountants van PricewaterhouseCoopers;
- secretaris-generaal SZW;
- plaatsvervangend secretaris-generaal SZW;
- directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie SZW;
- beleidsmedewerkers en leidinggevendenden bij de directie Stelsel en Volksverzekeringen SZW;
- beleidsmedewerkers en leidinggevendenden bij de directie Werknemersregelingen SZW;

- beleidsmedewerkers en leidinggevende bij de directie Financieel-Economische Zaken SZW;
- chief information officer (CIO) en medewerker CIO-office SZW;
- medewerkers van de Auditdienst Rijk;
- medewerker van de Nationale ombudsman;
- consultant van ABDTOPConsult.

Tijdslijnanalyse van signalen

Onderdeel van ons onderzoek was een analyse van signalen over tekortschietende kwaliteit en de opvolging daarvan, binnen UWV en tussen UWV en het ministerie van SZW. Het doel hiervan was om zicht te krijgen op de werking van het kwaliteitsmanagementsysteem en de sturingsrelatie. Het doel was niet om een volledige reconstructie van de ontwikkelingen en gebeurtenissen op dit thema in de onderzochte periode te maken.

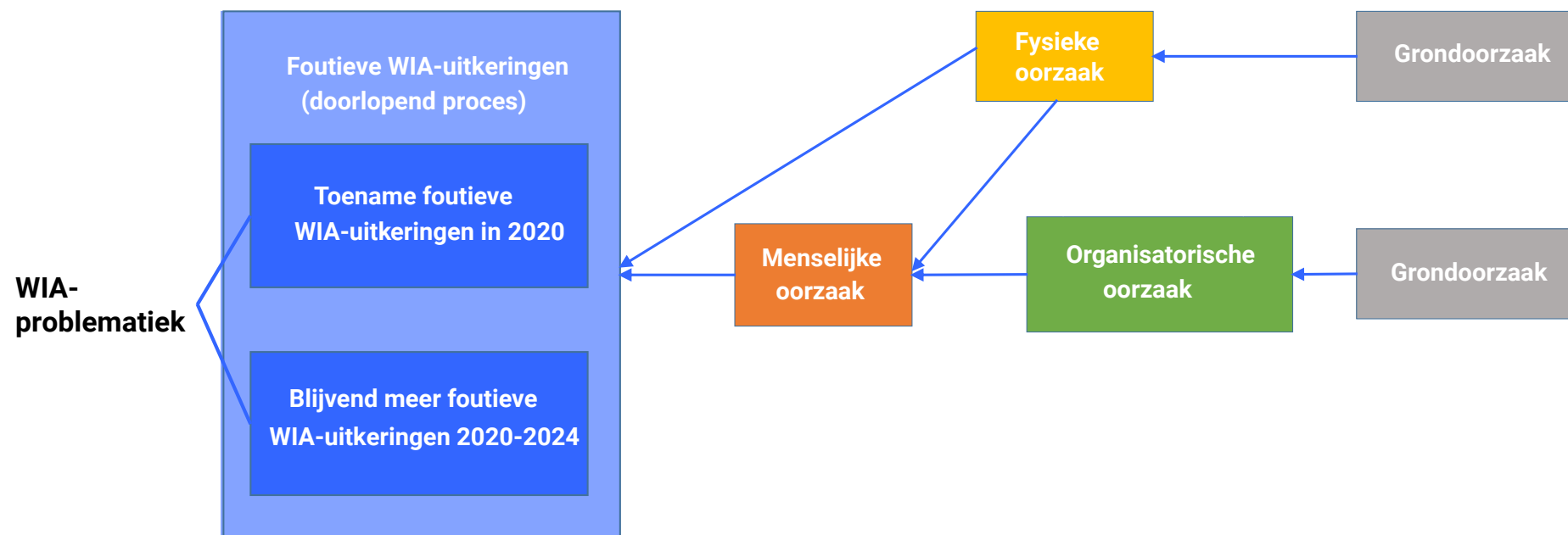
Grondoorzakenanalyse

We hebben een grondoorzakenanalyse van de toename in onjuiste WIA-beoordelingen en -uitkeringen uitgevoerd om de oorzaken die door UWV zijn geïdentificeerd te toetsen. Ook wilden we nagaan in hoeverre de verbetermaatregelen van UWV aansluiten bij de oorzaken van de problemen of eerder gezien moeten worden als symptoombestrijding.

Bij een grondoorzakenanalyse wordt nagegaan in hoeverre fouten die meer aan de oppervlakte liggen, zoals in dit geval menselijke fouten bij een beoordeling of berekening, te herleiden zijn tot dieperliggende oorzaken (figuur B1). Doorgaans is sprake van een keten of ketens van oorzaken die onderling met elkaar verweven kunnen zijn. Deze zijn in kaart gebracht door vragen te beantwoorden als: wat is het probleem (wat zie je, wat zijn de symptomen)? Wat zijn hiervan de mogelijke oorzaken (volgorde der dingen, omgevingsfactoren die een rol spelen)? Hoe is dit onderbouwd (duur, impact)? Grondoorzaken zijn oorzaken die geïdentificeerd kunnen worden als ten grondslag liggend aan deze ketens of netwerken van oorzaken. Oorzaken kunnen fysiek van aard zijn (bijvoorbeeld IT, data-integriteit) of organisatorisch (werkprocessen, wet- en regelgeving). De oorzaken zijn zo concreet mogelijk geduid.

Verklarend en toetsend onderzoek Dit onderzoek is een verklarend en toetsend onderzoek. We hebben getoetst in hoeverre aan door ons vastgestelde normen is voldaan (Bijlage 2). Bij de uitvoering van het onderzoek door de Algemene Rekenkamer volgen we de internationale principes van rekenkameronderzoek (IFPP). Deze principes hebben onder meer betrekking op onafhankelijkheid, transparantie en integriteit (zie <https://www.issai.org>).

Figuur B1 Model grondoorzakenanalyse



Bijlage 2 Normenkader en bevindingen

De normen en bevindingen per deelvraag zijn in onderstaande tabel uitgewerkt.

Hoofdvraag: Hebben de sturing, het toezicht en het controlebestel bij UWV en tussen het ministerie van SZW en UWV voldoende gefunctioneerd bij (de kwaliteit van) het sociaal-medisch beoordelen en het vaststellen van WIA-uitkeringen?

Deelvraag a: Hebben de interne sturing en toezicht op de kwaliteit (kwaliteitssysteem) van het sociaal-medisch beoordelen en vaststellen van WIA-uitkeringen voldoende gefunctioneerd bij UWV?

Normen*	Bevindingen**
Naleving wet- en regelgeving UWV ziet met betrekking tot de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden toe op o.a. een tijdige voorbereiding en uitvoering en de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures.	Naleving wet- en regelgeving ✗ UWV voldoet niet aan deze norm voor wat betreft de kwaliteit van het sociaal-medisch beoordelen en de vaststelling van de WIA-uitkeringen. Inzicht in naleving wet- en regelgeving ontbreekt bij kwaliteitsborging als onderdeel van de bedrijfsvoering. Ook is er geen centrale regie en sturing hierop. Zie ook de bevinding bij norm 2 voor interne governance UWV.
Inrichting interne governance UWV De interne governance (1 ^e , 2 ^e , 3 ^e en 4 ^e lijn) van UWV is adequaat ingericht en werkt overeenkomstig de Uitgangspunten toezicht op UWV en SVB.	Inrichting interne governance UWV — UWV voldoet deels aan deze norm. UWV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken en draagt zorg voor interne sturing en beheersing zoals uitgewerkt in de UWV-brede Kwaliteitsvisie op basis van de 4 lijnen. De werking van de interne governance is niet in alle gevallen aangetoond. De kritische functie voor de kwaliteit van de 2e lijn is beperkt uitgeoefend om in de 1e lijn bevindingen op te kunnen lossen, hiervan te leren en te verbeteren.
Interne beheersing UWV Het systeem van interne monitoring en rapportering over de kwaliteit van de bedrijfsvoering werkt aantoonbaar.	Interne beheersing UWV — UWV voldoet deels aan deze norm. Er zijn diverse rapportages met signalen over kwaliteit opgesteld volgens de UWV-brede Kwaliteitsvisie. Monitoring en opvolging van de verbeteracties uit de rapportages heeft beperkt plaatsgevonden.
P&C-cyclus De planning & control (P&C)-cyclus is op strategisch, tactisch en operationeel niveau adequaat ingericht en de werking is aantoonbaar (overkoepelende cyclus Plan – Do – Check – Act).	P&C-cyclus — UWV voldoet niet aan deze norm. De P&C-cyclus is op strategisch, tactisch en operationeel niveau adequaat ingericht, maar de werking is beperkt aantoonbaar. Het kwaliteitsmanagementsysteem van UWV heeft beperkt gefunctioneerd om de foutieve WIA-uitkeringen tijdig te signaleren en bij te sturen. Er is geen sluitende P&C-cyclus voor kwaliteitsborging, de C en A van de PDCA ontbreken.

Normen*	Bevindingen**
Verantwoording afleggen Verantwoording via het jaarverslag en de bijbehorende bijlage over de uitvoering van de taken en bedrijfsvoering vindt tijdig plaats. UWV brengt iedere vier maanden verslag uit aan de minister van SZW.	Verantwoording afleggen  UWV voldoet aan deze norm. De verantwoording middels jaarverslag en viermaandenverslag heeft tijdig plaatsgevonden.
* Bronnen normenkader: a. Kwaliteitssysteem UWV, b. Kwaliteitsmanagementsysteem (PDCA-cyclus, c. Comptabiliteitswet 2016, d. Wet SUWI, e. Kaderwet zbo's, f. Uitgangspunten toezicht op UWV en SVB (SZW, 2021), g. Beoordelingskader interne beheersing (ordelijkheid en controleerbaarheid)	
**  voldoet aan de norm  voldoet deels aan de norm  voldoet niet aan de norm	

Deelvraag b. Hebben sturing en toezicht van de minister van SZW op de uitvoering van de WIA door UWV voldoende gefunctioneerd?

Normen*	Bevindingen**
Toezicht De minister houdt toezicht op UWV voor doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wettelijke taak, gaat na of de besteding van publieke middelen rechtmatig, doelmatig, ordelijk en controleerbaar gebeurt.	Toezicht  De minister voldoet aan deze norm voor wat betreft de rechtmatige besteding, maar het toezicht voldoet inhoudelijk niet om zekerheid te krijgen over de beheersing van de rechtmatigheid door UWV. (de rest van de norm is buiten scope van dit onderzoek).
De minister verwerft actief informatie voor effectief toezicht o.a. jaarrekeningen, jaarverslagen van UWV. Het toezicht van de minister is effectief als het slaagt in het bieden van aanvullend inzicht – voor UWV en/of voor SZW - in kwesties die het functioneren van UWV en de aansturing betreffen (o.a. periodieke toezichtoverleggen met UWV).	 De minister voldoet deels aan deze norm. De minister verwerft actief informatie voor toezicht op basis van o.a. jaarrekeningen, jaarverslagen van UWV. Het toezicht van de minister is niet effectief, omdat het niet slaagt in het bieden van aanvullend inzicht – voor UWV en/of voor SZW – voor wat betreft de kwaliteit van het sociaal-medisch beoordelen (beheersen van de juistheid van WIA-uitkeringen).
Bevoegdheid De minister is bevoegd voor aansturing en toezicht op UWV en kan inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.	Bevoegdheid  De minister is volgens de Kaderwet zbo's, Wet SUWI en Comptabiliteitswet bevoegd voor aansturing en toezicht op UWV en kan inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.
De minister heeft zicht op de aard en omvang van de gewenste en ongewenste effecten van de wettelijke taakuitvoering door UWV en heeft adequaat gehandeld overeenkomstig zijn bevoegdheden.	 De minister voldoet niet aan deze norm. Voor de kwaliteit van het sociaal-medisch beoordelen en het vaststellen van WIA-uitkeringen had de minister geen tijdig zicht op de aard en omvang van de gewenste en ongewenste effecten van de wettelijke taakuitvoering door UWV en heeft daardoor niet adequaat gehandeld overeenkomstig zijn bevoegdheden.

Normen*	Bevindingen**
Inrichting rollen bij toezicht en sturing De rollen uit <i>Governance ten aanzien van zbo's</i> (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) zijn adequaat ingericht en werken aantoonbaar. Bijvoorbeeld ten behoeve van sturing, toezicht en verantwoording ontvangen de opdrachtgever en eigenaar informatie uit de P&C-cyclus.	Inrichting rollen bij toezicht en sturing — De minister voldoet deels aan deze norm. De rollen van eigenaar, opdrachtgever, en opdrachtnemer zijn ingericht maar de invulling van deze rollen en de werking van de driehoek is ontoereikend gebleken voor het tijdig inzicht krijgen op de problematiek rondom de juistheid van WIA-uitkeringen en om de problemen op te lossen.
Informatievoorziening Afspraken over informatievoorziening zijn vastgelegd en worden nageleefd. De minister maakt bij toezicht gebruik van de informatie uit de P&C-cyclus, de overlegstructuur, rapporten en adviezen van andere toezichthouders in het stelsel.	Informatievoorziening — De minister voldoet deels aan deze norm. Afspraken over informatievoorziening zijn via de P&C-cyclus ingericht en worden nageleefd. Naast de 'formele' informatievoorziening heeft de minister geen aanvullende afspraken gemaakt over de informatievoorziening over de kwaliteit van de uitvoering met UWV.
Interveniëren/ sturen De minister stelt vast dat UWV de publieke taak naar behoren uitvoert, recht- en doelmatig met de daarmee gemoeide publieke middelen omgaat, en dit ook ordelijk en controleerbaar doet.	Interveniëren/ sturen ✓ De minister keurt het jaarverslag van UWV goed. Dat is in de periode 2020-2024 gebeurd.
De minister deelt de bevindingen uit het toezicht tijdig met UWV (onderdeel van PDCA-cyclus). Het uitgangspunt is dat toezichtbevindingen bijdragen aan het functioneren van UWV.	— De minister voldoet deels aan de norm. Bevindingen uit het toezicht deelt de minister met UWV. Bevindingen dragen niet aantoonbaar bij aan het functioneren van UWV.
Interne beheersing SZW Het systeem van interne monitoring en rapportering over de kwaliteit van de bedrijfsvoering werkt aantoonbaar.	Interne beheersing SZW Deze norm is niet van toepassing binnen het onderzoek.

* Bronnen normenkader: a. Uitgangspunten toezicht op UWV en SVB (SZW, 2021), b. Comptabiliteitswet hoofdstuk 4 en art. 6.1-6.3, c. Wet SUWI, d. Kaderwet zbo's, e. Leidraad voor menselijke maat, onderdeel uitvoeringstoezicht (Algemene Rekenkamer, 2024), f. Beoordelingskader interne beheersing (ordelijkheid en controleerbaarheid)

** ✓ voldoet aan de norm — voldoet deels aan de norm ✗ voldoet niet aan de norm

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2024). *Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstukken 2023-2024, 26 448, nr. 752.

Algemene Rekenkamer (2025). *WIA tussenrapportage*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstukken 2024-2025, 26 448, nr. 819.

Financiën (2023). *IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid - Moeilijk makkelijker maken*. Bijlage bij: Kamerstukken 2022-2023, 29 362, nr. 328.

SZW (2021). *Toezicht op UWV en SVB – Uitgangspunten*. Bijlage bij: Kamerstukken 2020-2021, 26 448, nr. 652. Den Haag: Sdu.

SZW (2023). *Voortgangsbrief maatregelen sociaal medisch beoordelen en relevante WIA onderwerpen*, 6 oktober 2023. Kamerstukken 2023-2024, 26 448, nr. 729.

SZW (2024). *Kamerbrief sociaal-medische beoordelingen WIA*, 4 september 2024. Kamerstukken 2023-2024, 26 448, nr. 767.

SZW (2025a). *Voortgang sociaal-medisch beoordelen en uitkomst voorjaars-besluitvorming*, 11 juni 2025. Kamerstukken 2024-2025, 26 448, nr. 846.

SZW (2025b). *Voortgangsbrief verbeteraanpak UWV*, 11 juli 2025. Kamerstukken 2024-2025, 26 448, nr. 848.

SZW (2025c). *Kwaliteitsonderzoeken Wajong en WIA inclusief maatmanloon*, 15 april 2025. Kamerstukken 2024-2025, 26 448, nr. 821.

SZW (2025d). *Opvolging rapport OCTAS*, 28 januari 2025. Kamerstukken 2024-2025, 26 448, nr. 799.

SZW (2025e). *Stand van de uitvoering sociale zekerheid juni 2025*. Bijlage bij: Kamerstukken 2024-2025, 26 448, nr. 845.

UWV (2025). *Jaarrapportage integriteit 2024*.

Bijlage 4 Eindnoten

1. De auditoren van BC&K SMZ voerden tot 2019 een review uit op de kwaliteitscontroles door de adviseurs in de SMZ-districten.
2. In een SMC werken de betrokken professionals, onder wie verzekeringsartsen, arbeidsdeskundigen en procesbegeleiders, multidisciplinair samen aan de uitvoering van sociaal-medische beoordelingen, aangestuurd door een regievoerder.
3. Dit jaartal is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van SZW en de RvB UWV voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering.
4. De sturing en het toezicht van de minister van SZW op UWV zijn verankerd in de Comptabiliteitswet 2016, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI), onderliggende regelgeving en de toezichtvisie van de minister (SZW, 2021).
5. De inrichting van deze bestuurlijke driehoek is conform de *circulaire Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen* (2015) en de *samenwerkingsvisie Samen voor de burger* van de minister van SZW en UWV.
6. De P&C-cyclus is gebaseerd op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de Wet SUWI en bijbehorende regelgeving. Informatieproducten die UWV periodiek aanlevert binnen de P&C-cyclus zijn vastgelegd in de Regeling SUWI, bijlage VI.
7. Dit citaat is, nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van SZW en de RvB UWV voor bestuurlijk wederhoor, ter verduidelijking opgenomen en vervangt de oorspronkelijke tekst.
8. Over de WIA heeft organisatiegericht toezicht alleen een verkenning afgerond naar knelpunten en oplossingsrichtingen in de werking van het Claim Beoordeling en Borging Systeem (CBBS).
9. Op grond van de Kaderwet zbo en de Wet SUWI is UWV verplicht om alle inlichtingen te verstrekken waar de minister om verzoekt om zijn taak uit te kunnen oefenen, ook als deze vertrouwelijk zijn.
10. In het conceptrapport dat is aangeboden aan de minister van SZW en de RvB UWV voor bestuurlijk wederhoor stond hier “De Auditdienst UWV (derde lijn) is nu niet toegerust om de uitvoerende teams (eerste lijn) en de tweedelijns rechtmatigheidscontrole van WIA-uitkeringen inhoudelijk te controleren op de beheersing van de rechtmatigheid. Deze kan dus niet beoordelen of de uitkomsten van deze rechtmatigheidscontrole juist zijn.” Deze tekst is geschrapt. Het gaat hier om een feitelijke verbetering.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is vastgesteld op 11 november 2025.

Dit document is op 3 december 2025 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Foto omslag: ANP/HH/Laurens van Putten

Den Haag, december 2025