



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport  
Evaluatie gebruik UWV Informatieplan (UIP) –  
Deelrapportage

## Colofon

Titel	Evaluatie gebruik UWV Informatieplan (UIP) – Deelrapportage
Uitgebracht aan	De SG van het ministerie van SZW
Datum	18 Juni 2019
Kenmerk	2019-0000099566

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

Aanleiding opdracht	4	
1	Met het UIP werd indertijd inzicht en prioritering beoogd	5
1.1	Vanuit het perspectief van SZW: overzicht en inzicht in ICT-projecten	5
1.2	Vanuit het perspectief van UWV: prioriteit aan stabiliteit en continuïteit	6
2	De gebruikers ervaren dat het UIP aan de verwachtingen heeft voldaan	7
2.1	Vanuit het perspectief van SZW: met het goede gesprek meer samenhang	7
2.2	Vanuit het perspectief van UWV: meer rust en begrip	8
3	Verantwoording onderzoek	10
3.1	Werkzaamheden en afbakening	10
3.2	Gehanteerde Standaard	10
3.3	Verspreiding rapport	11
4	Ondertekening	12

# Aanleiding opdracht

Het UWV<sup>1</sup> Informatieplan (UIP) bevat de plannen van UWV om de ICT in de komende planperiode te verbeteren. Goed werkende ICT-systemen zijn een bepalende factor voor de toekomstbestendigheid van UWV en de dienstverlening aan de mensen die van UWV afhankelijk zijn. Het UIP verschaft inzicht in de strategische afwegingen die kader stellend zijn voor de prioritering van het projectenportfolio van UWV.

In 2016 verscheen het eerste UIP (2016-2020) *'Puzzelen met prioriteiten'*. Eind 2018 is het meest recente UIP opgesteld (2019-2023) *'Een volgende stap naar moderne dienstverlening'*.

evaluatie

Om enerzijds het totstandkomingsproces van het UIP verder te verbeteren en anderzijds om de sturingsrelatie tussen UWV en het ministerie van SZW te versterken, heeft het ministerie van SZW<sup>2</sup> de ADR verzocht om een evaluatie uit te voeren op het gebruik van het UIP. Doel van het onderzoek is het inzicht geven aan SZW en UWV in de bijdrage die het UIP in het verleden heeft geleverd aan de meerjarige IV-ontwikkeling.

deelrapport

Dit deelrapport behandelt alleen gebeurtenissen en/of aspecten die volgens de geïnterviewden van doorslaggevende betekenis waren voor de totstandkoming, bij het gebruik en de verdere doorontwikkeling van het UIP.

## *Centrale boodschap*

*De geïnterviewden geven aan dat SZW indertijd met name behoefte had aan overzicht en inzicht in ICT-projecten en dat UWV prioriteit wilde geven aan trajecten die voor stabiliteit en continuïteit zouden zorgdragen. De ervaringen in het gebruik van het UIP bij SZW en UWV laten volgens de geïnterviewden zien dat het 'goede gesprek' op gang is gekomen, waardoor er bij SZW meer inzicht in de ICT-trajecten is ontstaan en bij UWV meer begrip voor de ICT-prioritering, hetgeen 'meer rust' heeft gebracht.*

leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt beschreven wat er volgens de geïnterviewden indertijd werd beoogd met het UIP. De ervaringen in het gebruik van het UIP geven aan of de toenmalige verwachtingen zijn uitgekomen. Deze staan in hoofdstuk 2. Daarmee is deelvraag 1 van de opdracht<sup>3</sup> beantwoord en wordt hierover op verzoek van de opdrachtgever separaat gerapporteerd (zie hoofdstuk 3).

<sup>1</sup> Uitkeringsinstantie Werknemersverzekeringen.

<sup>2</sup> Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>3</sup> ADR Opdrachtbevestiging, 26 april 2019.

# 1 Met het UIP werd indertijd inzicht en prioritering beoogd

*De uitspraken van de geïnterviewden laten de volgende verwachtingen zien die UWV en SZW indertijd hadden bij een UIP.*

## 1.1 Vanuit het perspectief van SZW: overzicht en inzicht in ICT-projecten

*Commissie Elias*

Door het departement werd indertijd geconstateerd dat grote ICT-projecten niet altijd even goed afliepen: of ze liepen uit de tijd, of ze mislukten. In 2014 kwam dat ook nadrukkelijk naar voren tijdens het parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid (de commissie Elias). De digitalisering van UWV (Werk.nl) was een casus in een voorstudie van deze commissie. Een van de actiepunten naar aanleiding van de commissie Elias was dat elke minister zou worden geïnformeerd over de beleidsprioriteiten en bijbehorende projectportfolio.

*meerjareninzicht  
gewenst*

Volgens de geïnterviewden was er weinig zicht op hoe het ging met de ICT-projecten bij UWV. Ook constateerden zij dat de leiding bij UWV zelf niet direct zicht had op de voortgang van de projecten en hun onderlinge samenhang. UWV kon indertijd een aantal ICT-aanpassingen die nodig waren vanuit wet- en regelgeving niet doen, omdat anders de continuïteit van andere systemen in gevaar zou komen. Het departement vroeg in 2015 om een releasekalender. Dit om te zien hoe bij UWV de capaciteit werd verdeeld. Die kalender kwam er uiteindelijk wel, maar heel moeizaam. De capaciteitsplanning van twee jaar zag bovendien vooral rood; niks kon. Een meerjareninzicht in de capaciteitsplanning was gewenst.

Volgens de geïnterviewden bij SZW wilde de opdrachtgever in 2015 meer zicht hebben op wat de totale IV-verandering bij UWV was. Een van de aanleidingen was dat er Kamervragen werden gesteld naar aanleiding van 'stabiliteitsproblemen' bij UWV. De minister kwam onder druk te staan en vanuit de Kamer kwamen er geluiden om een onafhankelijk onderzoek<sup>4</sup> in te stellen. Het ministerie en het UWV hebben daarop besloten om een informatieplan te gaan schrijven.

*langetermijnvisie*

Er is vervolgens intern op het ministerie, maar ook met het UWV gesproken over op welke manier je dat zou kunnen aanpakken. De uitkomst van die gesprekken was dat er een UWV Informatie Plan (UIP) gemaakt zou worden. Een informatieplan waarin nadrukkelijk, vanuit een duidelijke gezamenlijke prioriteitsstelling, zicht zou komen op een langetermijnvisie. De behoefte voor het UIP kwam niet vanuit de Kamer, maar kwam volgens de SZW gesproken personen dus vanuit SZW zelf, het was 'beleidsmatig gewenst'.

*roadmap*

Het op te stellen informatieplan zou antwoord moeten geven op de volgende vragen: 'wat zijn de taken van het UWV, wat zijn de toekomstige uitdagingen van het UWV, hoe staat de automatisering en de informatisering er nu voor en wat is de achterstand en welke investeringen moeten er worden gedaan om de taken van het UWV adequaat te kunnen uitvoeren'. Met daarin tevens opgenomen welke projecten er opgestart zouden worden en een zogeheten roadmap<sup>5</sup>. Dit informatieplan zou bovendien jaarlijks moeten worden herijkt, zodat ook het gesprek met de Kamer kon worden gevoerd.



***Je wilt als ambtenaar niet dat je minister vol in de wind komt te staan vanwege gebeurtenissen bij je uitvoeringsorganisatie. Hoe zelfstandig die ook is.***

<sup>4</sup> Schut-Welkzijn en Ulenbelt cs.; Kamerstukken 26 448, nr. 547 en 549.

<sup>5</sup> Een roadmap visualiseert mijlpalen en verbanden tussen verschillende projecten.

prioriteren  
goed gesprek

Bij de start van het UIP was het document volgens de SZW geïnterviewden bedoelt voor: de prioritering, wat zijn de doelen en het in kaart brengen van de ICT-veranderingen met de bijbehorende verandercapaciteit. Het UIP moest een duidelijk beeld geven om te kunnen prioriteren, in plaats van 'wie het eerst komt die het eerst maalt'. Naast prioriteren moest het UIP ook een goed gesprek tussen het departement en het UWV mogelijk maken over 'wat vinden we belangrijk'. En ook met strategische doelen: 'wat zijn de uitdagingen voor UWV op lange termijn'.

## 1.2 Vanuit het perspectief van UWV: prioriteit aan stabiliteit en continuïteit

prioritering

Het UIP is er volgens de UWV geraadpleegde personen gekomen, omdat UWV aangaf: "dat past niet in onze releasekalender". Deze was bij SZW niet bekend. UWV heeft vervolgens op verzoek van SZW de portfolio (per divisie) inzichtelijk gemaakt en constateerde daarbij ('eyeopener') dat de releasekalender vuurrood was. Dat is vervolgens gecommuniceerd met SZW. Wet en Regelgeving (W&R) kreeg altijd prioriteit waardoor interne UWV-projecten niet opgestart konden worden. Daarnaast selecteerde UWV de projecten met de grootste euro-baten. Nadat UWV die 'baten'-projecten<sup>6</sup> af had, 'vielen er bedrijfsvoering systemen om'. Aldus de gesproken UWV personen.

SZW  
meenemen

Aanleiding voor UWV om het UIP op te stellen was onder andere ook het project om naar één uniforme betaalomgeving (1UBO) te migreren. Men was in de loop van 2015 al uitvoerig met SZW hierover in gesprek en het besef was dat er meer van dit soort projecten waren waar SZW in mee genomen moest worden.

stabiliteit en  
continuïteit

De discussie intern UWV en tussen UWV en SZW, leidde tot de vraag: 'hoe verdelen we de verandercapaciteit op een beheerste manier?'. En zo is volgens de geïnterviewden eigenlijk het UIP ontstaan. Het UIP is ontstaan vanuit de behoefte om de stabiliteit en continuïteit van de interne UWV-systemen hoger op de agenda te zetten. Er is door UWV geïnventariseerd wat SZW allemaal vroeg, maar daarnaast ook wat UWV zelf belangrijk vond. UWV heeft vervolgens zelf de volgorde omgedraaid (later ook ondersteund door het advies van Cloo&Hillenaar<sup>7</sup>): niet W&R bovenaan de prioritering, maar stabiliteit en continuïteit. Wat door UWV met het UIP moest worden gezegd is: 'we gaan prioriteren'. Aldus de UWV geraadpleegde personen.



***Het UIP is ontstaan vanuit de behoefte om de continuïteit en stabiliteit van onze systemen veel meer omhoog op de agenda te zetten.***

beleid luwe  
periode

Als je omvangrijke veranderingen moet doorvoeren is er volgens de geïnterviewden een 'beleidsluwe W&R-periode' (freeze) nodig. Zo niet, dan brengt dit een risico voor de stabiliteit en continuïteit met zich mee want je kan niet alle veranderingen tegelijkertijd doen. Wanneer is er bijvoorbeeld een beleids-freeze mogelijk op 'WW' of 'AW'? Als je dat weet, dan kan vervolgens gezamenlijk de agenda worden bepaald. Komen er tussentijds wijzigingen op het gebied van W&R, dan zullen die tussen SZW en UWV moeten worden afgestemd.

goed gesprek  
realistische  
planning

Het UIP had volgens de UWV geïnterviewden indertijd twee doelstellingen. De ene doelstelling was om vanuit UWV het goede gesprek te hebben met SZW. De andere doelstelling was om te kunnen werken vanuit realistische planningen. UWV kon tot dan toe namelijk wel van alles toezeggen, maar de vraag was wel of dit uitvoerbaar was. UWV heeft hele sterke ICT-afhankelijkheden over de verschillende divisies heen. De ICT-planning moest dan ook meer in samenhang voor de hele organisatie worden gezien. Mede ingegeven door enkele crisissen op het gebied van wat nu 'stabiliteit en continuïteit' wordt genoemd.

<sup>6</sup> Deze projecten gaven invulling aan de taakstelling Rutte I-II.

<sup>7</sup> Cloo, Hillenaar; 2016.

## 2 De gebruikers ervaren dat het UIP aan de verwachtingen heeft voldaan

*De uitspraken van de geïnterviewden bij SZW en UWV laten de volgende ervaringen in het gebruik met het UIP zien.*

### 2.1 Vanuit het perspectief van SZW: met het goede gesprek meer samenhang

#### 2.1.1 *UIP als communicatiemiddel*

*het goede gesprek*

Het UIP vergemakkelijkt het gesprek tussen departement en UWV. SZW begreep de (ICT) 'taal' beter door het UIP. Met het UIP konden, volgens de geïnterviewden, de medewerkers van het departement en UWV veel makkelijker het gesprek met elkaar voeren. Het UIP was een middel geworden om het goede ICT-gesprek met elkaar te hebben.

*gezamenlijk overleg*

Er is door het UIP een gezamenlijk overleg tot stand gekomen tussen UWV-Strategie, Beleid en Kennis (SBK), de eigenaar(ondersteuning), CIO-office en later de opdrachtgever. Het UIP zat in het begin vooral binnen het departement in de eigenaarskolom. Omdat het niet goed kunnen uitvoeren van ICT-aanpassingen vooral gevoeld werd aan de kant van W&R is de opdrachtgever alsnog vol aangehaakt. Maandelijks is er nu een ICT-overleg waarbij UWV en SWZ samen aan tafel zitten.

*informereren*

Het UIP wordt nu meegestuurd met het UWV-jaarplan naar de Kamer. Het wordt verstandig gevonden om de Kamer meer te informeren, omdat uitvoerders eigenlijk ICT-gedreven organisaties zijn geworden. Volgens de geraadpleegde personen is er een natuurlijke neiging geweest om UWV te zien als een organisatie waar je uitsluitend met medewerkers in gesprek komt als je bijvoorbeeld werkeloos bent. Dat is maar ten dele het geval. In belangrijke mate ligt daar een enorme ICT-laag onder en die is cruciaal voor het functioneren van het UWV.

#### 2.1.2 *UIP als stuurinstrument*

*beleid luwe periode*

Met het eerste UIP is vastgesteld dat voor een aantal projectplannen er ook een 'beleid luwe' periode noodzakelijk was. Bij het ontvlechten van de betaalstraten en het daarna bij elkaar brengen, daar heeft het UIP volgens de geïnterviewden, enorm veel geholpen om een aantal andere zaken te versnellen.

Het gaat volgens de geïnterviewden vooral om de processen van de totstandkoming en het daadwerkelijke gebruik van het UIP. Met coördinatie daarbij van met name het UWV-portfoliobureau en de UIP-board.



*Er zijn, met onderbouwing van het UIP, twee beleid luwe periodes ('beleids-freeze') tussen het UWV, het departement en de politiek afgesproken van ongeveer 14 maanden. Echt majeure wijzigingen in wet en regelgeving konden ongeveer 14 maanden maar deels plaatsvinden omdat het UWV intern overging naar één uniforme betaalomgeving (zogeheten '1UBO'). Dat was heel belangrijk om meerdere betaalomgevingen naar één omgeving te brengen.*

*roadmaps* De roadmaps in het UIP geven volgens de geraadpleegde personen van SZW aan, welke projecten onder welke prioriteit vallen (de 'stabiliteits- en continuïteit'-projecten gaan voor). Bovendien wordt de onderlinge project-afhankelijkheid door de roadmaps in kaart gebracht.

*in samenhang* Het UIP brengt volgens de geïnterviewden van SZW alle activiteiten, projecten inbegrepen, binnen de UWV-organisatie in samenhang bij elkaar. Zodat je weloverwogen kunt besluiten 'het een wel en het ander niet'. En wat de consequenties van deze beslissingen zijn voor de een en voor de ander.

## 2.2 Vanuit het perspectief van UWV: meer rust en begrip

### 2.2.1 *UIP als communicatiemiddel*

*relatie* Het UIP heeft volgens de geïnterviewden geholpen in het verbeteren van de relatie tussen UWV en SZW. De ervaring is volgens de UWV geïnterviewden dat beiden nu veel meer "gezamenlijk aan het stuur" zitten, in plaats van dat iemand roept dat iets onmogelijk is of dat iemand anders roept dat iets moet.



***Het UIP heeft de spanning en het onbegrip bij heel veel dingen er afgehaald.***

*gezamenlijk gesprek met SZW*

Door het UWV wordt ervaren dat er mede naar aanleiding van het UIP ICT-onderwerpen, zoals bijvoorbeeld een meerjarige capaciteitsvraag, echt ook als gespreksonderwerp met de politiek en SZW op tafel zijn gekomen. Een belangrijke bijdrage van het UIP is, volgens de geïnterviewden, dan ook het gezamenlijk gesprek over waar prioriteit aan wordt gegeven. Mede daardoor heeft, met instemming van SZW, 'stabiliteit en continuïteit' in het UIP een hogere prioriteit gekregen dan 'wet- en regelgeving'.

*prioriteiten*

In het UIP staan de prioriteiten, de belangrijke projecten en de afgesproken kaders. Over de divisies heen zijn 5 domeinen door UWV gedefinieerd. Deze zijn vervolgens in roadmaps vastgelegd en worden ieder jaar herijkt. De domeinen zijn volgens de geïnterviewden vooral ook bedoeld om de discussie met SZW en de buitenwereld te kunnen faciliteren.

*inzicht en rust*

Bij het opstellen van het UIP wordt het departement helemaal meegenomen in het traject. Dus als zij het UIP krijgen, bevat het geen verrassingen. Volgens de geraadpleegde personen bij UWV heeft het UIP inzicht en rust gegeven. De rust en de voorspelbaarheid wordt als 'heel fijn' ervaren. Evenals het spreken van dezelfde taal, we hebben allemaal hetzelfde beeld gekregen. Daar is geen misverstand over. En de boodschap is verder dat zo'n informatieplan ook vooral een gesprek met de buitenwereld faciliteert. Dat je daarmee bijvoorbeeld een goed gesprek met je stakeholders hebt gekregen, dat is belangrijk.

*goed gesprek*

Het UIP wordt in de RvB vastgesteld en formeel meegestuurd met het UWV-jaarplan. SZW reageert (formeel) op het UIP in de reactiebrief op het jaarplan. Bovendien rapporteert UWV over de strategische doelstellingen van het UIP aan SZW in de tussentijdse verslagen en het jaarverslag van UWV. Er zijn reguliere overleggen tussen SZW en UWV waar het UIP wordt besproken. Zoals het overleg tussen de CIO UWV en de CIO van het ministerie. Dat is een maandelijks overleg. Dan is er nog een ICT-overleg tussen UWV en SZW van het ministerie en het Directeurenoverleg en het Eigenarenoverleg. Aldus de geïnterviewden.



***Het mes snijdt aan twee kanten. Je hebt het nodig voor je eigen organisatie en je kunt het gesprek met je opdrachtgever c.q. eigenaar voeren.***



## 2.2.2 UIP als stuurinstrument

integrale  
planning

Vanuit de divisies komen initieel de projecten. De projecten worden in zogeheten domeinen besproken, over de divisies heen. In de meer gedetailleerde roadmaps per UIP-domein zie je de belangrijkste resultaten per jaar ook benoemd. Er wordt bekeken waar het project aan bijdraagt (in het UIP). Als de domeinhouders het over een bepaald onderwerp niet eens zijn, dan ligt de beslissing bij de Raad van Bestuur. Met het UIP was er voor het eerst een echte integrale UWV ICT-planning.

meerjarenvisie

Richting de UIP-domeinen en de UWV-divisies, wordt jaarlijks gevraagd: 'wat zijn nou jullie plannen voor komend jaar?'. Dat wordt opgehaald en besproken in de UIP-board. Daar zijn een aantal sessies van door het hele jaar heen. Daarin wordt gekeken naar wat de divisies hebben aangedragen, wat zijn de afhankelijkheden over en weer en moet er nog iets met de prioritering gedaan worden? Draagt een projectvoorstel niet bij aan één van de UIP-prioriteiten dan wordt het lastig. Het UIP wordt gebruikt als 'een filter' om projecten te selecteren, welke wel en niet mogen beginnen. Mag het wel, dan wordt bekeken onder welk domein het voornamelijk valt. Met het UIP wordt een strategisch kader gegeven om de UWV-portfolio richting te geven. De meerjarigheid van het UIP heeft veel bijgedragen aan de planbaarheid van de projectportfolio.

monitoring

Van het UIP wordt in de UWV-plancyclus de voortgang gemonitord, inclusief de daarin gedefinieerde 'strategische doelstellingen'. Dit gebeurt met name in een viermaandelijke rapportage aan de Raad van Bestuur van UWV en SZW en in het jaarverslag. Verder zijn er een aantal 'strategische' UIP-projecten waar extra naar gekeken wordt in de maandrapportages aan de Raad van bestuur. Daar wordt de 'spotlight' op gezet en zo nodig escaleren deze sneller.

afwegingen

Als de minister zegt: "Ik heb je gehoord UWV, maar het moet!", dan doet UWV dat, want de minister is de opdrachtgever. De winst van het UIP is nu dat de risico's kunnen worden aangegeven. Als de minister dan willens en wetens beslist dat het toch moet, dan zijn de risico's bekend. UWV kan veel explicieter in de driehoek opdrachtgever/ opdrachtnemer/ eigenaar duidelijk maken wat de consequenties zijn van keuzes. Dit soort afwegingen werden indertijd niet gemaakt.

afspraken

Er is een paar keer met ondersteuning van het UIP met de opdrachtgever een 'beleids-freeze' afgesproken. Bij het bouwen van nieuwe modules is volgens de UWV geïnterviewden gezegd: 'Dat kunnen we wel, maar dan moeten we niet tegelijkertijd nieuwe opdrachten ontvangen. Dus jullie mogen over een tijdschema meepraten over wat we aan de ziektekant doen en aan de werkloosheidskant doen, maar in beide blokken hebben we tijd nodig'.



*In het najaar van 2016 was de voltallige Raad van bestuur van UWV, plus de CIO, bij een briefing van de Kamercommissie voor Sociale Zaken. Daarbij is gezegd: "Vraag niet meer van de uitvoeringsorganisatie dan ze kan waarmaken. Breng de minister niet in een positie die hij niet kan waarmaken. Want, óf het lukt niet, óf de organisatie komt zó onder druk te staan dat ze andere dingen die ook van vitaal belang zijn, niet kunnen doen."*

## 3 Verantwoording onderzoek

### 3.1 Werkzaamheden en afbakening

Deze rapportage geeft uitsluitend antwoord op de **eerste** deelvraag en blik derhalve terug op de periode waarin het UIP zich ontwikkeld heeft vanaf de eerste versie in 2016 tot en met de meest recente versie UIP 2019-2023. Dit met als doel om enerzijds na te gaan wat indertijd de aanleiding is geweest voor het realiseren van een UIP en anderzijds te inventariseren of het UIP in de loop der jaren de verwachtingen heeft waargemaakt.

De centrale onderzoeksvraag luidt<sup>8</sup>:

- o *Wat is de ervaren bijdrage van het UWV Informatieplan (UIP) aan de meerjarige IV-ontwikkeling binnen UWV en welke leerpunten zijn hieruit te trekken voor zowel UWV als voor SZW?*

De deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. Wat werd er indertijd beoogd met het UIP door UWV en SZW en in hoeverre is dit uitgekomen?
2. Wat zijn de huidige verwachtingen ten aanzien van het gebruik van het UIP bij UWV en SZW en in hoeverre ervaart men of aan deze verwachtingen door het huidige UIP wordt voldaan?
3. Wat zijn de leerpunten voor het huidige gebruik van het UIP (SZW en UWV)?



In april en mei van 2019 zijn in totaal 16 personen geïnterviewd, verdeeld over het beleidsdepartement (8) en UWV (8). Deze personen zijn in samenspraak met (vertegenwoordigers van) de opdrachtgever geselecteerd en/of waren in het verleden direct betrokken bij de totstandkoming van het eerste UIP en/of hebben momenteel een belangrijke rol bij de totstandkoming en/of het gebruik van het UIP.

Middels interviews zijn de belangrijkste gebeurtenissen (na ook validatie aan de hand van brondocumenten) en verwachtingen geïnventariseerd. Tevens zijn daarbij de uiteindelijke ervaringen in het gebruik van het UIP in kaart gebracht. Voor de onderzoeksperiode markeren wij de realisatie en het gebruik van de eerste versie van het UIP (2016) tot en met de in gebruik zijnde versie van het UIP in mei 2019. Gebeurtenissen die zich voorafgaand of na deze periode voordeden vallen buiten de scope van het onderzoek.

De voortgang van het onderzoek is periodiek gecommuniceerd met een klankbordgroep met daarin vertegenwoordigers van het beleidsdepartement SZW en de uitvoeringsinstantie UWV. Op verzoek van de opdrachtgever wordt separaat gerapporteerd over deelvraag 1. Dit deelrapport wordt opgenomen in de eindrapportage welke in het derde kwartaal van 2019 wordt verwacht.

### 3.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

---

<sup>8</sup> ADR Opdrachtbevestiging, 26 april 2019.

### 3.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, mw. drs. L. Mulder, SG ministerie van SZW, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

## 4 Ondertekening

Den Haag, 18 juni 2019

Auditdienst Rijk

---

Auditdienst Rijk  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport  
Evaluatie gebruik UWV Informatieplan (UIP) –  
Deelrapportage

## Colofon

Titel	Evaluatie gebruik UWV Informatieplan (UIP) – Deelrapportage
Uitgebracht aan	De SG van het ministerie van SZW
Datum	18 Juni 2019
Kenmerk	2019-0000099566

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

Aanleiding opdracht	4	
1	Met het UIP werd indertijd inzicht en prioritering beoogd	5
1.1	Vanuit het perspectief van SZW: overzicht en inzicht in ICT-projecten	5
1.2	Vanuit het perspectief van UWV: prioriteit aan stabiliteit en continuïteit	6
2	De gebruikers ervaren dat het UIP aan de verwachtingen heeft voldaan	7
2.1	Vanuit het perspectief van SZW: met het goede gesprek meer samenhang	7
2.2	Vanuit het perspectief van UWV: meer rust en begrip	8
3	Verantwoording onderzoek	10
3.1	Werkzaamheden en afbakening	10
3.2	Gehanteerde Standaard	10
3.3	Verspreiding rapport	11
4	Ondertekening	12



# Aanleiding opdracht

Het UWV<sup>1</sup> Informatieplan (UIP) bevat de plannen van UWV om de ICT in de komende planperiode te verbeteren. Goed werkende ICT-systemen zijn een bepalende factor voor de toekomstbestendigheid van UWV en de dienstverlening aan de mensen die van UWV afhankelijk zijn. Het UIP verschaft inzicht in de strategische afwegingen die kader stellend zijn voor de prioritering van het projectenportfolio van UWV.

In 2016 verscheen het eerste UIP (2016-2020) *'Puzzelen met prioriteiten'*. Eind 2018 is het meest recente UIP opgesteld (2019-2023) *'Een volgende stap naar moderne dienstverlening'*.

evaluatie

Om enerzijds het totstandkomingsproces van het UIP verder te verbeteren en anderzijds om de sturingsrelatie tussen UWV en het ministerie van SZW te versterken, heeft het ministerie van SZW<sup>2</sup> de ADR verzocht om een evaluatie uit te voeren op het gebruik van het UIP. Doel van het onderzoek is het inzicht geven aan SZW en UWV in de bijdrage die het UIP in het verleden heeft geleverd aan de meerjarige IV-ontwikkeling.

deelrapport

Dit deelrapport behandelt alleen gebeurtenissen en/of aspecten die volgens de geïnterviewden van doorslaggevende betekenis waren voor de totstandkoming, bij het gebruik en de verdere doorontwikkeling van het UIP.

## *Centrale boodschap*

*De geïnterviewden geven aan dat SZW indertijd met name behoefte had aan overzicht en inzicht in ICT-projecten en dat UWV prioriteit wilde geven aan trajecten die voor stabiliteit en continuïteit zouden zorgdragen. De ervaringen in het gebruik van het UIP bij SZW en UWV laten volgens de geïnterviewden zien dat het 'goede gesprek' op gang is gekomen, waardoor er bij SZW meer inzicht in de ICT-trajecten is ontstaan en bij UWV meer begrip voor de ICT-prioritering, hetgeen 'meer rust' heeft gebracht.*

leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt beschreven wat er volgens de geïnterviewden indertijd werd beoogd met het UIP. De ervaringen in het gebruik van het UIP geven aan of de toenmalige verwachtingen zijn uitgekomen. Deze staan in hoofdstuk 2. Daarmee is deelvraag 1 van de opdracht<sup>3</sup> beantwoord en wordt hierover op verzoek van de opdrachtgever separaat gerapporteerd (zie hoofdstuk 3).

<sup>1</sup> Uitkeringsinstantie Werknemersverzekeringen.

<sup>2</sup> Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>3</sup> ADR Opdrachtbevestiging, 26 april 2019.

# 1 Met het UIP werd indertijd inzicht en prioritering beoogd

*De uitspraken van de geïnterviewden laten de volgende verwachtingen zien die UWV en SZW indertijd hadden bij een UIP.*

## 1.1 Vanuit het perspectief van SZW: overzicht en inzicht in ICT-projecten

*Commissie Elias*

Door het departement werd indertijd geconstateerd dat grote ICT-projecten niet altijd even goed afliepen: of ze liepen uit de tijd, of ze mislukten. In 2014 kwam dat ook nadrukkelijk naar voren tijdens het parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid (de commissie Elias). De digitalisering van UWV (Werk.nl) was een casus in een voorstudie van deze commissie. Een van de actiepunten naar aanleiding van de commissie Elias was dat elke minister zou worden geïnformeerd over de beleidsprioriteiten en bijbehorende projectportfolio.

*meerjareninzicht  
gewenst*

Volgens de geïnterviewden was er weinig zicht op hoe het ging met de ICT-projecten bij UWV. Ook constateerden zij dat de leiding bij UWV zelf niet direct zicht had op de voortgang van de projecten en hun onderlinge samenhang. UWV kon indertijd een aantal ICT-aanpassingen die nodig waren vanuit wet- en regelgeving niet doen, omdat anders de continuïteit van andere systemen in gevaar zou komen. Het departement vroeg in 2015 om een releasekalender. Dit om te zien hoe bij UWV de capaciteit werd verdeeld. Die kalender kwam er uiteindelijk wel, maar heel moeizaam. De capaciteitsplanning van twee jaar zag bovendien vooral rood; niks kon. Een meerjareninzicht in de capaciteitsplanning was gewenst.

Volgens de geïnterviewden bij SZW wilde de opdrachtgever in 2015 meer zicht hebben op wat de totale IV-verandering bij UWV was. Een van de aanleidingen was dat er Kamervragen werden gesteld naar aanleiding van 'stabiliteitsproblemen' bij UWV. De minister kwam onder druk te staan en vanuit de Kamer kwamen er geluiden om een onafhankelijk onderzoek<sup>4</sup> in te stellen. Het ministerie en het UWV hebben daarop besloten om een informatieplan te gaan schrijven.

*langetermijnvisie*

Er is vervolgens intern op het ministerie, maar ook met het UWV gesproken over op welke manier je dat zou kunnen aanpakken. De uitkomst van die gesprekken was dat er een UWV Informatie Plan (UIP) gemaakt zou worden. Een informatieplan waarin nadrukkelijk, vanuit een duidelijke gezamenlijke prioriteitsstelling, zicht zou komen op een langetermijnvisie. De behoefte voor het UIP kwam niet vanuit de Kamer, maar kwam volgens de SZW gesproken personen dus vanuit SZW zelf, het was 'beleidsmatig gewenst'.

*roadmap*

Het op te stellen informatieplan zou antwoord moeten geven op de volgende vragen: 'wat zijn de taken van het UWV, wat zijn de toekomstige uitdagingen van het UWV, hoe staat de automatisering en de informatisering er nu voor en wat is de achterstand en welke investeringen moeten er worden gedaan om de taken van het UWV adequaat te kunnen uitvoeren'. Met daarin tevens opgenomen welke projecten er opgestart zouden worden en een zogeheten roadmap<sup>5</sup>. Dit informatieplan zou bovendien jaarlijks moeten worden herijkt, zodat ook het gesprek met de Kamer kon worden gevoerd.



***Je wilt als ambtenaar niet dat je minister vol in de wind komt te staan vanwege gebeurtenissen bij je uitvoeringsorganisatie. Hoe zelfstandig die ook is.***

<sup>4</sup> Schut-Welkzijn en Ulenbelt cs.; Kamerstukken 26 448, nr. 547 en 549.

<sup>5</sup> Een roadmap visualiseert mijlpalen en verbanden tussen verschillende projecten.

prioriteren  
goed gesprek

Bij de start van het UIP was het document volgens de SZW geïnterviewden bedoelt voor: de prioritering, wat zijn de doelen en het in kaart brengen van de ICT-veranderingen met de bijbehorende verandercapaciteit. Het UIP moest een duidelijk beeld geven om te kunnen prioriteren, in plaats van 'wie het eerst komt die het eerst maalt'. Naast prioriteren moest het UIP ook een goed gesprek tussen het departement en het UWV mogelijk maken over 'wat vinden we belangrijk'. En ook met strategische doelen: 'wat zijn de uitdagingen voor UWV op lange termijn'.

## 1.2 Vanuit het perspectief van UWV: prioriteit aan stabiliteit en continuïteit

prioritering

Het UIP is er volgens de UWV geraadpleegde personen gekomen, omdat UWV aangaf: "dat past niet in onze releasekalender". Deze was bij SZW niet bekend. UWV heeft vervolgens op verzoek van SZW de portfolio (per divisie) inzichtelijk gemaakt en constateerde daarbij ('eyeopener') dat de releasekalender vuurrood was. Dat is vervolgens gecommuniceerd met SZW. Wet en Regelgeving (W&R) kreeg altijd prioriteit waardoor interne UWV-projecten niet opgestart konden worden. Daarnaast selecteerde UWV de projecten met de grootste euro-baten. Nadat UWV die 'baten'-projecten<sup>6</sup> af had, 'vielen er bedrijfsvoering systemen om'. Aldus de gesproken UWV personen.

SZW  
meenemen

Aanleiding voor UWV om het UIP op te stellen was onder andere ook het project om naar één uniforme betaalomgeving (1UBO) te migreren. Men was in de loop van 2015 al uitvoerig met SZW hierover in gesprek en het besef was dat er meer van dit soort projecten waren waar SZW in mee genomen moest worden.

stabiliteit en  
continuïteit

De discussie intern UWV en tussen UWV en SZW, leidde tot de vraag: 'hoe verdelen we de verandercapaciteit op een beheerste manier?'. En zo is volgens de geïnterviewden eigenlijk het UIP ontstaan. Het UIP is ontstaan vanuit de behoefte om de stabiliteit en continuïteit van de interne UWV-systemen hoger op de agenda te zetten. Er is door UWV geïnventariseerd wat SZW allemaal vroeg, maar daarnaast ook wat UWV zelf belangrijk vond. UWV heeft vervolgens zelf de volgorde omgedraaid (later ook ondersteund door het advies van Cloo&Hillenaar<sup>7</sup>): niet W&R bovenaan de prioritering, maar stabiliteit en continuïteit. Wat door UWV met het UIP moest worden gezegd is: 'we gaan prioriteren'. Aldus de UWV geraadpleegde personen.



***Het UIP is ontstaan vanuit de behoefte om de continuïteit en stabiliteit van onze systemen veel meer omhoog op de agenda te zetten.***

beleid luwe  
periode

Als je omvangrijke veranderingen moet doorvoeren is er volgens de geïnterviewden een 'beleidsluwe W&R-periode' (freeze) nodig. Zo niet, dan brengt dit een risico voor de stabiliteit en continuïteit met zich mee want je kan niet alle veranderingen tegelijkertijd doen. Wanneer is er bijvoorbeeld een beleids-freeze mogelijk op 'WW' of 'AW'? Als je dat weet, dan kan vervolgens gezamenlijk de agenda worden bepaald. Komen er tussentijds wijzigingen op het gebied van W&R, dan zullen die tussen SZW en UWV moeten worden afgestemd.

goed gesprek  
realistische  
planning

Het UIP had volgens de UWV geïnterviewden indertijd twee doelstellingen. De ene doelstelling was om vanuit UWV het goede gesprek te hebben met SZW. De andere doelstelling was om te kunnen werken vanuit realistische planningen. UWV kon tot dan toe namelijk wel van alles toezeggen, maar de vraag was wel of dit uitvoerbaar was. UWV heeft hele sterke ICT-afhankelijkheden over de verschillende divisies heen. De ICT-planning moest dan ook meer in samenhang voor de hele organisatie worden gezien. Mede ingegeven door enkele crisissen op het gebied van wat nu 'stabiliteit en continuïteit' wordt genoemd.

<sup>6</sup> Deze projecten gaven invulling aan de taakstelling Rutte I-II.

<sup>7</sup> Cloo, Hillenaar; 2016.

## 2 De gebruikers ervaren dat het UIP aan de verwachtingen heeft voldaan

*De uitspraken van de geïnterviewden bij SZW en UWV laten de volgende ervaringen in het gebruik met het UIP zien.*

### 2.1 Vanuit het perspectief van SZW: met het goede gesprek meer samenhang

#### 2.1.1 *UIP als communicatiemiddel*

*het goede gesprek*

Het UIP vergemakkelijkt het gesprek tussen departement en UWV. SZW begreep de (ICT) 'taal' beter door het UIP. Met het UIP konden, volgens de geïnterviewden, de medewerkers van het departement en UWV veel makkelijker het gesprek met elkaar voeren. Het UIP was een middel geworden om het goede ICT-gesprek met elkaar te hebben.

*gezamenlijk overleg*

Er is door het UIP een gezamenlijk overleg tot stand gekomen tussen UWV-Strategie, Beleid en Kennis (SBK), de eigenaar(ondersteuning), CIO-office en later de opdrachtgever. Het UIP zat in het begin vooral binnen het departement in de eigenaarskolom. Omdat het niet goed kunnen uitvoeren van ICT-aanpassingen vooral gevoeld werd aan de kant van W&R is de opdrachtgever alsnog vol aangehaakt. Maandelijks is er nu een ICT-overleg waarbij UWV en SWZ samen aan tafel zitten.

*informereren*

Het UIP wordt nu meegestuurd met het UWV-jaarplan naar de Kamer. Het wordt verstandig gevonden om de Kamer meer te informeren, omdat uitvoerders eigenlijk ICT-gedreven organisaties zijn geworden. Volgens de geraadpleegde personen is er een natuurlijke neiging geweest om UWV te zien als een organisatie waar je uitsluitend met medewerkers in gesprek komt als je bijvoorbeeld werkeloos bent. Dat is maar ten dele het geval. In belangrijke mate ligt daar een enorme ICT-laag onder en die is cruciaal voor het functioneren van het UWV.

#### 2.1.2 *UIP als stuurinstrument*

*beleid luwe periode*

Met het eerste UIP is vastgesteld dat voor een aantal projectplannen er ook een 'beleid luwe' periode noodzakelijk was. Bij het ontvlechten van de betaalstraten en het daarna bij elkaar brengen, daar heeft het UIP volgens de geïnterviewden, enorm veel geholpen om een aantal andere zaken te versnellen.

Het gaat volgens de geïnterviewden vooral om de processen van de totstandkoming en het daadwerkelijke gebruik van het UIP. Met coördinatie daarbij van met name het UWV-portfoliobureau en de UIP-board.



*Er zijn, met onderbouwing van het UIP, twee beleid luwe periodes ('beleids-freeze') tussen het UWV, het departement en de politiek afgesproken van ongeveer 14 maanden. Echt majeure wijzigingen in wet en regelgeving konden ongeveer 14 maanden maar deels plaatsvinden omdat het UWV intern overging naar één uniforme betaalomgeving (zogeheten '1UBO'). Dat was heel belangrijk om meerdere betaalomgevingen naar één omgeving te brengen.*

*roadmaps* De roadmaps in het UIP geven volgens de geraadpleegde personen van SZW aan, welke projecten onder welke prioriteit vallen (de 'stabiliteits- en continuïteit'-projecten gaan voor). Bovendien wordt de onderlinge project-afhankelijkheid door de roadmaps in kaart gebracht.

*in samenhang* Het UIP brengt volgens de geïnterviewden van SZW alle activiteiten, projecten inbegrepen, binnen de UWV-organisatie in samenhang bij elkaar. Zodat je weloverwogen kunt besluiten 'het een wel en het ander niet'. En wat de consequenties van deze beslissingen zijn voor de een en voor de ander.

## 2.2 Vanuit het perspectief van UWV: meer rust en begrip

### 2.2.1 *UIP als communicatiemiddel*

*relatie* Het UIP heeft volgens de geïnterviewden geholpen in het verbeteren van de relatie tussen UWV en SZW. De ervaring is volgens de UWV geïnterviewden dat beiden nu veel meer "gezamenlijk aan het stuur" zitten, in plaats van dat iemand roept dat iets onmogelijk is of dat iemand anders roept dat iets moet.



***Het UIP heeft de spanning en het onbegrip bij heel veel dingen er afgehaald.***

*gezamenlijk  
gesprek met  
SZW*

Door het UWV wordt ervaren dat er mede naar aanleiding van het UIP ICT-onderwerpen, zoals bijvoorbeeld een meerjarige capaciteitsvraag, echt ook als gespreksonderwerp met de politiek en SZW op tafel zijn gekomen. Een belangrijke bijdrage van het UIP is, volgens de geïnterviewden, dan ook het gezamenlijk gesprek over waar prioriteit aan wordt gegeven. Mede daardoor heeft, met instemming van SZW, 'stabiliteit en continuïteit' in het UIP een hogere prioriteit gekregen dan 'wet- en regelgeving'.

*prioriteiten*

In het UIP staan de prioriteiten, de belangrijke projecten en de afgesproken kaders. Over de divisies heen zijn 5 domeinen door UWV gedefinieerd. Deze zijn vervolgens in roadmaps vastgelegd en worden ieder jaar herijkt. De domeinen zijn volgens de geïnterviewden vooral ook bedoeld om de discussie met SZW en de buitenwereld te kunnen faciliteren.

*inzicht en rust*

Bij het opstellen van het UIP wordt het departement helemaal meegenomen in het traject. Dus als zij het UIP krijgen, bevat het geen verrassingen. Volgens de geraadpleegde personen bij UWV heeft het UIP inzicht en rust gegeven. De rust en de voorspelbaarheid wordt als 'heel fijn' ervaren. Evenals het spreken van dezelfde taal, we hebben allemaal hetzelfde beeld gekregen. Daar is geen misverstand over. En de boodschap is verder dat zo'n informatieplan ook vooral een gesprek met de buitenwereld faciliteert. Dat je daarmee bijvoorbeeld een goed gesprek met je stakeholders hebt gekregen, dat is belangrijk.

*goed gesprek*

Het UIP wordt in de RvB vastgesteld en formeel meegestuurd met het UWV-jaarplan. SZW reageert (formeel) op het UIP in de reactiebrief op het jaarplan. Bovendien rapporteert UWV over de strategische doelstellingen van het UIP aan SZW in de tussentijdse verslagen en het jaarverslag van UWV. Er zijn reguliere overleggen tussen SZW en UWV waar het UIP wordt besproken. Zoals het overleg tussen de CIO UWV en de CIO van het ministerie. Dat is een maandelijks overleg. Dan is er nog een ICT-overleg tussen UWV en SZW van het ministerie en het Directeurenoverleg en het Eigenarenoverleg. Aldus de geïnterviewden.



***Het mes snijdt aan twee kanten. Je hebt het nodig voor je eigen organisatie en je kunt het gesprek met je opdrachtgever c.q. eigenaar voeren.***

## 2.2.2 UIP als stuurinstrument

integrale  
planning

Vanuit de divisies komen initieel de projecten. De projecten worden in zogeheten domeinen besproken, over de divisies heen. In de meer gedetailleerde roadmaps per UIP-domein zie je de belangrijkste resultaten per jaar ook benoemd. Er wordt bekeken waar het project aan bijdraagt (in het UIP). Als de domeinhouders het over een bepaald onderwerp niet eens zijn, dan ligt de beslissing bij de Raad van Bestuur. Met het UIP was er voor het eerst een echte integrale UWV ICT-planning.

meerjarenvisie

Richting de UIP-domeinen en de UWV-divisies, wordt jaarlijks gevraagd: 'wat zijn nou jullie plannen voor komend jaar?'. Dat wordt opgehaald en besproken in de UIP-board. Daar zijn een aantal sessies van door het hele jaar heen. Daarin wordt gekeken naar wat de divisies hebben aangedragen, wat zijn de afhankelijkheden over en weer en moet er nog iets met de prioritering gedaan worden? Draagt een projectvoorstel niet bij aan één van de UIP-prioriteiten dan wordt het lastig. Het UIP wordt gebruikt als 'een filter' om projecten te selecteren, welke wel en niet mogen beginnen. Mag het wel, dan wordt bekeken onder welk domein het voornamelijk valt. Met het UIP wordt een strategisch kader gegeven om de UWV-portfolio richting te geven. De meerjarigheid van het UIP heeft veel bijgedragen aan de planbaarheid van de projectportfolio.

monitoring

Van het UIP wordt in de UWV-plancyclus de voortgang gemonitord, inclusief de daarin gedefinieerde 'strategische doelstellingen'. Dit gebeurt met name in een viermaandelijke rapportage aan de Raad van Bestuur van UWV en SZW en in het jaarverslag. Verder zijn er een aantal 'strategische' UIP-projecten waar extra naar gekeken wordt in de maandrapportages aan de Raad van bestuur. Daar wordt de 'spotlight' op gezet en zo nodig escaleren deze sneller.

afwegingen

Als de minister zegt: "Ik heb je gehoord UWV, maar het moet!", dan doet UWV dat, want de minister is de opdrachtgever. De winst van het UIP is nu dat de risico's kunnen worden aangegeven. Als de minister dan willens en wetens beslist dat het toch moet, dan zijn de risico's bekend. UWV kan veel explicieter in de driehoek opdrachtgever/ opdrachtnemer/ eigenaar duidelijk maken wat de consequenties zijn van keuzes. Dit soort afwegingen werden indertijd niet gemaakt.

afspraken

Er is een paar keer met ondersteuning van het UIP met de opdrachtgever een 'beleids-freeze' afgesproken. Bij het bouwen van nieuwe modules is volgens de UWV geïnterviewden gezegd: 'Dat kunnen we wel, maar dan moeten we niet tegelijkertijd nieuwe opdrachten ontvangen. Dus jullie mogen over een tijdschema meepraten over wat we aan de ziektekant doen en aan de werkloosheidskant doen, maar in beide blokken hebben we tijd nodig'.



*In het najaar van 2016 was de voltallige Raad van bestuur van UWV, plus de CIO, bij een briefing van de Kamercommissie voor Sociale Zaken. Daarbij is gezegd: "Vraag niet meer van de uitvoeringsorganisatie dan ze kan waarmaken. Breng de minister niet in een positie die hij niet kan waarmaken. Want, óf het lukt niet, óf de organisatie komt zó onder druk te staan dat ze andere dingen die ook van vitaal belang zijn, niet kunnen doen."*

## 3 Verantwoording onderzoek

### 3.1 Werkzaamheden en afbakening

Deze rapportage geeft uitsluitend antwoord op de **eerste** deelvraag en blik derhalve terug op de periode waarin het UIP zich ontwikkeld heeft vanaf de eerste versie in 2016 tot en met de meest recente versie UIP 2019-2023. Dit met als doel om enerzijds na te gaan wat indertijd de aanleiding is geweest voor het realiseren van een UIP en anderzijds te inventariseren of het UIP in de loop der jaren de verwachtingen heeft waargemaakt.

De centrale onderzoeksvraag luidt<sup>8</sup>:

- o *Wat is de ervaren bijdrage van het UWV Informatieplan (UIP) aan de meerjarige IV-ontwikkeling binnen UWV en welke leerpunten zijn hieruit te trekken voor zowel UWV als voor SZW?*

De deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. Wat werd er indertijd beoogd met het UIP door UWV en SZW en in hoeverre is dit uitgekomen?
2. Wat zijn de huidige verwachtingen ten aanzien van het gebruik van het UIP bij UWV en SZW en in hoeverre ervaart men of aan deze verwachtingen door het huidige UIP wordt voldaan?
3. Wat zijn de leerpunten voor het huidige gebruik van het UIP (SZW en UWV)?



In april en mei van 2019 zijn in totaal 16 personen geïnterviewd, verdeeld over het beleidsdepartement (8) en UWV (8). Deze personen zijn in samenspraak met (vertegenwoordigers van) de opdrachtgever geselecteerd en/of waren in het verleden direct betrokken bij de totstandkoming van het eerste UIP en/of hebben momenteel een belangrijke rol bij de totstandkoming en/of het gebruik van het UIP.

Middels interviews zijn de belangrijkste gebeurtenissen (na ook validatie aan de hand van brondocumenten) en verwachtingen geïnventariseerd. Tevens zijn daarbij de uiteindelijke ervaringen in het gebruik van het UIP in kaart gebracht. Voor de onderzoeksperiode markeren wij de realisatie en het gebruik van de eerste versie van het UIP (2016) tot en met de in gebruik zijnde versie van het UIP in mei 2019. Gebeurtenissen die zich voorafgaand of na deze periode voordeden vallen buiten de scope van het onderzoek.

De voortgang van het onderzoek is periodiek gecommuniceerd met een klankbordgroep met daarin vertegenwoordigers van het beleidsdepartement SZW en de uitvoeringsinstantie UWV. Op verzoek van de opdrachtgever wordt separaat gerapporteerd over deelvraag 1. Dit deelrapport wordt opgenomen in de eindrapportage welke in het derde kwartaal van 2019 wordt verwacht.

### 3.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

---

<sup>8</sup> ADR Opdrachtbevestiging, 26 april 2019.

### 3.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, mw. drs. L. Mulder, SG ministerie van SZW, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.



## 4 Ondertekening

Den Haag, 18 juni 2019

Auditdienst Rijk

---

Auditdienst Rijk  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport  
Evaluatie gebruik UWV Informatieplan (UIP) –  
Deelrapportage

## Colofon

Titel	Evaluatie gebruik UWV Informatieplan (UIP) – Deelrapportage
Uitgebracht aan	De SG van het ministerie van SZW
Datum	18 Juni 2019
Kenmerk	2019-0000099566

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

Aanleiding opdracht	4	
1	Met het UIP werd indertijd inzicht en prioritering beoogd	5
1.1	Vanuit het perspectief van SZW: overzicht en inzicht in ICT-projecten	5
1.2	Vanuit het perspectief van UWV: prioriteit aan stabiliteit en continuïteit	6
2	De gebruikers ervaren dat het UIP aan de verwachtingen heeft voldaan	7
2.1	Vanuit het perspectief van SZW: met het goede gesprek meer samenhang	7
2.2	Vanuit het perspectief van UWV: meer rust en begrip	8
3	Verantwoording onderzoek	10
3.1	Werkzaamheden en afbakening	10
3.2	Gehanteerde Standaard	10
3.3	Verspreiding rapport	11
4	Ondertekening	12

# Aanleiding opdracht

Het UWV<sup>1</sup> Informatieplan (UIP) bevat de plannen van UWV om de ICT in de komende planperiode te verbeteren. Goed werkende ICT-systemen zijn een bepalende factor voor de toekomstbestendigheid van UWV en de dienstverlening aan de mensen die van UWV afhankelijk zijn. Het UIP verschaft inzicht in de strategische afwegingen die kader stellend zijn voor de prioritering van het projectenportfolio van UWV.

In 2016 verscheen het eerste UIP (2016-2020) *'Puzzelen met prioriteiten'*. Eind 2018 is het meest recente UIP opgesteld (2019-2023) *'Een volgende stap naar moderne dienstverlening'*.

evaluatie

Om enerzijds het totstandkomingsproces van het UIP verder te verbeteren en anderzijds om de sturingsrelatie tussen UWV en het ministerie van SZW te versterken, heeft het ministerie van SZW<sup>2</sup> de ADR verzocht om een evaluatie uit te voeren op het gebruik van het UIP. Doel van het onderzoek is het inzicht geven aan SZW en UWV in de bijdrage die het UIP in het verleden heeft geleverd aan de meerjarige IV-ontwikkeling.

deelrapport

Dit deelrapport behandelt alleen gebeurtenissen en/of aspecten die volgens de geïnterviewden van doorslaggevende betekenis waren voor de totstandkoming, bij het gebruik en de verdere doorontwikkeling van het UIP.

## *Centrale boodschap*

*De geïnterviewden geven aan dat SZW indertijd met name behoefte had aan overzicht en inzicht in ICT-projecten en dat UWV prioriteit wilde geven aan trajecten die voor stabiliteit en continuïteit zouden zorgdragen. De ervaringen in het gebruik van het UIP bij SZW en UWV laten volgens de geïnterviewden zien dat het 'goede gesprek' op gang is gekomen, waardoor er bij SZW meer inzicht in de ICT-trajecten is ontstaan en bij UWV meer begrip voor de ICT-prioritering, hetgeen 'meer rust' heeft gebracht.*

leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt beschreven wat er volgens de geïnterviewden indertijd werd beoogd met het UIP. De ervaringen in het gebruik van het UIP geven aan of de toenmalige verwachtingen zijn uitgekomen. Deze staan in hoofdstuk 2. Daarmee is deelvraag 1 van de opdracht<sup>3</sup> beantwoord en wordt hierover op verzoek van de opdrachtgever separaat gerapporteerd (zie hoofdstuk 3).

---

<sup>1</sup> Uitkeringsinstantie Werknemersverzekeringen.

<sup>2</sup> Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>3</sup> ADR Opdrachtbevestiging, 26 april 2019.

# 1 Met het UIP werd indertijd inzicht en prioritering beoogd

*De uitspraken van de geïnterviewden laten de volgende verwachtingen zien die UWV en SZW indertijd hadden bij een UIP.*

## 1.1 Vanuit het perspectief van SZW: overzicht en inzicht in ICT-projecten

*Commissie Elias*

Door het departement werd indertijd geconstateerd dat grote ICT-projecten niet altijd even goed afliepen: of ze liepen uit de tijd, of ze mislukten. In 2014 kwam dat ook nadrukkelijk naar voren tijdens het parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid (de commissie Elias). De digitalisering van UWV (Werk.nl) was een casus in een voorstudie van deze commissie. Een van de actiepunten naar aanleiding van de commissie Elias was dat elke minister zou worden geïnformeerd over de beleidsprioriteiten en bijbehorende projectportfolio.

*meerjareninzicht  
gewenst*

Volgens de geïnterviewden was er weinig zicht op hoe het ging met de ICT-projecten bij UWV. Ook constateerden zij dat de leiding bij UWV zelf niet direct zicht had op de voortgang van de projecten en hun onderlinge samenhang. UWV kon indertijd een aantal ICT-aanpassingen die nodig waren vanuit wet- en regelgeving niet doen, omdat anders de continuïteit van andere systemen in gevaar zou komen. Het departement vroeg in 2015 om een releasekalender. Dit om te zien hoe bij UWV de capaciteit werd verdeeld. Die kalender kwam er uiteindelijk wel, maar heel moeizaam. De capaciteitsplanning van twee jaar zag bovendien vooral rood; niks kon. Een meerjareninzicht in de capaciteitsplanning was gewenst.

Volgens de geïnterviewden bij SZW wilde de opdrachtgever in 2015 meer zicht hebben op wat de totale IV-verandering bij UWV was. Een van de aanleidingen was dat er Kamervragen werden gesteld naar aanleiding van 'stabiliteitsproblemen' bij UWV. De minister kwam onder druk te staan en vanuit de Kamer kwamen er geluiden om een onafhankelijk onderzoek<sup>4</sup> in te stellen. Het ministerie en het UWV hebben daarop besloten om een informatieplan te gaan schrijven.

*langetermijnvisie*

Er is vervolgens intern op het ministerie, maar ook met het UWV gesproken over op welke manier je dat zou kunnen aanpakken. De uitkomst van die gesprekken was dat er een UWV Informatie Plan (UIP) gemaakt zou worden. Een informatieplan waarin nadrukkelijk, vanuit een duidelijke gezamenlijke prioriteitsstelling, zicht zou komen op een langetermijnvisie. De behoefte voor het UIP kwam niet vanuit de Kamer, maar kwam volgens de SZW gesproken personen dus vanuit SZW zelf, het was 'beleidsmatig gewenst'.

*roadmap*

Het op te stellen informatieplan zou antwoord moeten geven op de volgende vragen: 'wat zijn de taken van het UWV, wat zijn de toekomstige uitdagingen van het UWV, hoe staat de automatisering en de informatisering er nu voor en wat is de achterstand en welke investeringen moeten er worden gedaan om de taken van het UWV adequaat te kunnen uitvoeren'. Met daarin tevens opgenomen welke projecten er opgestart zouden worden en een zogeheten roadmap<sup>5</sup>. Dit informatieplan zou bovendien jaarlijks moeten worden herijkt, zodat ook het gesprek met de Kamer kon worden gevoerd.



***Je wilt als ambtenaar niet dat je minister vol in de wind komt te staan vanwege gebeurtenissen bij je uitvoeringsorganisatie. Hoe zelfstandig die ook is.***

<sup>4</sup> Schut-Welkzijn en Ulenbelt cs.; Kamerstukken 26 448, nr. 547 en 549.

<sup>5</sup> Een roadmap visualiseert mijlpalen en verbanden tussen verschillende projecten.

prioriteren  
goed gesprek

Bij de start van het UIP was het document volgens de SZW geïnterviewden bedoelt voor: de prioritering, wat zijn de doelen en het in kaart brengen van de ICT-veranderingen met de bijbehorende verandercapaciteit. Het UIP moest een duidelijk beeld geven om te kunnen prioriteren, in plaats van 'wie het eerst komt die het eerst maalt'. Naast prioriteren moest het UIP ook een goed gesprek tussen het departement en het UWV mogelijk maken over 'wat vinden we belangrijk'. En ook met strategische doelen: 'wat zijn de uitdagingen voor UWV op lange termijn'.

## 1.2 Vanuit het perspectief van UWV: prioriteit aan stabiliteit en continuïteit

prioritering

Het UIP is er volgens de UWV geraadpleegde personen gekomen, omdat UWV aangaf: "dat past niet in onze releasekalender". Deze was bij SZW niet bekend. UWV heeft vervolgens op verzoek van SZW de portfolio (per divisie) inzichtelijk gemaakt en constateerde daarbij ('eyeopener') dat de releasekalender vuurrood was. Dat is vervolgens gecommuniceerd met SZW. Wet en Regelgeving (W&R) kreeg altijd prioriteit waardoor interne UWV-projecten niet opgestart konden worden. Daarnaast selecteerde UWV de projecten met de grootste euro-baten. Nadat UWV die 'baten'-projecten<sup>6</sup> af had, 'vielen er bedrijfsvoering systemen om'. Aldus de gesproken UWV personen.

SZW  
meenemen

Aanleiding voor UWV om het UIP op te stellen was onder andere ook het project om naar één uniforme betaalomgeving (1UBO) te migreren. Men was in de loop van 2015 al uitvoerig met SZW hierover in gesprek en het besef was dat er meer van dit soort projecten waren waar SZW in mee genomen moest worden.

stabiliteit en  
continuïteit

De discussie intern UWV en tussen UWV en SZW, leidde tot de vraag: 'hoe verdelen we de verandercapaciteit op een beheerste manier?'. En zo is volgens de geïnterviewden eigenlijk het UIP ontstaan. Het UIP is ontstaan vanuit de behoefte om de stabiliteit en continuïteit van de interne UWV-systemen hoger op de agenda te zetten. Er is door UWV geïnventariseerd wat SZW allemaal vroeg, maar daarnaast ook wat UWV zelf belangrijk vond. UWV heeft vervolgens zelf de volgorde omgedraaid (later ook ondersteund door het advies van Cloo&Hillenaar<sup>7</sup>): niet W&R bovenaan de prioritering, maar stabiliteit en continuïteit. Wat door UWV met het UIP moest worden gezegd is: 'we gaan prioriteren'. Aldus de UWV geraadpleegde personen.



***Het UIP is ontstaan vanuit de behoefte om de continuïteit en stabiliteit van onze systemen veel meer omhoog op de agenda te zetten.***

beleid luwe  
periode

Als je omvangrijke veranderingen moet doorvoeren is er volgens de geïnterviewden een 'beleidsluwe W&R-periode' (freeze) nodig. Zo niet, dan brengt dit een risico voor de stabiliteit en continuïteit met zich mee want je kan niet alle veranderingen tegelijkertijd doen. Wanneer is er bijvoorbeeld een beleids-freeze mogelijk op 'WW' of 'AW'? Als je dat weet, dan kan vervolgens gezamenlijk de agenda worden bepaald. Komen er tussentijds wijzigingen op het gebied van W&R, dan zullen die tussen SZW en UWV moeten worden afgestemd.

goed gesprek  
realistische  
planning

Het UIP had volgens de UWV geïnterviewden indertijd twee doelstellingen. De ene doelstelling was om vanuit UWV het goede gesprek te hebben met SZW. De andere doelstelling was om te kunnen werken vanuit realistische planningen. UWV kon tot dan toe namelijk wel van alles toezeggen, maar de vraag was wel of dit uitvoerbaar was. UWV heeft hele sterke ICT-afhankelijkheden over de verschillende divisies heen. De ICT-planning moest dan ook meer in samenhang voor de hele organisatie worden gezien. Mede ingegeven door enkele crisissen op het gebied van wat nu 'stabiliteit en continuïteit' wordt genoemd.

<sup>6</sup> Deze projecten gaven invulling aan de taakstelling Rutte I-II.

<sup>7</sup> Cloo, Hillenaar; 2016.



## 2 De gebruikers ervaren dat het UIP aan de verwachtingen heeft voldaan

*De uitspraken van de geïnterviewden bij SZW en UWV laten de volgende ervaringen in het gebruik met het UIP zien.*

### 2.1 Vanuit het perspectief van SZW: met het goede gesprek meer samenhang

#### 2.1.1 *UIP als communicatiemiddel*

*het goede gesprek*

Het UIP vergemakkelijkt het gesprek tussen departement en UWV. SZW begreep de (ICT) 'taal' beter door het UIP. Met het UIP konden, volgens de geïnterviewden, de medewerkers van het departement en UWV veel makkelijker het gesprek met elkaar voeren. Het UIP was een middel geworden om het goede ICT-gesprek met elkaar te hebben.

*gezamenlijk overleg*

Er is door het UIP een gezamenlijk overleg tot stand gekomen tussen UWV-Strategie, Beleid en Kennis (SBK), de eigenaar(ondersteuning), CIO-office en later de opdrachtgever. Het UIP zat in het begin vooral binnen het departement in de eigenaarskolom. Omdat het niet goed kunnen uitvoeren van ICT-aanpassingen vooral gevoeld werd aan de kant van W&R is de opdrachtgever alsnog vol aangehaakt. Maandelijks is er nu een ICT-overleg waarbij UWV en SWZ samen aan tafel zitten.

*informereren*

Het UIP wordt nu meegestuurd met het UWV-jaarplan naar de Kamer. Het wordt verstandig gevonden om de Kamer meer te informeren, omdat uitvoerders eigenlijk ICT-gedreven organisaties zijn geworden. Volgens de geraadpleegde personen is er een natuurlijke neiging geweest om UWV te zien als een organisatie waar je uitsluitend met medewerkers in gesprek komt als je bijvoorbeeld werkeloos bent. Dat is maar ten dele het geval. In belangrijke mate ligt daar een enorme ICT-laag onder en die is cruciaal voor het functioneren van het UWV.

#### 2.1.2 *UIP als stuurinstrument*

*beleid luwe periode*

Met het eerste UIP is vastgesteld dat voor een aantal projectplannen er ook een 'beleid luwe' periode noodzakelijk was. Bij het ontvlechten van de betaalstraten en het daarna bij elkaar brengen, daar heeft het UIP volgens de geïnterviewden, enorm veel geholpen om een aantal andere zaken te versnellen.

Het gaat volgens de geïnterviewden vooral om de processen van de totstandkoming en het daadwerkelijke gebruik van het UIP. Met coördinatie daarbij van met name het UWV-portfoliobureau en de UIP-board.



*Er zijn, met onderbouwing van het UIP, twee beleid luwe periodes ('beleids-freeze') tussen het UWV, het departement en de politiek afgesproken van ongeveer 14 maanden. Echt majeure wijzigingen in wet en regelgeving konden ongeveer 14 maanden maar deels plaatsvinden omdat het UWV intern overging naar één uniforme betaalomgeving (zogenoeten '1UBO'). Dat was heel belangrijk om meerdere betaalomgevingen naar één omgeving te brengen.*

*roadmaps* De roadmaps in het UIP geven volgens de geraadpleegde personen van SZW aan, welke projecten onder welke prioriteit vallen (de 'stabiliteits- en continuïteit'-projecten gaan voor). Bovendien wordt de onderlinge project-afhankelijkheid door de roadmaps in kaart gebracht.

*in samenhang* Het UIP brengt volgens de geïnterviewden van SZW alle activiteiten, projecten inbegrepen, binnen de UWV-organisatie in samenhang bij elkaar. Zodat je weloverwogen kunt besluiten 'het een wel en het ander niet'. En wat de consequenties van deze beslissingen zijn voor de een en voor de ander.

## 2.2 Vanuit het perspectief van UWV: meer rust en begrip

### 2.2.1 *UIP als communicatiemiddel*

*relatie* Het UIP heeft volgens de geïnterviewden geholpen in het verbeteren van de relatie tussen UWV en SZW. De ervaring is volgens de UWV geïnterviewden dat beiden nu veel meer "gezamenlijk aan het stuur" zitten, in plaats van dat iemand roept dat iets onmogelijk is of dat iemand anders roept dat iets moet.



***Het UIP heeft de spanning en het onbegrip bij heel veel dingen er afgehaald.***

*gezamenlijk  
gesprek met  
SZW*

Door het UWV wordt ervaren dat er mede naar aanleiding van het UIP ICT-onderwerpen, zoals bijvoorbeeld een meerjarige capaciteitsvraag, echt ook als gespreksonderwerp met de politiek en SZW op tafel zijn gekomen. Een belangrijke bijdrage van het UIP is, volgens de geïnterviewden, dan ook het gezamenlijk gesprek over waar prioriteit aan wordt gegeven. Mede daardoor heeft, met instemming van SZW, 'stabiliteit en continuïteit' in het UIP een hogere prioriteit gekregen dan 'wet- en regelgeving'.

*prioriteiten*

In het UIP staan de prioriteiten, de belangrijke projecten en de afgesproken kaders. Over de divisies heen zijn 5 domeinen door UWV gedefinieerd. Deze zijn vervolgens in roadmaps vastgelegd en worden ieder jaar herijkt. De domeinen zijn volgens de geïnterviewden vooral ook bedoeld om de discussie met SZW en de buitenwereld te kunnen faciliteren.

*inzicht en rust*

Bij het opstellen van het UIP wordt het departement helemaal meegenomen in het traject. Dus als zij het UIP krijgen, bevat het geen verrassingen. Volgens de geraadpleegde personen bij UWV heeft het UIP inzicht en rust gegeven. De rust en de voorspelbaarheid wordt als 'heel fijn' ervaren. Evenals het spreken van dezelfde taal, we hebben allemaal hetzelfde beeld gekregen. Daar is geen misverstand over. En de boodschap is verder dat zo'n informatieplan ook vooral een gesprek met de buitenwereld faciliteert. Dat je daarmee bijvoorbeeld een goed gesprek met je stakeholders hebt gekregen, dat is belangrijk.

*goed gesprek*

Het UIP wordt in de RvB vastgesteld en formeel meegestuurd met het UWV-jaarplan. SZW reageert (formeel) op het UIP in de reactiebrief op het jaarplan. Bovendien rapporteert UWV over de strategische doelstellingen van het UIP aan SZW in de tussentijdse verslagen en het jaarverslag van UWV. Er zijn reguliere overleggen tussen SZW en UWV waar het UIP wordt besproken. Zoals het overleg tussen de CIO UWV en de CIO van het ministerie. Dat is een maandelijks overleg. Dan is er nog een ICT-overleg tussen UWV en SZW van het ministerie en het Directeurenoverleg en het Eigenarenoverleg. Aldus de geïnterviewden.



***Het mes snijdt aan twee kanten. Je hebt het nodig voor je eigen organisatie en je kunt het gesprek met je opdrachtgever c.q. eigenaar voeren.***

## 2.2.2 UIP als stuurinstrument

integrale  
planning

Vanuit de divisies komen initieel de projecten. De projecten worden in zogeheten domeinen besproken, over de divisies heen. In de meer gedetailleerde roadmaps per UIP-domein zie je de belangrijkste resultaten per jaar ook benoemd. Er wordt bekeken waar het project aan bijdraagt (in het UIP). Als de domeinhouders het over een bepaald onderwerp niet eens zijn, dan ligt de beslissing bij de Raad van Bestuur. Met het UIP was er voor het eerst een echte integrale UWV ICT-planning.

meerjarenvisie

Richting de UIP-domeinen en de UWV-divisies, wordt jaarlijks gevraagd: 'wat zijn nou jullie plannen voor komend jaar?'. Dat wordt opgehaald en besproken in de UIP-board. Daar zijn een aantal sessies van door het hele jaar heen. Daarin wordt gekeken naar wat de divisies hebben aangedragen, wat zijn de afhankelijkheden over en weer en moet er nog iets met de prioritering gedaan worden? Draagt een projectvoorstel niet bij aan één van de UIP-prioriteiten dan wordt het lastig. Het UIP wordt gebruikt als 'een filter' om projecten te selecteren, welke wel en niet mogen beginnen. Mag het wel, dan wordt bekeken onder welk domein het voornamelijk valt. Met het UIP wordt een strategisch kader gegeven om de UWV-portfolio richting te geven. De meerjarigheid van het UIP heeft veel bijgedragen aan de planbaarheid van de projectportfolio.

monitoring

Van het UIP wordt in de UWV-plancyclus de voortgang gemonitord, inclusief de daarin gedefinieerde 'strategische doelstellingen'. Dit gebeurt met name in een viermaandelijke rapportage aan de Raad van Bestuur van UWV en SZW en in het jaarverslag. Verder zijn er een aantal 'strategische' UIP-projecten waar extra naar gekeken wordt in de maandrapportages aan de Raad van bestuur. Daar wordt de 'spotlight' op gezet en zo nodig escaleren deze sneller.

afwegingen

Als de minister zegt: "Ik heb je gehoord UWV, maar het moet!", dan doet UWV dat, want de minister is de opdrachtgever. De winst van het UIP is nu dat de risico's kunnen worden aangegeven. Als de minister dan willens en wetens beslist dat het toch moet, dan zijn de risico's bekend. UWV kan veel explicieter in de driehoek opdrachtgever/ opdrachtnemer/ eigenaar duidelijk maken wat de consequenties zijn van keuzes. Dit soort afwegingen werden indertijd niet gemaakt.

afspraken

Er is een paar keer met ondersteuning van het UIP met de opdrachtgever een 'beleids-freeze' afgesproken. Bij het bouwen van nieuwe modules is volgens de UWV geïnterviewden gezegd: 'Dat kunnen we wel, maar dan moeten we niet tegelijkertijd nieuwe opdrachten ontvangen. Dus jullie mogen over een tijdschema meepraten over wat we aan de ziektekant doen en aan de werkloosheidskant doen, maar in beide blokken hebben we tijd nodig'.



*In het najaar van 2016 was de voltallige Raad van bestuur van UWV, plus de CIO, bij een briefing van de Kamercommissie voor Sociale Zaken. Daarbij is gezegd: "Vraag niet meer van de uitvoeringsorganisatie dan ze kan waarmaken. Breng de minister niet in een positie die hij niet kan waarmaken. Want, óf het lukt niet, óf de organisatie komt zó onder druk te staan dat ze andere dingen die ook van vitaal belang zijn, niet kunnen doen."*

## 3 Verantwoording onderzoek

### 3.1 Werkzaamheden en afbakening

Deze rapportage geeft uitsluitend antwoord op de **eerste** deelvraag en blik derhalve terug op de periode waarin het UIP zich ontwikkeld heeft vanaf de eerste versie in 2016 tot en met de meest recente versie UIP 2019-2023. Dit met als doel om enerzijds na te gaan wat indertijd de aanleiding is geweest voor het realiseren van een UIP en anderzijds te inventariseren of het UIP in de loop der jaren de verwachtingen heeft waargemaakt.

De centrale onderzoeksvraag luidt<sup>8</sup>:

- o *Wat is de ervaren bijdrage van het UWV Informatieplan (UIP) aan de meerjarige IV-ontwikkeling binnen UWV en welke leerpunten zijn hieruit te trekken voor zowel UWV als voor SZW?*

De deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. Wat werd er indertijd beoogd met het UIP door UWV en SZW en in hoeverre is dit uitgekomen?
2. Wat zijn de huidige verwachtingen ten aanzien van het gebruik van het UIP bij UWV en SZW en in hoeverre ervaart men of aan deze verwachtingen door het huidige UIP wordt voldaan?
3. Wat zijn de leerpunten voor het huidige gebruik van het UIP (SZW en UWV)?



In april en mei van 2019 zijn in totaal 16 personen geïnterviewd, verdeeld over het beleidsdepartement (8) en UWV (8). Deze personen zijn in samenspraak met (vertegenwoordigers van) de opdrachtgever geselecteerd en/of waren in het verleden direct betrokken bij de totstandkoming van het eerste UIP en/of hebben momenteel een belangrijke rol bij de totstandkoming en/of het gebruik van het UIP.

Middels interviews zijn de belangrijkste gebeurtenissen (na ook validatie aan de hand van brondocumenten) en verwachtingen geïnventariseerd. Tevens zijn daarbij de uiteindelijke ervaringen in het gebruik van het UIP in kaart gebracht. Voor de onderzoeksperiode markeren wij de realisatie en het gebruik van de eerste versie van het UIP (2016) tot en met de in gebruik zijnde versie van het UIP in mei 2019. Gebeurtenissen die zich voorafgaand of na deze periode voordeden vallen buiten de scope van het onderzoek.

De voortgang van het onderzoek is periodiek gecommuniceerd met een klankbordgroep met daarin vertegenwoordigers van het beleidsdepartement SZW en de uitvoeringsinstantie UWV. Op verzoek van de opdrachtgever wordt separaat gerapporteerd over deelvraag 1. Dit deelrapport wordt opgenomen in de eindrapportage welke in het derde kwartaal van 2019 wordt verwacht.

### 3.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

---

<sup>8</sup> ADR Opdrachtbevestiging, 26 april 2019.

### 3.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, mw. drs. L. Mulder, SG ministerie van SZW, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

## 4 Ondertekening

Den Haag, 18 juni 2019

Auditdienst Rijk

---

Auditdienst Rijk  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00

Eindrapportage  
Extern Onderzoek  
Meldstructuur en -cultuur  
Uitkeringsfraude UWV

11 juni 2019

Opdrachtgever:

Raad van Bestuur (RvB),  
Uitvoeringsinstituut  
Werknemersverzekeringen  
(UWV)

Onderzoekers en auteurs:

Prof.dr. Zeger van der Wal

Prof.dr. Emile Kolthoff

Met ondersteuning van:

drs. Irene Nijhoff



**Begeleidingscommissie:**

Het onderzoek werd ondersteund door een begeleidingscommissie bestaande uit drie vaste leden van de externe Commissie van Integriteit Deskundigen (CID) UWV:

- Prof. dr. Muel Kaptein (voorzitter)
- drs. Nathalie Smeets
- Geerte-Marij Dijkstra RA, CIA.

Daarnaast bestond de begeleidingscommissie uit:

- Mr. Hans Ouwehand (bestuurder Centrum Indicatiestelling Zorg, lid Audit Committee SZW)
- ██████████ (directeur Stelsel en Volksverzekeringen SZW, ██████████)
- ██████████ (plaatsvervangend afdelingshoofd eigenaaradvisering ZBO's SZW).

## Inhoud

1. INLEIDING .....	4
1.1 Scope en doelstelling .....	4
1.2 Onderzoeksvragen.....	4
1.3 Onderzoeksaanpak.....	5
1.4 Selectie vestigingen en respondenten.....	7
1.5 Meldpunt.....	8
1.6 Leeswijzer.....	8
2. KERNCONCEPTEN.....	10
2.1 Structuur en cultuur in organisaties.....	10
2.2 Integriteit en bedrijfsmatig werken in (semi)publieke organisaties .....	12
3.1 Integriteitscultuur: bestaande onderzoeken en instrumenten .....	16
3.2 Meldstructuur: mogelijkheden, bekendheid en effectiviteit.....	20
4. INTERVIEWRESULTATEN .....	22
4.1 Algemene observaties .....	23
4.2 Mogelijkheden om signalen en zorgen te melden en/of bespreekbaar te maken.....	24
4.3 Belemmeringen en ontbrekende mogelijkheden voor het melden van signalen of zorgen	26
4.4 Rol leidinggevende en afhandeling melding.....	32
4.5 De (meld)cultuur in de ogen van de medewerkers .....	33
5. CONCLUSIES.....	36
5.1 Algemene observaties organisatiecultuur UWV .....	36
5.2 Beantwoording deelvragen .....	37
6. AANBEVELINGEN .....	42
7. LITERATUUR.....	46
Bijlage 1. Interviewprotocol.....	48
EINDNOTEN .....	52



## 1. INLEIDING

### 1.1 Scope en doelstelling

Naar aanleiding van mediaberichtgeving omtrent misbruik van de Werkloosheidswet (WW) bij arbeidsmigranten in Nieuwsuur op 3 september 2018 en daaropvolgende uitzendingen en media-aandacht, waarbij werd gesproken over een angstcultuur ten aanzien van het melden van signalen, heeft de Raad van Bestuur (RvB) van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) in overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) besloten tot het instellen van een extern onderzoek.

Deze rapportage is het eindverslag van dit externe onderzoek. De specifieke onderzoeksopdracht die in november 2018 is vastgesteld, luidde:

Maak inzichtelijk welke mogelijkheden (lijn/vangnet) UWV medewerkers biedt om signalen (van ongenoegen) en zorgen die ze in de uitvoering van de publieke taak tegenkomen (specifiek in relatie tot uitkeringsfraude) te melden en/of bespreekbaar te maken, of gebruik ervan door UWV gestimuleerd wordt en geef aanbevelingen voor mogelijke verbetering.

Een externe begeleidingscommissie werd ingesteld voor toetsing (ten aanzien van scope, deelvragen en onderzoeksbevindingen), advisering en reflectie. De begeleidingscommissie is viermaal bijeengekomen. Tijdens deze bijeenkomsten werden, zowel op inhoud als op proces, alle relevante zaken besproken met de onderzoekers en werden de onderzoekers van input en feedback voorzien.

### 1.2 Onderzoeksvragen

In samenspraak met de opdrachtgever en de externe begeleidingscommissie zijn vervolgens op basis van deze onderzoeksopdracht de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals het tweejaarlijkse Werkbelevingsonderzoek (WBO)) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers<sup>1</sup> over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?
2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?
3. In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?
4. Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de organisatie) en welke dilemma's spelen hierbij?
5. Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?

De deelvragen zijn beantwoord door een documentenstudie (deskresearch) en 57 interviews met respondenten op zowel het hoofdkantoor als in negen vestigingen door heel Nederland.

Het onderzoek heeft aldus tot doel een adequaat beeld te schetsen van zowel de *structuur* als de *cultuur* met betrekking tot interne fraudemeldingen door medewerkers van UWV. Specifiek aandachtspunt daarbij is of medewerkers het gevoel hebben dat:

- a) de geboden mogelijkheden tot melden voldoende duidelijk en toegankelijk zijn, en
- b) ze worden gestimuleerd (en vooral: niet actief worden tegengewerkt) door hun direct leidinggevenden om vermoedens van fraude aan te kaarten.

### **1.3 Onderzoeksaanpak**

Er wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een zogeheten *mixed methods*-benadering waarin verschillende onderzoeksmethoden gebruikt worden om in korte tijd een accuraat beeld te genereren. Hiertoe worden reeds beschikbare secundaire data (fase I) en door de onderzoekers middels diepte-interviews verzamelde primaire kwalitatieve data<sup>2</sup> (fase II) in samenhang geanalyseerd, zoals hieronder in detail wordt weergegeven.

#### Fase I: Deskanalyse van bestaande documenten en onderzoeksrapportages teneinde:

- a. De structuur van de verschillende loketten in kaart te brengen waar medewerkers signalen van fraude (en hoe daar mee wordt omgegaan door collega's en leidinggevenden) kunnen melden;
- b. Een beeld te genereren ten aanzien van de integriteitscultuur en meldcultuur in het bijzonder, en de percepties van medewerkers en leidinggevenden ten aanzien van het melden van fraudesignalen tot aan oktober 2018 (aan te vullen met primaire data uit fase II).

Hiertoe zijn onder meer een relevante selectie van de volgende reeds bestaande rapportages en documenten bestudeerd aangaande de (integriteits)cultuur binnen de onderdelen van UWV die in scope zijn: vooral Uitkeren, Werkbedrijf en Handhaving, en in mindere mate ook Klant en Service (K&S), Bezwaar en Beroep (B&B) en Sociaal Medische Zaken (SMZ), en dan met name Bijzondere Zaken:

- I. Documenten (startdocumenten, jaarverslagen etc.) van alle bestaande loketten (Centraal Meldpunt Fraude (CMF), Bureau Integriteit (BI), Luisterend Oor etc.)
- II. Signalen/meldingen bij deze loketten in relatie tot uitkeringsfraude
- III. Uitkomsten meest recente Integriteitsdashboard (januari 2018)
- IV. Uitkomsten meest recente WBO (september 2018)
- V. Uitkomsten audits van de Auditdienst
- VI. Uitkomsten dialoogsessies/strategietraject
- VII. Publicaties relevante dilemma's op de Digitale Werkplek UWV (DWU)
- VIII. Informatie vanuit bestaande leercirkels

In aanvulling op de deskresearch zijn vijf interviews gehouden met sleutelfiguren op het hoofdkantoor in Amsterdam: het hoofd Bureau Integriteit (BI), een leidinggevende van de afdeling Human Resources Management (HRM), de Ondernemingsraad (OR), het Centraal Meldpunt Fraude en Luisterend Oor. Deze interviews hadden tot doel informatie te vergaren

over de meldstructuur en cultuur, alsmede om interviewvragen en thema's voor fase II te formuleren.

### Fase II: Diepte-interviews medewerkers divisies

De voornaamste doelstelling van deze fase is het schetsen van een adequaat beeld van de interne meldcultuur, in het bijzonder:

- De wijze waarop medewerkers de geboden mogelijkheden om te melden kennen en ervaren;
- De mate waarin en de wijze waarop ze van deze mogelijkheden gebruik maken;
- De mate van vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met hun melding;
- De karakterisering van de mate waarin en de manier waarop melden van fraudesignalen door de directe leidinggevenden wordt gestimuleerd (of juist niet);
- De perceptie van leidinggevenden ten aanzien van de meldstructuur en meldcultuur en hoe men met specifieke gevallen van fraudemeldingen en eventuele zorgen/onvrede daarover omspringt (en hoe hun leidinggevenden dat doen).

Er is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews met zowel gesloten als open vragen waarbij alle geïnterviewden zoveel mogelijke dezelfde vragencyclus hebben doorlopen. Het interviewprotocol voor de medewerkers en leidinggevenden is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd. Tegelijkertijd is ruimte geboden aan individuen om ruimschoots persoonlijke ervaringen te delen. De interviews hebben immers als secundair doel dat betrokkenen gehoord worden en het gevoel hebben hun hart te kunnen luchten. De interviews duurden in de regel ongeveer een uur.

Tijdens het interview is een twintigtal vragen doorlopen (voor leidinggevenden werd een toegespitste vragenlijst van veertien vragen opgesteld) en is respondenten gevraagd recente situaties en voorbeelden inzake het melden van fraudesignalen en de omgang met meldingen binnen de afdeling te omschrijven. Van de interviews zijn door de onderzoekers zakelijke, puntsgewijze verslagen opgesteld. Interviewverslagen maken geen deel uit van de rapportage; informatie en citaten uit de verslagen zijn weergegeven en gebruikt in hoofdstukken 3, 4 en 5.

Gezien de omvang van UWV en de geografische spreiding van de diverse uitvoeringsdivisies, zijn representativiteit en generalisatie niet het primaire doel van onderzoeksfase II geweest. De steekproefgrootte is bij kwalitatief onderzoek afhankelijk van de complexiteit van het onderwerp en de heterogeniteit van de onderzoekseenheden op relevante kenmerken. Het gaat er bij kwalitatief onderzoek om de juiste informatie boven tafel te krijgen. In fase II kregen we gedurende de laatste interviews geen nieuwe informatie meer, maar slechts bevestiging van wat in eerdere interviews was gezegd. Er was dus sprake van inhoudelijke verzadiging, oftewel saturatie<sup>3</sup>.

De combinatie van intern documentenonderzoek, expertinterviews en gesprekken met medewerkers uit verschillende geledingen uit de organisatie is in cultuuronderzoek een zeer gangbare methode<sup>4</sup>. Het aantal verrichtte interviews is daarbij voor een kwalitatief onderzoek substantieel en vergelijkbaar met soortgelijke studies over dit onderwerp bij overheidsorganisaties van een vergelijkbare omvang.<sup>5</sup> Daarnaast werd de betrouwbaarheid

verhoogd door de interviewverslagen te laten lezen en analyseren door alle drie de onderzoekers en hun bevindingen onderling te bespreken.

#### **1.4 Selectie vestigingen en respondenten**

Na overleg tussen de onderzoekers, en tussen de onderzoekers, opdrachtgever en begeleidingscommissie, is besloten tot een random selectie van medewerkers en leidinggevenden bij negen vestigingen met als voornaamste criteria:

- Een goede geografische spreiding;
- Aanwezigheid van de meest relevante divisies op de vestiging (vooral Uitkeren, Werkbedrijf en Handhaving), en in mindere mate ook Klant en Service (K&S), Bezwaar en Beroep (B&B) en Sociaal Medische Zaken (SMZ), en dan met name Bijzondere Zaken<sup>6</sup>;
- Een spreiding van vestigingen met de score laag, midden of hoog op het meest recente integriteitsdashboard en het aantal fraudemeldingen zoals geregistreerd door het Centraal Meldpunt Fraude;
- Geen overmatige belasting van vestigingen waar al andere onderzoeken gaande waren;
- De aanwezigheid van cliënten uit Midden- en Oost-Europa, aangezien daar zich de in eerste instantie door media berichte problematiek ten aanzien van WW-fraude met name voordeed.

Deze criteria leiden uiteindelijk tot de keuze voor de volgende negen vestigingen:

1. Alkmaar
2. Almere
3. Arnhem
4. Den Haag
5. Enschede
6. Heerlen
7. Hengelo
8. Leeuwarden
9. Zwolle

Bij drie vestigingen (Arnhem, Den Haag en Leeuwarden) hebben de onderzoekers twee dagen lang respondenten geïnterviewd; in zes vestigingen (Alkmaar, Almere, Enschede, Heerlen, Hengelo en Zwolle) een dag. In totaal zijn 48 respondenten van de divisies Uitkeren, Werkbedrijf, Handhaving, alsmede K&S, B&B en Bijzondere Zaken geïnterviewd, waaronder twaalf leidinggevenden. De respondenten zijn door onderzoekers at random geselecteerd uit een Excel-bestand met functietitels en vestigingsgegevens waarin geen namen van individuen te zien waren. Selectie vond plaats door middel van loting met inachtneming van een weging van relevante divisies en een verwachte non-respons van zo'n 50%.

Deelname was vrijwillig. De non-respons bleek mee te vallen. Een handvol van de oorspronkelijk geselecteerde respondenten was verhinderd of koos ervoor niet deel te nemen; in die gevallen werd de tweede random geselecteerde medewerker van dezelfde divisie en vestiging benaderd. In de meeste gevallen werd snel en enthousiast door medewerkers gereageerd op het interviewverzoek.

### **1.5 Meldpunt**

Bij aanvang van het onderzoek is in overleg met de begeleidingscommissie en opdrachtgever besloten tot het instellen van een meldpunt teneinde medewerkers de mogelijkheid te geven direct contact te zoeken met de onderzoekers, in het geval zij waardevolle informatie wilden delen of in meer algemene zin hun visie of mening wilden uiten<sup>7</sup>. Door het instellen van het meldpunt wilde het onderzoeksteam voorkomen dat bij medewerkers die niet werden uitgenodigd voor een interview, in een later stadium het gevoel zou kunnen ontstaan dat ze niet gehoord of zelfs genegeerd zouden zijn. Bovendien is het zeer waarschijnlijk dat in een grote organisatie als UWV met 19.000 medewerkers belangrijke invalshoeken of informatie buiten beschouwing zou kunnen worden gelaten. Aanvullende informatie die via het meldpunt de onderzoekers kon bereiken, zou derhalve de kwaliteit en volledigheid van het onderzoek kunnen versterken. Het meldpunt bestond uit een extern email adres, dat rechtstreeks bij de onderzoekers uitkwam. Op verschillende momenten is via interne communicatiemedia de aandacht op het meldpunt gevestigd.

In een tijdsbestek van ruim drie maanden (december 2018 – februari 2019) werd door elf medewerkers van UWV gebruik gemaakt van de mogelijkheid om via het meldpunt met de onderzoekers in contact te treden. Een aantal medewerkers vroeg om toelichting op de onderzoeksmethodiek, waaronder bijvoorbeeld de selectie van de deelnemende vestigingen, en na het geven van een toelichting door onderzoekers was de melding daarmee tot tevredenheid van de medewerker afgehandeld. Alle melders kregen een bevestiging van ontvangst en, afhankelijk van de aard van de melding, opties voor een vervolgactie. Negen van de elf melders gaven in antwoord hierop aan deze handelwijze zeer te waarderen. In zeven van de elf gevallen werden vervolgvragen gesteld of werd desgevraagd extra informatie via de mail door medewerkers aan onderzoekers gegeven.

In vier van de elf gevallen leidde de melding tot een extra interview met de melder, naast de reeds in fase II voorziene interviews. De resultaten van die gesprekken zijn verwerkt in de rapportage over fase II. In totaal hebben de onderzoekers aldus met 57 respondenten gesprekken gevoerd.

### **1.6 Leeswijzer**

Het vervolg van de rapportage bestaat uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk twee wordt een kort theoretisch kader geschetst met betrekking tot organisatiestructuur- en cultuur en bedrijfsmatig werken en integriteit in (semi)publieke organisaties. Deze kaders geven context aan de bevindingen en zijn behulpzaam bij het duiden daarvan.

In hoofdstuk drie worden de resultaten van onze deskresearch-activiteiten weergegeven, aangevuld met informatie uit de interviews op het hoofdkantoor en lokale vestigingen, teneinde de eerste twee deelvragen te beantwoorden:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?



2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?

Hoofdstuk vier geeft een uitgebreide weergave en analyse van de ruim vijftig interviews die zijn gehouden met medewerkers en leidinggevenden over cultuur, leiderschap en fraudemeldingen binnen UWV. Door middel van deze analyse worden deelvraag 3 en 4 beantwoord:

3. In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?
4. Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de organisatie) en welke dilemma's spelen hierbij?

In hoofdstuk vijf en zes worden op basis van de diverse databronnen conclusies en aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de meldstructuur- en cultuur binnen UWV, specifiek in relatie tot het melden van (vermoedens van) WW-fraude, en hoe deze effectiever ingericht zouden kunnen worden teneinde het doen van meldingen te vergemakkelijken en het opsporen van mogelijke fraude nog effectiever te maken. Ook wordt kort aandacht besteed aan de implicaties voor training, organisatieontwikkeling en vervolgonderzoek. Hiermee wordt deelvraag 5 beantwoord: Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?

## 2. KERNCONCEPTEN

In dit hoofdstuk worden kort een tweetal concepten besproken die in deze studie centraal staan: organisatiestructuur- en cultuur, en integriteit en bedrijfsmatig werken in (semi)publieke organisaties. Zij vormen de lens waardoor we naar de bevindingen uit onze interviews kijken. Uit een aantal documenten en interviews in fase I ontstond de indruk dat in de sturing binnen UWV, cijfers, procesaanwijzingen, prestatieafspraken en indicatoren een belangrijke rol spelen. Deze factoren werden tijdens de interviews in fase I ook als een mogelijke belemmering benoemd voor het niet melden van fraudesignalen.

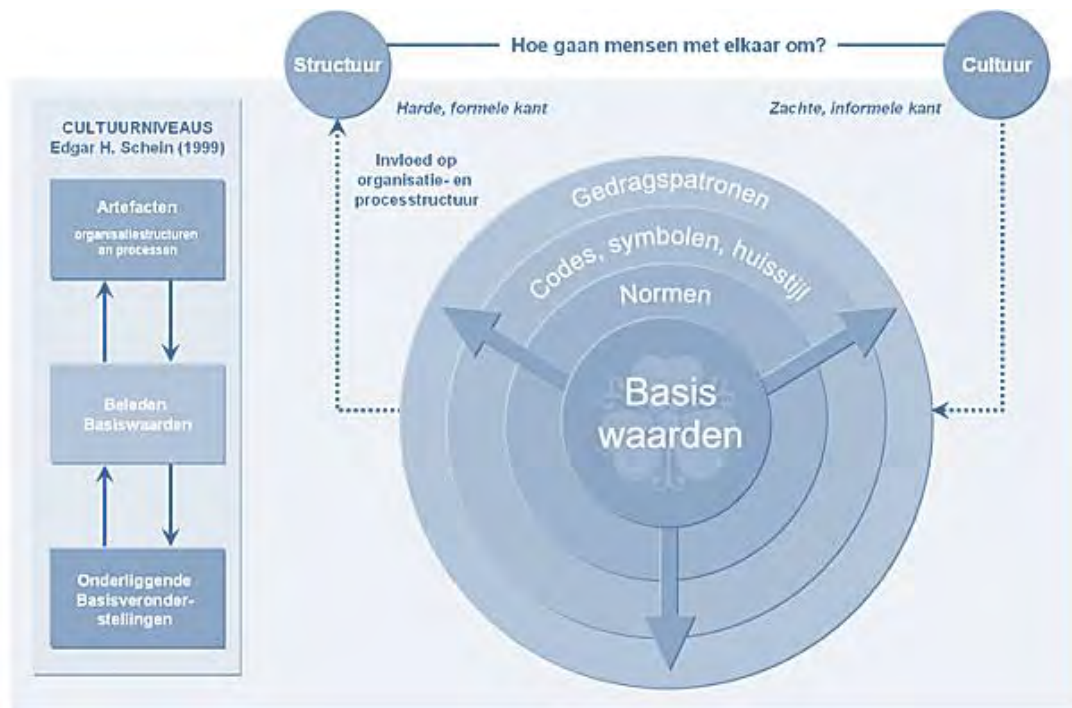
Omdat dergelijke neveneffecten van prestatie management in de bestuurskundige literatuur uitvoerig onderwerp van studie zijn, wordt in dit hoofdstuk nadrukkelijk aandacht besteed aan de relatie tussen integriteit en prestatie management of bedrijfsmatig werken, naast een algemene beschouwing over organisatiestructuur en –cultuur. Onze kwalitatieve studie heeft tot doel een empirisch beeld te schetsen van de meldcultuur binnen UWV (in het bijzonder in relatie tot WW-fraude) en niet om expliciete (theoretische) verwachtingen of hypothesen te toetsen; dit hoofdstuk biedt desalniettemin een kader voor de analyse en interpretatie van de empirische resultaten.

### 2.1 *Structuur en cultuur in organisaties*

Iedere organisatie heeft een formele *structuur* – vaak geformaliseerd in een organogram, functieomschrijvingen, en governance arrangementen waarin verantwoordelijkheden zijn toebedeeld aan afdelingen en functies – en een meer informele, soms voor buitenstaanders lastig te begrijpen en zelfs deels ongrijpbare *cultuur* – een patroon van normen, waarden, symbolen en gedragingen die soms meer zeggen over wat er in een organisatie speelt (en vooral waarom) dan de formele structuur.

In dit onderzoek bekijken we beide aspecten maar de nadruk ligt op de organisatiecultuur in relatie tot het melden van vermoedens van WW-fraude. Wat houdt medewerkers tegen of stimuleert ze juist; wordt er veel of weinig over melden gesproken en op wat voor manier; en hoe wordt er eigenlijk door de omgeving (naaste collega's en leidinggevenden) tegen melden aangekeken; is het iets dat je wel of niet doet, en waarom is dat dan zo?

Een veel toegepaste en invloedrijke conceptualisering van organisatiecultuur is die van managementwetenschapper Schein<sup>8</sup>. Schein maakt allereerst onderscheid tussen structuur en cultuur en hoe de informele cultuur en de formele structuur elkaar beïnvloeden, zoals figuur 2.1 laat zien.



**Figuur 2.1: Organisatiestructuur en cultuur in samenhang (Schein 1992)**

Zoals aan de linkerzijde van figuur 2.1 te zien is, dient organisatiecultuur volgens Schein vervolgens op drie niveaus en in samenhang bestudeerd en gediagnosticeerd te worden:

- 1) Artefacten;
- 2) Beledenen basiswaarden; en
- 3) Onderliggende basisveronderstellingen.

Daartoe wordt in de organisatieadvieswereld regelmatig de metafoer van een ui met diverse schillen gebruikt<sup>9</sup>: om de cultuur daadwerkelijk te doorgronden, volstaat het niet om slechts naar de buitenste, meest oppervlakkige schil te kijken (artefacten), maar moet ook worden gekeken naar beledenen basiswaarden maar vooral naar de daaraan ten grondslag liggende – en niet altijd geverbaliseerde of in de openbaarheid beledenen – basisveronderstellingen: “zo doen we dat hier en iedereen weet waarom (toch?)”. De kern van de ui is pas te zien als de buitenste schillen zijn afgepeld.

Diepte-interviews waarbij anonimiteit gegarandeerd is, zijn bij uitstek een geschikte methode om de vinger te leggen op minder zichtbare en niet direct op websites en in documenten gecommuniceerde cultuuraspecten<sup>10</sup>. Tegelijkertijd zijn direct waarneembare signalen en symbolen ook een belangrijke graadmeter van cultuur. Zo viel het tijdens deze studie bijvoorbeeld op dat verreweg de meeste geïnterviewden reeds een zeer lang dienstverband bij UWV (en een van de voorgangers) kenden (niet zelden van meer dan 20 of zelfs meer dan 30 jaar); met liefde over hun werkgever spraken en meestal zeer informeel gekleed gingen (een

teken dat men zich thuis voelt en zichzelf is, en wellicht ook identificeert met de cliëntèle waarover regelmatig met (com)passie werd gesproken).

Dergelijke observaties zijn behulpzaam bij het identificeren van een organisatiecultuur en kunnen in combinatie met andere dieperliggende veronderstellingen over leidinggevendens, impliciete of expliciete organisatiedoelstellingen en de intenties van cliënten, specifieke gedragingen – een fraudevermoeden juist altijd of bijna nooit melden – beter helpen verklaren.

## **2.2 Integriteit en bedrijfsmatig werken in (semi)publieke organisaties**

De roep om een overheid die gericht is op productiviteit en prestaties en die bereid is verantwoording af te leggen is niet nieuw<sup>11</sup>. Sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw is dit streven steeds nadrukkelijker vertaald in een uitgesproken wijze van bedrijfsmatig werken, waarbij de overheid of organen die belast waren met de uitvoering van publieke taken zich volgens voorstanders moesten gaan gedragen als een bedrijf. De mate en wijze van productie moest geschieden volgens het marktprincipe. Osborne en Gaebler, schrijvers van het invloedrijke boek *Reinventing Government*, spraken in dit verband van een 'ondernemende overheid'<sup>12</sup>. Deze ontwikkeling wordt meestal geduid onder de noemer *New Public Management* of NPM. Tot op de dag van vandaag is deze ontwikkeling zichtbaar en in sommige organisaties tot kunst verheven. Veel van de elementen van NPM zijn inmiddels gemeengoed en opgenomen in de dagelijkse werkprocessen van publieke organisaties. De discussie over meer of minder NPM speelt met name op in tijden van bezuinigingen<sup>13</sup>.

Er bestaan tegenstrijdige standpunten over de relatie tussen NPM of bedrijfsmatig werken en integriteit. Wel geven een aantal publicaties een begin van een antwoord. Bestuurskundige Mark Bovens analyseerde een aantal incidenten en beschuldigingen die in de jaren negentig publiek debat en media-aandacht veroorzaakten<sup>14</sup>. Alle affaires hadden gemeen dat er sprake was van activiteiten die betrekkelijk nieuw waren voor de publieke sector: privatisering, marktwerking, marktconforme beloning, kwantitatieve prestatie meting, uitbesteding van diensten, enzovoort.

Veel bestuurskundigen grepen dergelijke observaties aan om zich af te zetten tegen NPM-achtige ontwikkelingen met het argument dat deze zouden leiden tot niet integer gedrag. Sommigen stelden zelfs dat corruptie, fraude en niet integer gedrag bij de overheid toenamen door de pogingen om de overheid als een onderneming te besturen<sup>15</sup>.

De angst voor een tanende integriteit en legitimiteit van de publieke taak richt zich vooral op de commercieel ondernemende overheid en de introductie van marktwerking. Met betrekking tot de introductie van prestatie management en de decentralisatie van budgetten en verantwoordelijkheden bestaat discussie. Primair blijft legitimiteit altijd het fundament van de publieke taak, maar de vraag is of dit fundament wordt aangetast door bijvoorbeeld een grote nadruk op prestatie management of het loslaten van centrale sturing op (gedecentraliseerde) budgetten en bevoegdheden. De belangrijkste vraag lijkt te zijn of dergelijke ontwikkelingen op een ethische en verantwoordelijke wijze worden gemanaged. De hantering van een planning en control cyclus – ook een element van NPM – wordt dan ook in het algemeen gezien als een integriteit versterkende maatregel, aangezien daarmee het afleggen van verantwoordelijkheid wordt bevorderd. Empirisch onderzoek liet zien dat de verschillende standpunten die door voor-

en tegenstanders van bedrijfsmatig werken in verband met integriteit worden ingenomen, eerder complementair dan tegengesteld zijn<sup>16</sup>.

Met dit belangrijke inzicht als uitgangspunt is enige tijd geleden empirisch onderzoek verricht naar het verband tussen bedrijfsmatig werken en de integriteit van de overheid<sup>17</sup>. Doelstelling van het onderzoek was om op exploratieve wijze de verschillende relaties tussen beide fenomenen te onderzoeken.

Op basis van de literatuur werd het begrip bedrijfsmatig werken geoperationaliseerd aan de hand van vier verschijningsvormen<sup>18</sup>:

1. Afslanking/bezuiniging en marktwerking;
2. Decentralisatie;
3. Prestatiemeting en prestatie management;
4. Het gebruik van een planning en control cyclus<sup>19</sup>.

De veronderstelling dat de invoering van bedrijfsmatig werken bij de uitvoering van publieke taken automatisch leidt tot fraude, corruptie en minder integriteit bleek niet correct. Uitsluitend het eerste element (afslanking, bezuinigingen en marktwerking) bleek zelfstandig oorzaak te kunnen zijn van niet integer gedrag. Wel bleek tijdens het onderzoek dat een te zakelijke manier van leidinggeven (zakelijk management als onderdeel van prestatie management)<sup>20</sup>, leidt tot minder aandacht voor integriteit en rechtmatigheid en tot een groter risico op fraude en niet integer gedrag. Zo is het voorstelbaar dat medewerkers het minder nauw met de regels nemen als zij in de knel komen om hun afgesproken targets te behalen. Dit lijkt eerder met stijl van leidinggeven te maken te hebben dan met bedrijfsmatig werken. Het vinden van de balans tussen het behalen van prestatieafspraken en integriteit blijkt een belangrijke factor om fraude en niet integer gedrag te voorkomen en vraagt om een ethische in plaats van zakelijke stijl van leidinggeven<sup>21</sup>. Deze factor lijkt van cruciaal belang bij het introduceren van prestatie management.

De uitkomsten suggereren dat het specifiek aandacht schenken aan ethische aspecten bij het implementeren van bedrijfsmatig werken, de kansen op succes vergroot. Dit is een belangrijke implicatie voor hervormingsinitiatieven in het publieke domein, waarbij prestaties, efficiency, effectiviteit en economische rationaliteit een belangrijke rol spelen. Zo zou bij het opstellen van prestatieafspraken nadrukkelijk aandacht kunnen worden gevraagd voor ethische aspecten, inclusief de discussie wat in de praktijk prioriteit heeft: het halen van de cijfermatige afspraak, of op welke wijze de prestatie tot stand is gekomen en hoe dat dient te worden verantwoord. Beleidsmakers moeten niet kiezen tussen productiviteit en integriteit, maar deze twee elementen combineren om hoogwaardige publieke diensten te verlenen. In de praktijk zou dit kunnen worden ingevuld door:

- Bij het maken van prestatieafspraken, ook (meetbare) afspraken te maken over de ethische component van de te leveren prestaties;
- In beoordelingen prestatie-indicatoren op te nemen met betrekking tot integriteit.

Als aan de ethische component van de publieke taak in de vorm van prestatiecontracten geen aandacht wordt geschonken, ontstaat het risico dat het zijn legitimiteit verliest, omdat medewerkers hun werk gaan richten op het behalen van de afgesproken aantallen en niet op

wat op dat moment het meest geëigend is voor bijvoorbeeld de rechtmatigheid of het oplossen van actuele problemen in een bepaalde situatie. Een dergelijke puur kwantitatieve benadering van het werk doet geen recht aan het beoogde effect van de publieke taak. Het probleem is dat er geen duidelijke relatie is tussen de prestatieafspraken en het beoogde effect: een rechtvaardige en leefbare maatschappij. De contracten kunnen gemakkelijk worden behaald, zonder dat de beoogde effecten worden bereikt.



### 3. INTERNE ONDERZOEKEN

In dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van de bestaande integriteitscultuur en meldstructuren binnen UWV op basis van bestudeerde documenten, waar nodig aangevuld met informatie die uit de expertinterviews op het hoofdkantoor en diverse interviews met medewerkers en leidinggevenden naar voren kwam.

Hiermee worden deelvraag 1 en 2 van dit onderzoek beantwoord:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?
2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?

Voordat we deze vragen adresseren, is het van belang scherp onderscheid te maken tussen *externe fraude* (door cliënten) en *interne fraude* (door medewerkers en leidinggevenden zelf) en tussen uitkeringsfraude en allerlei *andere typen misstanden en integriteitsschendingen* zoals bijvoorbeeld machtsmisbruik, omkoping, seksuele intimidatie en discriminatie en misbruik van informatie<sup>22</sup>. Wanneer medewerkers dat soort misstanden constateren, zullen ze in veel gevallen het Bureau Integriteit (BI), een leidinggevende, vertrouwenspersoon of HRM-collega benaderen. Dat ligt bij uitkeringsfraude door cliënten minder voor de hand<sup>23</sup>. Deze studie richt zich uitsluitend op de meldcultuur- en structuur ten aanzien van meldingen van uitkeringsfraude. Allereerst wordt op basis van deskresearch van diverse interne en externe onderzoeken uit de afgelopen twee jaar een korte schets gegeven van de integriteitscultuur van UWV en het beeld dat medewerkers hebben van de organisatiecultuur en hun leidinggevenden, en hun eigen tevredenheid en motivatie (daar waar deze relevant zijn voor onze schets van de cultuur binnen UWV m.b.t. meldingen van fraudevermoedens). Daarna worden meldstructuren en processen geanalyseerd.

#### **3.1 Integriteitscultuur: bestaande onderzoeken en instrumenten**

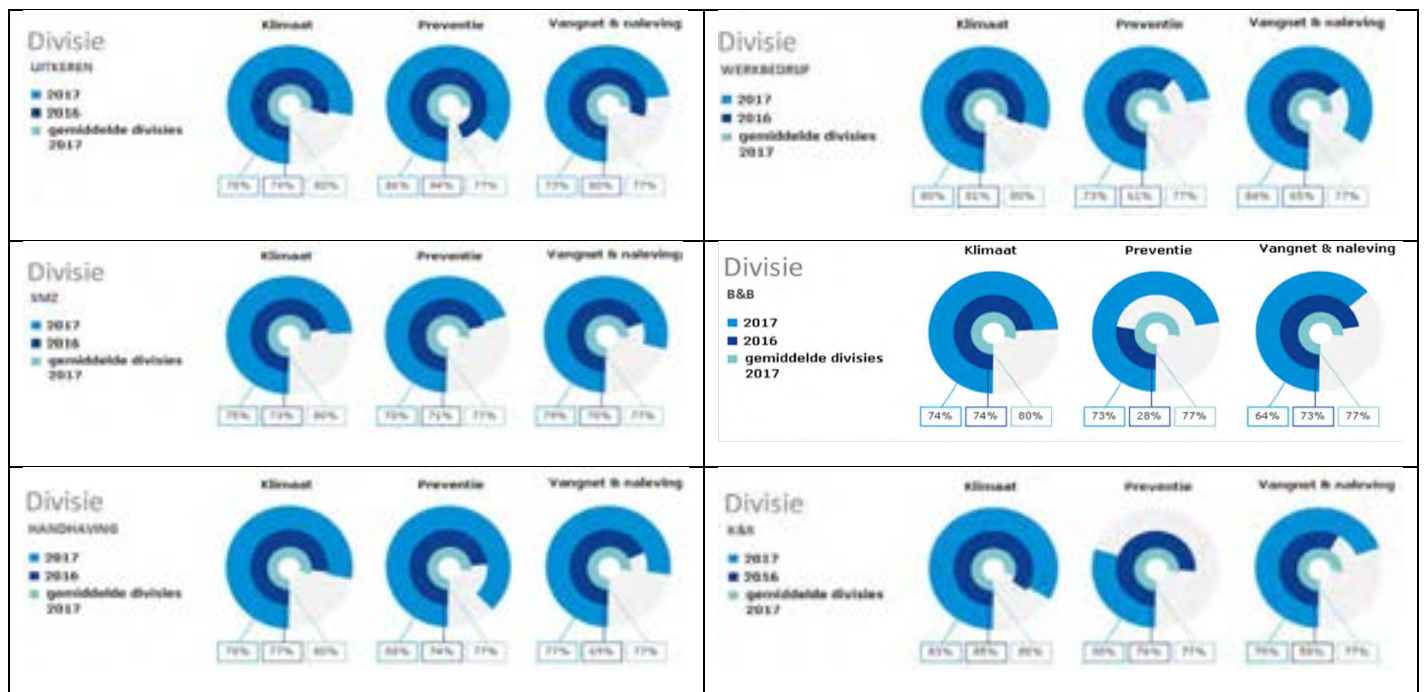
De wijze waarop UWV zijn integriteitsbeleid heeft ingericht en periodiek en omvangrijk integriteitsonderzoek wordt uitgevoerd, verhoudt zich positief met vergelijkbare grote (semi) overheidsorganisaties<sup>24</sup>. Het integriteitsbeleid is data-gedreven, proactief en er vindt voortdurend interactie met en voorlichting plaats aan de diverse organisatieonderdelen. UWV heeft een eigen Bureau Integriteit (BI) met 14 fte dat rechtstreeks rapporteert aan de Raad van Bestuur (RvB). BI is het voornaamste loket voor het doen van (anonieme) meldingen over integriteitskwesties. Meldingen over uitkeringsfraude door cliënten maken hier overigens geen onderdeel van uit. Hiervoor is het Centraal Meldpunt Fraude van de Directie Handhaving het aangewezen loket. In 2018 vonden 2.775 (1.579 interne en 1.196 externe) meldingen van (vermoedelijke) WW-fraude plaats. Externe meldingen, veelal door bezorgde, oplettende burgers of instanties, blijven in dit onderzoek zoals gezegd buiten beschouwing. Vermoedens van fraude door medewerkers of leidinggevenden kunnen bijvoorbeeld wel bij BI terecht komen. Onderstaand overzicht geeft het aantal meldingen, onderzoeken en vastgestelde schendingen weer in de afgelopen vijf jaar.



Jaar	2014	2015	2016	2017	2018
Meldingen	160	187	231	246	240
(Waarvan door externen)	39	50	30	27	42
Onderzoekswaardig	83	108	91	115	124
Onderzoek gestart	83	109	90	116	126
Onderzoek afgesloten	84	106	92	111	134
Schending	52	61	60	71	72

Tabel 3.1: Overzicht meldingen, onderzoeken en schendingen Bureau Integriteit (BI)

Hoe oordelen medewerkers van de in dit onderzoek bestudeerde divisies in algemene zin over de integriteitscultuur en het integriteitsbeleid van UWV en waarin zijn de relevante divisies meer en minder sterk? BI publiceert jaarlijks een *integriteitsdashboard* waarop data gerelateerd aan preventie, klimaat, en vangnet & naleving op divisie- en districtsniveau op inzichtelijke wijze wordt verzameld, geanalyseerd en gedeeld met medewerkers en leidinggevenden. Figuur 3.1 geeft het integriteitsbeeld weer op basis van de dashboardmetingen van 2018 voor de zes onderzochte divisies in termen van *preventie*, *klimaat* en *vangnet & naleving* voor de twee voorgaande jaren. De maximaal haalbare score op ieder onderdeel is 100%; de scores worden ook vergeleken met het gemiddelde van alle UWV-divisies. Het beeld voor de zes onderzochte divisies is wisselend: op sommige domeinen is een verbetering zichtbaar in 2017 ten opzichte van 2016; voor andere onderdelen geldt dat minder. In elf van de achttien gemeten domeinen scoren de zes onderzochte divisies iets onder het UWV-gemiddelde. In negen van de achttien gemeten domeinen scoren de zes onderzochte divisies op of boven het UWV-gemiddelde.



Figuur 3.1: Integriteitsbeeld zes divisies uit Integriteitsdashboard 2018

Ten aanzien van klimaat wordt jaarlijks een vragenlijst uitgezet onder medewerkers. In 2018 vulde 56% van de UWV-medewerkers deze vragenlijst in. Tabel 3.2 geeft de percentages weer voor de zes onderzochte divisies voor de mate waarin medewerkers het (volledig) eens zijn met de stelling voor de vier voor dit onderzoek meest relevante thema's. Opvallend is vooral het grote contrast tussen de score van de medewerkers op door hen zelf geïnitieerde dilemma's (hoge score) en de score die medewerkers geven aan de frequentie waarmee integriteitsonderwerpen op de afdeling besproken worden (lage score).

Vraag	<i>Mijn leidinggevende geeft het goede voorbeeld ten aanzien van integriteit</i>	<i>Mijn leidinggevende zorgt voor een veilig klimaat om (morele) dilemma's te kunnen bespreken</i>	<i>Op mijn afdeling worden regelmatig integriteitsonderwerpen besproken</i>	<i>Ik maak lastige situaties en (morele) dilemma's bespreekbaar op mijn afdeling</i>
Uitkeren	64%	67%	38%	72%
Werkbedrijf	69%	73%	35%	82%
SMZ	62%	70%	27%	77%
B&B	56%	70%	27%	72%
Handhaving	65%	66%	34%	79%
K&S	77%	82%	32%	77%

**Tabel 3.2: Scores relevante thema's klimaatonderzoek 2018 voor de zes divisies**

Uit de combinatie van kwantitatieve signaleringen en directe observaties uit de interviews wordt duidelijk dat het belang van een integere werkomgeving en integer handelen breed gedeeld wordt. Medewerkers geven daarbij regelmatig aan dat ze vanuit zichzelf altijd het juiste proberen te doen en daar weinig ondersteuning bij nodig hebben, terwijl een deel tegelijkertijd het belang van frequente trainingen en dilemmabesprekingen benadrukt. Nieuwe medewerkers geven hierbij vooral aan meer opleiding en oriëntatiebegeleiding wenselijk te vinden en delen dat deze grotendeels ontbreken op het gebied van integriteit.

Geconcludeerd kan worden dat UWV een actief integriteitsbureau heeft dat voortdurend informatie verzamelt en deze frequent deelt met relevante interne en externe stakeholders. Het integriteitsbeleid en de integriteitscultuur lijken niet af te wijken van de dertien basisnormen integriteit zoals die sinds 2006 voor alle overheidsorganisaties gelden<sup>25</sup>. De Basisnormen zijn destijds geformuleerd door de koepelorganisaties van lokale overheden om een handvat te bieden bij het gevolg geven aan de bepalingen die de herziene Ambtenarenwet 2006 op het gebied van integriteit bevat<sup>26</sup>. Veel publieke organisaties die publieke taken uitvoeren op lokaal, provinciaal en nationaal niveau gebruiken deze basisnormen eveneens om hun integriteitsbeleid vorm te geven. Een aantal normen is daarbij niet één op één toepasselijk en dient vertaald te worden naar de betreffende organisatie. Zo is het afleggen van de ambtseed of belofte niet van toepassing bij medewerkers die geen ambtelijke status hebben, maar kan in plaats daarvan wel bij indiensttreding worden gevraagd om de gedragscode te onderschrijven.<sup>27</sup>

Het integriteitsbeleid van UWV voldoet in termen van belangrijke normen die relevant zijn in het kader van de meldstructuur en meldcultuur wanneer het gaat om *aanwezigheid* en *effectiviteit* (al verschilt de mate van effectiviteit volgens medewerkers en tussen divisies zoals de hierboven gepresenteerde analyse en de verdere bevindingen in hoofdstuk 4 en 5 laten zien).

Resumerend laten de resultaten van het meest recente interne klimaatonderzoek en het integriteitsdashboard zien dat in het bijzonder goed wordt gescoord op de volgende thema's:

- Bekendheid gedragscode (92%) en regels rondom vertrouwelijke informatie (96%)
- Medewerkers voelen zich gestimuleerd om integer te handelen (83%)
- Beleving dat er op de eigen afdeling integer wordt gehandeld (89%)

Als belangrijkste aandachtspunten uit het dashboard komen naar voren:

- Inzet op voorbeeldgedrag/ethisch leiderschap
- Op een laagdrempelige manier blijven bespreken van dilemma's
- Actieve inzet op verhoging van bespreekbaarheid
- Omgangsvormen

Naast het integriteitsdashboard wordt iedere twee jaar binnen UWV een grootschalig extern *werkbelevingsonderzoek* (WBO) uitgevoerd, waarvan de resultaten worden gebenchmarkt met vergelijkbare publieke organisaties. Hieronder worden de voornaamste resultaten van het meest recente onderzoek uit 2018 kort besproken en geduid binnen de context en scope van dit onderzoek: de organisatiecultuur en de relatie met het melden van fraudevermoedens, waar ook de percepties over leidinggevenden en het gevoel gehoord en gewaardeerd te worden een belangrijke rol in spelen. Ruim 70% van de UWV-medewerkers nam deel aan het WBO<sup>28</sup>.

Tabel 3.3 geeft de gemiddelde scores weer voor de zes relevante divisies op zes onderdelen, namelijk ervaren: 1) Werkplezier; 2) Werkgeverschap; 3) Werkdruk; 4) Leiderschap; 5) Mate van invloed; en 6) Sociale veiligheid, in vergelijking met het UWV-gemiddelde en de in het WBO gebruikte benchmark Openbaar Bestuur en Veiligheid.

Onderdeel	Werkplezier	Werkgeverschap	Werkdruk	Leiderschap	Mate van invloed	Sociale veiligheid
Bezwaar en Beroep	7.4	7.0	6.1	6.5	6.3	7.5
Handhaving	7.2	6.9	6.8	6.6	6.4	7.5
Klant en Service	7.4	7.2	6.5	7.5	6.2	7.7
Sociaal Medische Zaken	7.3	6.9	5.8	6.6	6.3	7.4
Uitkeren	7.2	6.8	6.3	6.9	6.3	7.4
Werkbedrijf	7.7	7.4	6.5	7.0	6.6	7.6
UWV-gemiddelde	7.5	7.1	6.3	6.9	6.5	7.5
Benchmark Openbaar Bestuur en Veiligheid	7.0	6.8	5.4	6.6	6.6	7.3

**Tabel 3.3: Cultuurbeeld zes divisies Werkbelevingsonderzoek (WBO) 2018**

Het beeld voor de zes onderzochte divisies is wisselend. De zes onderzochte divisies scoren op de zes dimensies in 21 gevallen onder het UWV-gemiddelde en in 11 gevallen boven het UWV-gemiddelde. Voor 26 van de 36 gevallen wordt boven de benchmark Openbaar Bestuur en Veiligheid gescoord, en 6 maal onder de benchmark (waarvan 5 keer op de dimensie 'mate van invloed').<sup>29</sup>

Het algemene beeld dat uit de meest recente WBO-resultaten naar voren komt, is dat medewerkers zich aan de ene kant gewaardeerd voelen, hun welzijn en werkplezier in orde is en men voldoende loopbaanperspectief ervaart. Aan de andere kant voelt men zich weinig invloedrijk en zelfstandig binnen de afdeling en organisatie en zijn de scores op communicatie en samenwerking tussen afdelingen en de zichtbaarheid van de RvB – ook in het uitleggen van de diverse hervormingen uit het verleden – lager.

Specifiek vallen enkele verschillen tussen organisatieonderdelen op. Werkbedrijf scoort op bijna alle bekeken onderdelen het hoogst en het verschil is vaak relevant, aldus de WBO-onderzoekers. Klant & Service (K&S) scoort op de helft van de onderdelen relevant hoger dan de andere onderzochte divisies. SMZ, en in mindere mate Uitkeren scoren vaak onder het UWV-gemiddelde.

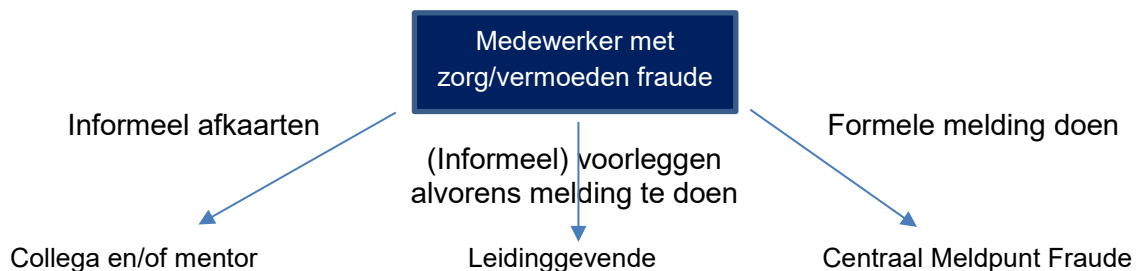
Ten aanzien van het integriteitsdashboard bieden de WBO-uitkomsten aanvullende impressies van hoe medewerkers organisatiecultuur en leiderschap ervaren. De uitkomsten genereren een interessante paradox die nader is verkend in de interviewanalyse: “Er wordt goed voor ons gezorgd, maar we hebben weinig invloed op de precieze invulling en vormgeving van onze werkzaamheden”.

### 3.2 Meldstructuur: mogelijkheden, bekendheid en effectiviteit

Binnen UWV bestaat een variëteit aan meldpunten, klankborden en mogelijkheden om (vermoedens van) misstanden – waaronder ook (WW-) fraude – aan te kaarten. Voor medewerkers bestaan de volgende organisatieonderdelen om misstanden of zorgen te melden en te delen:

1) Het Centraal Meldpunt Fraude (onderdeel van de divisie Handhaving); 2) Bureau Integriteit (BI); 3) Vertrouwenspersonen; 4) Luisterend Oor (onderdeel van het mediationaanbod van UWV); 5) Ondernemingsraad; 6) Geschillencommissies; en 7) Leidinggevenden, mentoren, werkoverleggen en collega's (vooral informeel).

Figuur 3.2 visualiseert mogelijke ‘meldroutes’ die medewerkers ter beschikking staan indien zij vermoedens van en/of zorgen over fraude zouden willen bespreken of melden. Het betreft hier interne meldroutes: indien een medewerker (in zijn of haar beleving) intern geen of onvoldoende gehoor vindt of niet intern wil of durft te melden, biedt de klokkenluidersregeling mogelijk uitkomst. In het volgende hoofdstuk wordt op basis van de interviewresultaten geanalyseerd in hoeverre en waarom medewerkers al dan niet graag gebruik maken van deze meldroutes.



**Figuur 3.2: Interne meldroutes zorgen/vermoedens fraude en respons na afhandeling**

Zoals aangegeven, is de meest gangbare en gebruikte route om een formele fraudemelding te doen het Centraal Meldpunt Fraude (onderdeel van de Divisie Handhaving). Figuur 3.3 geeft weer wat er feitelijk met de melding van een medewerker gebeurt.



**Figuur 3.3: Proces melding medewerker bij Centraal Meldpunt Fraude (Divisie Handhaving)**

In hoeverre weten medewerkers de diverse kanalen en loketten ook daadwerkelijk te vinden, en hoe beoordelen ze deze? Gaan medewerkers shoppen? Vinden ze het ene meldpunt fijner en veiliger dan het andere? Uit de interviews blijkt inderdaad dat een meerderheid van de medewerkers en leidinggevenden op de vestigingen en beleidsmakers op het hoofdkantoor direct het Centraal Meldpunt Fraude (CMF) van de divisie Handhaving als eerste – en vaak enige – aangewezen loket noemen voor het doen van een fraudemelding door cliënten. De melding wordt handmatig verricht. Medewerkers vullen een formulier in dat op intranet te vinden is en dat mailen zij naar het CMF. De handeling op zich is simpel en weinig tijdrovend, aldus een meerderheid van de medewerkers. Vervolgens wordt bepaald of de melding *aanpakwaardig* en/of *onderzoekswaardig* is.

Over deze beslissing wordt volgens medewerkers niet altijd spoedig of consistent terug gerapporteerd terwijl dat volgens het management van Handhaving automatisch plaatsvindt (zie ook figuur 3.3). In termen van organisatiecultuur bestaat hier een duidelijk perceptieverschil tussen de *systeemwereld* op het hoofdkantoor en de *leefwereld* op vestigingsniveau (waarover later meer). Het eindresultaat van een onderzoek is wel altijd snel en gemakkelijk in te zien voor de melder, soms enkele maanden later afhankelijk van de complexiteit; al bestaan ook hierover verschillende beelden onder medewerkers (“ik krijg automatisch een melding via de e-mail/intranet” versus “ik moet het zelf opzoeken en dat doe ik daarom niet altijd”).

## 4. INTERVIEWRESULTATEN

Na de gesprekken met de vijf genoemde vertegenwoordigers van het hoofdkantoor en het globaal bestuderen van het beschikbare schriftelijke materiaal werden in fase II gesprekken gevoerd met medewerkers en leidinggevenden op negen UWV-vestigingen verdeeld over het land. De vestigingen werden geselecteerd op het aantal fraudemeldingen (hoog, middel en laag), geografische spreiding en betrokkenheid bij andere onderzoeken om dezelfde vestigingen niet onevenredig te belasten.

In totaal werd met 48 respondenten (waarvan 12 leidinggevenden) een gesprek gevoerd op hun eigen locatie. Met twee respondenten werd om logistieke redenen het interview telefonisch gehouden. De interviews hadden een semigestructureerd karakter en duurden gemiddeld ongeveer een uur. Voor zowel medewerkers als leidinggevenden was het van tevoren opgestelde interviewprotocol leidend in het gesprek. Beide interviewprotocollen (voor medewerkers en leidinggevenden) zijn als bijlage bij deze rapportage opgenomen. Naar aanleiding van de meldingen via het meldpunt dat ten behoeve van dit onderzoek werd ingesteld is zoals in de inleiding beschreven met een viertal extra medewerkers een interview gehouden, waarvan de resultaten in dit hoofdstuk zijn verwerkt. Ook in die interviews werd het interviewprotocol als leidraad gehanteerd.

Er volgt nu een uitvoerige impressie van de interviews om een beeld te schetsen van de percepties van medewerkers over met name fraude en het melden daarvan. Daarbij wordt de volgorde van het interviewprotocol gevolgd. Daarmee worden bouwstenen verzameld voor de beantwoording van de deelvragen 2, 3 en 4 van het onderzoek. Vermeldenswaardige respons uit de interviews die buiten de deelvragen viel, wordt in paragraaf 4.6 besproken. In dit hoofdstuk gaat het voornamelijk om de perceptie van de medewerkers ten opzichte van de behandelde materie. Bij het formuleren van de conclusies in hoofdstuk 5 worden deze percepties door onderzoekers gewogen en gerelateerd aan de andere bevindingen van het onderzoek en externe bronnen. Een belangrijke constatering is wel dat gedrag van mensen in een organisatie voor een groot deel wordt gebaseerd op de manier waarop zij de werkelijkheid waarnemen en percipiëren. Een perceptie kan dus feitelijk onjuist zijn, maar toch bijdragen aan de totstandkoming van bepaald gedrag en het vormgeven van cultuur. Percepties zijn in dit hoofdstuk weergegeven als ze door meerdere respondenten werden genoemd en bijdroegen aan het schetsen van een compleet beeld van de meldcultuur. Bewust is afgezien van het noemen van aantallen, omdat het immers om kwalitatieve gegevens gaat. Om de lezer enig houvast te bieden bij de aanduidingen van de omvang mag het volgende dienen, waarbij het percentage de omvang van de populatie betreft die in de betreffende zin of alinea aan de orde is. Dit kan het hele UWV zijn, maar ook een klein onderdeel daarvan.

1. Een enkele respondent = 5 tot 10% van de respondenten
2. Een klein deel van de respondenten = 10 tot 20% van de respondenten
3. Een aantal respondenten = 20 tot 30% van de respondenten
4. Een groot aantal respondenten = 30 tot 50% respondenten
5. Een meerderheid van de respondenten = meer dan de helft van de respondenten

#### **4.1 Algemene observaties**

Alle interviews vonden plaats in een ontspannen en positieve sfeer. Logistiek (in termen van de ruimte, tijdstippen en uitnodigingen) was alles goed voorbereid door de vestigingen en de respondenten waren allemaal graag bereid om mee te werken.

Tijdens de interviews bleken de respondenten graag met de onderzoekers in gesprek te gaan. Een aantal respondenten gaf aan dat ze blij waren "...dat er nu ook eens om hun mening werd gevraagd". Zij waren bereid een bijdrage leveren en toonden zich ook zeer betrokken bij UWV. Opvallend was het hoge gemiddelde aantal dienstjaren. Onderzoekers zagen een groot aantal respondenten tegenover zich met meer dan 20, tot soms zelfs 30 en 40 dienstjaren bij UWV en zijn voorgangers. In het algemeen zijn medewerkers zeer te spreken over de werkgever en roemt men de sfeer, de mogelijkheden tot ontwikkeling en het belang van hun werkzaamheden voor de maatschappij. Het beeld bij onderzoekers ontstond dat men echt hart voor de zaak en de taak heeft.

UWV kent volgens respondenten golfbewegingen voor wat betreft de aanduiding van uitkeringsgerechtigden/ werkzoekenden/ klanten/ cliënten. Op dit moment is er volgens respondenten sprake van het gebruik van de term klant. Medewerkers geven aan dat je kunt redeneren dat er sprake is van een klantrelatie omdat UWV dienstverlening verstrekt voor het recht waarvoor iemand zelf heeft betaald. Een groot aantal respondenten vindt de term echter niet toepasselijk omdat het iets van vrijwilligheid in zich borgt. De klant komt volgens respondenten echter niet vrijwillig naar UWV, maar is afhankelijk van de organisatie voor geld. En daar moeten ze ook van alles voor doen. Dit strookt niet met de beleving die de term oproept bij de klant. En dat wringt volgens een aantal respondenten.

De gekozen terminologie (en misschien wel tijdsgeest) hebben [volgens onderzoekers] wel effect op de grondhouding van de medewerkers richting de klant. Respondenten reageren heel wisselend op de vraag of zij zichzelf zien als hulp-/dienstverlener of als beschermer van publiek geld. Tevens spreken sommigen uit het moeilijk te vinden hier een juiste balans in te vinden.

Veel medewerkers verklaren dat de laatste jaren vooral nadruk ligt op het eerste: er wordt uitgegaan van vertrouwen, zorg en oprechtheid. Iemand heeft recht op geld en moet zo snel mogelijk geholpen worden. Het proces dient daarbij snel, eenvoudig, betrouwbaar en voorspelbaar voor de klant te kunnen worden ingevuld. Alles dient online te worden gedaan en er is niet of nauwelijks persoonlijk contact met de klant. Uitgangspunt is tevens dat er zo min mogelijk dient te moeten worden opgevraagd bij de klant. Zoals medewerkers zeggen: "Je ziet niet zoveel en vindt het er dus al snel goed uitzien".

Bij het Werkbedrijf wordt de verantwoording en eigenaarschap bij de klant gelegd. Een veel gebezigde zin is; "Je doet het voor jezelf, werk vinden". Een aantal respondenten verklaart dat zij vinden dat er wel wat meer kritisch naar dossiers mag worden gekeken en dat collega's wel eens wat meer reflecterend en kritisch bij de klant de dingen bij de naam mogen noemen. Een respondent illustreerde dit met de volgende uitspraak: "We missen controle of iemand doet wat ie zegt. De visie van de klant is te positief: Binnen een dergelijke cultuur is het moeilijk te zeggen 'maar meneer is dat wel zo? Solliciteert u wel op dingen die passen?'"

#### **4.2 Mogelijkheden om signalen en zorgen te melden en/of bespreekbaar te maken**

Alle geïnterviewden zijn gevraagd om een definitie te geven van uitkeringsfraude. Er bestaat een gemeenschappelijk beeld over de essentie van de definitie van uitkeringsfraude – er bestaan echter ook verschillen hoe smal of hoe breed medewerkers uitkeringsfraude definiëren.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan onderling te sparren met collega's wanneer zij twijfelen over de aanpak van een casus. Medewerkers voelen zich hier vrij in en vinden altijd wel een paar collega's om casuïstiek mee te bespreken.

Een groot aantal respondenten van Uitkeren geeft aan goed bij de mentor terecht te kunnen voor inhoudelijke vragen en bespreekpunten. Wat betreft veiligheid zeggen respondenten dat zij naar hun leidinggevende kunnen, maar er is een breed gedragen beeld dat de hedendaagse leidinggevende veel meer verstand heeft van cijfers en productie dan van kwaliteit en fraudedetectie.

Het uitgangspunt van het proces is volgens respondenten van Uitkeren 'digitaal controleren'. Het systeem geeft zelf aan als er iets niet klopt. Medewerkers moeten dan de 'uitvalreden' handmatig controleren. Een groot aantal respondenten geeft aan dat als er iets mis blijkt te zijn, ze veelal zelf de opvolging regelen: korten of weigeren.

“Het gaat pas naar Handhaving als er al is betaald en we het niet zelf terug kunnen vorderen en bij ongemeld verblijf in het buitenland. Dat hoor je dan meestal van het Werkbedrijf.”

Alle respondenten zijn bekend met de werkzaamheden van de divisie Handhaving en zien dit als de primaire instantie waar fraudesignalen moeten worden gemeld. Velen noemen in dit verband termen als het Fraudemeldpunt, of het Fraudeloket (waarmee het CMF wordt bedoeld). In het algemeen wordt ook gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, geheel volgens protocol. Vanuit Bezwaar en Beroep komt het volgens respondenten ook wel eens voor dat onregelmatigheden met toeslagen worden ontdekt. Dat wordt dan eveneens doorgegeven aan Handhaving. Bij vermoedens van onregelmatigheden sturen meerdere respondenten eerst een mailtje naar Handhaving, alvorens zij eventueel een formele melding doen via het CMF.

Een aantal respondenten geeft aan dat als er signalen met betrekking tot integriteit spelen, zij die naar de leidinggevende doorspelen. Die kan het dan eventueel naar Bureau Integriteit (BI) doorgeleiden. Een enkele respondent geeft wel aan dat het negatief is als je zelf met Bureau Integriteit te maken krijgt.

Een klein deel van de respondenten geeft aan weliswaar bekend te zijn met Handhaving en Bureau Integriteit, maar ondanks beperkingen toch veel zelf uit te zoeken.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan niet bekend te zijn met het instituut vertrouwenspersonen en Luisterend Oor. Vaak heeft men de term wel eens horen vallen, maar weet men niet wat het precies inhoudt, waarvoor je er terecht kunt en hoe je ze kunt bereiken. De enkeling die hier beter mee bekend is, heeft van Luisterend Oor een gematigd positief beeld, hoewel een klein deel van de respondenten aangeeft dat de hulp daar niet heel concreet is. De



drempel van Luisterend Oor is voor medewerkers wel lager dan bij Bureau Integriteit: “Daar kom je eerder via het kanaal van je leidinggevende”. Het onderscheid tussen vertrouwenspersoon en Luisterend Oor vindt men soms vaag:

“In het begin maakte Luisterend Oor veel reclame, maar dat is wel wat weggeëbd; zou wel wat nieuw leven ingeblazen kunnen worden”.

Via het WBO worden ook signalen afgegeven. Een enkele respondent heeft ervaren dat die wel worden opgepakt (bij pesten bijvoorbeeld).

Respondenten van het Werkbedrijf geven geregeld aan dat het bij cliënten vaak om onwetendheid en het opzoeken van grenzen gaat, bijvoorbeeld bij bijverdienen. Er is dan geen sprake van opzettelijke fraude. Signalen hiervan worden altijd doorgegeven aan Uitkeren, die eventueel Handhaving kunnen inschakelen en de uitkering kunnen stopzetten of korten. Bij vermoedens van opzettelijke fraude wordt ook in deze gevallen melding gedaan bij het CMF.

Over agressief gedrag van cliënten kan een ARO-melding worden gedaan, die in het dossier van de klant komt. Bij herhaling/ernstige zaken kan een toegangsverbod volgen.

Voor schendingen van omgangsvormen e.d. weet men in het algemeen Bureau Integriteit te vinden. Niet alle respondenten hebben echter scherp dat het Bureau Integriteit geen uitkeringsfraude onderzoekt. Bureau Integriteit is wel bij alle respondenten bekend. Respondenten geven aan dat het bureau ‘goed aan de weg timmert’. Bureau Integriteit is ook bekend door de preventieve activiteiten en deze worden unaniem positief gewaardeerd.

Een meerderheid van de leidinggevenden geven ook aan dat er eigenlijk maar één kanaal is, het Centraal Meldpunt Fraude. Bureau Integriteit is bij leidinggevenden goed bekend en respondenten zijn hier enthousiast over:

“Voor intern gedoe kun je daar melden en ze zijn altijd direct ter plaatse en deskundig”.

Een klein deel van de leidinggevenden organiseert zelf af en toe een bijeenkomst over integriteit, met dilemma’s en dergelijke. Elk team bij Uitkeren heeft daarnaast een Regeltaakhouder Handhaving en die hebben onderling weer contact om bijvoorbeeld dergelijke bijeenkomsten te organiseren en als vraagbaak te dienen.

Als respondenten de vraag werd gesteld hoe ze op de hoogte waren gebracht van de verschillende meldmogelijkheden, gaf een meerderheid aan “dat het altijd zo is gegaan”, of “dat we dat nou eenmaal zo doen”. Bij de introductie van nieuwe medewerkers worden alle meldmogelijkheden belicht, maar voor een meerderheid van onze respondenten was dat al heel veel jaren geleden. Ook intranet, collega’s, leidinggevenden en Bureau Integriteit werden genoemd als bronnen van deze kennis.

Een aantal leidinggevenden geeft overigens wel aan dat er diverse (e-)introductiecurssussen in ontwikkeling zijn en worden aangeboden aan nieuwe medewerkers. Dat UWV veel met tijdelijke

(uitzend)krachten werkt, terwijl tegelijkertijd de vaste medewerkers heel lang geleden in dienst zijn getreden, is daarbij overigens wel een complicerende factor.

In het algemeen geven de respondenten aan dat de verschillende meldmogelijkheden bekend zijn, maar zijn in de praktijk alleen Handhaving en Bureau Integriteit de geëigende kanalen. Respondenten geven wel aan dat het vaak moeilijk te beoordelen is of het nou om een hard fraudesignaal gaat. Daarvoor zou men eerst zelf wat onderzoek moeten doen, alvorens te melden bij het fraudemeldpunt. Maar dat onderzoeken mogen respondenten volgens eigen zeggen niet of er is geen tijd voor.

### **4.3 Belemmeringen en ontbrekende mogelijkheden voor het melden van signalen of zorgen**

#### *Proces*

Een groot aantal respondenten heeft al eens een melding gedaan bij het Centraal Meldpunt Fraude en geven aan dit ook automatisch te doen als ze een hard signaal opvangen. Een veel gehoorde reden bij respondenten om niet te melden is de beschikbare tijd. De targets zijn volgens een groot aantal respondenten best aan de maat en veel tijd om extra zaken uit te zoeken is er niet. Bij Uitkeren wordt vaak niet gemeld, omdat men niet altijd zeker weet of het echt een fraudesignaal is. Een aantal respondenten geeft aan dat men geen tijd mag gebruiken voor nader (eigen) onderzoek, terwijl dat wel nodig zou zijn om te bepalen of iets meldenswaardig is. Daarnaast ontbreken veel gegevens omdat cliënten en werkgevers die niet meer hoeven te verstrekken. De meldingsformulieren zelf zijn volgens een klein deel van de respondenten zeer tijdrovend om in te vullen.

Het draaien van productie en het halen van targets ('werkdruk') worden het vaakst genoemd als reden om niet te melden, al kost het doen van een melding via het systeem volgens een aantal respondenten in feite maar een paar minuten. Het leidt echter af van het primaire proces en de druk die daarmee gepaard gaat, moet volgens hen niet worden onderschat, zoals blijkt uit het volgende citaat:

"Maar efficiëncycijfers zijn wel een reden van angst en stress bij medewerkers. En je kunt daar wel degelijk op worden afgerekend. In beoordelingsgesprekken krijg je dan 'matig' terwijl er persoonlijke omstandigheden kunnen zijn. En medewerkers komen in verbetertrajecten en dat wordt wel als straf ervaren."

Een meerderheid van de respondenten brengt ter sprake dat (ervaren) werkdruk en productiedruk de grootste beperkende factor is voor het melden van fraudevermoedens. Toch is enige relativering ook op zijn plaats. Een enkele respondent merkt ook op dat:

"Werkdruk is voor sommigen van ons hoger dan anderen, soms stellen mensen zich ook wel aan. Ik ga door totdat ik vind dat ik niets zinvol meer kan doen op een dag, anderen bepalen heel duidelijk voor zichzelf wat het maximum is dat ze in een week gaan uitvoeren."

Bij WW ligt de nadruk volgens respondenten op tijdigheid en rechtmatigheid. Voor 2019 is handhaving wel als aandachtspunt benoemd door UWV, volgens respondenten waarschijnlijk als gevolg van de 'Polenfraude'.

“Wij kijken of procedures goed zijn gevolgd. Of er op basis van de procedure recht is op een uitkering, wat de hoogte moet zijn en de duur. Fraude is op basis van beschikbare gegevens voor ons bijna niet te zien.”

Een groot aantal respondenten van Uitkeren geeft aan dat de cultuur wel is dat fraude moet worden aangepakt, maar dat er in de praktijk toch minder aandacht voor is, om redenen van tijd, mogelijkheden om zaken zelf uit te zoeken, etc. Efficiency is volgens een klein deel van de respondenten belangrijker dan fraude detecteren. Nu alles is gedigitaliseerd, ziet men de fraudesignalen volgens hen ook niet meer.

Overall worden volgens respondenten targets aan verbonden en die worden besproken in het functioneringsgesprek. De individuele targets zijn volgens een meerderheid van de respondenten overigens wel goed haalbaar. Respondenten geven aan dat het vestigingsmanagement stuurt op cijfers en dat ze dat volgens hen belangrijker vinden dan het aantal fraudemeldingen. Daarnaast is de capaciteit bij Uitkeringen WW de afgelopen jaren afgenomen en maken medewerkers geregeld overuren. Er is dan weinig ruimte voor onderzoek en zonder zo'n eigen vooronderzoek is een fraudemelding volgens velen niet zinvol: “Handhaving pakt het dan toch niet op”.

Een klein deel van de respondenten geeft aan dat het hen in de praktijk niet gemakkelijk wordt gemaakt om meldingen te doen:

“‘Proces’ is tegenwoordig het toverwoord bij UWV. Volg het proces! Wij zien wel problemen of signalen, maar moeten het proces volgen. Bij het signaleren van onregelmatigheden (bijvoorbeeld vreemde correspondentieadressen) mag je daar niet meer mee aan de gang, je moet het proces volgen, dat is leidend. Dat heeft politieke en budgettaire redenen. Zelf zou ik liever alles uitpluizen, maar daar heb je de gelegenheid niet voor.”

Een aantal respondenten van het Werkbedrijf duidt op automatisering en bezuinigingen als belangrijke oorzaak voor het niet detecteren van fraude. Er wordt volgens hen niets meer gecontroleerd:

“Je kunt opgeven dat je middels een vaststellingsovereenkomst bij je werkgever bent weggegaan, terwijl je op staande voet bent ontslagen”.

Een groot aantal respondenten geeft aan dat er vaak te weinig wordt nagedacht bij de invoering van nieuwe maatregelen. Zo geeft een respondent het volgende voorbeeld ter illustratie:

“Een paar jaar geleden werden er scholingsvouchers ingevoerd. Je kon 2500 euro krijgen voor een cursus tbv. omscholing. Dat ging vaak via bureautjes en dan bleek achteraf dat 10% wel het geld had gekregen, maar geen cursus had gevolgd. Of dat de

bewindvoerder in het geval van schuldsanering het had achtergehouden. Nu is er in onze gemeente een speciaal team bezig om al die terugvorderingszaken op te lossen”.

Automatisering wordt veelvuldig genoemd als reden dat signalen lastig zijn te ontdekken. Een voorbeeld als in Nieuwsuur met meerdere personen op één adres zou volgens een klein deel van de respondenten bij hun team ook niet worden ontdekt. WW is individueel, met hoeveel mensen je op een adres woont is volgens hen niet relevant. Het is een werknemersverzekering. Door automatisering en bezuinigingen is het klantcontact heel gering geworden, waardoor je moeilijk signalen kunt oppikken. Er zijn volgens een aantal respondenten te veel procedures en dat leidt tot een gebrek aan motivatie voor medewerkers om zelf na te denken. Die procedures zijn volgens hen ontstaan tijdens de crisis met veel nieuwe aanvragen en de wens om snel te betalen. Dat is nu anders, maar daar worden de processen niet op aangepast.

Een leidinggevende bij het Werkbedrijf verklaart dat aanvragers die de ‘Werkverkenner’ invullen bij >50% kans dat ze binnen het jaar aan het werk zijn, in de 6e of 7e maand pas een uitnodiging krijgen voor een gesprek. Bij minder dan 50% kans is dit na vier weken. Maar wie het niet invult, krijgt volgens de respondent ook pas na 6 maanden een uitnodiging, tenzij de expertvisie van de medewerker anders zegt. “Als je dan achteraf moet gaan corrigeren, kost dat wel heel veel tijd en leidt dat mogelijk tot (financiële) problemen bij de aanvrager.”

#### *Controle*

Een respondent legde uit dat als alles goed wordt ingevuld bij een digitale aanvraag, er geen reden is om extra te controleren en de uitkering automatisch wordt toegekend. Als het systeem een uitvalreden aangeeft, wordt die handmatig gecontroleerd. Dat kan bijvoorbeeld zijn als het opgegeven inkomen niet overeenkomt met de opgave van de Belastingdienst. De eventuele onterechte uitkeringen zijn volgens een meerderheid van de respondenten in de kosten-baten analyse meegenomen.

Respondenten van het Werkbedrijf geven aan in hun proces verschillende mogelijkheden om onregelmatigheden in dossiers op te lossen, bijvoorbeeld: check of klanten hun 4 sollicitaties maandelijks invullen. Deze check wordt door velen als betekenisloos gezien, omdat klanten netwerkgesprekken kunnen opvoeren als sollicitatie en er wordt niet meer gecontroleerd of er daadwerkelijk een brief is gestuurd. Tevens worden adresgegevens gecheckt. Zij zien deze werkzaamheden niet als het opsporen van fraude.

Opvallend is volgens een groot aantal respondenten van Uitkeren dat bij uitval alleen de reden van uitval mag worden onderzocht. Er mag volgens hen dus niet grondig naar het gehele dossier worden gekeken. Deze gefragmenteerde aanpak beperkt in hun ogen het vermogen van geroutineerde medewerkers om vreemde dwarsverbanden uit een dossier te detecteren. Achterdocht begint immers vaak in een combinatie van dingen die vreemd overkomen. Volgens veel medewerkers wordt daarmee ook de effectiviteit om fraude op te sporen beperkt.

Voorheen zijn er volgens een aantal respondenten ook perioden geweest waarin een gezond wantrouwen en controles centraal stonden. Dat begon er dan al mee dat goed gecontroleerd werd waarom iemand werkloos was geworden. Opvallend is dat enkele respondenten zeggen dat op dit moment – door automatisering – er vooral sprake is dat medewerkers elkaar

controleren in plaats van de klant. Als medewerker ken je volgens deze respondenten een aantal uren dienst in de e-omgeving om dossiers te controleren. Dossiers worden niet door één medewerker behandeld, maar door het team. Werkzaamheden omvatten dan: Staan er genoeg vinkjes, is er op tijd en voldoende geld toegekend, zijn er voldoende sollicitaties uitgegaan en is hierop geacteerd wanneer dat niet is gebeurd etc. Wanneer je iets niet begrijpt of er iets niet klopt, vraag je het aan (controleer je het bij) de collega die als laatste aan het dossier heeft gewerkt. Adviseurs van het Werkbedrijf zeggen dat hun baan vooral een administratieve functie is geworden zonder veel klantcontact.

#### *Fraudedetectie en -signalering niet expliciet op de agenda*

Een groot aantal medewerkers verklaart dat er geen expliciete aandacht wordt besteed aan bewustwording rondom fraudedetectie en -signalering. Zo is het geen onderdeel van de kennismaking, worden er geen workshops over gegeven, is het geen onderdeel van het werkoverleg en is het geen KPI in de productiedoelstellingen. Een medewerker vertelde dat hij een aantal jaren geleden een presentatie kreeg van een medewerker Handhaving. Dit zorgde voor veel inzicht in de perspectieven en werkwijzen van Handhaving. Wat Handhaving nodig heeft om een dossier rond te krijgen en waar fraude in het klein mee kan beginnen. De medewerkers vertelde dat dit hem veel meer bewust maakte van waar hij naar zou moeten kijken in dossiers.

#### *Ervaringen met afdeling Handhaving: te strakke fysieke en functiescheiding*

De meningen over Handhaving zijn verdeeld. Een meerderheid van de respondenten weet van het bestaan van Handhaving en sturen daar hun dossier met onregelmatigheden heen. Een veel gehoorde klacht is dat zij eigenlijk niet weten waar het dan naar toe gaat. Voorheen zaten er volgens respondenten nog collega's van Handhaving in hetzelfde gebouw, maar nu is het gecentraliseerd in een beperkt aantal (vijf) vestigingen. Doordat je geen naam of gezicht meer hebt bij de medewerker Handhaving kun je volgens een groot aantal aan de voorkant ook niet even sparren of het de moeite waard is om door te sturen. Tevens vindt er volgens hen geen kruisbestuiving plaats, zodat je zelf al wat meer vooronderzoek kunt doen.

“Wat ontbreekt is de mogelijkheid om met iemand van Handhaving te overleggen. Het persoonlijke contact ontbreekt. Je weet niet eens waar je melding wordt behandeld. De lijntjes met Handhaving zijn langer geworden. Vroeger had je op elk kantoor Handhaving; het helpt niet aan motivatie dat je niet makkelijk kunt sparren.”

Er komen volgens een klein deel van de respondenten vaak berichten terug van Handhaving dat iets 'niet onderzoekwaardig' is. De reden is volgens hen vaak onbekend. In de beleving van respondenten is de reden vaak een capaciteitsprobleem bij Handhaving. Medewerkers ervaren dat als zeer demotiverend om te melden. Een klein deel van de respondenten verklaart dat er volgens hen de afgelopen jaren veel te veel is bezuinigd op Handhaving.

Een klein deel van de respondenten verklaart dat er erg veel moet worden ingevuld om een melding te doen en dat dat demotiverend werkt. Tevens vindt er volgens hen vaak pas laat of helemaal geen opvolging plaats. Medewerkers verwachten dat dit komt omdat de afdeling heel druk is en dat de afdeling verkleind is door de bezuinigingen ('te lang, te druk, te ver'). Het effect is dat medewerkers ook wel eens zelf een afweging maken; de aanvraag is voor een uitkering

van drie maanden – er zijn onregelmatigheden maar heeft het zin om dit te laten uitzoeken door Handhaving. Alleen dat al duurt langer en kost in hun beleving meer dan gewoon die verzekerde het termijn van drie maanden uit te betalen.

Een klein deel van de leidinggevenden gaf aan dat beslissingen van Handhaving (met name over het niet oppakken van een zaak) vaak niet worden begrepen door medewerkers. Handhaving geeft dan aan dat het niet onderzoekwaardig is, maar medewerkers vermoeden volgens hen dat ze te weinig capaciteit hebben. Dit wordt als demotiverend gezien. Volgens leidinggevende respondenten is er ook geen direct contact tussen medewerkers en de mensen van Handhaving. De tijd om zelf zaken uit te zoeken, ontbreekt volgens hen ook structureel (voorbeeld vijftien mensen op hetzelfde telefoonnummer. “Die zou je allemaal uit willen nodigen, maar daarvoor ontbreekt de tijd”). Een andere belemmering ziet men in de grote papierwinkel die eraan te pas komt.

#### *Juridische beperkingen o.g.v. rechtmatigheid en doelmatigheid*

Enkele respondenten verklaren dat er sinds de nieuwe wetgeving ook nieuwe definities van fraude zijn ontstaan – en dus ook mogelijkheden om te handhaven. Uitkeringsdeskundigen sturen vermoedens van fraude door naar de afdeling Handhaving. Hierbij gaat het zelden meer over zogenaamde witte fraude, omdat deze sinds de koppeling met de Belastingdienst sowieso wel boven water komt: “Zeg maar wanneer mensen toch inkomen uit werk hebben gehad op legale wijze – vroeger moest men urenbriefjes inleveren, daarmee kon je sjoemelen. Nu dus niet meer.” Zwarte fraude daarentegen komt nog wel veel voor en is wel belangrijk te detecteren (zwart bijwerken, valse ziekmeldingen of onrechtmatig verblijf in buitenland etc).

Juridische beperkingen gelden volgens een klein deel van de respondenten bijvoorbeeld in het geval van de dossiers van Polen. Een aantal medewerkers heeft al veel langer vermoedens van fraude, zeker gezien deze uitkeringen vaak op de spreekuren van ‘niet-digivaardigen’ worden aangevraagd. Er ligt echter volgens één respondent een uitspraak van de rechter dat UWV zich niet specifiek op één groep mag richten met controles en handhaving. Dat zou selectieve discriminatie zijn. Daarom wordt er niet extra zwaar ingezet op deze doelgroep.

#### *Focus op productie: oscillerende doelstellingen*

Er zijn door respondenten veel opmerkingen gemaakt over de digitalisering en de focus op productie binnen UWV. UWV is, zoals zij verklaren, op dit moment een productiegedreven organisatie die gefinancierd wordt op basis van instroom. Met het ministerie zijn voor het Werkbedrijf bijvoorbeeld afspraken gemaakt over de hoeveelheid te voeren gesprekken, dienstverleningsuren en uitplaatsingspercentages. Een klein deel van de respondenten verklaart dat zij geen handhavingsactiviteiten of gesprekken ondernemen, omdat zij deze helemaal niet kwijt kunnen in hun urenverantwoording. In de beleving van een klein deel van de respondenten maakt de organisatie keuzes waarin een aantal zaken/risico’s ingecalculeerd zitten – en volgens deze medewerkers moet er dan achteraf ook niet gezeurd worden.

Een groot aantal respondenten geeft aan dat het niet goed voelt om in een productieomgeving te werken in plaats van in een resultaatgerichte omgeving. Zo vraagt een respondent zich af waarom de doelstelling van de organisatie niet wordt bepaald op basis van uitkeringsduur? Dit

bespaart volgens hem direct geld en zorgt er weer voor dat medewerkers veel dichter op de klant gaan zitten.

#### *Te veel politiek*

Respondenten vertellen herhaaldelijk over de reorganisaties en de voor hen soms onbegrijpelijke keuzes die van bovenaf worden opgelegd. Een klein deel van de respondenten verklaart dat fraude door Polen al verschillende keren concreet vanuit de uitvoering is gemeld en naar boven gesluisd, maar dat er vervolgens te weinig opvolging aan wordt gegeven. Een klein deel van de respondenten gaf aan dat de commotie nu door de media-aandacht over Polen was, maar dat ook andere groepen arbeidsmigranten voor gelijkaardige problemen zorgen.

Tevens verklaart een groot aantal respondenten dat zij het moeilijk vinden dat de top van UWV niet meer terugduwt naar de politiek nu deze onregelmatigheden in het nieuws zijn. Zij zijn van mening dat een en ander echt wel in Den Haag bekend is en dat als je 50 miljoen wilt bezuinigen en dit wilt opvangen met automatiseren, je niet UWV het verwijt kunt maken dat dit risico's met zich mee heeft gebracht.

Een groot aantal respondenten is van mening dat UWV/de RvB wel beter had kunnen communiceren wat er aan de hand is. Het aankondigen van onderzoeken ziet men als een signaal dat er toch wat mis is. Ook een klein deel van de leidinggevende respondenten gaf aan dat medewerkers zich niet gesteund voelen door de top van UWV in de media en het Kamerdebat. Bezuinigingen zijn volgens hen een keuze door de politiek en dit zijn de consequenties. "En UWV krijgt nu de zwarte Piet. De UWV-top zou daar veel harder op moeten wijzen."

Een aantal respondenten verklaart media moe te zijn. "UWV komt alleen maar negatief in het nieuws en nooit op een genuanceerde wijze". Er gaat volgens hen namelijk ook heel veel goed en heel veel mensen krijgen op tijd hun geld als hun inkomen wegvalt. Zij vinden het jammer dat dit perspectief nooit eens naar voren wordt gebracht. Een aantal respondenten laat zich voornamelijk mild uit over de klokkenluiders. Zij zijn wel kritisch over het delen van interne intranetpagina's met vertrouwelijke gegevens, waaronder de namen van directe collega's.

#### *Te weinig menscontact*

Een meerderheid van de respondenten verklaart dat zij dieper en scherper kunnen werken wanneer zij een personal caseload hebben. Dat geeft eigenaarschap, het vermogen om integraal een dossier te bestuderen, maar vooral ook om contact met de klant te onderhouden. Een klein aantal vestigingen werkt nog wel met een personal caseload. Zij verklaren dat dat fijn is, maar dan moet deze niet te groot zijn omdat je dan geen opvolging kunt geven aan de dingen die je hebt uitgezet.

In het proces ontbreekt volgens respondenten van het Werkbedrijf wel iets. Vroeger nam de adviseur standaard met de werkgever contact op om de reden van het ontslag te controleren. Dat mag nu niet meer. Daarmee haal je een hoop onterechte aanvragen eruit. Nu wordt niet gecontroleerd of de informatie van de aanvrager (ontslag buiten eigen schuld) wel klopt. Bij eigen risicodragers blijkt het overigens vanzelf na verloop van tijd, als de werkgever de rekening ontvangt. Maar dan moet je van alles gaan repareren.

#### **4.4 Rol leidinggevende en afhandeling melding**

Leidinggevendsten stimuleren in de ogen van de meerderheid van de medewerkers in het algemeen niet actief het melden van fraudesignalen. Er wordt wel van medewerkers verwacht dat ze een melding doen als er iets niet in orde lijkt, maar leidinggevendsten bemoeien zich daar in de regel niet mee. Een groot aantal respondenten geeft ook aan dat de huidige leidinggevendsten vaak geen inhoudskundigen zijn en dat ze om te sparren eerder naar collega's of de mentor gaan. "Als we het dan nog niet weten, raadplegen we het handboek of gaan naar het Juridisch Kenniscentrum op het hoofdkantoor".

Een meerderheid van de respondenten geeft aan vertrouwen te hebben in de eigen leidinggevende. Men geeft – met name bij Uitkeren – wel aan dat er erg veel wisselingen in het management zijn, waardoor het moeilijk is om een vertrouwensband op te bouwen en je niet altijd weet wat je aan je leidinggevende hebt. Een klein deel van de respondenten gaf expliciet aan geen vertrouwen in hun leidinggevende te hebben.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat leidinggevendsten op interne problemen veelal goed aanspreekbaar zijn. Men gaat serieus met dergelijke signalen om. Dilemma's kunnen goed met de leidinggevende of mentor worden besproken. Leidinggevendsten treden volgens respondenten echter niet snel op tegen niet-functionerende medewerkers.

Een klein deel van de respondenten geeft aan dat met signalen die aan leidinggevendsten worden gegeven over fraude door groepen cliënten of omstandigheden die fraude kunnen bevorderen, niets is gedaan. De signalen blijven 'hangen' bij de leidinggevende.

De afstand tot 'het hoofdkantoor' wordt door een groot aantal respondenten als behoorlijk groot omschreven. Men voelt zich ook lang niet altijd gesteund door de hoogste leiding (RvB). Intern wordt wel vaak waardering uitgesproken, maar naar buiten toe vindt een groot aantal dat toch vaak "met de politiek wordt meegebogen".

"De RvB is afhankelijk van het ministerie en wacht altijd eerst de reactie van die kant af. Dat voelt niet prettig. Ze staan niet voor hun medewerkers en de organisatie. Als je dat letterlijk op televisie ziet gebeuren, doet dat pijn".

Met de mogelijkheden om te melden lijkt weinig onvrede te bestaan, al wisselt de bekendheid ermee dus enigszins. Dat ligt anders voor de afhandeling en terugkoppeling van melden. Er bestaat een vrij breed gedeeld gevoel dat 'men' van hogerhand en op het hoofdkantoor uiteindelijk weinig doet met meldingen, dat fraudeonderzoeken veel tijd kosten en er niet altijd even consistent wordt teruggekoppeld. Tegelijkertijd geven zowel lokale leidinggevendsten als verantwoordelijken op het hoofdkantoor aan dat het CMF automatisch terugkoppelt of de melding onderzoekswaardig is, alsmede wat het eindoordeel is voor onderzoekswaardige meldingen.

Over de terugkoppeling van de afhandeling van een fraudemelding blijken respondenten in de praktijk verschillende belevingen te hebben. De reacties variëren van 'je hoort nooit meer wat'



tot 'ik krijg altijd via email bericht of word gebeld door Handhaving'. Medewerkers die een melding hebben gedaan kunnen de afhandeling volgen via het Elektronisch Archief. Als een behandeling lang duurt (men spreekt snel over maanden) is het voorstelbaar dat melders het zicht kwijtraken. Of er structureel afhandelingsberichten bij het einde van een onderzoek aan de melder worden gestuurd is onduidelijk.

Afhandelingen van fraudemeldingen komen in ieder geval niet aan de orde in teambesprekingen of werkoverleggen. Een groot aantal leidinggevenden geeft aan dat zij in ieder geval geen bericht of overzicht krijgen van fraudemeldingen en de afhandeling daarvan in hun team. Een aantal leidinggevenden gaf aan daar wel behoefte aan te hebben.

Onderling wisselen medewerkers wel fraudesignalen uit in de zogenaamde dagstartgesprekken, of op eigen initiatief casuïstiek in een teambijeenkomst. Daar wisselt men vaktechnische zaken uit en ook bijvoorbeeld nieuwe onregelmatigheden in dossiers en hoe je daarop kunt letten.

#### **4.5 De (meld)cultuur in de ogen van de medewerkers**

Respondenten spreken in het algemeen van een open cultuur, waarin veel bespreekbaar is. Het overleg wordt gezocht, maar tegelijkertijd is elkaar aanspreken op ongewenst gedrag niet echt de gewoonte. Er wordt uitgegaan van professionaliteit en intrinsieke motivatie. Bij ernstige zaken weet men wel de weg naar de leidinggevende te vinden om de zaak aanhangig te maken.

##### *Geen angstcultuur*

Geen van de respondenten noemde het bestaan van een angstcultuur en helemaal niet rondom het thema melden. Iedereen acht fraudebestrijding belangrijk en durft dit zowel bij Handhaving als bij zijn of haar direct leidinggevende neer te leggen. Gevoelens van onveiligheid of angst komen natuurlijk voor op de werkvloer, zoals bij iedere (ambtelijke) organisatie, maar deze hebben vooral te maken met reorganisaties, boventaligheid en de automatisering.

“Er is bij ons zeker geen sprake van een angstcultuur of doofpotcultuur, zoals wel wordt gezegd.”

Er is niemand die het idee heeft dat je niet mag melden, of dat dat negatieve gevolgen voor jezelf kan hebben. Wel wordt vaak de koppeling gelegd met de prestatietargets, die mogelijk niet gehaald worden als je te veel tijd besteedt aan het voorbereiden van een fraudemelding. Zaken als het melden van fraudesignalen maken geen deel uit van de prestatieafspraken. Een klein deel van de respondenten heeft soms twijfels over het feit of UWV fraudemeldingen wel echt waardeert. Een groot aantal respondenten denkt dat fraude een ingecalculeerd risico is. Alleen de slechte publieke opinie wordt nu een extra factor, waardoor de waardering voor meldingen volgens hen weer wat groter wordt.

Bijna alle respondenten zijn zeer tevreden over UWV als werkgever. Men geeft hoog op over de vele mogelijkheden en het onderling vertrouwen. 'Er zijn geen drempels'.

*Klokkenluiders*

Bijna unaniem vindt men de negatieve aandacht in de media heel erg vervelend en respondenten voelen zich persoonlijk aangesproken. Men geeft aan daar ook privé op te worden aangesproken. UWV zou er volgens respondenten meer werk van moeten maken om positief in het nieuws te komen.

Het nieuws is volgens een groot aantal respondenten niet prettig, maar voor hen ook niet nieuw. Medewerkers voelen zich volgens hen kennelijk intern niet gehoord.

“Ik heb info van een collega dat de fraude al lang bekend was. We namen aan dat het een geaccepteerd risico was en al belegd. Eigenlijk verbaast het ons dat het nieuwswaarde heeft.”

Men keurt klokkenluiden in het algemeen niet goed, maar een aantal respondenten snapt de beweegredenen van de klokkenluiders wel. Een groot aantal respondenten geeft aan dat als er intern niets met je signalen wordt gedaan, je wel naar buiten moet gaan als je jezelf serieus neemt. Men vindt wel dat misstanden aan de kaak moeten worden gesteld en dat de media het laatste middel kunnen zijn als je keer op keer intern geen gehoor voor je signalen krijgt. De reactie van UWV op de uitzending duurde volgens een groot aantal respondenten ook heel lang. Het optreden van de voorzitter van de Raad van Bestuur in de media wordt door een groot aantal respondenten niet erg gewaardeerd. “Het lijkt of hij niet echt achter zijn mensen staat, maar meer naar de minister kijkt.”

Een groot aantal respondenten geeft nadrukkelijk aan het geen goede zaak te vinden om de vuile was buiten te hangen, maar voegt daar aan toe ook niet te weten wat je dan wel moet doen als er intern niet naar je wordt geluisterd.



## 5. CONCLUSIES

Samengevat is bij UWV op basis van dit onderzoek sprake van een sterk gedeelde positieve en open organisatiecultuur waarin veel bespreekbaar is, maar men elkaar onvoldoende aanspreekt op ongewenst gedrag. In de perceptie van de medewerkers ligt de focus te veel op productienormen en is er binnen het primair proces te weinig aandacht voor fraudedetectie en fraudebestrijding. Van een angstcultuur – in het bijzonder in verband met het melden van fraude en andere misstanden – is zeker geen sprake.

In dit hoofdstuk worden op basis van de in dit onderzoek verzamelde en geanalyseerde bevindingen een aantal kernconclusies geformuleerd over de meldstructuur en meldcultuur van UWV in relatie tot uitkeringsfraude en mogelijke belemmeringen bij het daadwerkelijk doen van meldingen, aan de hand van de deelvragen die ten behoeve van dit onderzoek zijn opgesteld.

De specifieke onderzoekopdracht luidde:

Maak inzichtelijk welke mogelijkheden (lijn/vangnet) UWV medewerkers biedt om signalen (van ongenoegen) en zorgen die ze in de uitvoering van de publieke taak tegenkomen (specifiek in relatie tot uitkeringsfraude) te melden en/of bespreekbaar te maken, of gebruik ervan door UWV gestimuleerd wordt en geef aanbevelingen voor mogelijke verbetering.

In dit conclusiehoofdstuk worden, na een aantal algemene conclusies, puntsgewijs en chronologisch de eerste vier deelvragen van dit onderzoek beantwoord. Deelvraag 5 – *Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?* – wordt in het volgende en laatste hoofdstuk beantwoord.

### **5.1 Algemene observaties organisatiecultuur UWV**

De hier verwoorde conclusies geven de observaties van de onderzoekers weer op basis van de bestudeerde data en de vele gevoerde gesprekken. Indien nodig en relevant wordt onderscheid gemaakt tussen al dan niet breed gedeelde *percepties* van medewerkers en *feitelijke procedures en beleidsacties*, en de discrepantie die daar mogelijk tussen kan bestaan. Immers, wat medewerkers als zodanig ervaren, fungeert vervolgens ook als waarheid op basis waarvan ze handelen en communiceren: “If men define situations as real, they are real in their consequences”<sup>30</sup>. Dit is een belangrijk aspect van organisatiecultuur.

Tegelijkertijd betekent dat nog niet dat sterke gevoelens en attitudes over meldprocedures, terugkoppeling van onderzoeksuitkomsten en de mate waarin gemelde zorgen en signalen door leidinggevenden worden opgepakt, ook altijd in overeenstemming zijn met daadwerkelijke beleidsopvolging op het niveau van bestuur en hoofdkantoor. Dat tussen die lokale perceptie en bestuurlijke realiteit een behoorlijke afstand bestaat, is op zichzelf een noemenswaardige observatie in het kader van de diagnose van de organisatiecultuur van UWV. Overigens is een

dergelijke observatie verre van uniek voor grote (bureaucratische) organisaties met veel lokale vestigingen en afdelingen, waar vaak verschillende subculturen naast elkaar kunnen bestaan<sup>31</sup>.

Dan nog een tweede overkoepelende observatie. Wanneer de cultuur van UWV wordt geanalyseerd met behulp van de terminologie van Schein, zoals besproken in hoofdstuk 2, kan worden geconstateerd dat er op het niveau van zichtbare uitingen (*artefacten*) en *beleden basiswaarden* sprake is van een sterk gedeelde en positieve organisatiecultuur. Vrijwel alle medewerkers ervaren een sterke mate van beroepstrots, hebben hart voor de zaak en veel loyaliteit richting de organisatie als geheel, het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en het overgrote deel van hun clientèle. Ook wordt het belang van integriteit vaak benadrukt als iets vanzelfsprekends. Tegelijkertijd geldt dat, zoals aangegeven, minder wanneer wordt gesproken over direct leidinggevenden, 'het hoofdkantoor' en 'de politiek'. De loyaliteit is daar een stuk minder sterk en wordt soms vervangen door een zeker cynisme en wantrouwen. Dit wordt regelmatig expliciet benoemd in de bestudeerde interne onderzoeken en kwam soms direct, maar soms ook indirect aan de orde in de vele gesprekken die zijn gevoerd. In termen van *onderliggende basisveronderstellingen* kan worden geconcludeerd dat leidinggevenden door een groot aantal medewerkers niet als de aangewezen sparringpartner, vraagbaak of meldpunt worden gezien. "Zorgen deel je met collega's die je vertrouwt, je meldt ze formeel maar als er een aantal keer niet op wordt geacteerd, zoek je een ander kanaal of houd je ze voor jezelf en ga je door met productie draaien". Daar draaien prestatiebeoordelingen uiteindelijk om. Niet om de zorgvuldige aandacht en oplettendheid die medewerkers ten aanzien van mogelijke fraude ten toon hebben gespreid.

## **5.2 Beantwoording deelvragen**

1. *Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?*

De analyse van bestaand onderzoek laat zien dat het belang van een integere werkomgeving en integer handelen breed gedeeld wordt. Medewerkers geven regelmatig aan dat ze vanuit zichzelf altijd het juiste proberen te doen en daar weinig ondersteuning bij nodig hebben, terwijl een deel tegelijkertijd juist het belang van frequente trainingen en dilemmabesprekingen benadrukt. Nieuwe medewerkers geven hierbij vooral aan meer opleiding en oriëntatiebegeleiding wenselijk te vinden en delen dat deze grotendeels ontbreken op het gebied van integriteit. Op deze observatie wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat UWV een actief integriteitsbureau heeft dat voortdurend informatie verzamelt en deze frequent deelt met relevante interne en externe stakeholders. Het integriteitsbeleid en de integriteitscultuur lijken niet af te wijken van de dertien basisnormen integriteit, zoals die sinds 2006 voor alle overheidsorganisaties gelden.

Het algemene beeld ten aanzien van cultuur en leiderschap dat uit bestaande interne onderzoeken naar voren komt, is dat medewerkers zich aan de ene kant gewaardeerd voelen, hun welzijn en werkplezier in orde is en men voldoende loopbaanperspectief ervaart. Aan de

andere kant voelt men zich weinig invloedrijk en zelfstandig binnen de afdeling en organisatie (het eerdergenoemde strakke prestatieregime kan hier een rol spelen). De uitkomsten genereren een interessante paradox: "Er wordt goed voor ons gezorgd, maar we hebben weinig invloed op de precieze invulling en vormgeving van onze werkzaamheden".

2. *Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?*

Er is formeel een uitgebreid en sluitend stelsel van meldmogelijkheden voor fraude en misstanden. Een meerderheid van de medewerkers weet ook waar ze wat moeten melden. Uit de gesprekken blijkt dat medewerkers naast de formele meldpunten ook vaak de weg vinden naar mentoren en collega's om te overleggen over mogelijke fraude of misstanden; dit betreft dan zaken die niet eenduidig te classificeren zijn (want dan zou men naar het CMF gaan). De bekendheid van het Centraal Meldpunt Fraude (CMF) en het Bureau Integriteit (BI) zijn groot en men ziet dit als de belangrijkste kanalen om fraude respectievelijk integriteitschendingen te melden. Men is veel minder bekend met de vertrouwenspersonen, Luisterend Oor en de mogelijkheden voor *mediation*. Een gang naar die kanalen ligt ook minder voor de hand wanneer het (mogelijke) uitkeringsfraude betreft.

De 'Meldregeling UWV' voorziet in beschermingsmaatregelen voor melders en de mogelijkheid om extern te melden als intern melden voor de melder c.q. klokkenluider niet mogelijk is uit vrees voor tegenmaatregelen (eveneens één van de verplichte vangnetmogelijkheden en onderdeel van de eerdergenoemde basisnormen voor publieke organisaties). Er is support waar te nemen voor klokkenluiders die naar buiten treden als de interne mogelijkheden geen resultaat opleveren, maar men is niet op de hoogte of deze interne mogelijkheden in de gevallen die recent een platform in de media kregen, ook zijn benut. Daarbij zijn deze respondenten wel kritisch over het delen van interne internetpagina's met vertrouwelijke informatie.

3. *In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?*

Medewerkers maken in het algemeen gebruik van de geëigende kanalen om signalen van fraude en andere misstanden te melden. Het CMF is het aangewezen meldpunt voor WW-uitkeringsfraude. In een aantal gevallen wordt rechtstreeks met Handhaving contact opgenomen; in de regel als er sprake is van bestaande contacten. Voor integriteit- en omgangsvormen weet men de weg naar Bureau Integriteit te vinden, vaak na consultatie en/of tussenkomst van de leidinggevende, de mentor of een collega. Zoals eerder aangegeven laat de bekendheid met de instituten vertrouwenspersoon en Luisterend Oor te wensen over.

Het aantal mogelijkheden voor medewerkers om signalen van fraude op te vangen, lijkt in de loop der tijd verminderd. Veel controlehandelingen worden thans door het geautomatiseerde systeem gedaan en als het systeem een melding doet van een uitworpreden (door respondenten veelal 'uitvalreden' genoemd), schrijft de werkinstructie voor dat de medewerker

uitsluitend de uitworpreden dient te onderzoeken en niet hoeft te kijken naar gegevens die door het systeem al zijn vastgesteld. Hiermee wordt echter niet bedoeld dat het ongewenst is om te kijken naar andere elementen uit het dossier als daarvoor aanleiding is. Zo antwoordt de bestuurder op gestelde vragen hieromtrent in een brief, dat “.....de hoofdlijn in het nieuwe proces is dat medewerkers op basis van de meegegeven uitworpreden het dossier verder behandelen. Wij hebben daarnaast aangegeven dat wij ervan uitgaan dat medewerkers het beoordelingsvermogen hebben om te bepalen wanneer al dan niet correcties nodig zijn. Medewerkers hebben in het nieuwe proces wel degelijk de ruimte om in te grijpen en fouten te corrigeren”. Door medewerkers wordt dit echter niet als zodanig gepercipieerd.

Daarnaast zijn een aantal controlemechanismen die in het verleden voorhanden waren inmiddels afgeschaft, zoals de verklaring omtrent de ontslagreden door de werkgever. Medewerkers ervaren dit soort aspecten als demotiverend en geven aan graag zelf meer uitzoekwerk te doen. Of uitzoekwerk inderdaad impliciet wordt ontmoedigd door productietargets en de wijze waarop leidinggevers deze benadrukken, is een cruciale vraag. Veel medewerkers geven aan dat de werkdruk en productiefocus niet uitnodigt tot het uitgebreid onderzoeken van fraudevermoedens, al zijn er ook kritische collega's die de werkdruk nuanceren. Er kan in ieder geval geconcludeerd worden dat het uitzoeken van fraudevermoedens door medewerkers zelf in veel vestigingen niet een prestatie-indicator als zodanig is en er tijdens werkoverleggen ook niet structureel aandacht aan wordt besteed.

4. *Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de organisatie) en welke dilemma's spelen hierbij?*

Er kan op basis van de in dit onderzoek bestudeerde data worden geconcludeerd dat het doen van meldingen niet wordt ontmoedigd, maar ook niet wordt aangemoedigd. Tegelijkertijd heeft het onderhavige onderzoek uitgewezen dat er bij UWV geen sprake is van een angstcultuur of vrees om signalen van fraude aanhangig te maken. Medewerkers geven ook aan daadwerkelijk een melding te doen als zij een signaal van fraude krijgen. Signalen van fraudegelegenheden of omstandigheden die fraude kunnen bevorderen blijven volgens respondenten wel geregeld 'hangen' als het signaal is gemeld bij de leidinggevende. De bereidheid op dat niveau zorgen te bespreken lijkt derhalve niet enorm. Deze observatie wordt bevestigd door de enquêtes in het kader van het integriteitsdashboard. Onder de opmerkingen die deelnemers aan deze enquête in een open vraag kunnen maken, zijn een groot aantal voorbeelden van dergelijke strekking waar te nemen.

Er zijn concrete redenen om niet te melden en daarmee samenhangende knelpunten en dilemma's geïdentificeerd die tot gevolg kunnen hebben dat medewerkers niet of nauwelijks melden. Hieronder worden deze redenen en barrières geclusterd weergegeven.

### 1. Te weinig tijd/hoge werkdruk

De sturing op prestatieafspraken en prestatie-indicatoren is voor een deel debet aan het feit dat medewerkers soms signalen van fraude niet melden. Leidinggevendenden sturen niet op fraudedetectie en het doen van een fraudemelding kost tijd. Indien een casus meerdere subjecten omvat, dienen evenzoveel formulieren te worden ingevuld. Naast de tijd die nodig is om de concrete melding te doen, geven medewerkers aan dat zij eigenlijk eerst zelf uitzoekwerk moeten doen om vast te stellen dat het inderdaad om een fraudesignaal gaat. De tijd en mogelijkheden daarvoor ontbreken vaak. De prestatieafspraken zien niet op de kwaliteit van de behaalde afspraken of op het doen van fraudemeldingen en tijd die daaraan wordt besteed. Het niet behalen van de prestatieafspraken komt aan de orde in functioneringsgesprekken en dit wordt als onplezierig ervaren.

Tijdens het onderzoek bleek dat de prestatieafspraken per vestiging, divisie en soms zelfs team verschillend werden ingevuld. Een meerderheid van de respondenten vindt de prestatieafspraken overigens redelijk en goed haalbaar.

### 2. Heeft geen prioriteit (bij management)

Leidinggevendenden ontvangen geen overzichten van aantallen en aard van de fraudemeldingen uit hun team en de afhandeling daarvan. Fraude is in het algemeen geen onderwerp van gesprek in werk- en/of teamoverleggen en het doen van fraudemeldingen wordt niet actief gestimuleerd door leidinggevendenden.

Het vertrouwen van medewerkers in hun leidinggevendenden wisselt. Een klein deel van de respondenten in het onderzoek geeft aan geen vertrouwen in de eigen leidinggevende te hebben. Een aantal medewerkers geeft daarnaast aan dat hun leidinggevende een echte manager is, met soms weinig kennis van het inhoudelijke proces. Er is volgens hen sprake van een zakelijke stijl van leiding geven, waarbij sturing op het proces en prestatie-indicatoren leidend is. Een terugkerend thema tijdens de gesprekken is dat de hoge frequentie van wisselingen bij leidinggevendenden het opbouwen van een goede relatie belemmert.

### 3. Heeft geen prioriteit (bij medewerkers)

Een groot aantal respondenten wijst naar het management en procedures om te motiveren dat zij niet zoveel aan fraudebestrijding doen, maar voor een deel verschuilen zij zich daar ook achter. Ondanks de geconstateerde beperkingen zouden zij meer aandacht kunnen hebben voor fraudebestrijding en de mogelijkheden die zij daar zelf voor hebben, zoals een aantal respondenten ook met voorbeelden illustreerden.

Fraudebestrijding heeft geen hoge prioriteit bij medewerkers. Zij zijn van mening dat frauderisico's inherent zijn aan de vele generieke bezuinigingen en automatisering van processen gedurende de afgelopen jaren en dat degenen die de maatregelen hebben ingevoerd zich daar ook bewust van moeten zijn geweest. Een enkele respondent deelde concrete voorbeelden van signaleringen of suggesties ten aanzien van het verbeteren van risicotaxatie



aan de voorkant richting directie en RvB maar gaf aan dat daar, voor zover bij hen bekend, niet specifiek opvolging aan was gegeven.

#### 4. Onvoldoende vertrouwen in nut melding en effectieve afhandeling

Het terugkoppelen van de status en uitkomst van fraudemeldingen door Handhaving is zoals in hoofdstuk 3 omschreven formeel geregeld en door melders te monitoren via het EA (Elektronisch Archief). In de praktijk hebben medewerkers een divers beeld van de wijze van terugkoppelen over de afloop van een fraudemelding en is men onvoldoende bekend met de mogelijkheden van het EA. Dit heeft mede te maken met de relatief lange doorlooptijd van de afhandeling van een fraudemelding door Handhaving en onduidelijkheid over de onderzoek waardigheid van een melding. Als een behandeling lang duurt (men spreekt snel over maanden) is het voorstelbaar dat melders het zicht kwijtraken. Of er structureel afhandelingsberichten aan het einde van een onderzoek aan de melder worden gestuurd is onduidelijk.

#### 5. Definitie van fraude

Medewerkers hanteren geen eenduidige definitie van het begrip (uitkerings)fraude. Dit is een belangrijke observatie, omdat de manier waarop iemand fraude definieert, bepaalt hoe iemand signaleert en detecteert. Wanneer iemand iets niet ziet als fraude, zal die het ook niet als zodanig melden.

#### 6. Inbedding Divisie Handhaving

Enige jaren geleden is de keuze gemaakt om de medewerkers van Handhaving te concentreren op een vijftal vestigingen, terwijl daarvoor op elke vestiging medewerkers van Handhaving werkzaam waren. Medewerkers in het primaire proces ervaren dit als minder doeltreffend en denken dat de afhandeling van een melding nu langer duurt dan in het verleden, hoewel men het laatste jaar juist weer een verbetering meent op te merken. Er is nu ook minder gelegenheid om even te overleggen met een collega van de divisie Handhaving en men kent die collega's ook niet meer. Men ervaart het doen van een melding nu vaak als een 'black box'. Leidinggevendenden ontvangen geen overzichten van meldingen die door medewerkers van hun team zijn gedaan en de afhandeling daarvan.

## 6. AANBEVELINGEN

Op basis van de analyse van interne documenten en onderzoeken en de omvangrijke interviewstudie op het hoofdkantoor en de diverse vestigingen, worden in dit afsluitende hoofdstuk aanbevelingen geformuleerd voor de verdere verbetering van de meldstructuur en meldcultuur binnen UWV. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de politieke en organisatorische context, omdat deze van invloed is op de mate waarin structuur en cultuur versterkt kunnen worden. De focus ligt uiteraard op verbeterpunten die binnen het bereik van UWV zelf liggen en waar de organisatie specifiek mee aan de slag kan. Hiermee wordt antwoord gegeven op deelvraag 5: *Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?*

De plaats en positie van diverse loketten en meldmogelijkheden roepen enige vragen op, die soms buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen omdat ze niet direct iets met WW-fraude te maken hebben. Toch raken deze vragen wel aan de bredere (meld- en integriteits)cultuur van UWV en derhalve worden ze hier geadresseerd.

### *Structuur en proces*

1. Allereerst valt in de analyse van de meldstructuur en de percepties van medewerkers in de diverse gesprekken op dat de vertrouwenspersonen en Luisterend Oor nauwelijks bekend zijn; zowel in termen van wat ze doen als waar ze precies gesitueerd zijn. Vertrouwenspersonen zijn onderdeel van de voor het openbaar bestuur vastgestelde basishouding integriteit en kunnen een belangrijke rol vervullen, zeker wanneer het vertrouwen in leidinggevendend als aanspreekpunt wisselend is (zoals hier en in veel grote organisaties het geval lijkt te zijn). Dat veronderstelt wel dat ze vindbaar en toegankelijk moeten zijn voor medewerkers. Te overwegen valt om het instituut vertrouwenspersoon intern in te richten. Dat vereist invulling van randvoorwaarden als opleiding, spreiding, inbedding en beschikbare tijd, maar kan de zichtbaarheid en bereikbaarheid enorm vergroten. Daarnaast kan worden overwogen het Luisterend Oor opnieuw breed onder de aandacht te brengen als laagdrempelige mogelijkheid om (potentiële) problemen te bespreken.
2. Het is de overweging waard om de medewerkers van Handhaving weer op of dichterbij de vestigingen onder te brengen en meer direct contact tussen medewerkers van Handhaving en medewerkers in het primaire proces te stimuleren en te vergemakkelijken. Medewerkers van Handhaving zouden voorlichting kunnen geven over hun werkwijze aan medewerkers van het primaire proces: Wat heeft Handhaving nodig om een dossier rond te krijgen en welke risico's en signalen met betrekking tot fraude zijn het meest relevant voor (nieuwe) medewerkers om op te letten en te bespreken?
3. Het is van belang dat de organisatie de juiste balans vindt tussen verdere automatisering en het benutten van de professionele kwaliteiten van ervaren medewerkers; een uiterst urgent vraagstuk in het publieke domein in de context van versnellende automatisering en robotisering. Medewerkers zouden vaker in discussies daarover betrokken kunnen worden.

4. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden te onderzoeken om extra controles in het proces in te bouwen, waarmee medewerkers een betere afweging kunnen maken of een bepaalde zaak als fraudesignaal is te definiëren (bijvoorbeeld het vragen aan klanten om meer documenten te verstrekken, waaruit de reden van ontslag blijkt). Daarnaast zouden medewerkers meer mogelijkheden en tijd kunnen krijgen om zelf eenvoudig uitzoekwerk te verrichten om te bepalen of een signaal meldingswaardig is.
5. Waar de toenemende automatisering als bron van een verminderd fraudebewustzijn wordt gesuggereerd, biedt dit mogelijk ook kansen om door middel van signaalgedreven monitoring juist fraude te detecteren. Wij adviseren om de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken.

### *Cultuur en leiderschap*

6. Leidinggevenden kunnen invloed uitoefenen op het formuleren van holistischer en meer kwalitatieve KPI's – niet alleen productie draaien maar juist ook aandacht hebben en tijd krijgen voor de manier waarop kwantitatieve normen worden gerealiseerd en de kwaliteit daarvan, en het bevorderen van integriteit. Niet alleen fraudepreventie zou hierdoor verbeterd kunnen worden; het betrekken van professionals bij het formuleren van doelstellingen sluit ook beter aan bij de beroepstrots en gewenste autonomie van gemotiveerde medewerkers, zoals onderzoek bij (semi)publieke organisaties laat zien<sup>32</sup>. Op organisatieniveau zou dit onderwerp van gesprek kunnen zijn bij het overleg inzake de periodieke herijking van de prestatieafspraken met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Tegelijkertijd hebben de Raad van Bestuur, divisiedirecteuren en teamleiders ook voldoende vrijheidsgraden om prioriteiten vast te stellen en in te richten. Leidinggevenden dienen hun medewerkers duidelijk te maken wat het belang is van fraudebestrijding en dit bijvoorbeeld geregeld in teambesprekingen aan de orde stellen. Zij zouden hierin gefaciliteerd kunnen worden door hen te voorzien van managementinformatie op het gebied van fraude (aantal meldingen, afloop, spreiding, aandachtspunten, etc.). Medewerkers dienen vervolgens ook op hun eigen verantwoordelijkheid in deze worden gewezen, als onderdeel van hun professionaliteit.
7. Een groot aantal respondenten gaf aan voorstander te zijn van een persoonlijke caseload in plaats van een caseload per team. Wij adviseren om de voors en tegens van beide benaderingen in overleg met medewerkers tegen elkaar af te zetten.
8. Uit de variëteit aan loketten en meldpunten kan worden afgeleid dat integriteit en het onderzoeken van meldingen serieus worden genomen. Tegelijkertijd kan duidelijker en frequenter worden gecommuniceerd waarvoor men precies waar terecht kan en wat er met gedane meldingen precies is gebeurd (dit is in een extern onderzoek uit 2012 ook reeds signaleerd als knelpunt). Zie ook aanbeveling 10.

*Oriëntatie, training en communicatie*

9. Door meer consistente en frequente communicatie over de definitie van fraude die UWV hanteert, kan medewerkers een handvat worden geboden bij hun afweging of een bepaalde casus meldenswaardig is. Ook lijkt er behoefte te bestaan aan uitleg met betrekking tot de term 'klant' in relatie tot diens rol als uitkeringsgerechtigde.
10. Er zou in navolging daarop ook duidelijker en frequenter richting medewerkers op de diverse vestigingen informatie verspreid kunnen worden over de procedure omtrent de terugkoppeling en opvolging van onderzoeksresultaten van fraudemeldingen. Voor veel medewerkers die al lang in dienst zijn, is niet altijd duidelijk hoe de afhandelingsprocedure van fraudemeldingen precies in elkaar steekt. Een visueel toegankelijke factsheet van één A4 waarop duidelijk is aangegeven wat medewerkers waar kunnen melden (een verduidelijking van de meldroutes in hoofdstuk 3, die ook geüpdatet worden wanneer technologische vernieuwingen daar aanleiding toe geven), wat daar vervolgens precies mee gebeurt en hoe de terugmelding verloopt, zou een hoop ervaren onduidelijkheid en soms scepsis kunnen wegnemen. Deze zou aan iedere medewerker door zijn of haar leidinggevende verstrekt moeten worden, als onderdeel van een (terugkerend) opfrismoment.
11. Bij medewerkers Uitkeren bestaat het idee, mogelijk door de redactie van de tekst in de werkinstructie, dat zij alleen nog mogen kijken naar de reden van uitworp en niet meer naar andere elementen uit het dossier. Wij adviseren u duidelijk en frequent te communiceren welke ruimte medewerkers hebben bij de beoordeling van WW-aanvragen en leidinggevenden te faciliteren om hier op te sturen.
12. Het melden van fraude(vermoedens) zou veel explicieter onderdeel kunnen zijn van oriëntatiegesprekken en de opleiding van (nieuwe) medewerkers, en hetzelfde geldt voor werkoverleggen van medewerkers en leidinggevenden en het jaarlijks vaststellen van targets. Het melden van, en onderzoek doen naar fraude kost nu eenmaal tijd. Indien medewerkers niet het gevoel zouden hebben dat dit ten koste zou gaan van het draaien van productie (waar ze door leidinggevenden vervolgens op worden afgerekend), maar juist als onderdeel van kwalitatief hoogstaande professionele dienstverlening zouden worden beschouwd (en ook als zodanig zouden worden beoordeeld) zouden zij eerder geneigd kunnen zijn kansrijke meldingen te doen en signalen in een vroeg stadium te bespreken.
13. Het verdient aanbeveling om in het trainingsaanbod voor zowel leidinggevenden als medewerkers aandacht te besteden aan het aanspreken van medewerkers c.q. collega's op ongewenst gedrag.
14. Als laatste verdient het aanbeveling regelmatig aandacht te besteden aan de bestaande Meldregeling UWV en met medewerkers in gesprek te gaan over de daarin geboden mogelijkheden. Juist het gesprek over de recente klokkenluidersincidenten, en hoe die zich verhouden tot de vastgestelde regeling en waarom het belangrijk is om volgens de afgesproken procedures te werken, is daarbij van belang om het reeds bestaande vertrouwen verder te vergroten.

*Tot slot.*

Uit de interviews komt veelvuldig naar voren dat medewerkers onvoldoende op de hoogte zijn van meldprocedures en wat er met de uitkomsten van onderzoek gebeurt. De perceptie dat er niets gebeurt, omdat men onvoldoende (tijdig) terug hoort, werkt buitengewoon demotiverend. Procedures staan in principe keurig uitgelegd op intranet. Toch blijkt dat medewerkers in de praktijk eerder te rade gaan bij een ervaren collega of mentor. Die weet ook niet altijd het meest up-to-date antwoord te geven. Meer aandacht voor de verdere versimpeling van het doen van meldingen en een 'lokale' wijze van communiceren, zeker tijdens introductieprogramma's, zou de meldingsbereidheid wel eens kunnen vergroten. Moderne middelen zoals laagdrempelige apps kunnen hier ook zeker een rol spelen. In verdere automatisering en technologisering van de dienstverlening van UWV, zoals deze de komende jaren ongetwijfeld gestalte zal krijgen, zou het vergemakkelijken van het melden van vermoedens en misstanden een prominentere rol verdienen, in aanvulling op de voortdurende verhoging van doelmatigheid van het primaire proces.

## 7. LITERATUUR

Anechiarico, F., & Smith, D. C. (2006). *Managing for Performance and Integrity: Administrative Reform in New York City Government.*, VU University Amsterdam.

Boonstra, J. (2014). *Leiders in cultuurverandering: Een praktische gids voor strategische en culturele veranderingen in organisaties.* Assen: Van Gorcum.

Bouwmeester, J., Holzmann, M., Löb, N., Abraham, M. en O. Nauta. (2016). *Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016.* Amsterdam: I&O Research. Bovens, M. A. P. (1996). The Integrity of the Managerial State. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(3), 125-132.

Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J., & Reed, C. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review*, 61(5), 608-619.

De Bruijn, H. (2012) 2nd Ed. *Managing performance in the public sector.* London: Routledge.

Frederickson, H. G. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, 56(2), 266-269.

Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Frederickson, H. G. (1999). Ethics and the New Managerialism. *Public Administration and Management: an Interactive Journal*, 4(2), 299-324.

Hays, S. W., & Kearney, R. C. (1997). Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reform. *International Journal of Public Administration*, 20(1), 11-40.

Heres, L., L.W.J.C. Huberts & K.Lasthuizen (2017) *Ethical leadership: a complex and messy phenomenon.* In: Giacolone, R.A. & C.L. Jurkiewicz (Eds.), *Radical Thoughts on Ethical Leadership.* Chapter 7, pp. 135-150. Charlotte, NC: Information Age Publishing.

Hofstede, G., Hofstede, G.J. & M. Minkov (2010). *Cultures and Organizations. Software of the Mind.* New York: McGraw Hill.

Huberts, L. W. J. C. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda, In: *Jaarboek Integriteit 2015.* Talsma, J. & Karssing, E. (eds.). Den Haag: BIOS, p. 12-21.

Kimman, E. J. J. M. (1991). *Organisatie Ethiek.* Assen: Van Gorcum & Comp.

Kolthoff, E. (2007). *Ethics and New Public Management.* The Hague: Boom Legal Publishers.

Maesschalck, J. (2004a). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory. *Public Administration*, 82(2), 465-489. doi: 10.1111/j.0033-3298.2004.00403.x.

Maesschalck, J. (2004b). *Towards a public administration theory on public servants' ethics.* Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en het Nederlandse Politie Instituut. (2006). *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Osborne, D., & Gaebler, T. A. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* Reading: Addison-Wesley.

Pollit, C. (2014). Future trends in european public administration and management: an outside-in perspective <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf>

Pollit, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Qu, Sandy Q., John Dumay, (2011) "The qualitative research interview", *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 8 Issue: 3, pp.238-264.

Schein, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey Bass.

Uijlenbroek, J. & Van der Wal, Z. (eds.) (2019). *STAD. Technologische en sociale innovatie bij de overheid*. Den Haag: CAOP.

Van der Wal, Z. (2017). *The 21st Century Public Manager*. London: Macmillan Education.

Van der Wal, Z. (2018). *Integriteit 2025. Integriteitskwesties aan de horizon en hun implicaties*. Den Haag: CAOP.

## Bijlage 1. Interviewprotocol

Aanpak onderzoek interne meldcultuur UWV ten behoeve van onderzoekers

### FASE II

*Individuele interviews met medewerkers op 9 vestigingen (met veel, medium of weinig meldingen)*

We maken in fase 2 wederom gebruik van semigestructureerde interviews aan de hand van een topiclijst. Zowel structuur- als cultuur komt aan de orde<sup>1</sup>. Voorafgaand aan het doorlopen van de vragen wordt ruim de tijd genomen om te investeren in het creëren van een veilige gespreksomgeving- en sfeer.

Interview afgenomen op:

te:

met:

functie:

1. Introductie, voorstellen, doelstelling onderzoek, anonimiteit, puntsgewijs verslag. Anoniem, maar wel noteren welk werkproces en enige kenmerken respondent.
2. Welke mogelijkheden kent u om signalen van en zorgen over zaken in relatie tot uitkeringsfraude te melden en/of bespreekbaar te maken? Wanneer is er volgens u eigenlijk sprake van uitkeringsfraude?
3. **Hoe zijn deze mogelijkheden aan u kenbaar gemaakt? Geldt dat ook voor uw collega's?**
4. Worden de verschillende mogelijkheden naar uw mening voldoende benut en kiezen medewerkers de juiste kanalen voor het uiten van signalen/zorgen?
5. Welke belemmeringen ziet u voor het melden van signalen van of zorgen over uitkeringsfraude?  
**Kunt u specifieke dilemma's op dit terrein benoemen?**
6. Ontbreken er naar uw mening bepaalde mogelijkheden om meldingen te doen? Zo ja, welke?
7. Wordt u door uw leidinggevende gestimuleerd om dergelijke meldingen te doen en zo ja, hoe?

---

<sup>1</sup> Deze vragen zijn niet limitatief/uitputtend, het betreft een ruwe agenda en naar aanleiding van de antwoorden van respondenten kan worden doorgevraagd.



8. Wordt aan melders teruggekoppeld wat er met hun melding is gedaan?
9. Wordt meer in het algemeen aan medewerkers (bijvoorbeeld in afdelingsoverleggen) teruggekoppeld over fraudemeldingen en wat daarmee gebeurt?
10. Wat kunt u zeggen over de cultuur binnen UWV / binnen uw eigen onderdeel? Spreekt men elkaar aan op ongewenst gedrag?
11. **Durven medewerkers dilemma's of door hen gemaakte fouten** met hun leidinggevende te bespreken? Doet u dat zelf?
12. Hebt u vertrouwen in uw leidinggevende?
13. Hebt u er vertrouwen in dat eventueel door u gedane meldingen serieus worden behandeld?
14. Denkt u dat het doen van dergelijke meldingen wordt gewaardeerd bij UWV? En door uw leidinggevende?
15. Kan het doen van een melding negatieve gevolgen hebben voor de melder? Zo ja, welke?
16. Hebt u zelf wel eens een vermoeden van uitkeringsfraude gehad? Zo ja, heeft u daar een melding van gedaan? Waarom wel/niet?
17. Denkt u dat **uw directe collega's dergelijke signalen/zorgen melden? Waarom wel/niet?**
18. Hoe kijkt u aan/wordt er om uw afdeling aangekeken tegen klokkenluiders? Onderscheid intern-extern.
19. Maakt het nog uit of het om concrete signalen van uitkeringsfraude gaat of om het melden van **zaken die intern tot zorgen leiden (in het proces of over collega's bijvoorbeeld)?**
20. Wilt u nog iets kwijt in het kader van dit onderzoek dat nog niet aan de orde is gekomen?
21. Bedanken en respondent vragen hoe hij/zij het gesprek heeft ervaren.

*Interviews met leidinggevenden op 9 vestigingen*

Op dezelfde vestigingen waar de interviews met medewerkers zijn gehouden, worden interviews met 2 leidinggevenden gehouden. Met hen wordt een gesprek gevoerd aan de hand van een topiclijst. Zowel structuur- als cultuur onderwerpen komen aan de orde, die in de verslaglegging worden uitgesplitst. Voorafgaand aan het doorlopen van de vragen wordt wederom ruim de tijd genomen om te investeren in het creëren van een veilige gespreksomgeving- en sfeer.

Interview afgenomen op:

te:

met:

functie:

Aan de orde komen<sup>2</sup>:

1. Introductie, voorstellen, doelstelling onderzoek, anonimiteit, puntsgewijs verslag.
2. Welke mogelijkheden bestaan er voor medewerkers om signalen van en zorgen over zaken in relatie tot uitkeringsfraude te melden en/of bespreekbaar te maken?
3. Hoe zijn deze mogelijkheden aan de medewerkers kenbaar gemaakt?
4. Worden de verschillende mogelijkheden naar uw mening voldoende benut en kiezen medewerkers de juiste kanalen voor het uiten van signalen/zorgen?
5. **Welke belemmeringen ziet u voor het melden door medewerkers? Kunt u specifieke dilemma's op dit terrein benoemen?**
6. Ervaart u voor u zelf belemmeringen bij het doen van eventuele meldingen? Zo ja, welke?
7. Welke extra mogelijkheden voor het doen van meldingen zouden nog aan het instrumentarium kunnen worden toegevoegd?
8. Worden de verschillende mogelijkheden voor het doen van meldingen door jullie onder de aandacht van medewerkers gebracht en zo ja, hoe dan?

---

<sup>2</sup> Deze vragen zijn niet limitatief/uitputtend, het betreft een ruwe agenda en naar aanleiding van de antwoorden van respondenten kan worden doorgevraagd.

9. Wordt aan melders / teamleiders / jullie teruggekoppeld wat de afloop van de melding is?
10. Wordt meer in het algemeen aan medewerkers (bijvoorbeeld in afdelingsoverleggen) door jullie of anderen teruggekoppeld over fraudemeldingen en wat daarmee gebeurt?
11. Wat kunt u zeggen over de cultuur binnen UWV / binnen specifieke onderdelen? Spreekt men **elkaar aan op ongewenst gedrag, durven medewerkers dilemma's of door hen gemaakte fouten** met hun leidinggevende te bespreken?
12. Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?
13. Wilt u nog iets kwijt in het kader van dit onderzoek dat nog niet aan de orde is gekomen?
14. Bedanken en deelnemers vragen hoe zij het gesprek hebben ervaren.  
N.B. Bij elk onderdeel goed de onderzoeksvragen voor ogen houden en steeds checken of die allemaal voldoende aan de orde zijn gekomen:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers<sup>1</sup> over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?
2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?
3. In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?
4. Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de **organisatie**) en welke dilemma's spelen hierbij?
5. Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?

## EINDNOTEN

<sup>1</sup> Waar gesproken wordt over medewerkers worden daarmee ook leidinggevend(en) bedoeld.

<sup>2</sup> Een dergelijke benadering is met name geschikt wanneer het onderzoek niet alleen tot doel heeft te achterhalen *hoe vaak* en *in welke mate* gedragingen plaatsvinden, maar vooral ook *hoe* en *waarom* ze (al dan niet) plaatsvinden. Zie bijv: Eisenhardt (1989); Taylor en Sóndergaard (2017); Van Steden, Van der Wal en Lasthuizen (2015); Van der Wal en Yang (2015); Van Thiel (2015).

<sup>3</sup> Weiss 1994.

<sup>4</sup> Zoals ook in de hierboven genoemde studies het geval is.

<sup>5</sup> Zie bijv: Commissie Fokkens (2019); Commissie Giebels (2018); De Graaf, Huberts en Smulders (2013); De Graaf en Van der Wal (2008); Onderzoekscommissie WODC II (2019); Van der Wal (2008, 2011).

<sup>6</sup> De keuze voor deze zes divisies is mede ingegeven door het streven zoveel mogelijke consistentie te bewerkstelligen tussen het onderhavige onderzoek en parallelle studie naar de afhandeling van fraudemeldingen.

<sup>7</sup> Ook dit is een veelgebruikt en gangbaar instrument in cultuuronderzoek, waaronder de in de eindnoot hierboven genoemde onderzoeken.

<sup>8</sup> Schein (1992).

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld het werk van Jaap Boonstra (2014).

<sup>10</sup> Qu en Dumay, (2011); Hofstede, Hofstede, en Minkov (2010).

<sup>11</sup> Walsh (1995, p. xiii)

<sup>12</sup> Osborne & Gaebler (1992).

<sup>13</sup> Pollit (2014).

<sup>14</sup> Bovens (1996)

<sup>15</sup> Frederickson (1996, 1997; 1999, p. 300); Box, Marshall, Reed en Reed (2001).

<sup>16</sup> Maesschalck (2004a, 2004b)

<sup>17</sup> Kolthoff (2007)

<sup>18</sup> Pollitt en Bouckaert (2004) en Hays en Kearney (1997)

<sup>19</sup> Ook voor de introductie van NPM maakte de overheid gebruik van een planning en control cyclus. Deze was in het algemeen eenvoudig van opzet en bevatte alleen financiële gegevens zoals een begroting en een jaarrekening. Bij NPM gaat het er vooral om dat de planning en control cyclus wordt uitgebreid met meer formele rapportages en dat deze op output is gericht.

<sup>20</sup> Door Hays en Kearney (1997) beschreven als 'managerialism'.

<sup>21</sup> Heres, Huberts & Lasthuizen, 2017.

<sup>22</sup> Zie voor een mooi overzicht van typen schendingen die in Nederlandse publieke organisaties voorkomen, Huberts (2015) en Van der Wal (2018: 18).

<sup>23</sup> Het kan natuurlijk wel zo zijn dat deze loketten worden benaderd als medewerkers zich onvoldoende gehoord voelen. Vandaar dat ze in dit onderzoek mee zijn genomen om een compleet beeld te geven van de mogelijkheden om kritische signalen aan de orde te stellen.

<sup>24</sup> Slechts een beperkt aantal overheidsorganisaties en ZBO's in Nederland heeft een eigenstandig(e) integriteitsbureau of afdeling. Bekende voorbeelden zijn de Gemeente Amsterdam, de Belastingdienst, Rijkswaterstaat (RWS), het Ministerie van Defensie, de Koninklijke Marechaussee en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). In zowel absolute als relatieve zin (ten opzichte van het totale aantal medewerkers) is het BI van UWV met 14 fte op 17.553 [vgl. Jaarverslag UWV 2018] medewerkers in termen van omvang redelijk vergelijkbaar met bovengenoemde bureaus. De Gemeente Amsterdam heeft relatief het grootste bureau met 19 fte op zo'n 15.000 medewerkers (exclusief externe inhuur); de bureaus van de andere hierboven genoemde organisaties zijn geringer in omvang. De taakopvatting is eveneens vergelijkbaar met die van andere bureaus en bestaat uit het geven van voorlichting, het verrichten van onderzoek, het ontvangen, onderzoeken en rapporteren over meldingen van vermeende integriteitsschendingen en het

---

adviseren van bestuur en directies over integriteitskwesties. Het Bureau Integriteit rapporteert rechtstreeks aan de Raad van Bestuur (RvB).

<sup>25</sup> Bouwmeester, J. (2016).

<sup>26</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a. (2006).

<sup>27</sup> De dertien basishouders zijn:

- 1 Aandacht voor integriteit
- 2 Gedragscodes
- 3 Onderzoeken bij werving en selectie
- 4 Kwetsbare functies
- 5 Het afleggen van de eed of belofte
- 6 Nevenwerkzaamheden
- 7 Financiële belangen
- 8 Maatregelen gericht op informatiebescherming
- 9 Relatiegeschenken
- 10 Inkoop- en aanbestedingsprocedure
- 11 Vertrouwenspersoon voor integriteit
- 12 Meldingsprocedure bij het vermoeden van een misstand
- 13 Handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan

<sup>28</sup> Het onderzoek is uitgevoerd met de InternetSpiegel. InternetSpiegel is een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en is in beheer van en doorontwikkeld door stichting ICTU. Effectory is de exploitant van het instrument. InternetSpiegel is een instrument waarmee het openbaar bestuur en veiligheidsorganisaties een medewerkersonderzoek kunnen uitvoeren. Het gebruikte instrument internetspiegel is een binnen de publieke sector veelgebruikt enquête-instrument om grootschalige dataverzameling te genereren ten aanzien van werktevredenheid, cultuur, integriteit, leiderschap, en andere thema's. Zie voor meer informatie: [www.internetspiegel.nl](http://www.internetspiegel.nl).

<sup>29</sup> In totaal zijn achttien organisatieonderdelen van UWV in de enquête meegenomen, waaronder bijvoorbeeld ook het Facilitair Bedrijf en het ICT Bedrijf.

<sup>30</sup> Dit zogeheten Thomas Theorem, geformuleerd in 1928 door William Isaac Thomas and Dorothy Swaine Thomas is een beroemde sociologische theorie die vaak wordt aangehaald in kwalitatief onderzoek in de sociale wetenschappen.

<sup>31</sup> Schein 1992.

<sup>32</sup> De Bruijn (2012); Van der Wal (2017).

# UWV Rapportage Meldingen en fraudefenomenen 2018



---

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>1. Meldingen over regelovertreding</b>	<b>3</b>
1.1. Proces afhandeling externe en interne meldingen	3
1.2. Zelf gegenereerde meldingen (data-analyse)	9
<b>2. Themaonderzoeken</b>	<b>10</b>
2.1. Proces themaonderzoeken	10
2.2. Themaonderzoeken in 2018	11
<b>3. Samenwerking met andere partijen</b>	<b>13</b>
3.1. Activiteiten in RIEC-verband	13
3.2. Activiteiten in LSI verband	13
3.3. AMU convenanten	13
3.4. Sociale Verzekeringsbank	13
<b>4. Internationaal</b>	<b>14</b>
4.1. Onderzoek door het Interventieteam Buitenland	14
4.2. Onderzoek door het Internationaal Bureau Fraude-informatie	14
<b>Bijlage 1 – Themaonderzoeken vertrouwelijk</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
<b>Bijlage 2 - Fraudefenomenen vertrouwelijk</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
<b>Begrippenlijst</b>	<b>16</b>

---

## Inleiding

Voor u ligt de rapportage meldingen en fraudefenomenen 2018. Dit is een terugkerende rapportage die UWV jaarlijks aan u zal aanbieden. Deze rapportage is één van de maatregelen die we met uw ministerie eind 2018 in het kader van de WW fraude hebben afgesproken. De voortgang van de andere genomen maatregelen zullen in uw brief van juni 2019 worden meegenomen. Om deze reden wordt in deze rapportage hier niet verder op ingegaan.

De rapportage is een verdieping van het UWV Jaarverslag 2018 en bevat een feitelijk overzicht van de geconstateerde meldingen en fraudefenomenen uit themaonderzoeken.

In het eerste hoofdstuk beschrijven we het proces van de interne en externe meldingen. Hierbij maken we themonderscheid tussen aanpakwaardige en onderzoekswaardige meldingen. Aan de hand van casuïstiek worden deze termen nader toegelicht. Voorts geeft dit hoofdstuk een overzicht van het aantal interne en externe meldingen met een uitsplitsing naar wet. Daarnaast zal ook worden ingegaan op de zelf gegenereerde meldingen.

Het tweede hoofdstuk geeft een overzicht van de themaonderzoeken die in 2018 zijn uitgevoerd. Daarbij zal ook het proces worden beschreven hoe wij van een idee tot een themaonderzoek komen. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op samenwerking met andere partijen.

Tot slot gaat het laatste hoofdstuk in op internationale handhaving en de onderzoeken die we in dat verband uitvoeren.



# 1. Meldingen over regelovertreding

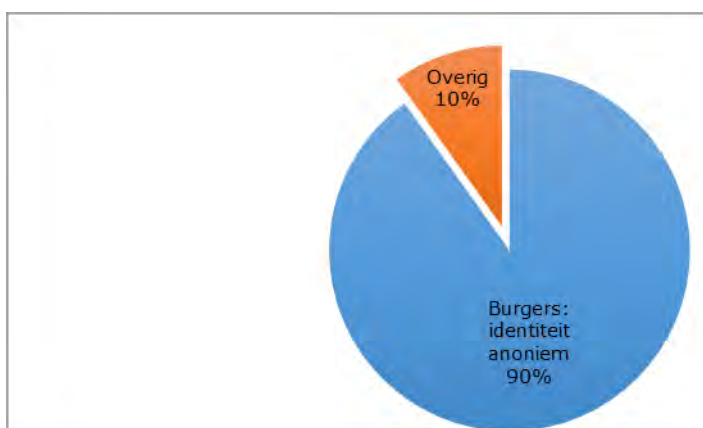
## 1.1. Proces afhandeling externe en interne meldingen

Binnen UWV wordt onderscheid gemaakt tussen externe en interne meldingen. Alle externe en interne meldingen over het vermoeden van regelovertreding komen bij UWV binnen op een centraal punt. Dit punt is belegd bij het Centraal Meldpunt Fraude (CMF), dat onderdeel is van de directie Handhaving van UWV.

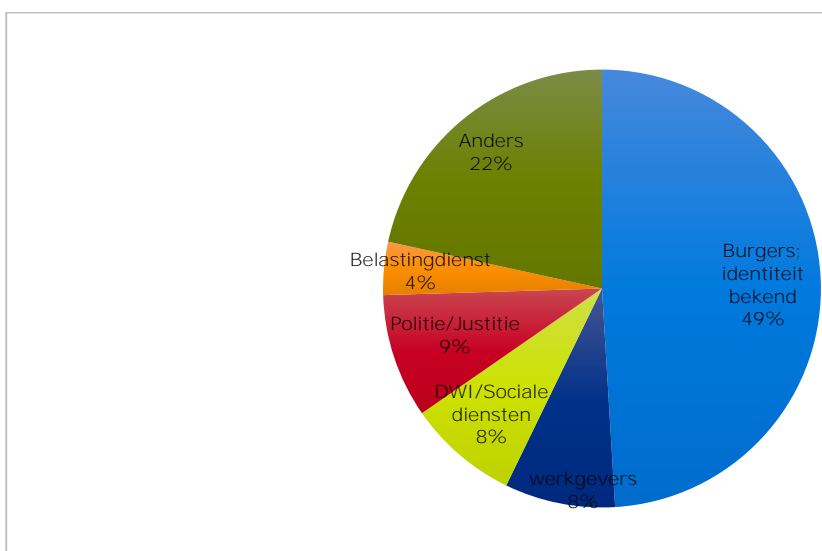
Een externe melding is een vermoeden van regelovertreding door iemand die mogelijk een UWV-uitkering ontvangt. Het betreft meldingen van o.a. burgers, politie, gemeenten, Belastingdienst, Misdaad Anoniem, IND of andere organisaties. Externe meldingen kunnen op de website [www.uwv.nl](http://www.uwv.nl) via het fraudemeldformulier, telefonisch of schriftelijk (brief of e-mail) worden gedaan. Dit kan zowel anoniem als niet-anoniem. UWV neemt alle externe meldingen in behandeling.

In 2018 is 90% van het aantal externe meldingen afkomstig van burgers (anoniem). De overige meldingen (10%) zijn afkomstig van burgers die niet-anoniem melden, werkgevers, belastingdienst, politie en justitie, DWI/sociale diensten of anders.

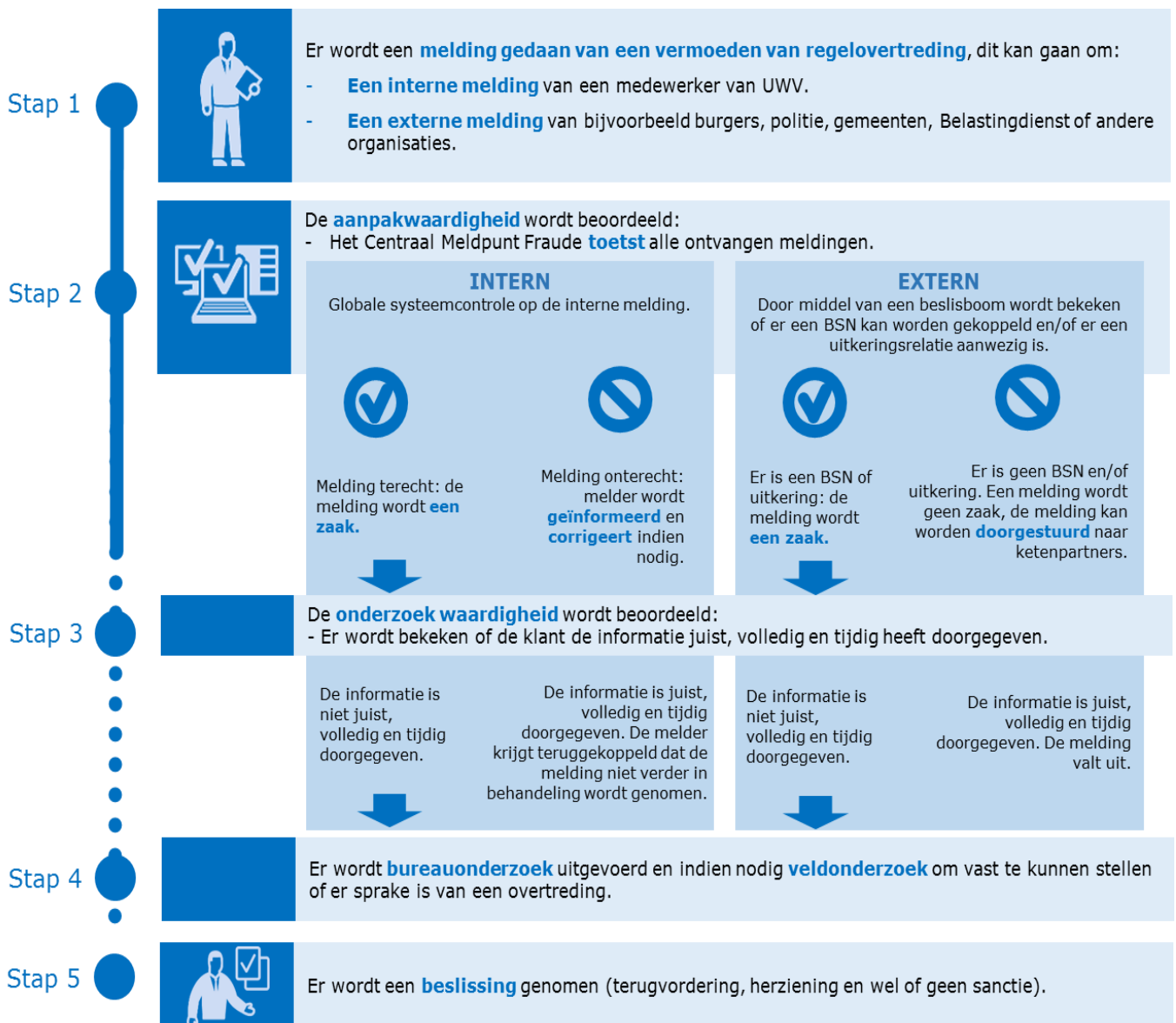
**Figuur 1 herkomst externe meldingen**



**Figuur 2 herkomst externe meldingen categorie overig**



Figuur 3 Proces afhandeling externe en interne meldingen



Wanneer medewerkers van UWV een vermoeden van regelovertreding melden bij UWV spreken we over interne meldingen. Vaak zijn deze mogelijke overtredingen door de UWV-medewerker gesignaleerd tijdens de uitvoering van zijn werkzaamheden. Een substantieel deel van de handhavingsactiviteiten speelt zich af binnen de klantprocessen van UWV. Als poortwachter bewaakt UWV rechtmatige toegang tot de uitkering. Met de werkhervattingsfunctie bevorderen we snelle werkhervatting of snel herstel bij ziekte. Het controleren van de inspanningsverplichting hoort ook bij de werkhervattingsfunctie. Vanuit de toezichtfunctie vindt er controle plaats op naleving van de verplichtingen en op mogelijke misstanden. Interne meldingen hebben betrekking op een overtreding van de inlichtingenplicht of op een overtreding van de inspanningsplicht. Onder het overtreden van de inlichtingenplicht valt bijvoorbeeld het niet doorgeven van werkzaamheden als zelfstandige, (deels) in het buitenland wonen en/of werken, zwart werk, niet of te laat doorgeven dat er nieuwe werkzaamheden zijn bij uitkeringsgerechtigden met een AW- of Ziektewetuitkering of een overige overtreding van de informatieplicht zoals melding vakantie, vrijwilligerswerk of een wijziging in de leefvorm (Toeslagenwet).

Het CMF toetst alle ontvangen externe meldingen met behulp van een digitale beslisboom. Op basis van de beslisboom wordt beoordeeld of de melding door UWV onderzocht kan worden en aanpakbaar is. Er wordt één jaar teruggekeken, vanaf de datum van de fraudemelding. Een melding is niet aanpakbaar als bijvoorbeeld geen Burgerservicenummer aan een melding kan worden gekoppeld of wanneer er geen uitkering door UWV is verstrekt. In voorkomende gevallen wordt de melding doorgestuurd naar ketenpartners ter verdere afhandeling. Ter illustratie is in casus 1 een niet aanpakbare externe melding beschreven, waarbij te weinig informatie wordt gegeven om te herleiden om welke persoon het gaat. Een interne melding bevat altijd een Burgerservicenummer en er is sprake van een uitkeringsrelatie.

Casus 1 - externe anonieme melding die niet aanpakwaardig is

Het CMF ontvangt een tip per brief. Fragmenten uit deze brief:

- *Heb deze info van mensen die ik totaal niet ken maar die deze persoon of personen goed kennen.*
- *Het gaat namelijk betreft zeer lang tijd afgekeurde mensen waarvan een rond zestig jaar die al ruim 17 jaar is afgekeurd (rug ?) een uitkering geniet, maar een toch enigszins een riant leven leid, alleen uitkering?*
- *Heb ooit naam ... of ... gehoord woont zelfstandig in ..., maar schijnt zelden of nooit thuis te zijn, heeft vriendin woont dicht bij ook uitkering geniet.*
- *Schijnt wel kratten bier en wijn te kunnen tillen, 's avonds veel in ... veel te zijn.*

In de brief staat te weinig informatie aan de hand waarvan het CMF kan herleiden over welke persoon het gaat. Er is geen Burgerservicenummer te koppelen aan de melding en daardoor kan niet geverifieerd worden of er daadwerkelijk een uitkering wordt verstrekt. De melding kan niet verder worden onderzocht en valt uit. We kunnen in dit geval geen aanvullende informatie opvragen bij de externe melder, omdat het hier gaat om een anonieme melding.

### 1.1.1. Aanpakwaardige meldingen

In 2018 heeft het CMF 8.989 aanpakwaardige externe meldingen (tabel 1) ontvangen en 13.932 aanpakwaardige interne meldingen (tabel 2).

**Tabel 1 Aantal ontvangen aanpakwaardige externe meldingen**

	2018
WW	1.518
Ziektewet	958
WAO / WAZ / IOW	1.609
WIA	2.733
(o)Wajong	1.035
(n)Wajong	534
TW/combi	602
<b>Totaal</b>	<b>8.989</b>

**Tabel 2 Aantal ontvangen aanpakwaardige interne meldingen**

	2018
WW	1.963
Ziektewet	4.650
WAO / WAZ / IOW	505
WIA	1.636
(o)Wajong	965
(n)Wajong	1.813
TW/combi	2.400
<b>Totaal</b>	<b>13.932</b>

Casus 2 – aanpakwaardige externe melding

Via het externe fraudemeldformulier op [uwv.nl](http://uwv.nl) ontvangt het CMF een anonieme melding dat mevrouw ... een eigen bedrijf heeft en werkzaam is in het bedrijf van haar man. Bij het beoordelen van de aanpakbaarheid kan een Burgerservicenummer aan de naam van de vrouw worden gekoppeld en blijkt dat de vrouw een lopende WW-uitkering heeft. Uit nader onderzoek blijkt dat er bij UWV geen werkzaamheden bekend zijn. Omdat er in de melding aangegeven is dat de werkzaamheden online worden aangeboden is er aanvullend internetonderzoek verricht waaruit inderdaad blijkt dat er werkzaamheden worden verricht.

Vervolgens gaat een inspecteur van UWV met de klant in gesprek. In het gesprek geeft de klant aan inderdaad te hebben gewerkt. Een handhavingsdeskundige beoordeelt uiteindelijk de informatie die uit het onderzoek naar voren is gekomen en oordeelt dat er sprake is van regelovertreding. De klant krijgt een brief waarin het voornemen tot een boete wordt aangekondigd waarop de klant nog kan reageren. Hiervan maakt de klant geen gebruik. Daarom wordt de definitieve boete opgelegd en een terugvordering ingesteld voor de teveel ontvangen WW-uitkering.

Medewerkers van UWV zijn beter in staat een gericht vermoeden van regelovertreding te duiden dan een externe partij. Zij kennen het Burgerservicenummer van de klant, weten zeker dat er sprake is van een uitkering van UWV en zijn op de hoogte van de rechten en plichten die uitkeringsgerechtigden moeten nakomen. Hierdoor is de kwaliteit van de interne meldingen hoog, en leidt vaker tot een maatregel in de vorm van een waarschuwing of een boete dan externe meldingen. Ter illustratie wordt in casus 3 een aanpakwaardige interne melding beschreven.

#### Casus 3 – aanpakwaardige interne melding

Een medewerker van het Klant Contact Centrum (KCC) van UWV stuurt een interne melding naar het CMF. De melder geeft aan dat de klant vermoedelijk in Polen verblijft. Omdat het een interne melding betreft is het Burgerservicenummer van de klant al bekend en weet het CMF ook meteen dat het om een lopende uitkering gaat. De melding is aanpakwaardig en wordt doorgezet voor verder onderzoek. Uit het verdere onderzoek blijkt dat de klant bij aanvraag van de uitkering heeft aangegeven in Nederland te verblijven. De klant is door een inspecteur uitgenodigd voor een gesprek, maar verschijnt niet en neemt ook geen contact op. Daarom is vervolgens een brief gestuurd waarin de klant wordt verzocht binnen twee weken contact met de inspecteur op te nemen en dat er consequenties zullen volgen wanneer de klant dit niet doet. De klant reageert hier weer niet op. Wel belt er iemand anders namens de klant. Deze persoon is niet gemachtigd, dus er wordt geen informatie verstrekt. Wel wordt aan deze persoon gevraagd om de klant zelf contact op te laten nemen met de inspecteur. De klant doet dit niet. Uit onderzoek van de inspecteur blijkt verder dat de klant niet verblijft op het opgegeven verblijfadres. Dit opgegeven verblijfadres blijkt een woning te zijn van de laatste werkgever (waar de klant tijdens het dienstverband verbleef). Naast dat de inspecteur tijdens zijn onderzoek contact probeert te zoeken met de klant spreekt hij ook met de laatste werkgever van de klant. Deze verklaart dat de klant al voor de eerste WW-dag is teruggegaan naar Polen. Uit het onderzoek van de inspecteur blijkt verder dat de klant bij de WW-aanvraag hulp heeft gehad van een adviesbureau. Dit alles leidt ertoe dat de WW-uitkering wordt ingetrokken vanaf de start van de WW-uitkering. De klant krijgt een brief waarin het voornemen tot een boete wordt aangekondigd, maar reageert hier niet op. De teveel betaalde uitkering wordt teruggevorderd en er wordt een definitieve boete opgelegd.

### 1.1.2. Onderzoekwaardige zaken

Na de eerste beoordeling door het CMF worden de aanpakwaardige meldingen voorzien van een zaaknummer en aangeboden voor verder onderzoek. Hiervoor wordt de onderzoekswaardigheid van de zaak beoordeeld. Zaken zijn niet onderzoekswaardig als blijkt dat de klant de informatie juist, volledig en tijdig heeft doorgegeven. Als dat niet het geval is, wordt met bureauonderzoek beoordeeld of aanvullend veldonderzoek nodig is. Uit het bureauonderzoek kan blijken dat de overtreding geconstateerd kan worden zonder aanvullend veldonderzoek. Bij de overweging of aanvullend veldonderzoek nodig is, wordt rekening gehouden met de bij UWV berustende bewijslast. Het aannemelijk maken van feiten en omstandigheden blijkt vaak onvoldoende. De bewijslast verschuift steeds meer naar (wettelijk) overtuigende bewijsvoering. UWV maakt in dat kader gebruik van de mogelijkheid om bewijs te 'stapelen'. Geconstateerde feiten zijn in dat geval op zichzelf nog geen overtuigend bewijs, maar door veel van deze constateringingen bij elkaar op te tellen – te stapelen – is het totale bewijs overtuigend in een eventueel verdere procedure.

Tijdens het bureauonderzoek wordt gebruik gemaakt van gegevens in de beschikbare systemen van UWV. Het kan ook noodzakelijk zijn om met een internetonderzoek openbare bronnen te raadplegen. Dit doet UWV met speciaal opgeleide medewerkers die toegang hebben tot het iRN (internet Research Network), een besloten netwerk infrastructuur dat onderdeel is van de Nationale Politie, waarbij de identiteit van de onderzoeker niet wordt prijsgegeven. De informatie die via het iRN-onderzoek wordt verzameld op internet wordt forensisch geborgd vastgelegd, zodat het beschikbaar is voor juridische en democratische toetsing. Indien aanvullend veldonderzoek nodig is, maakt de inspecteur een onderzoeksopzet. Tijdens het veldonderzoek spreekt de inspecteur in elk geval met de klant en indien nodig ook met bijvoorbeeld getuigen en de (ex-)werkgever. Een gesprek met de klant kan op een UWV kantoor plaatsvinden, bij de klant thuis of op een andere locatie. De inspecteur beoordeelt per geval en aan de hand van het protocol huisbezoeken waar hij de klant wil spreken.

Wanneer tijdens het veldonderzoek een gegrond vermoeden ontstaat van regelovertreding en de klant zich onbereikbaar houdt, schorst UWV de betaling van de uitkering. Zo wordt de eventuele schadelast beperkt. De klant heeft tijdens de schorsingsperiode een reactietermijn waarin UWV het onderzoek voortzet. Na het verstrijken van de reactietermijn neemt UWV een beslissing over de voortzetting of beëindiging van de uitkering.

Tabel 3 Onderzochte zaken (externe meldingen) \*

	2018 Doorgezet voor verder onderzoek
WW	593
Ziektewet	345
WAO / WAZ / IOW	815
WIA	1.281
(o)Wajong	468
(n)Wajong	199
TW/combi	396
<b>Totaal</b>	<b>4.097</b>

\* Met een zaak wordt hier bedoeld de onderzoekwaardige meldingen.

Casus 4 – externe melding valt uit na bureauonderzoek

Het Centraal Meldpunt Fraude (CMF) ontvangt een externe melding over een klant van UWV die naast zijn WIA-uitkering ook inkomsten heeft als zelfstandige. De melding is aanpakwaardig omdat er een Burgerservicenummer gekoppeld kan worden aan de melding. Er is ook een uitkeringsrelatie met UWV.

Er wordt een bureauonderzoek gestart, waarbij de beschikbare systemen van UWV worden gecontroleerd. Uit dit onderzoek blijkt dat in een gespreksverslag van de arbeidsdeskundige staat dat de klant als zelfstandig ondernemer wil starten. Ook in latere gesprekken is dit onderwerp aan de orde gekomen. Het blijkt dat de klant de informatie juist, volledig en tijdig aan UWV heeft doorgegeven. Er is derhalve geen overtreding van de inlichtingenplicht begaan. De zaak wordt niet aangeboden voor veldonderzoek.

**Tabel 4 Onderzochte zaken (interne meldingen) \***

	2018 Doorgezet voor verder onderzoek
WW	1.752
Ziektewet	2.896
WAO / WAZ / IOW	465
WIA	1.353
(o)Wajong	1.059
(n)Wajong	1.602
TW/combi	1.339
<b>Totaal</b>	<b>10.466</b>

\* Met een zaak wordt hier bedoeld de onderzoekwaardige meldingen.

### 1.1.3. Beslissing

Het onderzoek wordt afgesloten met een beslissing. Bij een overtreding van de inlichtingenplicht wordt het teveel betaalde uitkeringsbedrag teruggevorderd. Sommige informatie moet de klant spontaan melden en sommige informatie op verzoek van UWV. Afhankelijk van het type overtreding, wordt een boete, een maatregel of een waarschuwing opgelegd. De persoonlijke en financiële omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde wegen mee in de zwaarte van de sanctie. Indien de overtreding valt onder de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude kan UWV aangifte doen bij het Openbaar Ministerie (OM). Ter voorbereiding hierop maakt een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) van UWV Proces-Verbaal op. De interne melder wordt geïnformeerd over de beslissing. Vanwege de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) ontvangt de externe melder geen informatie over het resultaat van de afhandeling.

**Tabel 5 Beslissingen onderzoek (externe meldingen) \***

	2018 Sanctie opgelegd	2018 Geen sanctie opgelegd
WW	342	23
Ziektewet	152	9
WAO / WAZ / IOW	405	60
WIA	581	82
(o)Wajong	157	100
(n)Wajong	86	51
TW/combi	173	51
<b>Totaal</b>	<b>1.896</b>	<b>376</b>

**Tabel 6 Beslissingen onderzoek (interne meldingen)**

	2018	2018
	Sanctie opgelegd	Geen sanctie opgelegd
WW	1.355	90
Ziektewet	2.445	148
WAO / WAZ / IOW	274	72
WIA	875	206
(o)Wajong	459	539
(n)Wajong	1.049	518
TW/combi	944	350
<b>Totaal</b>	<b>7.401</b>	<b>1.923</b>

#### 1.1.4. Aard van de overtreding

Zoals de tabellen hieronder weergegeven is de aard van de overtreding bij de externe meldingen vaak het verzwijgen van wit of zwart werken. Bij de interne meldingen is 67% van de aard van de overtreding het verzwijgen van wit werken.

**Tabel 7 aard van de overtreding (externe meldingen)**

	WAO- WAZ-IOW	ZW	WW	WIA	WAJONG	TW	NWJ	Totaal
Niet doorgeven van vakantie	4%	14%	9%	6%	3%	2%	4%	6%
Onjuiste opgave samenlevingsvorm	1%	1%	1%	2%	0%	30%	0%	4%
Verblijf buitenland anders dan vakantie	4%	7%	29%	3%	2%	3%	4%	9%
Verzwegen Wit werken*	22%	33%	30%	35%	28%	19%	47%	30%
Verzwegen zwart werken	55%	33%	22%	39%	52%	22%	34%	38%
Verzwijgen inkomsten partner	0%	0%	1%	0%	1%	13%	1%	2%
Verzwijgen overige inkomsten	12%	12%	6%	15%	13%	12%	9%	12%
Overig	0%	1%	2%	0%	0%	0%	0%	1%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

\* Onder verzwijgen wit werken vallen zaken waarvan de inkomsten wel bekend zijn (bij bijv. SUWI-partners) maar die niet niet of te laat aan UWV zijn doorgegeven. Deze inkomsten staan niet in de systemen geregistreerd. Voorbeelden hiervan zijn werkzaamheden als zelfstandige of overige niet- verzekeringsplichtige werkzaamheden.

**Tabel 8 aard van de overtreding (interne meldingen)**

	WAO- WAZ-IOW	ZW	WW	WIA	WAJONG	TW	NWJ	Totaal
Niet doorgeven van vakantie	1%	0%	46%	1%	0%	0%	0%	6%
Onjuiste opgave samenlevingsvorm	2%	0%	2%	1%	3%	28%	0%	5%
Verblijf buitenland anders dan vakantie	4%	0%	9%	2%	1%	1%	1%	2%
Verzwegen Wit werken	82%	63%	38%	89%	88%	30%	97%	67%
Verzwegen zwart werken	4%	0%	2%	1%	1%	0%	0%	1%
Verzwijgen inkomsten partner	1%	0%	1%	1%	4%	31%	0%	5%
Verzwijgen overige inkomsten	4%	0%	2%	5%	2%	8%	0%	2%
Te late herstel melding	0%	36%	0%	0%	0%	1%	0%	11%
Overig	2%	1%	1%	1%	2%	0%	1%	1%
<b>Eindtotaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

## 1.2. Zelf gegenereerde meldingen (data-analyse)

Zelf gegenereerde meldingen zijn meldingen, gegenereerd door de directie Handhaving, op basis van risicoanalyses. Daar waar interne en externe meldingen reactief van aard zijn (de directie Handhaving ontvangt een melding en gaat hiermee aan de slag) zijn zelf gegenereerde meldingen proactief: ze worden door de directie Handhaving zelf gegenereerd. Risicoanalyses brengen de risico's in kaart in termen van de kans op regelovertreding bij de klant. Dat een klant hoog scoort op de risicofactoren wil echter niet zeggen dat er ook sprake is van regelovertreding. Uitkeringsgerechtigden die hoog scoren op risicofactoren die samenhangen met een bepaald fraudefenomeen worden geselecteerd voor controle. De zelf gegenereerde meldingen vormen een belangrijk onderdeel van de onderzoeken binnen een thema. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de themaonderzoeken.

Er zijn drie soorten zelf gegenereerde meldingen:

1. *Risicoselectie signalen op basis van regressie-analyse*  
Hierbij wordt gebruik gemaakt van een analysetechniek op basis van kansverhoudingen. Dit heet logistische regressie. Deze techniek wordt gebruikt om uitkeringsgerechtigden te selecteren voor controles. De logistische regressie rekent op basis van risicofactoren de kans op regelovertreding uit. Deze selectie is niet gericht op een bepaald fraudefenomeen. Een voorbeeld waarbij gebruik wordt gemaakt van regressie-analyse zijn de telefonische controles door het Klant Contact Center. Met deze telefonische controles wordt de controlebeleving verhoogd en heeft een preventieve werking. Hierbij wordt gebeld naar klanten van alle uitkeringswetten, met uitzondering van de Wajong en Ziektewet. Er worden jaarlijks 80.000 signalen geselecteerd waarvan er 45.000 klanten per jaar worden gebeld. Op basis van het bescrypt wordt bepaald of er een signaal naar de directie Handhaving gaat. Als dat het geval is volgt een gesprek met een inspecteur. Indien regelovertreding wordt geconstateerd, wordt de teveel betaalde uitkering teruggevorderd en een sanctie opgelegd.
2. *Risicoselectie op basis van expertkennis*  
In een CRSA (Control Risk Self Assessment) sessie met experts uit het veld worden risicofactoren die samenhangen met een fraudefenomeen beschreven en gescoord. Deze methodiek wordt toegepast bij de themaonderzoeken. In het volgende hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan. Een voorbeeld waarbij gebruik wordt gemaakt van risicoselectie op basis van expertkennis is het themaonderzoek naar gefingeerde dienstverbanden. Bij gefingeerde dienstverbanden doet een aanvrager van een uitkering zich (met hulp van een faciliterende werkgever) voor als een werknemer terwijl hij dat feitelijk niet is. Door de modus operandi te bestuderen zijn een aantal fraudefactoren beschreven die toegepast worden in een risicomodel.
3. *Bestandsvergelijking*  
Bij bestandsvergelijking worden bestanden aan elkaar gekoppeld op zoek naar 'hits'. Deze methodiek wordt ook bij themaonderzoeken gebruikt.

### Casus 6 –zelf gegenereerde melding

Van verschillende divisies binnen UWV ontving de directie Handhaving signalen dat gefingeerde dienstverbanden worden gecreëerd zodat personen die daar geen recht op hebben, in aanmerking kunnen komen voor een (vangnet)ziektewetuitkering of een zwangerschapsuitkering (WAZO). Het betreft mensen met een beperkt arbeidsverleden die, kort nadat zij een dienstverband zijn aangegaan, ziekgemeld worden en lang ziek blijven en soms zelfs doorstromen in de Wet wek en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Bij de WAZO gaat het om vrouwen die kort na aanvang van een dienstverband een WAZO-uitkering aanvragen en zich daarna ziekmelden.

Om meer zicht te krijgen op het risico en mogelijke risicofactoren te beschrijven, is er met een aantal verschillende functionarissen een risicosessie gehouden. De risicofactoren zijn vervolgens toegepast op de uitkeringspopulatie van UWV. De klanten die hieruit naar voren kwamen zijn onderzocht. Indien hieruit bleek dat er sprake was van regelovertreding is de teveel betaalde uitkering teruggevorderd en is een sanctie opgelegd. Nadat alle zaken zijn onderzocht wordt de gemaakte risicoselectie geëvalueerd. De bevindingen worden gebruikt om de risicoselectie voor vervolgonderzoeken aan te scherpen.

---

## 2. Themaonderzoeken

We doen ook onderzoek naar meer georganiseerde en grootschalige fraude. Het gaat hier met name om gerichte onderzoeken en controles naar georganiseerd en grootschalig misbruik van uitkeringen of subsidies, dan wel om risico-assessments of pilots bijvoorbeeld in de vorm van dossierstudies, verkenningen in het veld of andere vormen van kwalitatief of kwantitatief onderzoek die licht moeten werpen op de omvang, aard en samenstelling van specifieke fraudefenomenen of thema's. Ook volgen hieruit vaak adviezen aan de verschillende UWV-onderdelen, de ketenpartners en het ministerie.

### 2.1. Proces themaonderzoeken

#### 2.1.1. Ontwikkelen van Thema's

Ideeën voor het onderzoeken van een fraudefenomeen kunnen overal vandaan komen. Medewerkers van UWV kunnen een idee aandragen, ketenpartners, maar ook politieke of media-aandacht over een bepaald onderwerp kan leiden tot het onderzoeken van een fraudefenomeen. In de praktijk komen veel ideeën bij de medewerkers van de directie Handhaving vandaan, die in de uitvoering van hun werk tegen een bepaald fenomeen aanlopen. De directie Handhaving bepaalt tijdens de intake op basis van knock-out criteria of er voor het idee een zogenoemde prioriteringsmethode kan worden gemaakt. Dit is een proces waarin geïdentificeerde risico's worden geprioriteerd. Er wordt een inschatting gemaakt van het risico (kans x impact) en de uitvoerbaarheid van het onderzoek. Hierbij worden criteria gescoord zoals of er data beschikbaar is die mag worden gebruikt, de politieke relevantie, klantbeleving, juridisch knelpunten en omvang van de potentiële schade. Op basis van de informatie uit de prioriteringsmethode wordt besloten of er, een vooronderzoek naar het risico wordt gedaan of dat het idee naar de no-go-list wordt verplaatst. Op dit moment wordt dus op basis van het geschetste risico bepaald of dit risico hoog genoeg is om capaciteit in te zetten voor een vooronderzoek. Om dit besluit eenvoudiger te maken ontwikkelt de directie Handhaving in 2019 een dashboard waarin alle risico's worden geplot qua risicoscore (uit de prioriteringsmethode), zodat de directie Handhaving zich beter kan richten op de risico's met de hoogste score. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de risico's die UWV mogelijk in een thema gaat onderzoeken.

#### 2.1.2. Vooronderzoek

Als een vooronderzoek wordt uitgevoerd wordt dieper ingegaan op de juridische vraagstukken en de beschikbaarheid van data (omdat deze bijvoorbeeld bij een ketenpartner moet worden opgevraagd). Het vooronderzoek leidt tot een onderzoeksvoorstel. Hierin kan een voorstel staan om:

- Een themaonderzoek te ontwikkelen en uit te voeren op het fraudefenomeen;
- Een pilot uit te voeren met een deel van de populatie en in deze pilot een hypothese te toetsen;
- Te wachten met het themaonderzoek; of
- Geen themaonderzoek naar het fenomeen uit te voeren.

Tot slot volgt de beslissing of het voorstel uit het vooronderzoek wordt overgenomen. Hierbij speelt onder andere de beschikbare personele capaciteit een rol. Bij een positief besluit wordt de werkinstructie opgesteld, systemen gereed gemaakt en worden medewerkers geïnstrueerd. Daarna kunnen de onderzoekers de zaken daadwerkelijk gaan onderzoeken. De werkwijze bestaat uit bureau- en veldonderzoek en sluit daarmee aan op de werkwijze bij interne en externe meldingen. Ook hiervoor geldt dat als regelovertreding wordt vastgesteld de teveel betaalde uitkering wordt teruggevorderd en een sanctie wordt opgelegd.

#### 2.1.3. Onderzoeks- en analyseteams

Binnen de directie Handhaving zijn onderzoeks- en analyseteams ingericht die in gezamenlijkheid met de andere divisies binnen UWV risico's ophalen op een bepaalde wet. Deze onderzoeks- en analyseteams vullen meerdere formats in die worden geprioriteerd. Samen met de divisies wordt dan een keuze gemaakt welk risico verder wordt onderzocht.

#### 2.1.4. Integraal afwegingskader

Momenteel werkt uw ministerie samen met UWV aan een integraal afwegingskader. Dit integraal afwegingskader zal ons huidige afwegingskader (prioriteringsmethode) verder professionaliseren en verbeteren, zodat we de geïdentificeerde frauderisico's beter kunnen wegen en prioriteren. Het integraal afwegingskader stelt ons in staat om vervolgens heldere beleidskeuzes te maken over de inzet van mensen en middelen voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen en subsidies. De verwachting is dat het afwegingskader eind 2019 gereed zal zijn. Het afwegingskader zal in de volgende signaleringsbrief worden meegenomen.



---

## 2.2. Themaonderzoeken in 2018

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de themaonderzoeken die we hebben uitgevoerd in 2018. De resultaten<sup>1</sup> van de themaonderzoeken zijn benoemd in het jaarverslag 2018 van UWV.

We hebben thema's onderverdeeld in drie domeinen:

- Fraude als gevolg van administratieve fouten
- Inkomensfraude
- Fraude rondom verblijf en beschikbaarheid

### 2.2.1 Fraude als gevolg van administratieve fouten

In het domein 'administratieve fouten' bevinden zich fraudefenomenen waarbij te veel uitkering wordt betaald of de uitkering onterecht wordt verstrekt als gevolg van (on)bekende informatie over de klant.

#### 2.2.1.1 Fraude door manipulatie polisgegevens

Door digitalisering wordt er steeds meer gebruik gemaakt van de gegevens uit de polisadministratie. De kans op fraude via de digitale weg neemt hierdoor toe. Hieronder volgt een aantal themaonderzoeken die betrekking hebben op fraude in de polisgegevens.

##### *Gefingeerde dienstverbanden*

UWV doet onderzoek naar dienstverbanden die alleen op papier bestaan en op basis waarvan onterecht een uitkering wordt geclaimd. UWV ontvangt hierover concrete meldingen en heeft halverwege het jaar ook dataonderzoek gedaan op basis van risicoprofielen. Met name bij het bestand van de Ziektewet heeft dit een aantal zeer concrete signalen opgeleverd.

##### *Opvoeren dienstverband met terugwerkende kracht*

In aanvulling op het onderzoek naar gefingeerde dienstverbanden is UWV in mei 2018 gestart met onderzoek naar het opvoeren van een dienstverband met terugwerkende kracht door bedrijven en administratiekantoren. Hiervoor is data uit de polisadministratie gebruikt. Het onderzoek heeft een aantal gefingeerde dienstverbanden aan het licht gebracht die UWV samen met de Inspectie SZW verder onderzoekt.

##### *Wijzigen inkomstenverhouding directeur Groot Aandeelhouder (DGA) in de polisadministratie*

Sinds 2017 doet UWV jaarlijks onderzoek naar directeur-grotaandeelhouders (DGA's) die hun inkomstenverhouding in de polisadministratie wijzigen om zo in aanmerking te komen voor een WW-uitkering. Bij een DGA-loon is er meestal geen sprake van een dienstbetrekking en daarmee ook geen recht op een uitkering. Er wordt hierbij specifiek gekeken naar het opvoeren van een dienstverband met terugwerkende kracht door bedrijven en administratiekantoren. Uit het themaonderzoek blijkt dat er regelmatig sprake was van inkomstenverhoudingen die gebaseerd waren op een managementovereenkomst, en dat die managementovereenkomst in veel gevallen wel als dienstbetrekking moeten worden aangemerkt.

##### *Inkomstenverhoging voor beoordeling WIA*

Het doel van dit thema is het in kaart brengen van de omvang en aard van het fenomeen. Binnen dit thema is daarom onderzocht of er een plausibele verklaring voor is dat een aantal werkgevers met terugwerkende kracht de inkomstenopgaven van werknemers verhoogt kort voordat een WIA-uitkering wordt aangevraagd. Is die verklaring er niet, dan betreft het mogelijke een fictieve verhoging die alleen in de polisadministratie is ingevoerd, maar niet overeenkomt met het werkelijke door klant verkregen loon. De polisadministratie is dan mogelijk met terugwerkende kracht verhoogd om een hogere WIA-uitkering te krijgen. Op basis van de huidige resultaten is het fenomeen is niet aangetoond omdat er in de meeste gevallen een plausibele verklaring voor de looncorrectie is gevonden.

#### 2.2.1.2 Overige administratieve fraudevormen

##### *Basisregistratie inkomen*

UWV wil inzicht krijgen in de aard en omvang van het risico dat uitkeringsgerechtigden inkomsten uit 'winst uit onderneming' en uit 'resultaat uit overige werkzaamheden' niet opgeven aan UWV. UWV wil ook weten wat de achtergronden en motieven hiervan zijn. In september 2018 is UWV gestart met een pilot Basisregistratie inkomen (BRI) waarin niet alleen preventief, maar zo nodig ook repressief wordt optreden.

##### *Faillissementen*

UWV doet op basis van uitkeringsignalen onderzoek naar verdachte aanvragen voor een faillissementsuitkering. Het betreft onderzoek naar uitkeringen die nog niet tot betaling zijn gekomen en naar uitkeringen die al lopen. De onderzoeken leiden tot besparingen en/of terugvorderingen. Nu het in Nederland economisch beter gaat, neemt het aantal faillissementsuitkeringen af en daarmee ook het aantal meldingen van mogelijk onterecht aangevraagde faillissementsuitkeringen. Daarnaast worden meerdere zaken door veranderingen in de jurisprudentie niet langer als onrechtmatig bestempeld.

---

<sup>1</sup> Totaal aantal opgelegde boetes, het totale bedrag dat is teruggevorderd en de besparing op de uitkeringslasten.

### *DigiD*

Uitkeringen van UWV worden digitaal aangevraagd met gebruikmaking van een DigiD. Als is ingelogd met een DigiD kan UWV er in beginsel vanuit gaan dat de aanvraag is ingevuld door de uitkeringsgerechtigde of degene aan wie de uitkeringsgerechtigde de DigiD-gegevens ter beschikking heeft gesteld. De gebruikersnaam en het wachtwoord van DigiD zijn strikt persoonlijk. Bij identiteitsfraude wordt misbruik gemaakt van gestolen identiteitsgegevens. Het fenomeen 'identiteitsfraude' als gevolg van onrechtmatig gebruik van DigiD-gegevens door derden wordt onderzocht in het thema DigiD. Bij onrechtmatig gebruik van de DigiD-gegevens is er geen toestemming van de klant om de gegevens te gebruiken en weet de klant niet dat er een uitkering op diens naam is aangevraagd.

### *Detentie*

In alle uitkeringswetten die het UWV uitvoert is opgenomen dat een werknemer geen recht op een uitkering heeft van wie rechtens zijn vrijheid is ontnomen. De uitkeringsgerechtigde moet dit zelf melden en daarnaast ontvangt UWV hierover een signaal van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Wij gaan er vanuit dat dit proces 95% sluitend is. Onderzoeken hebben aangetoond dat het huidige proces rondom detentiemeldingen kwetsbaarheden bevat, waardoor niet van alle gedetineerden de uitkering beëindigd wordt. Het probleem dat zich voordoet is dat niet voor alle gedetineerde klanten een melding ter afhandeling bij UWV binnenkomt, omdat bijvoorbeeld het verblijf in detentie door de klanten zelf niet wordt gemeld en de melding van DJI door het meldingenproces intern UWV niet juist wordt verwerkt. Dit heeft tot gevolg dat in deze gevallen de uitkering onterecht blijft doorlopen tijdens detentie. UWV is momenteel bezig het detentiemeldingenproces te verbeteren. Tevens is themaonderzoek gestart naar het verwerken van detentiemeldingen.

### **2.2.2 Inkomensfraude**

In het domein 'inkomen' bevinden zich fraudefenomenen waarbij een te hoge uitkering wordt verstrekt doordat naast de uitkering inkomsten worden verkregen.

#### *Persoonsgebonden budget zorgverleners (PGB)*

Er zijn uitkeringsgerechtigden die naast hun uitkering inkomsten hebben uit arbeid als zorgverlener, betaald vanuit een persoonsgebonden budget. Dat is toegestaan, mits de genoten inkomsten ook aan UWV worden opgegeven voor verrekening met de uitkering. In het derde kwartaal van 2018 is UWV gestart met onderzoek naar mogelijk misbruik van deze inkomsten. Bij constatering van moedwillige fraude wordt er opgetreden.

#### *Hennep*

UWV doet onderzoek naar inkomsten uit hennepcultuur bij uitkeringsgerechtigden. In 2018 is de werkwijze verbeterd en de contacten versterkt met andere instanties die ruiming van hennepplantages bij UWV melden. Dit heeft ertoe geleid dat UWV de meldingen sneller dan voorheen kan afhandelen.

#### *Criminele activiteiten*

In november 2018 is UWV gestart met het thema 'Criminele activiteiten'. Het doel is inzicht te krijgen in de aard en omvang van de risico's met betrekking tot klanten van UWV die naast hun uitkering criminele activiteiten hebben verricht en daaruit inkomsten hebben ontvangen. Ook willen we de (on)mogelijkheden voor UWV rond dit soort meldingen in kaart brengen.

#### *Erotiek*

Na een succesvolle pilot onderzoekt UWV de aard en omvang van fraude binnen de sector erotiek en gaat na in hoeverre UWV een rol kan spelen in het signaleren van misstanden in deze sector. De resultaten zijn wisselend. Uit een nadere analyse moet blijken in welke vorm UWV dit thema moet voortzetten. UWV voert momenteel in de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) gesprekken om gezamenlijk een verkennend interventieteam Erotiek in te richten.

### **2.2.3 Fraude rondom verblijf en beschikbaarheid**

In het domein 'verblijf en beschikbaarheid' bevinden zich fraudefenomenen omtrent verblijf in het buitenland en omtrent beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt waardoor de uitkering onterecht is of wordt verstrekt.

#### *Gezondheidsfraude*

Een klant pleegt gezondheidsfraude als hij, zonder dat te melden bij UWV, activiteiten vertoont die niet passen bij de door ons vastgestelde belastbaarheid. Als er sprake is van vermoedelijke gezondheidsfraude, dan verstrekt UWV deze informatie voor een (her)beoordeling door een verzekeringsarts. In 2018 is UWV gestart met trainingen om medewerkers van de divisie Sociaal-Medische Zaken meer fraudebewust te maken en met het optimaliseren van het werkproces. Verder is gestart met het opsporen van mogelijke gezondheidsfraude met behulp van data-analyse.

---

## 3. Samenwerking met andere partijen

### 3.1. Activiteiten in RIEC-verband

Op 19 maart 2018 is UWV toegetreden tot het samenwerkingsconvenant van de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Deze samenwerkingsverbanden hebben als doel ondersteuning te bieden aan hun convenantpartners bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. In deze samenwerkingsverbanden werken gemeenten, provincies, Openbaar Ministerie, Nationale Politie, Belastingdienst, Belastingdienst/Toeslagen, Douane, Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (FIOD), Inspectie SZW, Koninklijke Marechaussee, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en UWV samen. We hebben binnen de RIEC's en het LIEC gesprekken gevoerd om de samenwerking verder vorm te geven. Bij het uitwisselen van gegevens stuiten we momenteel op problemen.

### 3.2. Activiteiten in LSI verband

Bij de interventieactiviteiten van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) wordt samen met Inspectie SZW, de Belastingdienst, SVB, gemeenten, de Immigratie- en naturalisatiedienst, het Openbaar Ministerie en de politie in interventieteams geopereerd. Deze bestuursorganen werken in interventieteams samen in het toezicht op misbruik en oneigenlijk gebruik in de sociale zekerheid, het ontduiken van belastingen en het tegengaan van overtredingen van de arbeidswetgeving. De samenwerking houdt in dat gezamenlijk in een branche of stedelijk gebied controles worden uitgevoerd. De afspraken over de samenwerking zijn in een convenant vastgelegd. In 2018 zijn in totaal 11 projecten afgesloten. Het ging onder andere om projecten op recreatieterreinen, adres gerelateerde en wijkgerichte projecten.

In 2018 is gestart met een verkenning van een LSI aanpak in de erotische branche en voor gastouderbureaus. Daarnaast is als gevolg van de aandacht voor de WW-fraude door arbeidsmigranten vanaf september 2018 gestart met het vormgeven van een LSI aanpak voor de aanpak van de problematiek met arbeidsmigranten en tussenpersonen. In dit project staat de problematiek rondom adresfraude met tussenpersonen, tezamen met de aanpak hiervan, centraal. De LSI-aanpak houdt in dat er actief opgetreden wordt tegen fraude met WW-uitkeringen, belasting- en premiefraude, misbruik van Toeslagen Belastingdienst, malafide faciliteerders (tussenpersonen) en overige daarmee samenhangende misstanden.

#### 3.2.1. Lokale interventieactiviteiten

Naast de landelijk georganiseerde interventieactiviteiten die veelal via het LSI georganiseerd worden, heeft UWV in 2018 ook deelgenomen aan meerdere lokale interventieactiviteiten, veelal op initiatief van gemeenten. Ze richten zich voornamelijk op malafide bedrijvigheid in de horeca, de detailhandel en de garagebranche.

### 3.3. AMU convenanten

Naast het LSI en het LIEC/RIEC Convenant is UWV partij binnen het AMU convenant. AMU staat voor Aanpak Malafide Uitzendbureaus. Convenantpartner zijn de Belastingdienst, Inspectie SZW en UWV. Voorheen was dit onderdeel van het LSI. In 2018 is hier echter een aparte samenwerking voor opgericht. De samenwerking is gericht op de aanpak van malafide uitzendbureaus.

### 3.4. Sociale Verzekeringsbank

Regelovertreding bij UWV kan uiteindelijk gevolgen hebben voor afgeleide rechten van de SVB (Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en Algemene Ouderdomswet (AOW)). Beëindiging van een uitkering met terugwerkende kracht kan leiden tot onterechte opbouw van AOW of onterechte uitbetaling van AKW omdat deze mutaties niet zichtbaar zijn in de polisadministratie. Gegevensuitwisseling tussen UWV en SVB maakt het voor de SVB mogelijk om de kinderbijslag te beëindigen en de AOW verzekering aan te passen. Begin 2019 heeft een eerste gegevenslevering plaatsgevonden. UWV en de SVB bezien een structurele gegevensuitwisseling.

## 4. Internationaal

Bepaalde vormen van fraude kennen een grensoverschrijdende component. De controlemogelijkheden voor Nederlandse uitvoeringsorganisaties zijn in het buitenland beperkt, omdat het toezichthouderschap alleen van betekenis is in nationaal verband. Ondanks de beperkte mogelijkheden tot controle handhaaft UWV ook over de landsgrenzen heen. Het Interventieteam Buitenland (ITB) voert controles uit bij uitkeringsgerechtigden die woonachtig zijn in het buitenland. Het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) coördineert op verzoek van gemeenten, UWV en sociale zekerheidsinstellingen in het buitenland bestuursrechtelijk onderzoek naar vermogen, inkomen of verblijf in het buitenland. Het ITB en het IBF dragen gezamenlijk bij aan de bestrijding van grensoverschrijdende fraude en regelovertreding.

### 4.1. Onderzoek door het Interventieteam Buitenland

Een risicomodel met daarin kenmerken van controles uit het verleden selecteert een aantal landen waar de kans groot is dat er onregelmatigheden worden geconstateerd. De selectie wordt aangevuld met kennis van betrokken professionals. Een land waarvoor een negatief reisadvies wordt afgegeven door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt bijvoorbeeld niet bezocht. De politieke context kan juist reden zijn een bepaald land wel te bezoeken.

Externe of interne meldingen met een internationaal aspect worden aangeboden aan het ITB voor verder onderzoek. Meldingen met een internationaal aspect zijn meldingen waarbij de klant volgens de bij UWV bekende gegevens in Nederland woont, maar uit de melding blijkt dat de klant woont of verblijft in het buitenland. Het ITB bezoekt ook uitkeringsgerechtigden waarvan bekend is dat zij in het buitenland wonen. In die situatie gaat het om uitkeringen die zijn geëxporteerd. De wijze waarop het onderzoek in het buitenland wordt uitgevoerd is gelijk aan een onderzoek in Nederland. In het buitenland is UWV geen toezichthouder. Er kunnen geen gegevens worden gevorderd bij uitkeringsgerechtigden of bij bedrijven in het buitenland.

#### Casus 7 –Onderzoek klant door ITB

Tijdens een onderzoek bij een klant in het buitenland bleek dat de klant schilderijen maakte. Bij het gesprek is hiernaar gevraagd. Vervolgens bleek dat klant in de zomermaanden haar schilderijen exposeerde en verkocht op (kunst)markten. Deze activiteiten en de daaruit verworven inkomsten waren niet gemeld bij UWV. Dit leidde tot een terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkering en het opleggen van een boete.

In 2018 zijn in totaal 554 dossieronderzoeken gedaan ter voorbereiding en verrijking van 504 uitgevoerde controles/huisbezoeken. Er werden 87 keer (17,3%) onregelmatigheden geconstateerd waarover is gerapporteerd. Het resultaat van de afhandelingen zijn onderdeel van de cijfers bij de interne en externe meldingen.

### 4.2. Onderzoek door het Internationaal Bureau Fraude-informatie

Een onderzoek door het IBF start altijd met een verzoek tot onderzoek van een opdrachtgever. IBF voert opdrachten uit voor UWV, gemeenten, SVB en sociale zekerheidsinstellingen in het buitenland. De opdrachtgevers moeten bij het verzoek tot een onderzoek rekening houden met proportionaliteit en subsidiariteit. Het IBF beoordeelt de ontvangen aanvraagformulieren op volledigheid, op een heldere vraagstelling en verrijkt daar waar nodig. De onderzoeksmogelijkheden en het vervolgtraject worden teruggekoppeld aan de aanvrager. Hierbij geldt dat hoe vollediger de informatie bij de aanvraag is, hoe groter de kans is op een succesvol onderzoek. De duur van het feitelijke onderzoek in het buitenland verschilt per land en is van een aantal factoren afhankelijk. Bij het onderzoek wordt gebruik gemaakt van openbare en niet-openbare bronnen. Welke bronnen gebruikt kunnen worden verschilt per land. Een onderzoek wordt afgesloten met een rapport en dat wordt met de bewijsstukken en een vertaling opgeleverd aan de opdrachtgever. Zodra de opdrachtgever het onderzoeksresultaat heeft ontvangen kan er bij het IBF om advies worden gevraagd over de vervolgstappen.

Tabel 9 Aantal ontvangen verzoeken door het IBF naar land\*

	2018
Nederland	1.274
België	577
Duitsland	98
Engeland	4
Overig	46
<b>Totaal</b>	<b>1.999</b>

\*Het gaat hierbij om onderzoeken die IBF doet voor buitenlandse organisaties in Nederland.

### **Casus 8 –Vermogensonderzoek IBF**

Gemeente X ontving een melding van gemeente Y over een klant die een appartement heeft laten bouwen in Turkije. Gemeente X benadert vervolgens het IBF om een vermogensonderzoek uit te laten voeren in Turkije.

Op verzoek van IBF wordt de klant benaderd door gemeente X om voornaam van haar vader + kopie/foto van Turkse ID-kaart aan te leveren. Deze gegevens worden opgevraagd via een machtigingsformulier. Met het machtigingsformulier wordt ook toestemming gegeven voor het gebruik van de opgegeven personalia voor een onderzoek. Uit eerder onderzoek naar de dochter van deze klant kwam naar voren dat de klant vermoedelijk onroerend goed zou bezitten (hier waren vooralsnog geen bewijsstukken voor).

Op basis van bovenstaande informatie start IBF een internationaal vermogensonderzoek. Volgende resultaten worden opgeleverd:

- De klant beschikt sinds 2002 over een appartementencomplex in Turkije;
- Aandeel van de klant in dit complex is 251/1014e deel;
- Omdat de aankoopwaarde van het deel van de klant niet is vastgesteld schakelt de attaché voor Sociale Zaken een taxatiebureau in. Dit heeft als doel de actuele waarde van het onroerend goed vast te stellen;
- De actuele waarde van het onroerend goed bedraagt € 33.165. Ter onderbouwing hiervan levert de attaché een uittreksel uit het Kadaster + een taxatierapport.

IBF maakt een rapport op van de gevonden resultaten en stuurt dit met een begeleidende brief en een beëdigde vertaling (van het taxatierapport) naar gemeente X. Na het ontvangen van het rapport van IBF heeft gemeente X het geheel bestudeerd. De gemeente besluit om de uitkering van de klant te beëindigen en een terugvordering in te stellen vanaf 2002.

---

## Begrippenlijst

<b>Aanpakwaardig</b>	Het toetsen van een signaal op criteria die randvoorwaardelijk zijn voor verdere behandeling. Gekeken wordt bijvoorbeeld of er voldoende informatie is om er een BSN aan te koppelen en of er een uitkering wordt verstrekt aan de betreffende persoon door UWV.
<b>BOA</b>	Buitengewoon Opsporingsambtenaar.
<b>Boete</b>	Bedrag dat de klant moet betalen aan UWV, omdat is aangetoond dat een verplichting niet of niet behoorlijk is nagekomen.
<b>Bureau-onderzoek</b>	Onderzoek door een medewerker van Handhaving vanuit het UWV kantoor. Hieronder valt bijvoorbeeld onderzoek in de beschikbare systemen van UWV, of internetonderzoek in openbare bronnen.
<b>CMF</b>	Centraal Meldpunt Fraude (CMF), onderdeel van de directie Handhaving van UWV.
<b>IBF</b>	Internationaal Bureau Fraude-informatie coördineert op verzoek van gemeenten, UWV en sociale zekerheidsinstellingen in het buitenland bestuursrechtelijk onderzoek naar vermogen, inkomen of verblijf in het buitenland. Het IBF is onderdeel van UWV.
<b>Interne melding</b>	Een interne melding is een melding die gedaan wordt door medewerkers van UWV bij een vermoeden van regelovertreding.
<b>ITB</b>	Interventieteam Buitenland (ITB) voert controles uit bij uitkeringsgerechtigden die woonachtig zijn in het buitenland. Het ITB is onderdeel van UWV.
<b>Externe melding</b>	Een externe melding is een melding die gedaan wordt door iemand van buiten UWV bij een vermoeden van regelovertreding over iemand die mogelijk een UWV-uitkering ontvangt.
<b>Fenomeen</b>	Clustering van een bepaald type fraude met een zekere omvang die samenhang kent op het gebied van bijvoorbeeld modus operandi, wetsdomein en/of uitvoeringsdomein van UWV.
<b>Huisbezoek</b>	Een aangekondigd, of onaangekondigd bezoek van een toezichthouder van UWV op het woonadres van de klant. Er gelden specifieke voorwaarden voordat een huisbezoek kan worden ingezet.
<b>Inlichtingenplicht</b>	Een klant moet uit eigen beweging aan UWV de juiste informatie doorgeven over zichzelf en zijn situatie. Deze informatie gebruikt UWV voor het bepalen van recht, hoogte en duur van de uitkering van de klant. Als de klant de informatie niet, niet juist of niet volledig doorgeeft is er sprake van een overtreding van de inlichtingenplicht.
<b>Inspanningsplicht</b>	De plicht om mee te werken aan specifieke plichten die horen bij de uitkering.
<b>Ketenpartner</b>	Organisatie waar UWV nauw mee samenwerkt en waarbij vaak sprake is van gegevensuitwisseling. Voorbeelden van ketenpartners zijn de Inspectie SZW, de Belastingdienst, SVB en gemeenten.
<b>Logistische regressie</b>	Hierbij wordt gebruik gemaakt van een analysetechniek op basis van kansverhoudingen.
<b>Maatregel</b>	Besluit waarmee een uitkering gedeeltelijk of geheel wordt ingehouden wegens het niet nakomen van een wettelijke verplichting.
<b>Opting in</b>	Een regeling waarbij de arbeidsverhouding tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer voor de loonheffing wordt beschouwd als een fictieve dienstbetrekking.
<b>Onderzoekswaardig</b>	Zodra een signaal aanpakwaardig is bevonden wordt het signaal verder onderzocht op mogelijke regelovertreding.
<b>Polisadministratie</b>	Register waarin gegevens over inkomstenverhoudingen (arbeid of uitkering) worden opgeslagen, bijvoorbeeld gegevens over loon, bijstand of pensioen. Ook aanvullende gegevens die betrekking hebben op inkomsten worden opgenomen in het register, in geval van een arbeidsverhouding bijvoorbeeld het aantal contracturen, eventuele waarde privégebruik auto en vergoeding reiskosten. Het register wordt beheerd door UWV. De opgenomen gegevens worden gebruikt door verschillende partijen waaronder UWV zelf, de Belastingdienst, gemeenten en pensioenfondsen.

---

<b>Preventief handhaven</b>	Maatregelen die er op gericht zijn om de kans op regelovertreding te verkleinen.
<b>Repressief handhaven</b>	Boete of waarschuwing nadat is aangetoond dat de klant een regel heeft overtreden.
<b>Risicoprofiel</b>	Op basis van onderzoek uit o.a. data-analyse ontstaat een profiel met kenmerken van klanten die relatief meer geneigd zijn om de regels te overtreden.
<b>Terugvordering</b>	Bedrag dat de klant ten onrechte aan uitkering heeft ontvangen en dat terugbetaald moet worden.
<b>Themaonderzoek</b>	Themaonderzoeken zijn gerichte onderzoeken en controles naar georganiseerd en grootschalig misbruik van uitkeringen of subsidies. Themaonderzoeken zijn ook risico-assessments of pilots bijvoorbeeld in de vorm van dossierstudies, verkenningen in het veld of andere vormen van kwalitatief of kwantitatief onderzoek, die licht moeten werpen op de omvang, aard en samenstelling van specifieke fraudefenomenen of thema's.
<b>Veldonderzoek</b>	Onderzoek door een toezichthouder van Handhaving waarbij hij in gesprek gaat met de betrokken klant, mogelijke getuigen en andere betrokkenen. Ook kunnen waarnemingen ter plekke worden gedaan die relevant zijn voor het onderzoek.
<b>Waarschuwing</b>	Een schriftelijke reprimande zonder financiële consequenties nadat regelovertreding heeft plaatsgevonden.
<b>Witte fraude</b>	Fraude die is te achterhalen is door gegevensvergelijking, gegevensuitwisseling en of bestandsvergelijking.
<b>Zaak</b>	Aanpakwaardige melding.
<b>Zwarte fraude</b>	Fraude die niet te achterhalen is vanuit gegevensvergelijking, gegevensuitwisseling en of bestandsvergelijking. Bijvoorbeeld zwart werken naast een uitkering.





Aan de Minister van  
Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
de heer drs. W. Koolmees  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

Datum	ons kenmerk	telefoonnummer
14 mei 2019	RvB.65/19/SS/al	020 656 4804

Betreft: Signaleringsbrief fraudefenomenen

Mijnheer de Minister,

## 1. Aanleiding

U heeft aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB) gevraagd om u jaarlijks te informeren over signalen en fenomenen uit de verschillende fraudeonderzoeken met een uitsplitsing per wet<sup>1</sup>. Verder heeft u gevraagd uitleg te geven over het proces hoe de SVB van signalen tot onderzoekwaardige fenomenen komt. In deze brief informeer ik u over bovenstaande en geef ik een beknopt overzicht van de belangrijkste frauderisico's in de wetten en regelingen van de SVB en de manier waarop de SVB dit aanpakt. Tenslotte geef ik een enkele suggestie voor aanpassing van wet- en regelgeving.

## 2. Aantal signalen

De SVB rapporteert jaarlijks over de signalen die zijn onderzocht in het desbetreffende jaar. Dit betreft signalen die onderzocht zijn en waarvan het onderzoek is afgesloten. Alle signalen die de SVB ontvangt worden in onderzoek genomen. Het komt sporadisch voor dat de SVB een anonieme tip ontvangt waarin te weinig informatie beschikbaar is om onderzoek te kunnen doen. In 2017 zijn in totaal 16.176 signalen onderzocht en in 2018 waren dit er 17.271.

Er zijn drie soorten signalen:

### *Zelf gegenereerde signalen*

De signalen gegenereerd voor risicogerichte onderzoeken betreffen signalen die de SVB zelf door middel van data-analyse genereert. De risicogerichte onderzoeken worden gegenereerd op basis van ons risicoregister. Hierin staan alle bekende risico's. Zodra we een signaal hebben van een mogelijk nieuw risico dan onderzoeken we dat door middel van een indicatief onderzoek om aard en omvang van en mogelijk nieuw risico vast te stellen. Zelf genereerde signalen vormen het

<sup>1</sup> De uitsplitsing per wet wordt jaarlijks geleverd bij het SVB jaarverslag in de beleidsinformatie.

grootste deel van de jaarlijks in onderzoek genomen signalen. Hiermee onderzoekt de SVB fenomenen op projectmatige basis. In 2018 zijn er 12.614 zelf gegeneerde signalen onderzocht.

#### Interne signalen

De signalen uit interne bronnen betreffen vermoedens van fraude die de serviceteam medewerkers van de Directie Dienstverlening vanuit de dagelijkse gevalsbehandeling doorgeven aan de afdeling Handhaving. Dit zijn nagenoeg uitsluitend leefsituatie onderzoeken en onderzoeken naar vermogen in het buitenland. In 2018 zijn er 3.177 signalen afkomstig uit interne bronnen onderzocht.

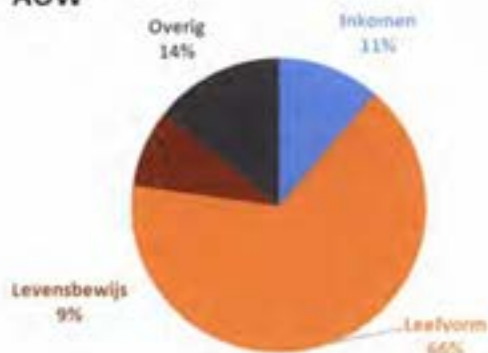
#### Externe signalen

De externe signalen die de SVB ontvangt zijn voornamelijk tips van burgers met betrekking tot vermoedens van onrechtmatige situaties. Deze worden ontvangen via het digitale fraudemeldpunt op de SVB website of het speciale telefoonnummer voor het melden van een vermoeden van fraude. De SVB ontvangt ook signalen van ketenpartners. De SVB registreert een signaal als deze voldoende informatie bevat om het verder te kunnen onderzoeken. In 2018 zijn er 1.480 externe signalen onderzocht.

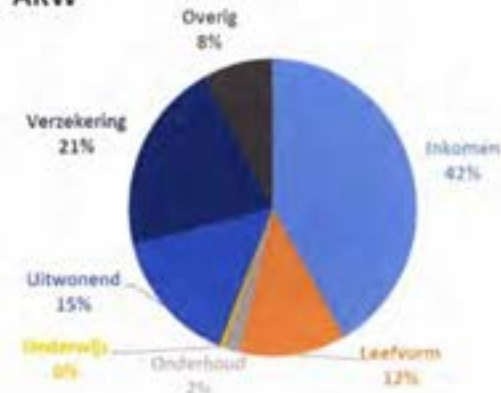
### 3. Resultaat van onderzoek naar aanleiding van de signalen

De wetten waarover de SVB rapporteert zijn de AOW, AKW, Anw en AIO. Daarnaast is de SVB verantwoordelijk voor de vaststelling van toepasselijke wetgeving (TPW). Er wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende na onderzoek geconstateerde overtredingen: leefvorm, inkomen, onderhoud, onderwijs, uitwonend, verhuizing, verzekering, levensbewijs, overige<sup>2</sup> en zelfbenadeling<sup>3</sup>. Hieronder staan vier figuren waarin de aard van de overtredingen worden opgesplitst per wet.

AOW



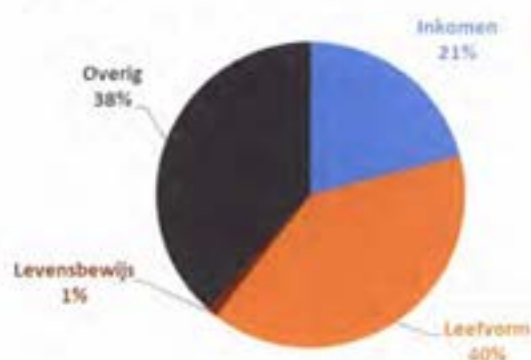
AKW



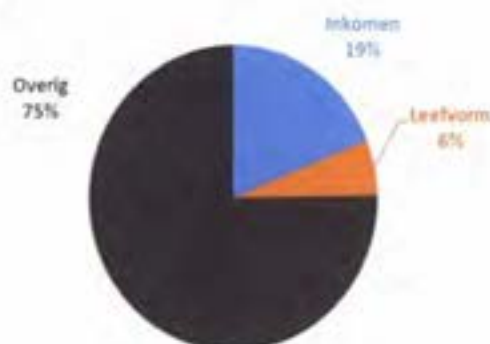
<sup>2</sup> Een voorbeeld van 'overig' bij de AOW is 'geen bewijsstukken recht/hoogte AOW', bij de AKW 'niet overleggen van juist bewijsmateriaal', bij de Anw 'geen bewijsstukken recht/hoogte Anw' en bij de AIO 'niet tijdig melden overschrijden maximale vakantieduur'.

<sup>3</sup> Dit betreft de situatie dat iemand niet aan de inlichtingenplicht heeft voldaan maar feitelijk zichzelf heeft benadeeld.

ANW



AIO



#### 4. Oppakken van signalen

Alle signalen worden vastgelegd in het frauderegistratiesysteem. Binnen dat systeem wordt onderscheid gemaakt tussen administratiefrechtelijke onderzoeken (toezicht) en strafrechtelijke onderzoeken (opsporing). Hiermee wordt voldaan aan vereisten betreffende privacy en scheiding van bevoegdheden.

Bij registratie wordt nagegaan of de bij het onderzoek betrokken persoon/personen eerder in onderzoek zijn geweest of nog zijn. In voorkomende gevallen worden de gegevens van het eerdere onderzoek opgehaald. Met betrekking tot afgesloten onderzoeken gelden bewaartermijnen waardoor gegevens van eerdere onderzoeken inmiddels vernietigd kunnen zijn. Bij alle onderzoeken vindt raadpleging plaats van interne en externe bronnen. Afhankelijk van het type onderzoek vindt raadpleging plaats van andere systemen zoals Suwinet en eventueel openbare bronnen zoals Facebook.

Het verzamelen van gegevens heeft tot doel om feiten en omstandigheden vast te stellen die bijdragen aan het oordeel over de rechtmatigheid. Het heeft de voorkeur om indien mogelijk gegevens bij betrokkenen zelf op te vragen. Als de SVB informatie opvraagt bij derden, dan vragen wij in eerste instantie of de derde de informatie vrijwillig wil afgeven. Lukt dit niet dan kan de SVB gebruikmaken van bevoegdheden waarmee de SVB informatie kan vorderen.

De door de SVB zelf opgelegde norm doorlooptijd van een onderzoek in Nederland is 28 dagen. In 2018 fluctueerde de doorlooptijd tussen 25 en 35 dagen. Als een onderzoek is afgerond, maakt de toezichthouder een handhavingsrapportage. Dit is een verslag waarin alle verrichte onderzoekshandelingen en de relevante feiten en omstandigheden zijn vermeld. De rapportage wordt aangevuld met een advies betreffende de rechtmatigheid en, indien van toepassing, een advies betreffende mogelijke sanctionering.

De handhavingsactiviteiten in 2018 resulteerden in 13.615 sancties (boeten, maatregelen, waarschuwingen) ten bedrage van € 1,5 miljoen, 3.883 terugvorderingen, waarbij een sanctie is opgelegd, ten bedrage van € 6,0 miljoen en 34 strafrechtelijke aangiften ten bedrage van € 1,9 miljoen.

## 5. Frauderisico's

Hieronder geef ik een overzicht van bekende frauderisico's die als 'going concern' worden opgepakt (5.1). Dit onderdeel behandel ik hier kort aangezien dit ook in het SVB jaarverslag wordt omschreven. Vervolgens licht ik de frauderisico's eruit die de SVB al wel onderkent maar die nog geen onderdeel zijn van going concern activiteiten (5.2). Hierbij is de SVB in grote mate afhankelijk van een juiste adresregistratie in de Basisregistratie Personen (BRP) en van gegevens in de keten. Risico's veranderen in de tijd en daarmee ook de aanpak van deze risico's en de inzet van de verschillende instrumenten die de SVB ter beschikking staan.

### 5.1. Frauderisico's: going concern

#### 5.1.1. Gezamenlijke huishouding

##### *Risico*

De SVB heeft ongeveer 1 miljoen alleenstaande AOW klanten, 30.000 Anw klanten en 30.000 alleenstaande AIO klanten. Het belangrijkste handhavingsrisico bij deze klanten is het niet (tijdig) melden van de aanvang van een gezamenlijke huishouding.

##### *Aanpak*

De SVB richt zich hierbij zowel op preventie als op repressie.

Wat preventie betreft gaat dat om informatievoorziening op de SVB website en bij toekenning pensioen/uitkering, bevordering fraude alertheid SVB medewerkers en toepassing gedragswetenschap in een herinneringsbrief met betrekking tot de informatieverplichting. Wat repressie betreft gaat het om onderzoeken van interne en externe fraudesignalen en risicogerichte controlehuisbezoeken.

#### 5.1.2. Verblijf/vermogen in het buitenland van in Nederland wonende klanten

##### *Risico*

De SVB heeft in totaal ongeveer 50.000 AIO klanten. Het belangrijkste handhavingsrisico bij deze klanten is het niet (tijdig) melden van verblijf of vermogen in het buitenland.

##### *Aanpak*

De SVB richt zich ook hierbij zowel op preventie als op repressie.

Wat preventie betreft gaat dit om informatievoorziening op de SVB website en bij de toekenning AIO, experimenten met aanvangshuisbezoeken bij aanvragers alvorens AIO toe te kennen en een jaarlijkse mailing waarmee de klant herinnerd wordt aan de informatieverplichting. Wat repressie betreft gaat het om integrale controle middels een vragenformulier, controlehuisbezoek, onderzoek buitenland en onderzoek naar aanleiding van frequent en/of langdurig verblijf in het buitenland.

In het algemeen geldt dat de SVB bij het doen van vermogensonderzoeken in het buitenland afhankelijk is van de medewerking van autoriteiten in het buitenland en dus gevoelig voor de

kwaliteit van de bilaterale betrekkingen. De controles in het kader van vermogensonderzoeken in Marokko liggen bijvoorbeeld al geruime tijd stil.

Als er teveel betaald is aan uitkeringen vordert de SVB het teveel betaalde bedrag terug. De invordering bij AIO klanten is echter zeer moeizaam als er sprake is van vermogen in het buitenland en er geen medewerking is van de klant om het vermogen te gelde te maken. De SVB is gestart met een pilot beslaglegging in het buitenland om ervaring op te doen en inzicht te krijgen in de tijd en de kosten van een beslaglegging in het buitenland. Voor deze pilot zijn 3 kansrijke zaken geselecteerd (in Turkije, Marokko en Suriname).

### 5.1.3. Internationale handhaving

#### *Risico*

De SVB heeft ongeveer 350.000 in het buitenland wonende klanten. Anders dan in Nederland beschikt de SVB in het buitenland niet over dezelfde controlemogelijkheden (zoals basisregistraties en inkomensgegevens). Hierdoor is het moeilijker om (wijzigingen in) het recht vast te stellen. De belangrijkste risico's betreffen niet-gemeld samenwonen, niet-gemeld buitenlands vermogen en het niet meer in leven zijn (doorgeschoten betalingen).

#### *Aanpak*

Het Controle Team Buitenland (CTB) en in een aantal landen de Bureaus Sociale Zaken (BSZ), verbonden aan Nederlandse Ambassades, verrichten controlehuisbezoeken bij SVB klanten in het buitenland. Deze worden verricht bij wijze van steekproef en in geval van vermoeden van onrechtmatigheid. Het CTB verricht jaarlijks gemiddeld 8 landonderzoeken en controleert daarbij gemiddeld 1.200 SVB klanten. De BSZs verrichten jaarlijks gemiddeld ongeveer 1.000 onderzoeken bij SVB klanten.

*Mevrouw G ontving sinds 1 mei 2002 een Anw-uitkering. Zij is weduwe van de heer H. Indertijd was men al gescheiden en werd de Anw-uitkering toegekend op grond van overgangsbepaling art. 66a en 67 Anw. In 2018 heeft de SVB Controle Team Buitenland haar bezocht. Aan haar adres werd de deur opengedaan door een mevrouw die zich voorstelde als de dochter van mevrouw G. Zij woonde er niet maar woonde wel in de buurt. Mevrouw G was niet aanwezig omdat zij haar vrouw naar het vliegveld bracht. Bij terugkomst van het vliegveld vertelde mevrouw G dat zij inderdaad een partner had. Zij waren getrouwd in 2008. Dit hebben zij gedaan zodat mevrouw G en haar kinderen zich konden verzekeren voor de ziektekosten. De ANW-uitkering van mevrouw G is stopgezet en met terugwerkende kracht vanaf 2008 teruggevorderd. Het bedrag van de terugvordering is zeer hoog waardoor aangifte bij het Openbaar Ministerie is gedaan.*

## **5.2. Frauderisico's: specifieke focuspunten**

Hieronder licht ik de frauderisico's eruit die de SVB al wel onderkent maar die nog geen onderdeel zijn van going concern activiteiten. Vanwege de aard van deze risico's is het lastig om de omvang ervan aan te geven.

### 5.2.1. Onjuiste registratie BRP en gevolgen voor de BAV

#### *Risico*

Bij een onjuiste registratie van persoonsgegevens in de BRP door de gemeente komt een persoon onterecht in onze Basis Administratie Verzekerden (BAV). Dit kan leiden tot onterechte verzekering voor de volksverzekeringen en de daarvan afgeleide zorgverzekering.

#### *Aanpak*

SVB doet onderzoek naar onjuiste registratie in de BAV. De prioriteit van handhaving is uiteraard gericht op de actuele betaling van uitkeringen, waarbij de BAV de basis is van toekomstige uitkeringen. De SVB intensificeert daarom de handhaving op dit punt en neemt voorts deel aan de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken om adresfraude te bestrijden. De SVB is een belangrijke leverancier van meldingen aan de gemeenten als het gaat om adressen waarbij een vermoeden is van onjuiste registratie in de BRP. De SVB heeft in 2018 1.800 meldingen doorgegeven aan gemeenten.

### 5.2.2. WW bij UWV en opbouw AOW en betaling AKW

#### *Risico*

Als een persoon ten onrechte een WW-uitkering ontvangt, bestaat het risico dat deze ook onterecht kinderbijslag (en mogelijk kindgebonden budget) ontvangt en ten onrechte AOW rechten opbouwt.

Een persoon mag met behoud van WW uitkering 3 maanden in het buitenland verblijven en op zoek gaan naar werk (export WW). Deze persoon behoudt dan ook een eventueel recht op kinderbijslag en bouwt een verzekeringstijdvak op voor de AOW. Als echter werk is hervat in het buitenland, of men is langer dan 3 maanden in het buitenland, dan eindigt de WW en is hierdoor ook geen recht meer op kinderbijslag en eindigt eveneens de opbouw AOW. In principe zou dit gegeven in de Polisadministratie tot een wijziging moeten leiden (einde WW) maar de SVB ziet in de Polisadministratie niet of het een 'gewone' WW is of een export WW. Ook kan de Polisadministratie niet met terugwerkende kracht gewijzigd worden door het UWV wanneer bijvoorbeeld uit onderzoek blijkt dat een (export) WW in het verleden onterecht is toegekend. Het is ook nog onzeker of het frauderisico zal toenemen door het EU voorstel om al na een maand het recht op exporteerbare WW te geven.

#### *Aanpak*

De SVB werkt op dit moment aan intensivering van de samenwerking met UWV op het gebied van handhaving WW met afgeleide SVB rechten (AKW kinderbijslag en AOW verzekering). Begin 2019 heeft een eerste bestandsuitwisseling plaatsgevonden aan de hand waarvan de SVB de AKW kinderbijslag kan beëindigen en de AOW verzekering kan aanpassen. UWV en SVB onderzoeken hoe meldingen in de toekomst structureel uitgewisseld kunnen worden.

### 5.2.3. Vrijstelling van leerplicht bij het kind in het buitenland

#### *Risico*

Een kind dat in de BRP is ingeschreven, kan in het buitenland schoolgaand zijn omdat de gemeente vrijstelling van de leerplicht in Nederland heeft verleend. De ouder moet dat aan de SVB melden omdat men voor een in het buitenland wonend kind onderhoud moet aantonen. Dat gebeurt echter niet altijd. Het streven van de SVB is een landelijke afspraak voor elkaar te krijgen waardoor de afdelingen leerplicht van alle gemeenten de vrijstellingen aan ons melden. De SVB is daarvoor afhankelijk van gemeenten.

#### *Aanpak*

Onderzoek vindt plaats naar aanleiding van interne meldingen van medewerkers van de SVB.

### 5.2.4. Structureel declareren van ziektekosten vanuit het buitenland

#### *Risico*

Klanten in het buitenland zijn mogelijk onterecht in de BRP ingeschreven en daardoor ten onrechte verzekerd voor de volksverzekeringen en zorgverzekering. De SVB ontvangt signalen van zorgverzekeraars dat er klanten structureel ziektekosten vanuit het buitenland declareren. De SVB heeft behoefte om te controleren of deze mensen niet ten onrechte in Nederland ingeschreven staan en daardoor verzekeringsjaren opbouwen.

#### *Aanpak*

De SVB is in gesprek met zorgverzekeraars om te komen tot een pilot om van hen signalen te ontvangen van klanten die structureel vanuit het buitenland ziektekosten declareren. Daarnaast staat het traject TOVER (Ten Onrechte Verzekering Zorgverzekering) gepland om geïmplementeerd te worden op 1 januari 2020. Het doel van deze gegevensuitwisseling is te voorkomen dat mensen ten onrechte een zorgverzekering afsluiten of in de verzekering blijven terwijl zij niet meer Zvw-verzekeringsplichtig zijn. Met name voor de detectie van personen die naar het buitenland zijn vertrokken en geen ingezetene meer zijn, heeft de uitwisseling meerwaarde.

### 5.2.5. Vaststelling toepasselijke wetgeving

#### *Risico*

Handhaving op toepasselijke wetgeving (TPW) is gericht op preventie en detectie van onterechte A1-verklaringen en gemiste of onjuiste belasting/premie inkomsten. De SVB onderzoekt schijnconstructies die bedrijven oprichten om de wetgeving van een land met lage premiedruk van toepassing te laten verklaren.

#### *Aanpak*

De SVB heeft in 2018 het team Handhaving-TPW opgeschaald van 4 naar 13 FTE. Resultaten van de extra inspanningen zijn pas in de loop van 2019 te verwachten. Door het team Handhaving-TPW wordt samengewerkt met de Inspectie SZW en de Belastingdienst, o.a. middels de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) Kennis en Informatie Platform Schijnconstructies.

*Eén van de fenomenen die we momenteel in verschillende onderzoeken zien, is de tewerkstelling in Nederland van personen uit o.a. de Baltische staten en diverse landen uit Oost-Europa landen. Zij werken hier met een Portugese A1-verklaring voor een in Portugal gevestigde onderneming. Er wordt getwijfeld aan de voorwaarde van voorafgaande verzekering van deze personen in Portugal, waardoor mogelijk ten onrechte de Portugese sociale zekerheidswetgeving van toepassing is verklaard. Dit fenomeen zien we overigens ook in relatie tot Nederland en België, waarbij er ten onrechte de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving van toepassing is verklaard.*

### 5.2.6. Gezinsbijslag (AKW en kindgebonden budget inclusief ALO-kop)

#### *Risico*

De SVB signaleert regelmatig dat een gezinsbijslag wordt uitgekeerd inclusief kindgebonden budget (WKB) met Alleenstaande Ouder-kop (ALO-kop) terwijl er aanwijzingen zijn over het bestaan van een partner. Door het ontbreken van registraties met buitenlandse partner- en inkomensgegevens is het lastig voor het geautomatiseerde proces van de Belastingdienst Toeslagen om het recht op kindgebonden budget correct vast te stellen. Daarbij zorgt de AWIR systematiek voor het voorlopig toekennen van het recht op basis van een ontbrekende partner en inkomen, en daarmee een te hoge uitkering. Het gevolg is dat er veel herstelwerk nodig is. Verandering van het recht op kindgebonden budget zorgt voor een wijziging in het recht op gezinsbijslag dat bestaat uit één of meerdere financiële bijlagen waar een gezin met kinderen recht op heeft. Voor klanten is lang onduidelijk waarop zij recht hebben en aan de andere kant blijven klanten die bewust misbruik maken relatief eenvoudig buiten beeld.

#### *Aanpak*

SZW, SVB en de Belastingdienst Toeslagen zetten in op procesaanpassing zodat de vaststelling van kindgebonden budget voor buitenland gevallen structureel goed wordt ingericht.

### 5.2.7. Meldingsplicht over bijverdiensten 16, 17 jarigen in de AKW

#### *Risico*

De handhaving van de meldingsplicht op de bijverdiengrens voor 16- en 17-jarigen is sinds 2011 vormgegeven door een gegevensuitwisseling met DUO over leerlingen met een praktijkovereenkomst en een startkwalificatie. Bij die groepen ligt bijverdienen voor de hand. Daarnaast melden AKW-gerechtigden zelf inkomsten van kinderen, bij te hoge inkomsten stopt de kinderbijslag (en de eventuele WKB). Door een proefuitwisseling met de Polisadministratie in het tweede kwartaal 2018 zijn er signalen over een behoorlijk aantal niet-melders. Deze groep heeft inkomsten op basis van de informatie uit de Polisadministratie, maar meldt dit niet aan de SVB.

#### *Aanpak*

De SVB continueert in overleg met SZW de wijze van handhaven. De implementatie van de handhaving via de inkomensgegevens uit de Polisadministratie kost IT capaciteit die moet worden afgewogen tegen andere prioriteiten. Daarbij komt dat er op basis van een aangehouden motie in het najaar wellicht politieke besluitvorming plaatsvindt over de bijverdiengrens. De SVB blijft hierover graag met u in gesprek.



## 6. Samenwerking

De SVB kan alleen effectief handhaven in samenwerking met andere partijen. We doen dit o.a. in de onderstaande samenwerkingsverbanden.

### *Landelijke stuurgroep interventieteams*

Een belangrijke samenwerking met andere instanties betreft onze deelname in de LSI onder leiding van SZW. De SVB participeert daarbij actief in interventieteams die zich richten op handhavingsrisico's in de door de SVB uitgevoerde regelingen.

### *Manifestgroep Fraude Analisten*

De SVB werkt ook samen met andere organisaties in de Manifestgroep Fraude Analisten (MFA). Hierin delen fraude analisten van diverse organisaties tactische kennis over fraudebestrijding met elkaar.

### *Landelijke Aanpak Adreskwaliteit*

Sinds 2015 is er voorts een intensieve samenwerking ontstaan met het ministerie van Binnenlandse Zaken en de gemeenten met betrekking tot adreskwaliteit in de BRP. De SVB participeert daartoe actief in de LAA.

### *Internationaal*

Op het internationale vlak is vermeldenswaard dat de SVB voorzitter is van de EU National Contact Points for Fraud & Error. Voorts heeft de SVB bijgedragen aan de totstandkoming van de ISSA guidelines over handhaving met betrekking tot uitkeringen.

De bureaus sociale zaken van de SVB in het buitenland werken ook voor de ketenpartners belastingdienst, UWV en gemeenten.

*In Portugal heeft de SVB een groep personen onderzocht die kinderbijslag ontvingen o.g.v. artikel 11, derde lid, onderdeel e van EU 883, waarin bepaald wordt dat als woonland wordt aangewezen het land waaruit een student als enige bron van inkomsten studiefinanciering ontvangt. De student blijft dan in Nederland verzekerd tenzij betrokkene feitelijk geen ingezetene in Nederland meer is. Van DUO ontvingen wij indicaties dat er twijfels waren of een groep in Portugal studerende nog wel in Nederland ingezetene was. Deze groep bestond uit personen met de Nederlandse nationaliteit en met geboorteland Angola. De groep was op meestal jonge leeftijd hier gekomen en heeft hier gewoond tot vertrek naar Portugal. Een deel was uitgeschreven uit de BRP, een ander deel niet. Conclusie van het onderzoek was dat deze groep gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden die studeren in het buitenland biedt maar dat zij inmiddels geen Nederlandse ingezetenen meer waren. Het betrof een kleine, specifieke groep studenten en wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat het fenomeen zich in andere buitenlanden voordoet. De kinderbijslag van de groep is beëindigd.*

## 7. Dilemma's

Hieronder geef ik tenslotte de specifieke punten weer waarover ik in gesprek ben met uw ministerie om te bezien of aanpassing van wet- en regelgeving mogelijk is.


### 7.1. AIO medewerkingsplicht

Wanneer een klant met een AIO uitkering niet meewerkt aan een onderzoek vermogen in het buitenland dan kan de SVB ten hoogste het recht op een AIO per eerste gelegenheid intrekken. Wanneer een klant wel meewerkt dan loopt deze het risico dat het recht op de AIO met terugwerkende kracht wordt ingetrokken. Het 'loont' dus om niet mee te werken. Het verdient aanbeveling om de wet hierop aan te passen zodat met terugwerkende kracht de AIO uitkering kan worden teruggevorderd bij het schenden van de medewerkingsplicht.

### 7.2. AIO vermogen

Wanneer bij een AIO klant vermogen in het buitenland (onroerend goed) is geconstateerd, kan de klant opnieuw recht hebben op AIO als hij niet meewerkt aan het te gelde maken van het onroerend goed. De schuld (terugvordering AIO) wordt namelijk (ondanks het niet meewerken) in mindering gebracht op de waarde van het vermogen. Dit geeft voor de AIO klant geen prikkel om onroerend goed in het buitenland spontaan aan de SVB te melden. Het verdient aanbeveling om de wet hierop aan te passen zodat de AIO schuld niet in mindering wordt gebracht op het vermogen.

Hoogachtend,  
Sociale Verzekeringsbank

  
E.H.C.M. van de Louw

drs. S.T. Sibma  
voorzitter Raad van Bestuur



Sociale Verzekeringsbank

Hoofdkantoor  
Postbus 1100, 1180 BH Amstelveen

TNT Post  
Port betaal  
Port Payé  
Pays-Bas

RX2CC #6611X0X#00#0000



ONTVANGEN OP  
16 MEI 2019



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
T.a.v. Minister Koolmees  
Parnassusplein 5  
2511 VX S GRAVENHAGE



Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5  
T 070 333 44 44  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Contactpersoon**

dhr. drs. J. van den Heuvel  
Rijnders

T 0631035 75 6  
[JvdHeuvelrijnders@minszw.nl](mailto:JvdHeuvelrijnders@minszw.nl)

**Onze referentie**

2019-0000076955

Datum 27 mei 2019

Betreft signalering fraudefenomenen sociale zekerheid

Geachte heer Koolmees,

Hierbij stuur ik u de eerste signaleringsbrief van de Inspectie SZW die gaat over mogelijke misstanden en fraude binnen het stelsel van sociale zekerheid.

Aanleiding voor dit signaal is uw toezegging om de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over de meldingen over en onderzoeken naar fraudevormen in de sociale zekerheid door de uitvoeringsorganisaties. Het doel van deze brief is het genereren van overzicht en inzicht om zo bij te dragen aan een betere werking van het sociale zekerheidsstelsel en een effectieve bestrijding van misstanden en fraude daarbinnen. De analyses betreffen meldingen en onderzoeken over fraude met uitkeringen en sociale premies.<sup>1</sup> Dit laatste ondermijnt namelijk het (financiële) draagvlak van het sociale zekerheidsstelsel. In deze brief analyseert de Inspectie ook die meldingen die zij aan anderen doorzet. In een volgende brief zal de Inspectie vooral ingaan op (opsporings)zaken die op haar eigen werkveld spelen.

Deze brief bevat drie onderdelen: een beschrijving van de taak van de Inspectie op dit onderwerp, een beschrijving van haar meldingenproces op hoofdlijnen en de belangrijkste bevindingen. Sommige onderdelen staan uitgebreider omschreven in het meerjarenplan, het jaarplan 2019, het jaarverslag 2018 en programmarapportages van de Inspectie.

Deze brief bevat geen informatie die lopend onderzoek belemmert. U kunt deze informatie gebruiken om invulling te geven aan uw toezegging aan de Kamer.

<sup>1</sup> Daar waar dit uit de beschikbare meldingen en uitgevoerde onderzoeken is af te leiden.



## 1. Taken Inspectie

De Inspectie streeft naar maatschappelijk effect: gezond, veilig en eerlijk werk en bestaanszekerheid voor iedereen. Centraal staat het handhaven van wet- en regelgeving. De Inspectie grijpt stevig in, waar nodig. Met inspecties en opsporing. De Inspectie werkt selectief en risicogericht, op basis van analyses en onderzoek. Dat gebeurt programmatisch: inspecteurs, rechercheurs en onderzoekers zijn ingezet op de programma's die gericht zijn op sectoren of thema's met een hoog risico.

**Datum**  
27 mei 2019

**Onze referentie**  
2019-0000076955

Voor de sociale zekerheid geldt dat UWV, SVB en gemeenten de regelingen uitvoeren: zij verzorgen de toekenning en betaling van uitkeringen en voorzieningen. Deze uitvoeringsorganisaties zijn primair verantwoordelijk voor het toezicht op de regelingen die zij uitvoeren. In aanvulling hierop heeft de Inspectie de volgende taken, waarbij het maatschappelijk effect steeds voorop staat:

1. Een signaleringstaak. De programma's van de Inspectie zijn gericht op het aanpakken van overtredingen van arbeidswetten en misstanden op de arbeidsmarkt.<sup>2</sup> Dit betreft onder meer (schijn)constructies en malafide uitzendbureaus. De Inspectie heeft geen bevoegdheden voor bestuurlijke handhaving van uitkeringsfraude. Bij controles komt de Inspectie wel geregeld vermoedens van fraude door individuele personen tegen. De Inspectie stuurt die vermoedens dan door naar de uitvoeringsorganisaties of gemeenten. Ook zet de Inspectie in op signalering van nieuwe risico's en fenomenen (zoals over contracting), die een bredere en meer strategische strekking hebben dan de meldingen over concrete overtredingen. Bij signalering van urgente kwesties informeert de Inspectie de bewindspersonen en via hen de Tweede Kamer.
2. Een opsporingstaak. De opsporingsdienst van de Inspectie doet strafrechtelijk onderzoek naar georganiseerde criminele activiteiten op het domein van het ministerie van SZW (en zorgfraude). Belangrijke onderwerpen zijn mensenhandel en -smokkel, grootschalige en georganiseerde fraude met uitkeringen en subsidies en zorgfraude. Deze dienst functioneert onder gezag van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM). De dienst werkt binnen de kaders van het meerjarenplan van de Inspectie en binnen het Handhavingsarrangement tussen Inspectie, de ministeries van SZW en VWS en het OM.
3. Een stelseltoezichttaak. De Inspectie houdt toezicht op de doeltreffendheid waarmee de genoemde uitvoeringsorganisaties invulling geven aan hun taken en in hoeverre die bijdragen aan de doelen op het terrein van werk en inkomen. Dit is bepaald in de Wet SUWI. De Inspectie voert stelselonderzoeken uit, die inzichten en oordelen over de werking van het stelsel bevatten. Deze onderzoeken gaan, voorzien van de reactie van de bewindspersonen, naar de Tweede Kamer en zijn daarmee signalerend voor politiek en beleid. Ook bieden zij handvatten voor stelselpartijen als UWV, SVB en gemeenten om burgers met participatie- en financiële problemen beter te bedienen.

Het voorkomen en bestrijden van complexe, georganiseerde fraudeconstructies vraagt een multidisciplinaire aanpak. Daarom werken de programma's en de opsporingsdienst nauw samen. In meerdere programma's worden overtredingen, misbruik van regelingen, fraude en uitbuiting met een bestuursrechtelijk instrumentarium en/of vanuit strafrecht aangepakt. Deze aanpak betreft onder

<sup>2</sup> Met name de Wet arbeid vreemdelingen, Arbeidstijdenwet, Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs kunnen een samenloop met mogelijke uitkeringsfraude hebben. Een andere wet waarop de Inspectie toezicht houdt is de Arbeidsomstandighedenwet.



meer de programma's Horeca en Detailhandel, Schoonmaak en Uitzendbureaus. Daarnaast is samenwerking met andere organisaties cruciaal bij de aanpak van misstanden op de arbeidsmarkt. Onmisbare partners daarbij zijn onder meer de politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst, UWV, SVB, gemeenten en IND. Samenwerking op projectbasis vindt ook plaats in LSI-verband (Landelijke Stuurgroep Interventieteams), bijvoorbeeld richting schoonmaakbedrijven. Bij de aanpak van misstanden bij uitzendbureaus heeft de Inspectie inmiddels een meer structurele samenwerking met UWV en de Belastingdienst. Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen de opsporingsdienst en UWV die gezamenlijk fraude van tussenpersonen (facilitators) verstoren of deze personen via opsporingsonderzoek vervolgen.

**Datum**  
27 mei 2019

**Onze referentie**  
2019-0000076955

## **2. Procesbeschrijving**

### *Meldingen*

Voor haar toezicht heeft de Inspectie een centraal meldpunt met ruime openingstijden en een centrale registratie van meldingen. Mensen kunnen een melding, klacht of signaal doorgeven via telefoonnummer 0800-5151, schriftelijk of via internet.<sup>3</sup> De Inspectie ontvangt meldingen van burgers, bedrijven en andere (overheids)organisaties (zoals gemeenten en andere handhavingsdiensten). Ook ontvangt de Inspectie verzoeken van bijvoorbeeld de IND om onderzoek te doen. Met Meld Misdaad Anoniem heeft de Inspectie een overeenkomst afgesloten, zodat de Inspectie de relevante meldingen kan ontvangen. Daarnaast kunnen eigen inspecteurs bij controles ook opvallende zaken zien, die zij als melding doorgeven. De meldingen van de opsporingsdienst zijn veelal afkomstig van eigen rechercheurs en andere opsporingsdiensten.

### *Verrijking van meldingen*

Indien mogelijk en nodig verrijkt de Inspectie meldingen met aanvullende, relevante gegevens uit open en gesloten bronnen (eerdere meldingen, internet, handelsregister, andere diensten, etc.). Een bron daarbij is Suwinet, waarmee overheidsorganisaties persoonsgegevens van burgers die bij verschillende organisaties of basisregistraties zijn opgeslagen, kunnen raadplegen.<sup>4</sup> Voorwaarde is wel dat de initiële melding bepaalde informatie omvat (zoals de combinatie van geboortedatum, naam en geslacht). Dit is nogal eens niet het geval, waardoor verdere verrijking moeilijk of onmogelijk is. Ook kan blijken dat de melding onjuiste informatie bevat (iemand blijkt bijvoorbeeld helemaal geen uitkering te krijgen) of dat geen sprake van een vermoedelijke overtreding is. In deze gevallen is de melding dan niet onderzoekswaardig. Bij opsporing omvat de verrijking ook uitgebreid internetonderzoek om de aard en omvang en de opsporingsmogelijkheden in te schatten.

### *Vervolg op meldingen*

Allereerst kan het zijn dat een melding géén vervolg krijgt, noch binnen de Inspectie noch richting een andere organisatie. Dit geldt voor de meldingen die niet onderzoekswaardig zijn. Ten tweede kan de Inspectie meldingen van mogelijke misstanden door afzonderlijke individuen doorzetten naar de verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie, die zo de rechtmatigheid van de samenloop tussen loon en uitkering kan onderzoeken. Die organisatie beslist dan dus zelf over het vervolg op doorgezette meldingen. De Inspectie registreert deze meldingen dus wel, maar beoordeelt deze niet inhoudelijk. Dit was bijvoorbeeld het geval bij controles op mogelijke onderbetaling bij de schoonmaak van

<sup>3</sup> [www.inspectieszw.nl/melden](http://www.inspectieszw.nl/melden)

<sup>4</sup> [www.bkwi.nl](http://www.bkwi.nl)



vakantieparken, waaruit bleek dat veel werknemers werkzaam waren terwijl zij ook een uitkering genoten.

Ten derde kan de Inspectie zelf ook meldingen oppakken, via programma's, opsporing en bij concrete verzoeken. In sector- en themaprogramma's pakt de Inspectie overtredingen van arbeidswetten aan.<sup>5</sup> Criteria hierbij zijn: de binnen het programma geprioriteerde risico's, de vermoedelijke overtreding en de beschikbare capaciteit. Deze aanpak kan leiden tot bestuursrechtelijke handhaving. Daarnaast kan de opsporingsdienst van de Inspectie meldingen over grootschalige en georganiseerde fraude oppakken, wat tot strafrechtelijke onderzoeken leidt. En de Inspectie onderzoekt ook de verzoeken van de IND over mogelijk gefingeerde dienstverbanden<sup>6</sup> op basis van de Vreemdelingenwet. Mede op basis van deze onderzoeken beslist de IND over aanvragen voor gezinshereniging en -vorming.

**Datum**  
27 mei 2019

**Onze referentie**  
2019-0000076955

#### *Uitkomsten*

Dit proces van meldingen en onderzoeken heeft onder meer tot de volgende uitkomsten op het gebied van (mogelijke) uitkeringsfraude geleid (zie volgende paragraaf voor uitgebreide duiding):

- Controles op schoonmaak van vakantieparken heeft geleid tot bijna 50 meldingen aan UWV, SVB en gemeenten. Deze meldingen gaan over zwart werken naast een uitkering.
- In 2018 heeft de Inspectie voor de IND 219 onderzoeken verricht naar mogelijk gefingeerde dienstverbanden op basis van de Vreemdelingenwet. Bijna de helft van de rapporten heeft geleid tot een afwijzing van het verzoek om verblijfsrecht in Nederland. De Inspectie heeft in 2018 twaalf meldingen van mogelijke wetsovertreding naar andere organisaties gestuurd, zoals mogelijke uitkeringsfraude naar UWV en gemeenten.
- De Inspectie, UWV en Belastingdienst hebben in 2017 en 2018 bijna 60 overtredingen door uitzendbureaus afgehandeld, elk vanuit de eigen bevoegdheden. Het ging onder meer om overschrijding van arbeidstijden, onderbetaling en niet-naleving van sociale zekerheidswetten.
- In 2018 heeft u van de Inspectie een signaal over contracting ontvangen.<sup>7</sup> Uit meerdere onderzoeken bleek namelijk dat sprake was van het ter beschikking stellen van arbeid in plaats van contracting. Hierbij waren ook uitkeringsgerechtigden betrokken, die daarbij niet dezelfde arbeidsvoorwaarden als de reguliere werknemers kregen.

#### *Waarborgen gegevensuitwisseling*

Voor de volledigheid merkt de Inspectie nog op dat toezichtinformatie andere waarborgen kent dan opsporingsinformatie, respectievelijk de Algemene Verordening Gegevensbescherming en de Wet politiegegevens. Gegevens uit een opsporingsonderzoek mogen alleen na bewerking en na toestemming van de Officier van Justitie overgedragen worden aan toezichthouders of uitvoeringsorganisaties.

<sup>5</sup> De Inspectie heeft ook nog twee programma's voor overige meldingen, klachten en signalen, die betrekking hebben op onveilig en ongezond werk respectievelijk op oneerlijk werk.

<sup>6</sup> Een gefingeerd dienstverband is nep: er is formeel een contract en het loon wordt betaald, maar in de praktijk wordt niet gewerkt en de werknemer geeft het loon terug. Zo kunnen werknemers rechten opbouwen voor uitkering, verblijfsvergunningen of pensioen en kunnen werkgevers regels over minimumloon omzeilen.

<sup>7</sup> Contracting is een rechtsvorm waarbij (een deel van) de werkzaamheden worden uitbesteed aan een derde partij via aangenomen werk of een overeenkomst van opdracht. Om te beoordelen of deze constructie legaal is, is bepalend op welke wijze de werkzaamheden feitelijk worden uitgevoerd en bij wie de leiding en toezicht berust.



### 3. Belangrijkste bevindingen

Deze paragraaf bevat de uitkomsten van de analyse van de meldingen en opsporingsonderzoeken naar uitkeringsfraude en niet (volledige) betaling van sociale premies door werkgevers. De uitkomsten zijn voor 2017 en 2018 gezamenlijk; de uitkomsten verschillen niet noemenswaardig tussen deze jaren.

**Datum**  
27 mei 2019

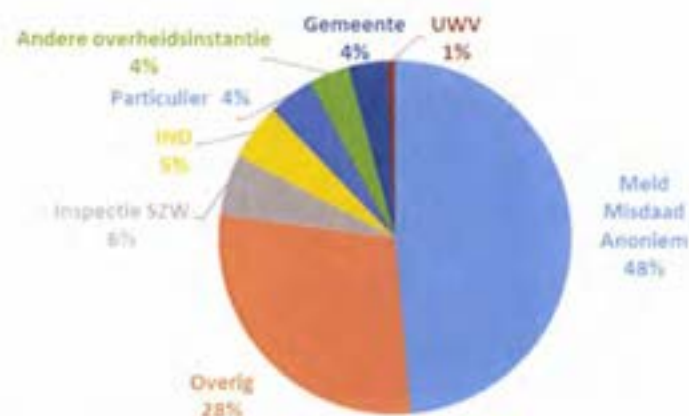
**Onze referentie**  
2019-0000076955

Een nuancering is op zijn plaats: deze analyse betreft binnen de Inspectie beschikbare meldingen, die indicaties bevatten van uitkeringsfraude of ontduiking van sociale premies. Ten eerste representeert een melding niet met zekerheid een aantoonbare of bewijsbare misstand of fraude noch is het de taak van de Inspectie om bestuursrechtelijk te toetsen of daadwerkelijk sprake is van uitkeringsfraude. Zo mogen mensen in bepaalde gevallen werken naast hun uitkering. Ten tweede representeren de meldingen waarschijnlijk niet alle misstanden. Bij samenspanning tussen werkgever en werknemer is het aannemelijk dat zij misstanden niet melden. Bovendien mogen inspecteurs tijdens controles aanwezig niet actief vragen naar eventuele uitkeringen die zij hebben.<sup>8</sup> Ten derde kunnen sommige meldingen zodanig beschreven zijn dat niet direct duidelijk is dat sprake is van misstanden of fraude.

#### *Herkomst en vervolg van meldingen*

In 2017 en 2018 heeft de Inspectie meer dan 2000 meldingen over mogelijke uitkeringsfraude en premie-ontduiking ontvangen, waarvan bijna de helft van Meld Misdaad Anoniem (zie figuur hieronder). Dit totaal omvat ook bevindingen die eigen inspecteurs hebben opgedaan bij controles op naleving van arbeidswetten; zij signaleerden dan dus ook mogelijke fraude.

Figuur: meldingen van ...



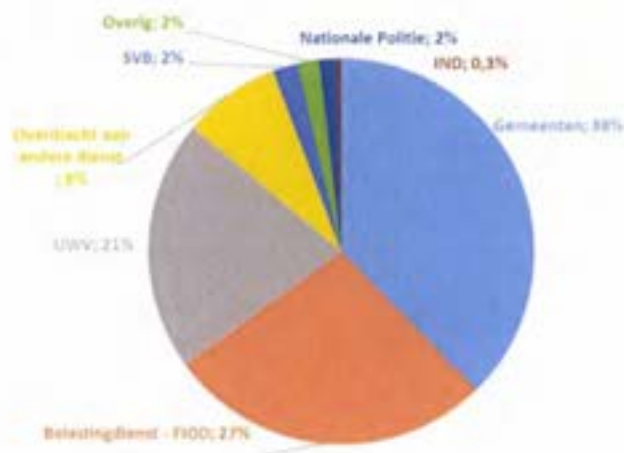
De Inspectie stuurt ongeveer 2/3 van deze meldingen door naar andere organisaties. De meeste meldingen gaan naar gemeenten, de Belastingdienst en UWV (zie figuur hieronder). De Belastingdienst int voor de volks- en werknemersverzekeringen de premies, en verzorgt de uitkering van aanvullende toeslagen op een aantal uitkeringen tot het sociaal minimum.

<sup>8</sup> De Inspectie heeft namelijk geen bestuurlijke bevoegdheden ten aanzien van uitkeringsfraude.





Figuur: meldingen aan ...



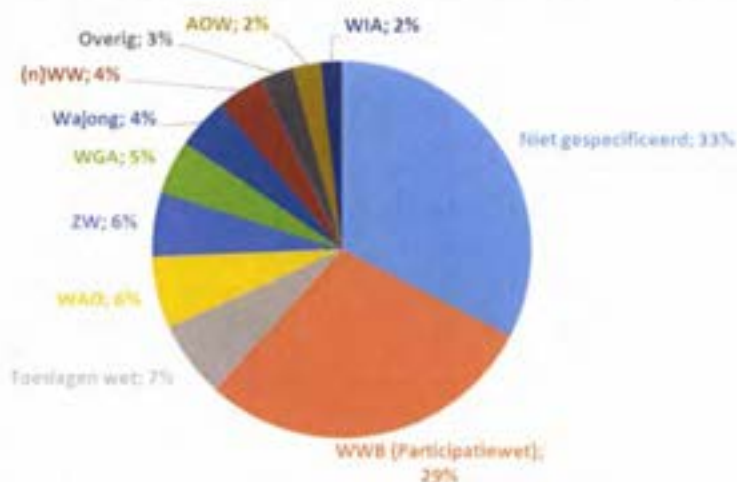
Datum  
27 mei 2019

Onze referentie  
2019-000076955

Ongeveer 1/3 van de meldingen stuurt de Inspectie niet door. Hiervan blijkt grofweg de helft niet onderzoekswaardig. Zoals gezegd krijgen deze meldingen geen vervolg, ook niet binnen de Inspectie. De andere helft van de meldingen krijgt wél een vervolg binnen de Inspectie. Daarbij pakt de Inspectie dat deel van de melding op dat aansluit op haar taken en bevoegdheden. Indien een melding bijvoorbeeld gaat over mogelijke onderbetaling én uitkeringsfraude, dan bekijkt de Inspectie alleen de mogelijke onderbetaling. De melding over uitkeringsfraude wordt doorgestuurd naar UWV, SVB of de gemeente. Deze afbakening geldt ook voor de onderzoeken die de Inspectie voor de IND uitvoert én die indicaties van misstanden met uitkeringen en/of premies bevatten.<sup>9</sup> Een flink deel van deze meldingen die binnen de Inspectie wel een vervolg krijgen, resulteert ook in handhaving (zoals een waarschuwing of boete). Meer in het algemeen is op het terrein van eerlijk werk het handhavingspercentage bij eerste inspecties 50% en 52% in 2017 respectievelijk 2018.

#### Betrokken regelingen

De Inspectie heeft gekeken op welke regelingen de meldingen betrekking hebben (zie onderstaande figuur). In 1/3 van de initiële meldingen is dit niet aangegeven.



<sup>9</sup> Ook deze informatie stuurt de Inspectie door aan de verantwoordelijke organisatie.



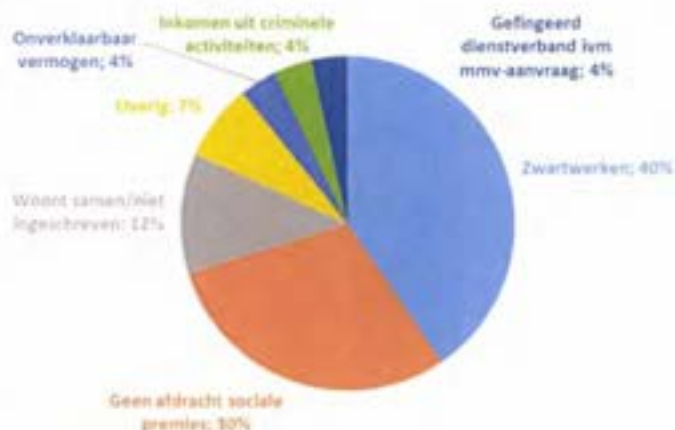
Afhankelijk van de informatie in de melding kan de verrijking van de Inspectie hier wel uitsluitend over geven. De meeste meldingen betreffen de Participatiewet en vervolgens regelingen die de UWV uitvoert (WAO, ZW, WGA, WIA, Wajong, WW). Het ligt dan ook voor de hand dat de meeste meldingen aan gemeenten en UWV worden doorgestuurd, zoals hierboven ook is aangegeven.

**Datum**  
27 mei 2019

**Onze referentie**  
2019-0000076955

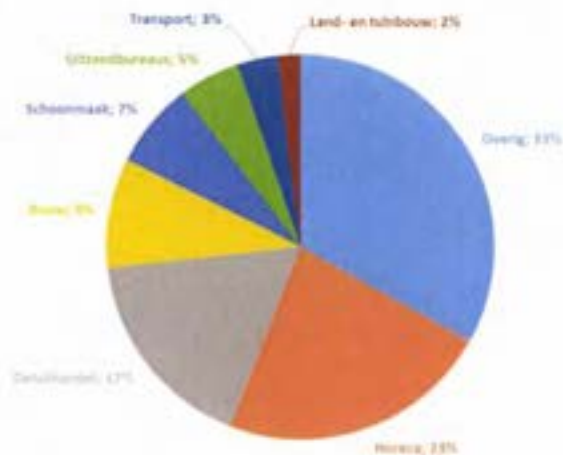
### Fraudevormen

De Inspectie heeft de fraudevormen in de meldingen waar mogelijk geduid (zie onderstaande figuur). In één melding kunnen meerdere fraudevormen zijn genoemd. Meldingen die betrekking hebben op zwart werken hebben in meer dan 2/3 van de gevallen óók betrekking op het niet afdragen van sociale premies door werkgevers. Genoemd zijn het contant uitbetalen van loon, minder uren registreren dan daadwerkelijk wordt gewerkt en illegale tewerkstelling. In die gevallen worden ten onrechte geen premies afgedragen. Bovendien bouwen werknemers geen uitkeringsrechten op. Op deze manier ondermijnt het de beginselen van ons sociale zekerheidsstelsel. De categorie 'overig' omvat onder meer inkomsten uit onderhuur en prostitutie, verblijf in het buitenland en het voorwenden van ziekte.



### Sector

In onderstaande figuur staat op welke sectoren de meldingen betrekking hebben, wederom voor zover dat uit de meldingen bleek. De meeste meldingen betreffen de horeca, detailhandel, bouw, schoonmaak en uitzendbureaus. Dit zijn ook de sectoren waarop de meeste capaciteit vanuit de opsporingsdienst is gericht.





### Initiator

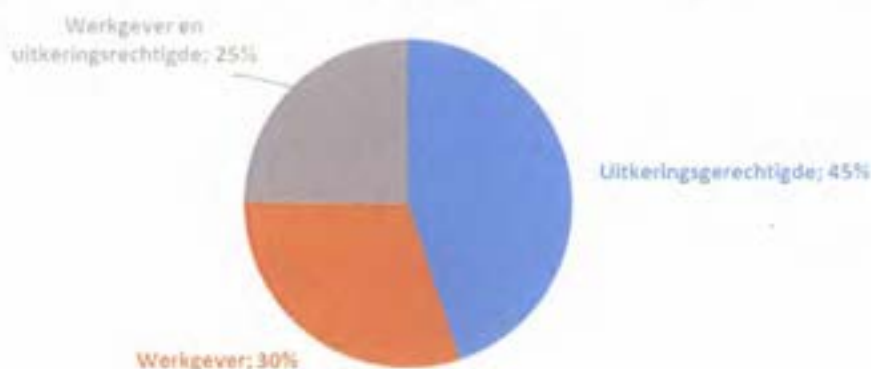
Tot slot heeft de Inspectie gekeken naar wie de fraudevorm initieert: de uitkeringsgerechtigde, de werkgever of beiden. Uit onderstaande figuur blijkt dat dat vooral de uitkeringsgerechtigde is, namelijk in bijna de helft van de gevallen. Het gaat dan met name om zwart werken naast een uitkering en het ongeregistreerd samenwonen met een partner. Als alleen de werkgever initiator van de fraude is, dan draagt hij de sociale premies niet af terwijl die wel op het loon van de werknemers wordt ingehouden.

**Datum**

27 mei 2019

**Onze referentie**

2019-0000076955



### Bevindingen opsporingsdienst

Bovenstaande bevindingen zijn gebaseerd op de meldingen in het centrale register van de Inspectie. In aanvulling daarop krijgt de opsporingsdienst, zoals gezegd, ook nog meldingen. Deze meldingen gaan veelal over grootschalige en georganiseerde fraude. Voor 2017 en 2018 gaat het om meer dan 60 meldingen over uitkeringsfraude, waarvan ongeveer 1/3 van het eigen Team Criminele Inlichtingen komt.

Uit een soortgelijke analyse van die meldingen komt een vergelijkbaar beeld naar voren als hierboven geschetst. Er bestaan ook (nuance)verschillen. Zo is bij bijna 2/3 van de meldingen niet direct duidelijk op welke regeling die betrekking heeft. Sommige meldingen hebben ook betrekking op valsheid in geschrifte bij uren- en loonoverzichten zodat minder of geen premies hoeft te worden afgedragen. De betrokken sectoren zijn hetzelfde maar de aandelen verschillen in beperkte mate. Zoals verwacht bij dit type meldingen is vaker sprake van samenspanning tussen werkgever en uitkeringsgerechtigde; bij ongeveer 3/4 van de meldingen. Ook is bij bijna 10% van de meldingen een tussenpersoon (facilitator) betrokken.

De opsporingsdienst voert strafrechtelijke onderzoeken uit, mede naar aanleiding van meldingen. In 2017 en 2018 heeft de opsporingsdienst in totaal ongeveer 80 onderzoeken afgerond.<sup>10</sup> Daarvan had een tiental onderzoeken, die soms met elkaar verweven zijn, betrekking op uitkeringsfraude. In deze onderzoeken ging het om tientallen verdachte (rechts)personen. Eén onderzoek betrof een zeer groot aantal uitkeringsgerechtigden. De dienst onderzocht onder meer de volgende fraudevormen: bedrijf naast een uitkering hebben, uitkeringen in Nederland en buitenland ontvangen, uitkeringsgerechtigden zwart laten werken en aanvragers van uitkeringen faciliteren.

<sup>10</sup> Dit hoeft overigens niet tot strafrechtelijke vervolging te leiden.



#### 4. Stelseltoezicht

De Inspectie heeft de volgende stelselonderzoeken uitgevoerd die voor (het aanpakken van) uitkeringsfraude relevant zijn.

##### *Klantenquêtes UWV*

De Inspectie heeft in 2018 mensen met een WW-, WGA- of Wajong-uitkering bevraagd hoe zij de dienstverlening van UWV ervaren. Allereerst vindt een ruime meerderheid van de WW-uitkeringsgerechtigden de rechten en plichten die bij de uitkering horen, duidelijk: 73%. Van de mensen met een Wajong-uitkering vindt daarentegen 46% de rechten en plichten duidelijk.

Ten tweede ervaren met name mensen met een WGA-uitkering dat UWV hen niet heel erg onder druk zet om aan hun plichten te voldoen. Mensen met een Wajong- of een WW-uitkering ervaren iets meer druk.

Een derde bevinding betreft het percentage dat denkt dat UWV het doorheeft als hij/zij de regels niet naleeft, de ervaren pakkans. Ten opzichte van 2015 is de ervaren pakkans enigszins gedaald: voor mensen met een WW-uitkering van 72% naar 68%, mensen met een WGA-uitkering van 71% naar 66% en mensen met een Wajong-uitkering van 67% naar 63%. Aan mensen met een WW-uitkering is ook nog gevraagd in hoeverre zij denken dat UWV hen straft als zij de regels niet naleven, de ervaren sanctiekans; deze is gedaald van 83% in 2015 naar 78% in 2018.

##### *Klantenquêtes Participatiewet*

Ook heeft de Inspectie in 2017 de verschillende groepen in de Participatiewet benaderd om hun ervaringen met de uitvoering weer te geven. Dit geeft zicht op de werking van deze wet vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigden.

Van de jonggehandicapten met arbeidsvermogen (die in de oude situatie voor 1 januari 2015 in de Wajong zouden zijn ingestroomd) vindt 48% dat zij van de sociale dienst voldoende informatie over de rechten en plichten van de bijstandsuitkering kregen, 35% is neutraal. Daarentegen vindt slechts 17% van deze groep de rechten en plichten niet ingewikkeld. Wat de ervaren pakkans betreft: 48% denkt dat de sociale dienst het door heeft als hij/zij zich niet aan de regels houdt.

Een tweede groep betreft de zogenaamde brede doelgroep, bestaande uit mensen die voor de invoering van de Participatiewet al in de WWB zaten en mensen die sinds de stelselwijziging zijn ingestroomd en ook zonder stelselwijziging in de WWB zouden zijn gekomen. Van deze doelgroep vindt 73% dat zij van de gemeente voldoende informatie over rechten en plichten kregen. Hun ervaren pakkans is 67%. En 19% vindt de rechten en plichten niet ingewikkeld. In 2019 herhaalt de Inspectie dit ervaringsonderzoek.

#### **Tot slot**

In deze brief heeft de Inspectie haar taken en bevindingen op het gebied van mogelijke fraude met uitkeringen en sociale premies geschetst. Daarmee heeft deze brief ook een signalerend karakter.

**Datum**

27 mei 2019

**Onze referentie**

2019-0000076955



In de volgende signaleringsbrief zal de Inspectie uitgebreider ingaan op de bevindingen uit haar eigen (opsporings)onderzoeken. De Inspectie is vanzelfsprekend graag tot een toelichting op de bevindingen in deze brief bereid.

Hoogachtend,

mr. M.J. Kuipers  
*inspecteur-generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

**Datum**  
27 mei 2019

**Onze referentie**  
2019-0000076955



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid(SZW)  
T.a.v. Staatssecretaris mevrouw T. van Ark  
Postbus 90801  
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

**Datum**  
15 mei 2019  
**Ons kenmerk**  
TISB/U201900384  
**Telefoon**  
06 36396362  
**Bijlage(n)**  
-

**Onderwerp**  
Signaleringsbrief Sociale Zekerheid

Geachte mevrouw van Ark,

Naar aanleiding van de brief van 1 oktober 2018 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer ontving de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van u het verzoek jaarlijks een signaleringsbrief op te stellen over geconstateerde signalen en fenomenen uit de fraudeonderzoeken in relatie tot bijstandsuitkeringen.

De gemeenten ondersteunen dit initiatief. Zij zien het initiatief als een opmaat naar het optimaal delen van kennis en ervaring ten gunste van een effectieve aanpak van fraude door gemeenten, maar ook de meerwaarde van het objectief informeren van de Tweede Kamer. Het geeft ruimte voor het gezamenlijk oplossen van knelpunten in de fraudebestrijding en de doorontwikkeling van preventief en reactief toezicht en handhaving binnen de sociale zekerheid.

Voor het voldoen aan uw verzoek is aan het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving opdracht gegeven tot het opstellen van de signaleringsbrief over 2018. Het VNG KCHN heeft, in samenwerking met Divosa en 10 gemeenten, deze eerste signaleringsbrief geschreven. De deelnemende gemeenten (twee G4 en acht G40 gemeenten) liggen verspreid over Nederland. U krijgt hiermee vanuit verschillende gebieden in Nederland inzicht in de aanpak van fraudesignalen in de sociale zekerheid door gemeenten, maar ook in de knelpunten en toepassingsvraagstukken van deze gemeenten. De verwachting is dat in de komende jaren meer gemeenten bij dit onderzoek aansluiten om het beeld van fraudebestrijding completer te maken met voldoende geografische spreiding en verdeling naar inwonertal. Het is niet zo dat het inwoneraantal en de ligging van de gemeente direct iets zegt over de aard en omvang van de meldingen. Dit hangt af van andere en meerdere factoren. Aan deze factoren zal in de komende brieven aandacht worden besteed.

Met deze eerste signaleringsbrief krijgt u inzicht in de soorten meldingen van fraude die gemeenten ontvangen. In de brief is beschreven op welke wijze een melding van fraude wordt onderzocht en welke keuzes hierbij gemaakt worden. Ook is beschreven welke activiteiten gemeenten ondernemen om fouten en fraude in de sociale zekerheid preventief te voorkomen.

## **De registratie van fraudesignalen**

De gemeente ontvangt meldingen over het vermoeden van fraude via verschillende kanalen. U kunt daarbij denken aan lokale en landelijke digitale meldingssystemen, meldingen van burgers, constatering van ambtenaren en/of leden van de wijk- en dorpssteams. De registratie van soorten fraudesignalen varieert van een beperkte tot een gedetailleerde beschrijving van de casus. De meeste gemeenten maken voor deze eerste registratie van meldingen gebruik van het registratiesysteem Suites (Gws4all). Daarnaast zijn er nog circa 4 andere registratiesystemen. Het gaat hier niet om het beoordelen van de systemen maar over de wijze waarop gegevens verwerkt worden. De gemeenten delen de gegevens met het CBS voor het bijstandsdebiteuren- en fraudestatistiek (BDFS). De deelnemende gemeenten bevestigen dat de meldingen over het vermoeden van fraude altijd worden geregistreerd. Op lokaal niveau wordt bijgehouden wie de melding doet, om welke zaak het gaat en wat de inhoud is. Echter voor een onderlinge uitwisseling van gegevens, het delen van inzichten en goede voorbeelden van de aanpak van fraude tussen gemeenten ontbreekt een eenduidige registratie. Hierdoor kan op dit moment geen eensluitend inzicht worden gegeven over het aantal, de herkomst en het soort meldingen die gemeenten ontvangen. Ook is het niet mogelijk om het aantal fraudesignalen in verhouding tot bijvoorbeeld het inwoneraantal per gemeente vast te stellen. Zodra meerdere gemeenten zijn betrokken en er meer inzicht bestaat in aantallen en fenomenen van fraude, kan door middel van een diepgaand onderzoek een betere onderlinge vergelijking gemaakt worden en zal deze inventarisatie in de loop van de tijd steeds meer betekenis gaan krijgen.

## **Aard en omvang van fraudesignalen**

De meest voorkomende onderverdeling naar fraudesignalen in de bijstand, die door de 10 gemeenten genoemd zijn, staat hieronder. Uit de eerste, nog niet representatieve cijfers blijkt dat woon- en adresfraude en de verzwegen witte inkomsten het meest voorkomen.

De verdeling is:

- Verzwegen witte inkomsten
- Verzwegen zwarte inkomsten
- Verzwegen vermogen in binnen- en buitenland
- Woon en adresfraude.

Voor een goede vergelijking van de fraudesignalen tussen gemeenten is het belangrijk de definitie van de soorten fraude te bepalen en de voorwaarden waaronder eenduidige de gegevens worden gedeeld.

## **Het oppakken van fraudesignalen**

Uit het voorgaande blijkt dat gemeenten meldingen van vermoedens van fraude op verschillende wijzen registreren op het moment van ontvangst.

Bij het verwerken van de fraudesignalen wordt wel direct een onderscheid gemaakt tussen administratiefrechtelijke (toezicht) en strafrechtelijke onderzoeken (opsporing). Deze keuze wordt gemaakt nadat meldingen gevalideerd zijn. Dit wil zeggen dat getoetst wordt of de mogelijke fraudeur eerder in onderzoek is geweest of nog is. Maar ook worden interne en externe bronnen geraadpleegd. U kunt hierbij denken aan Suwi-net, het Inlichtingenbureau en het internet. Het uitvragen van gegevens bij derden vindt plaats op basis van bevoegdheden uit de wet of op basis van vrijwilligheid. Het instrument huisbezoek wordt vaak toegepast. Dit alles is bedoeld om de kwaliteit van de meldingen te toetsen, de rechtmatigheid te kunnen beoordelen en de haalbaarheid van het onderzoek te kunnen inschatten.

Welke fraudemeldingen daadwerkelijk onderzocht worden, bepaalt de gemeente op basis van een aantal factoren. In de eerste plaats is dit afhankelijk van de capaciteit van het personeel en het budget. Het budget voor toezicht en handhaving wordt, onder andere, bepaald door politieke keuzes en het totaal aan beschikbare middelen voor het sociaal domein. De gemeenten merken dat het budget onder druk staat. Bij een herijking van het sociaal domein is toezicht een van de eerste posten waar een bezuiniging wordt voorgesteld. In de tweede plaats wordt gekeken in hoeverre het ethisch verantwoord is om een (diepgaand) onderzoek te doen. Tenslotte wordt gekeken naar de kosten-batenanalyse van de inzet voor onderzoek ten opzichte van de mogelijke opbrengst van of besparingen door de sancties.

## **Nieuw geconstateerde fenomenen**

### *Internet*

Naast de geregistreerde fraudesignalen vermoeden gemeenten verzwegen inkomsten van bijstandsgerechtigden uit toepassingsmogelijkheden op het internet. U kunt hierbij denken aan de handel in bitcoin-cryptomunten, personenvervoer aanbieden via Uber, verhuur van verblijfsruimte via AirBnB en handelsactiviteiten op Marktplaats. De controlemogelijkheden op deze extra inkomsten zijn onvoldoende bekend en worden gedeeltelijk beperkt door de huidige wettelijke bevoegdheden. Dit betreft onder andere het mogen opvragen van zogenaamde kindrekeningen. Deze rekeningen worden door frauderende bijstandsgerechtigden gebruikt om verzwegen inkomsten op te storten. De versterking van de kennispositie van gemeenten rond de vaststelling en aanpak van internet gerelateerde fraude is van belang.

### *Meervoudige fraude*

De gemeenten geven het signaal af dat de kans op meervoudige fraude toeneemt bij mensen aan wie gelijktijdig een uitkering voor zorg en voor participatie wordt toegekend.

## **Knelpunten in het oppakken van fraudesignalen**

Nadat bepaald is welke fraudesignalen onderzocht worden, lopen gemeenten tegen een aantal knelpunten aan.



### *Bankrekeningen*

Het opvragen van bankgegevens van bijstandsgerechtigden verloopt in de praktijk vaak moeizaam of blijkt onmogelijk te zijn. Ondanks dat wetgeving daartoe ruimte biedt, is de praktijk weerbarstig. Hierover moeten wij als gemeenten, VNG en het Rijk het gesprek voeren met de banken.

### *Cameratoezicht*

De recente uitspraak van de Centrale raad van Beroep en de reactie van de Autoriteit Persoonsgegevens staan het op dit moment niet toe dat cameratoezicht kan worden ingezet. Dit gegeven vraagt een grotere personele inzet van toezichthouders en opsporingsambtenaren op straat. Vanwege de grotere kans van herkenning van deze functionarissen is deze wijze van toezicht minder effectief. Het belemmert de effectieve handhaving en vraagt om een wetswijziging voor het opheffen van dit verbod.

### *Vermogen in buitenland*

Een onderzoek naar verzwegen vermogen in het buitenland is tijdrovend en te kostbaar met een gering rendement<sup>1</sup>. Een goede ontwikkeling hierin is dat met uw steun en in samenwerking met gemeenten, Divosa, UWV-IBF, SVB en de Beroepsvereniging voor Klantmanagers onlangs een toepasbare handreiking is ontwikkeld en dat het kennisloket Onderzoek Vermogen Buitenland geopend is. Deze samenwerking toont aan, evenzeer als destijds bij de lancering van de Fraudewet, dat ketenpartners elkaar kunnen en moeten versterken.

### *Algemene Verordening Gegevensbescherming*

De gemeenten interpreteren de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) als een belemmering om gegevens binnen gemeenten, tussen gemeenten en met ketenpartners te delen. Er is begrip voor het beschermen van persoonsgegevens, maar dit mag niet leiden tot een stap terug bij de bestrijding van fraude. Gemeenten hebben behoefte aan informatie over wat wel mogelijk is op dit gebied. Wat mag je wel delen bij bijvoorbeeld informatie gestuurd werken, en hoe bescherm je daarbij de persoonsgegevens zonder het onderzoek te vertragen en de kennis van de ketenpartners sluitend te houden.

### *Vakmanschap sociaal rechercheur of toezichthouder*

Een goed opgeleide sociaal rechercheur of toezichthouder die de regie heeft over het fraudeonderzoek weet hoe hij of zij dit op een gedegen en hoogwaardige manier moet oppakken. Hij weet welke bronnen hij kan raadplegen en welke organisaties hem van de juiste informatie kunnen voorzien voor de verrijking van het onderzoek. Maar handhaving is een taak van alle medewerkers binnen de dienstverlening. De gemeenten pleiten ervoor om het vakmanschap van de sociaal rechercheur en toezichthouders structureel te erkennen, te behouden en te verbeteren. Tevens is aandacht voor het versterken van toezicht en handhaving van alle overige medewerkers in de dienstverlening voor gemeenten van belang.

### *Samenwerking met ketenpartners*

De gemeenten werken bij de fraudebestrijding succesvol samen met ketenpartners, zoals het UWV, de SVB, de belastingdienst en de politie. Dit gebeurt vaak ad hoc waarbij een fraudesignaal de aanleiding is. De Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) biedt gemeenten een basis om fraude in de sociale zekerheid, de fiscaliteit, arbeidsmarktproblematiek of gebiedsgerelateerde

---

<sup>1</sup> Niet alle gemeenten maken een splitsing in het registreren van verzwegen binnenland- en buitenland vermogen. Via het [www.kennisloketovb.nl](http://www.kennisloketovb.nl) (Onderzoek Vermogen Buitenland) onderdeel van de VNG kenniswebsite [www.naleving.net](http://www.naleving.net) zal aandacht gegeven worden aan het belang van een goede registratie.

problematiek integraal aan te pakken, wat de meerwaarde van deze methode is. Deze samenwerking verloopt goed omdat iedereen een gezamenlijk doel nastreeft, waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van kennis en capaciteit.

Echter meerdere partijen in het speelveld streven soortgelijke doelen na en dit vraagt om coördinatie en afstemming, zoals bijvoorbeeld verdere samenwerking tussen het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC), het Regionaal Platform Fraudebestrijding (RPF) en het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ). Deze instituties zijn georganiseerd rond een of meerdere van de wetten uit het sociaal domein. Een versnippering van de aanpak van fraudesignalen ligt op de berisping waardoor het overzicht verdwijnt. Dit past niet in de visie van gemeenten om het sociaal domein integraal te benaderen.

### **Fraudepreventie**

Elke gemeente zet in op preventie ter voorkoming van fouten en fraude in de sociale zekerheid. Dit bestaat uit voorlichting via bewonersbijeenkomsten, informatieve filmpjes op gemeentelijke website en nieuwsbrieven voor uitkeringsgeregelden. De meest sterke vorm van voorlichting is het klantgesprek tussen de consulent en de cliënt over de rechten en plichten bij een uitkering. De consulent maakt hierbij gebruik van de kennis van de sociaal onderzoeker en de toezichthouder over fraudesignalen. Het resultaat van dit gesprek wordt vervolgens vastgelegd in de beschikking en in het cliëntdossier. Dit persoonlijke contact staat onder druk door beperkte capaciteit van de consulenten. Het versterken van een gezamenlijke kennispositie van wetenschappelijk inzicht over het beïnvloeden van het gedrag van de doelgroep op personeelniveau en het fraudebewust communiceren door consulenten blijft aandacht vragen.

Het doel van het sociaal domein is burgers in haar of zijn kracht zellen met de maat geleverde ondersteuning vanuit de gemeente. Dit slaat soms op gespannen voet met de voor iedereen goldende verplichtingen uit de Participatiewet. Wanneer we met elkaar aandacht blijven houden voor deze vermeende tegenstelling en hiervoor een goede structuur bieden, kunnen wensen van de wetgever en de uitvoeringsverantwoordelijke van gemeenten beter bijeen worden gebracht. Dit zal zowel de kwaliteit van wetgeving als van de uitvoering ten goede komen en daarmee het belang van de cliënt dienen. Dit voorkomt fouten en fraude in de sociale zekerheid en ongewenste schuldposities die de participatie in de weg staan.

VNG (KCHM) gaat graag met u in gesprek over de in deze brief beschreven signalen en mogelijke oplossingen die leiden tot het verbeteren van de inclusieve dienstverlening aan de inwoners en daadkrachtige handhaving. Het zal daarnaast mede bijdragen aan het juist en objectief informeren van de Tweede Kamer over de fraudebestrijding in de sociale zekerheid.

Met vriendelijke groet  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens  
Algemeen directeur



Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag

PostNL  
Port Betaald  
Port Payé  
Pays-Bas

RX4CC #6611X0X#00#0000#



MINISTERIE VAN SZW  
27 Mei 2019  
SCANPLAZA



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid(SZW)  
Mw. drs. T. van Ark  
Postbus 90801  
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

**Datum**  
15 mei 2019  
**Ons kenmerk**  
TISB/U201900392  
**Telefoon**  
06 36396362  
**Bijlage(n)**  
-

**Onderwerp**

Aanbevelingen bij Signaleringsbrief Sociale Zekerheid

Geachte mevrouw Van Ark,

In de Signaleringsbrief Sociale Zekerheid (met kenmerk U201900384) heb ik u geïnformeerd over geconstateerde signalen en fenomenen uit de fraudeonderzoeken in relatie tot bijstandsuitkeringen. Uit deze signaleringsbrief volgen enkele aanbevelingen waarover ik graag met u in gesprek wil blijven.

*Signaleringsbrieven*

De goede samenwerking tussen de 10 gemeenten, VNG KCHN en Divosa heeft de inhoud van deze eerste signaleringsbrief opgeleverd. Ik zie dit als een start van een gezamenlijke route naar een steeds betere naleving van de Participatiewet en het verbeteren van de kwaliteit van toezicht en handhaving. Ik verwacht dat meer gemeenten in de voor ons liggende jaren een bijdrage gaan leveren aan signaleringsbrieven. Om dit alles mogelijk te maken wil ik u de volgende aanbeveling voorstellen:

- Stimuleer en faciliteer gemeenten, VNG KCHN en Divosa in de verkenning van een eenduidig definiëren van soorten fraude en de voorwaarden waaronder de gegevens worden geleverd voor eensluidend overzicht.

*Knelpunten en toepassingsvraagstukken*

Uit deze signaleringsbrief volgen ook aanbevelingen die gericht zijn op het voorkomen van fraude, het stimuleren van de nalevingsbereidheid van bijstandsgerechtigden en de effectiviteit van toezicht en handhaving, te weten:


- Het versterken en verbeteren van de wettelijke bevoegdheden van toezichthouders en opsporingsambtenaren bij het fraudeonderzoek naar internetaanbieders wat noodzakelijk is voor het vaststellen van mogelijk verzwegen inkomsten en samenlevingssituaties.

- Het bevorderen van de crossoverstijgende samenwerking tussen de uitvoering van de Participatiewet en de Wmo en Jeugdwet voor het opsporen van gecombineerde fraude door het stapelen van bijstandsuitkeringen en PGB's. De gemeenten zijn voorstander van één centrale databank waar één organisatie verantwoordelijk voor is. Het voorstel is een begin te maken door het Suwi-net aan te vullen met gegevens over persoonsgebonden budgetten (PGB) en zorg in natura (ZiN) uit de Wmo 2015 en de Jeugdwet. De gemeenten zien dat fraude binnen de sociale zekerheid meer en meer gecombineerd wordt met PGB's binnen de Wmo 2015 en de Jeugdwet.
- Het oplossen van knelpunten die zich voordoen bij de uitvraag van (bank)gegevens door gemeenten wat noodzakelijk is voor de juiste uitvoering van de Participatiewet door concrete afspraken met de banken te maken en mogelijke wetswijziging door te voeren
- Het bieden van een wettelijke basis en het bevorderen van kennis over de AVG voor het optimaal delen van gegevens in relatie tot de sociale zekerheid binnen gemeenten, tussen gemeenten en tussen gemeenten en ketenpartners.
- Het bevorderen en versterken van de samenwerking tussen de ketenpartners van de gemeenten in de gezamenlijke opsporing van fraude in de sociale zekerheid door meer coördinatie en samenwerkingsafspraken met gemeenten en uw ministerie
- Het versterken en verbeteren van de kennis over preventie, toezicht en handhaving binnen het gehele sociale domein van gemeente ambtenaren die betrokken zijn bij de integrale dienstverlening door het aanbieden van trainingen en opleidingen.

VNG (KCHN) gaat graag met u in gesprek over deze aanbevelingen en de wijze waarop we dit samen kunnen oppakken.

Met vriendelijke groet

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

  
 J. Kriens  
 Algemeen directeur



Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag

PostNL  
Port Betaald  
Port Payé  
Pays-Bas

RX4CC #6611X0X#00#0000#



MINISTERIE VAN SZW  
27 MEI 2019  
SCANPLAZA

In deze bijlage wordt nader ingegaan op de maatregelen waaraan UWV in de afgelopen periode hard heeft gewerkt en de resultaten daarvan.

#### Risicoprofielen

In mijn brief van 1 februari jl. heb ik uw Kamer erover geïnformeerd dat UWV met behulp van data-analyses en expertise van UWV-medewerkers de WW-populatie heeft doorgelicht op verdachte patronen en op basis daarvan risicoprofielen heeft ontwikkeld op verwijtbare werkloosheid en verblijf buiten Nederland. Vanaf 1 april jl. wordt gewerkt aan versterking en de doorontwikkeling van deze profielen. In de komende maanden zal het team 6.000 tot 8.500 gevallen onderzoeken op overtredingen bij zowel de aanvraag van een uitkering als gedurende de looptijd van de uitkering. Belangrijk onderdeel hierbij is dat 30% van de gevallen een willekeurig genomen en representatieve steekproef vormen uit de gehele WW-populatie. Deze steekproef is nodig om enerzijds de effectiviteit van de risicoprofielen te kunnen meten en om het te verbeteren. Anderzijds geeft het ook inzicht in de feitelijke omvang van de risico's op verwijtbare werkloosheid en verblijf buiten Nederland.

#### Verwijtbare werkloosheid

In oktober vorig jaar heb ik uw Kamer toegezegd gerichte en effectieve maatregelen te treffen om fraude en misbruik tegen te gaan. Ik heb in het verlengde daarvan UWV opdracht gegeven strenger te gaan controleren of sprake is van verwijtbare werkloosheid. UWV heeft daarbij ingezet langs twee lijnen: een pilot met uitzendbureaus en het ontwikkelen van risicoprofielen.

#### ***Pilot Uitzendbureaus***

In de periode januari tot en met april 2019 heeft UWV, in samenwerking met de brancheorganisaties Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU), een pilot uitgevoerd met een tiental uitzendbureaus teneinde intensiever te controleren op verwijtbare werkloosheid. De betrokken uitzendbureaus werken met name met arbeidsmigranten. Doel van de pilot was om door middel van aanvullende gegevenslevering vanuit werkgevers aan UWV te toetsen of daarmee door UWV beter kan worden vastgesteld of de werkloze werknemer werkloosheid had kunnen voorkomen door geen ontslag te nemen of door het niet accepteren van een nieuw werkaanbod. Deze additionele gegevensverstrekking werd gebruikt naast het reguliere proces om verwijtbare werkloosheid vast te stellen.

Er zijn in de pilotperiode in totaal 668 WW-aanvragen op deze wijze beoordeeld. Zonder de additionele informatie werden 78 aanvragen afgewezen. Met de extra informatie van de uitzendbureaus werden 144 aanvragen afgewezen. Het afwijzingspercentage is daarmee gestegen van 11,7% naar 21,6%. Dit betekent een substantiële stijging van 9,9%punt. Bij papieren aanvragen was er zelfs een stijging van 7% naar 21% afwijzingen, een verdriedubbeling. De pilot is een succesvolle maatregel gebleken, aangezien hiermee extra fraudegevallen zijn gedetecteerd en direct zijn aangepakt. Deze resultaten kunnen overigens niet doorgetrokken worden naar de gehele uitzendbranche of WW-populatie, aangezien het een specifieke en derhalve niet representatieve doelgroep betrof.

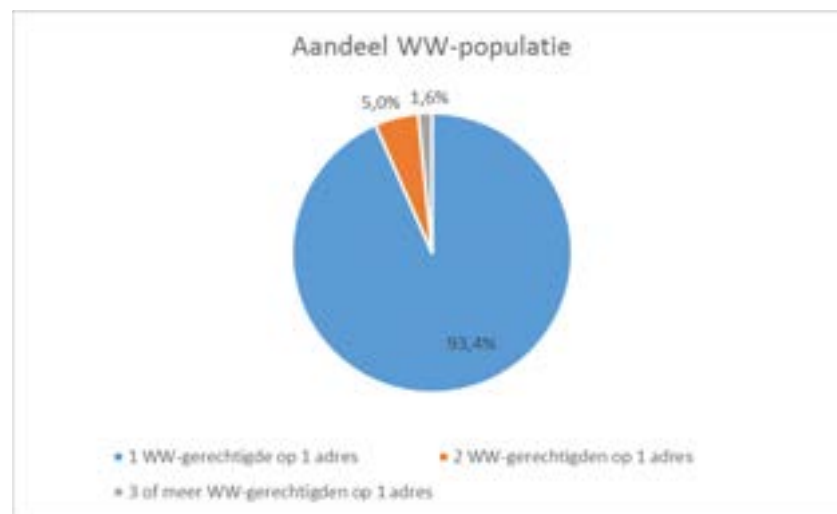
#### Verblijf buiten Nederland

##### ***Adressenvergelijking***

UWV is in oktober 2018 begonnen met een repressief handhavingsonderzoek op basis van adressenvergelijking, waarbij geselecteerd werd op adressen met drie of meer WW-uitkeringen per adres. Meerdere uitkeringen op één adres kunnen een indicatie zijn van het zonder toestemming in het buitenland verblijven, al dan niet met behulp van een tussenpersoon. De basis van dit onderzoek was een maandelijkse lijst uit de eigen systemen van UWV met adressen waarop meerdere uitkeringen worden ontvangen.

De doelgroep voor handhaving werd gevormd door arbeidsmigranten met een buitenlands adres waarbij meerdere uitkeringen op één adres stonden (1,6% van de totale WW-populatie en ruim

3% van de Oost-Europese arbeidsmigranten met een uitkering<sup>1</sup>). Doordat dit een specifieke doelgroep is, kunnen de resultaten niet doorgetrokken kunnen worden naar alle arbeidsmigranten of naar alle WW-gerechtigden. De onderstaande grafiek illustreert welk aandeel de doelgroep heeft in relatie tot alle WW-gerechtigden.



In het onderzoek zijn 593 personen onderzocht, verbonden aan in totaal 64 adressen. Bij 387 personen heeft veldonderzoek plaatsgevonden. Onder deze groep zijn bij 192 personen overtredingen vastgesteld, hetgeen neer komt op ca. 32% fraude bij de onderzochte groep met een totaal van € 1,3 miljoen aan boetes en terugvorderingen.

Conclusie van het onderzoek is dat fraude bij deze specifieke doelgroep – meerdere uitkeringen op één adres bij uitkeringsgerechtigden die als niet-ingezetenen staan geregistreerd (RNI) – hoog is. Daarnaast is uit het onderzoek naar voren gekomen dat voor de onderzochte doelgroep het inschakelen van een tussenpersoon een verhoogd risico op regelovertreding lijkt te geven. Ruim 72% van de onderzochte uitkeringsgerechtigden maakte gebruik van een tussenpersoon, waarbij in ca 52% van de gevallen met tussenpersonen een overtreding is geconstateerd.

Op grond van dit handhavingsonderzoek is een aantal tussenpersonen ingebracht in het zogenaamde 'meldingenoverleg'. In dit overleg zijn UWV, het OM, iSZW en de Belastingdienst vertegenwoordigd. Bij voldoende aanleiding (bijv. vermoeden van valsheid in geschrifte) wordt een strafrechtelijk traject gestart ten aanzien van een tussenpersoon.

In de media kwam prominent in het nieuws dat aan sommige adressen tientallen uitkeringen verbonden waren. Interessant is dat het onderzoek uitwijst dat fraude zowel plaatsvindt onder adressen met weinig (bijv. drie of zes) uitkeringen als adressen met tientallen uitkeringen. Het is dus niet zo dat adressen met een groot aantal uitkeringen een grotere risicogroep vormt dan adressen met een lager aantal uitkeringen.

Gezien de uitkomsten zet UWV het handhavingsonderzoek adressenvergelijking in ieder geval tot eind 2019 voort. Overigens teken ik daarbij aan dat onderzoek naar verblijfsfraude is zeer arbeidsintensief en lastig te bewijzen is. Met name doordat 38% van de onderzochte uitkeringsgerechtigden geen gehoor gaven aan diverse oproepen voor een gesprek. Ook kennen deze onderzoeken een lange doorlooptijd.

#### ***Papieren aanvraag en tussenpersonen***

In mijn brief van februari jl. is al aangegeven dat de papieren aanvraag vanaf half oktober 2018 is aangescherpt. Dit betreft het vastleggen van verschillende adresgegevens van aanvragers, het registreren van begeleiders bij het aanvragen van een WW-uitkering en het binnen een maand houden van werkoriëntatiegesprekken met werkloze werknemers die een papieren aanvraag indienen.

Een andere maatregel om via tussenpersonen verblijf in het buitenland tegen te gaan is het

---

<sup>1</sup> Voor het overgrote deel bestaat deze groep uit Polen, Roemenen en Bulgaren, waarvan in 2017 circa 43.000 een WW-uitkering hadden.



persoonlijk ophalen van de papieren aanvraag op een UWV-kantoor. Vóór oktober 2018 was het mogelijk om een papieren aanvraagformulier te kopiëren, in te vullen en dan naar UWV op te sturen. Nu wordt op via de fysieke intake het aanvraagformulier op naam van de uitkeringsgerechtigde gezet, kopiëren van een aanvraagformulier – en invullen door tussenpersonen – kan dus niet meer.

Vanaf april dit jaar is de registratie van begeleiders uitgebreid van begeleiders die fysiek meekomen bij de (papieren) aanvraag voor een WW-uitkering naar alle begeleiders die een uitkeringsgerechtigde vergezellen bij bezoeken in het kader van hun WW-uitkering (zoals bij gesprekken in het kader van persoonlijke dienstverlening). Dit is een grootschalig traject. Deze registratie loopt tot oktober 2019 en zal dan geanalyseerd worden. Ondertussen is er een analyse gemaakt over de eerste periode van registratie van begeleiders bij alleen de papieren aanvraag. Op basis van deze analyse gaat UWV kijken welke gegevens verdere aanknopingspunten bieden voor het aanpakken van fraude door dwarsverbanden met andere trajecten (zoals adressenvergelijking).

Naast deze registraties verkent UWV of er samenwerking met bonafide tussenpersonen tot stand kan komen. In dat kader organiseert UWV bijeenkomsten, waarvan de eerste in mei jl. heeft plaatsgevonden.

Bovenstaande maatregelen zijn gericht op de groep tussenpersonen die daadwerkelijk naar een UWV-kantoor komen en niet op tussenpersonen die bij een digitale WW-aanvraag ondersteuning bieden. Bij een digitale aanvraag valt immers niet te onderscheiden of deze door de WW-aanvrager zelf dan wel door een andere persoon is gedaan, waardoor verblijf in het buitenland makkelijker gemaskeerd kan worden. Om deze werkwijze van malafide tussenpersonen te bemoeilijken heeft UWV sinds mei jl. het inloggen met de gegevens van de WW-gerechtigde bemoeilijkt door de toepassing van een extra beveiliging bij het inloggen (twee factor authenticatie).

#### Audit naar de afhandeling van fraudesignalen

Bij de media-aandacht voor de fraude waren ook signalen naar voren gekomen over onvolkomenheden in de afhandeling van interne fraudesignalen binnen UWV. Om die reden is UWV gevraagd om een audit te laten doen naar de afhandeling van deze signalen. Het doel van dit onderzoek was vast te stellen dat de door UWV ontvangen externe en interne signalen van (mogelijke) WW-fraude op de juiste wijze worden opgepakt, geregistreerd en afgehandeld.

Samenvattend zijn de belangrijkste conclusies van de interne accountantsdienst dat UWV een passend proces heeft ingericht dat de organisatie in staat stelt de ontvangen externe en interne fraudesignalen op het WW-domein op te pakken, te registreren en af te handelen. Daarnaast zijn nagenoeg alle medewerkers bekend met dit beleid en zij geven hierbij aan dat zij de ingerichte procedures volgen. Wel constateert de Accountantsdienst dat er verbeteringen nodig zijn. Een belangrijk deel van de gesproken medewerkers geeft namelijk aan dat een aantal factoren de motivatie om fraudesignalen te melden, beperkt. Zo ervaren medewerkers dat relatief veel fraudesignalen als niet aanpakwaardig of niet onderzoekswaardig worden bestempeld door de directie Handhaving, dat er in een aantal gevallen niets met de signalen en de uitkomsten van de onderzoeken gedaan wordt en dat de meldingsprocedure in een aantal gevallen tijdrovend is. Tot slot constateert de dienst dat een aantal beheersmaatregelen die moeten leiden tot het juist en volledig oppakken en afhandelen van fraudesignalen en een sluitende registratie ontbreken dan wel onvoldoende functioneren. Het gaat daarbij onder meer om registratie van klachten bij de divisies Uitkeren en Werkbedrijf, controle op alle ontvangen signalen in de mailbox bij Handhaving en de scope en omvang van kwaliteitscontroles binnen de divisie Handhaving.

UWV zal de verschillende aanbevelingen uit deze audit, in samenhang met de uitkomsten van het cultuuronderzoek, omzetten in concrete maatregelen die breed binnen UWV worden opgepakt. Er zijn reeds workshops gestart binnen een aantal divisies om fraudebewustzijn prominenter in beeld te brengen. En ook is uniforme berichtgeving over ontvangst en terugmelding van signalen in gang gezet. Verder zal het intern melden van fraudesignalen vanaf medio juli dit jaar plaatsvinden via een geautomatiseerd fraudeformulier. Een deel van de aanbeveling worden, tot slot, meegenomen in het traject Vertrouwen in Vakmanschap.

### Onderzoek naar cultuur

Het onderzoek naar de cultuur binnen UWV is afgerond. In de brief over de stand van de uitvoering die tegelijkertijd met deze brief naar uw Kamer wordt verzonden, wordt uitgebreid bij dit onderzoek en resultaten daarvan stil gestaan. De overall conclusie daarbij is dat er, hoewel er zeker geen sprake is van een angstcultuur waarin men signalen van fraude niet zou kunnen melden, er wel verschillende maatregelen nodig zijn om het bestrijden van fraude een meer integraal onderdeel van de organisatie en het werk van medewerkers te maken. Ook is het nodig om nog meer te investeren in een cultuur waar signalen en zorgen die medewerkers hebben, de aandacht krijgen die deze verdienen en medewerkers zich voldoende gehoord voelen binnen de organisatie. Hiertoe zullen er diverse maatregelen worden genomen om ervaren belemmeringen in het doen van meldingen weg te nemen. Deze maatregelen zien van inzet op voorlichting en training tot de samenhang en structuur van vertrouwenspersonen, cultuur en leiderschap.

### Samenwerking met Polen

Voorts heeft er in mei jl. een werkbezoek naar Polen plaatsgevonden. Tijdens dat werkbezoek is afgesproken dat Polen en Nederland samen zullen bezien hoe de informatie-uitwisseling bij de export van WW-uitkeringen kan worden verbeterd. Daarnaast is overeengekomen om de procedures bij terugvordering te verbeteren. Ook is afgesproken dat de mogelijkheden van het sluiten van een Memorandum of Understanding (MOU) zullen worden verkend ter bevordering van de samenwerking tussen onze landen. Ik heb uw Kamer hierover geïnformeerd in mijn brief van 29 mei 2019 over de Geannoteerde Agenda Raad WSB van 13 juni 2019<sup>2</sup>.

### Commissie Loonaangifteketen

De commissie loonaangifteketen is aan de slag. In het najaar verwacht ik advies over de governance van de Loonaangifteketen. Hierna volgen de resultaten van verdiepend ICT-onderzoek. In de volgende brief over de stand van de uitvoering, die ik eind 2019 aan uw Kamer zal sturen, zal ik u hierover berichten.

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 21501-31, nr. 528

**Eindrappage 'Detentiemeldingen tot en met  
stoppen van de uitkering'**



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Algemeen</b> .....	<b>4</b>
	Wijzigingshistorie.....	4
	Afstemming.....	4
	Plaats elektronisch document.....	4
	Brondocumenten.....	5
<b>2</b>	<b>Aanleiding</b> .....	<b>6</b>
2.1	Lean Six Sigma methodiek.....	6
<b>3</b>	<b>Define-fase</b> .....	<b>7</b>
3.1	Opdrachtformulering en doelstelling.....	7
3.2	Beschrijving gewenste situatie.....	7
3.3	Afbakening.....	7
<b>4</b>	<b>Measure-fase</b> .....	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Analyse-fase</b> .....	<b>11</b>
5.1	Het Proces.....	11
5.2	De informatie over het proces.....	14
5.2	Uitkomsten.....	15
<b>6</b>	<b>Improve-fase</b> .....	<b>16</b>
6.1	Verbeteringen t.a.v. het proces.....	16
6.2	Verbeteringen t.a.v. de informatie van het proces.....	16
<b>7</b>	<b>Control-fase</b> .....	<b>17</b>

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	
Versie:	0.3	Systeem:	Resafasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 2 -

7.1	Raakvlakken overige projecten/ onderzoeken .....	17
8	<b>Acties, kosten en baten per verbetervoorstel .....</b>	<b>18</b>
	<b>Bijlage 1 Kopie detentiemelding .....</b>	<b>20</b>

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	Resafasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 3 -

## 1 Algemeen

### Wijzigingshistorie

Versiedatum	Nr.	Auteur	Wijzigingsreder of bron wijziging
17-11-2011	0.1		Opzetten van het concept
07-12-2011	0.2		Aanvullen van het concept

### Afstemming

Naam	Afdeling	Versie	Datum toetsing	Opmerkingen
		0.2		
	IM U-keken ASO	0.2		

### Plaats elektronisch document

(verwijderd 19-5-2019 KB; technische informatie)

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 4 -

Contractnummer

naam	Afdeling
	Wettelijke, Advies & Onderzoek
	Procesmanager

## Brondocumenten

- Werkstukken AW
- LWF database
- Systemaanpakken ResaFasa
- Wet-en regelgeving
- Ordening Afzending DII meldingen

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 5 -

## 2. Aanleiding

De aanleiding voor de ontwikkeling van de 'Leer SoS Syste methodie' is voortvloeit uit de behoefte aan een gestructureerde aanpak voor het ontwerpen van Syste. Het doel is om de kwaliteit van de Syste te verbeteren en de communicatie tussen de verschillende partijen te verbeteren.

### 2.1 Leer SoS Syste methodie

De 'Leer SoS Syste methodie' is een gestructureerde aanpak voor het ontwerpen van Syste. Het doel is om de kwaliteit van de Syste te verbeteren en de communicatie tussen de verschillende partijen te verbeteren.

- Het doel van de 'Leer SoS Syste methodie' is om de kwaliteit van de Syste te verbeteren en de communicatie tussen de verschillende partijen te verbeteren.
- Het doel van de 'Leer SoS Syste methodie' is om de kwaliteit van de Syste te verbeteren en de communicatie tussen de verschillende partijen te verbeteren.

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResalFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 6 -



### 3 Define-fase

Binnen de Define-fase wordt de opdrachtgever geadviseerd, de gewenste sociale aanpak en de afbakening vastgesteld.

#### 3.1 Opdrachtformulering en doelstelling

De zoektocht naar het Traject dierdienten is nog in de startfase van de uitvoering. Uitvoeren AW-voorzieningen op de hoogte wordt gesteld van de geadviseerde inrichting. Het traject wordt met het soort deeltje en de lengte van de deeltje. Het traject staat voor melding van de AW-voorzieningen op deze fase. Voorafgaand aan de afbakening en de uitvoering wordt de afbakening van de AW-voorzieningen op deze fase. Het traject wordt in de afbakening en de uitvoering. Deze afbakening wordt de afbakening van de AW-voorzieningen op deze fase. Het traject wordt in de afbakening en de uitvoering. Het traject wordt de afbakening van de AW-voorzieningen op deze fase. Het traject wordt in de afbakening en de uitvoering.

#### 3.2 Beschrijving gewenste situatie

Wanneer de AW-voorzieningen zijn geadviseerd, is het traject van de AW-voorzieningen; langer dan 1 maand in de afbakening van de AW-voorzieningen van de AW-voorzieningen met de AW-voorzieningen wordt geadviseerd of deze zijn geadviseerd. Het traject wordt de afbakening van de AW-voorzieningen op deze fase.

#### 3.3 Afbakening

Er wordt gekeken naar de afbakening van de AW-voorzieningen (AW) met de binnenkomsten in de afbakening van de AW-voorzieningen. Het traject wordt de afbakening van de AW-voorzieningen op deze fase. Het traject wordt in de afbakening en de uitvoering.

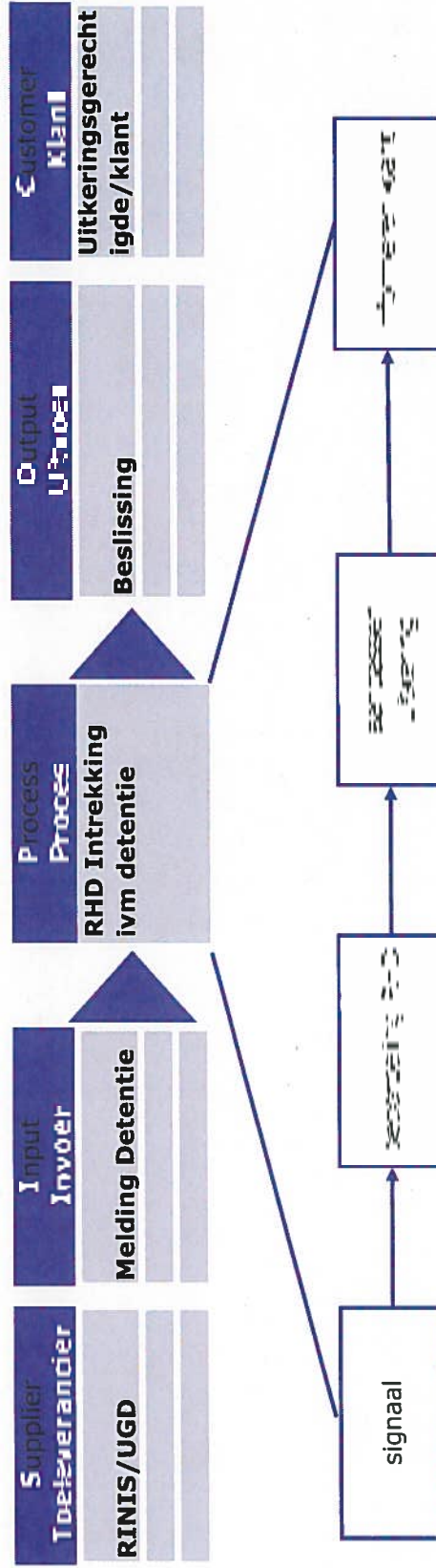
Bestandsnaam:	Eindrapportage Dierdienten meldingen tot 1 oktober 2012	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	Resafasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 7 -

onderzoek maar wel opgenomen als aanbeveling. Binnen dit onderzoek worden de detentiemeldingen voor ResaFasa geanalyseerd. De detentiemeldingen die niet tot beëindigingen leiden worden bekeken. In de analyse worden de oorzaken van de niet terecht beëindigde detentiemeldingen vastgesteld. Heropening van de uitkering als de klant weer uit detentie komt, valt buiten dit onderzoek.

In onderstaand figuur wordt de SIPOC van dit onderzoek weergegeven. De SIPOC geeft op hoog niveau het proces weer. Hiermee wordt aangegeven wat de scope van het onderzoek is.

figuur 1: Sipoc

## SIPOC



Bestandsnaam:	...	Auteurs:	...
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		

## 4 Measure- fase

Binnen deze fase wordt de juiste (proces)data verkregen om de huidige prestatie van het proces te bepalen. Hierbij is het belangrijk om de stappen van het proces vast te stellen alvorens data wordt verkregen over het proces. Om dit in kaart te brengen zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens verzameld.

### Kwalitatieve gegevens

Om inzicht in het probleem te verkrijgen zijn er kantoorbezoeken afgelegd en interviews gehouden met (staf)medewerkers Uitkeren (AW) en de vooradministratie. Dit is gebeurd op de districtskantoren Den Haag, Alkmaar en Groningen. Hierbij is het proces doorlopen om meer inzicht in hun werkzaamheden te verkrijgen.

### Kwantitatieve gegevens

Er zijn kwantitatieve gegevens verzameld door de aanlevering van de detentiemeldingen van januari 2011 te vergelijken met het systeem ResaFasa en EAED. Waaruit blijkt dat in 5% de uitkering niet is beëindigd in verband met het niet ontvangen van de detentiemelding.

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 9 -

**Table 1: Results: Medians**

Table 1: Results: Medians

Variable	Median	Percentage
Age	8	5.06%
Gender	1	4.17%
Marital Status	1	4.17%
Education	1	4.17%
Income	1	4.17%
Religion	1	4.17%
Occupation	1	4.17%
Health Status	1	4.17%
Smoking Status	1	4.17%
Alcohol Consumption	1	4.17%
Exercise Frequency	1	4.17%
Stress Level	1	4.17%
Sleep Quality	1	4.17%
Appetite	1	4.17%
Weight Change	1	4.17%
Blood Pressure	1	4.17%
Blood Sugar	1	4.17%
Cholesterol	1	4.17%
Heart Rate	1	4.17%
Respiratory Rate	1	4.17%
Temperature	1	4.17%
Heart Rate Variability	1	4.17%
Heart Rate Reserve	1	4.17%
Stroke Volume	1	4.17%
Cardiac Output	1	4.17%
Stroke Work	1	4.17%
Stroke Power	1	4.17%
Stroke Efficiency	1	4.17%
Stroke Volume Index	1	4.17%
Stroke Work Index	1	4.17%
Stroke Power Index	1	4.17%
Stroke Efficiency Index	1	4.17%
Stroke Volume Reserve	1	4.17%
Stroke Work Reserve	1	4.17%
Stroke Power Reserve	1	4.17%
Stroke Efficiency Reserve	1	4.17%
Stroke Volume Reserve Index	1	4.17%
Stroke Work Reserve Index	1	4.17%
Stroke Power Reserve Index	1	4.17%
Stroke Efficiency Reserve Index	1	4.17%

Table 1: Results: Medians

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaiFasa
Laatst gewijzigd:	4 Januari 2012		
Status	concept		- 10 -

## 5 Analyse-fase

Aan de hand van de verzamelde kwalitatieve en kwantitatieve gegevens is een analyse gemaakt en wordt in dit hoofdstuk beschreven.

### 5.1 Het Proes

#### Onderwerpen van de literatuuroverzicht

De literatuuroverzicht omvat drie delen: de literatuur van de jaren 1980-1990, de literatuur van de jaren 2000-2010 en de literatuur van de jaren 2011-2012. De literatuur van de jaren 1980-1990 is voornamelijk gericht op de ontwikkeling van de literatuur van de jaren 2000-2010. De literatuur van de jaren 2000-2010 is voornamelijk gericht op de ontwikkeling van de literatuur van de jaren 2011-2012. De literatuur van de jaren 2011-2012 is voornamelijk gericht op de ontwikkeling van de literatuur van de jaren 2011-2012.

Als er geen literatuuroverzicht voor het onderzoek is beschikbaar, wordt de literatuur van de jaren 1980-1990, de literatuur van de jaren 2000-2010 en de literatuur van de jaren 2011-2012 gebruikt.

De literatuur van de jaren 1980-1990 is voornamelijk gericht op de ontwikkeling van de literatuur van de jaren 2000-2010. De literatuur van de jaren 2000-2010 is voornamelijk gericht op de ontwikkeling van de literatuur van de jaren 2011-2012. De literatuur van de jaren 2011-2012 is voornamelijk gericht op de ontwikkeling van de literatuur van de jaren 2011-2012.

#### Verzameling door de MIU

De MIU heeft de literatuur van de jaren 1980-1990, de literatuur van de jaren 2000-2010 en de literatuur van de jaren 2011-2012 verzameld. De literatuur van de jaren 1980-1990 is voornamelijk gericht op de ontwikkeling van de literatuur van de jaren 2000-2010. De literatuur van de jaren 2000-2010 is voornamelijk gericht op de ontwikkeling van de literatuur van de jaren 2011-2012. De literatuur van de jaren 2011-2012 is voornamelijk gericht op de ontwikkeling van de literatuur van de jaren 2011-2012.

Bestandsnaam:	Ervaaringsonderzoek naar de ontwikkeling van de literatuur van de jaren 1980-1990, de literatuur van de jaren 2000-2010 en de literatuur van de jaren 2011-2012	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 11 -

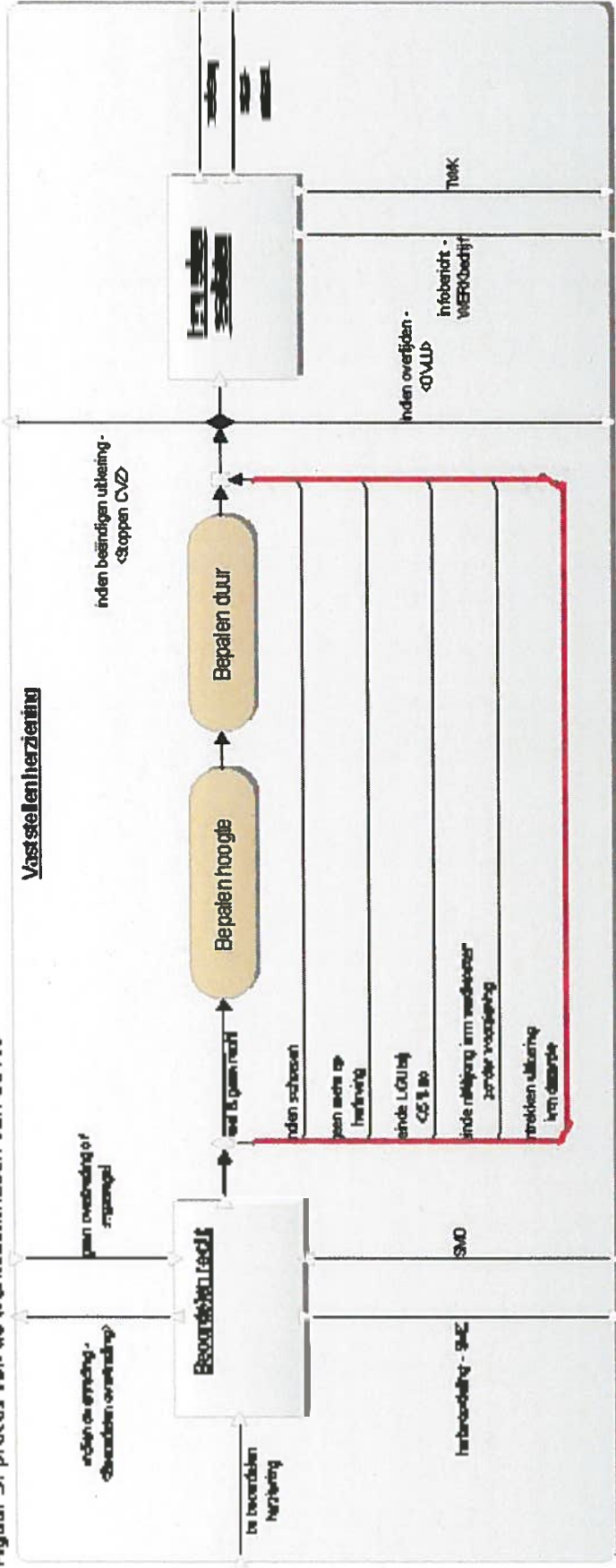
- ...
- ...
- ...
- ...
- ...

- ...
- ...
- ...
- ...

- ...
- ...
- ...
- ...

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	Resafasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		

Figuur 3: proces van de werkzaamheden van de MU



Bij het uitvragen van informatie bijvoorbeeld over de periode van detentie of het soort detentie bij DJI gaat soms lange tijd overheen of er wordt helemaal geen informatie gegeven. DJI verwijst naar de klant.

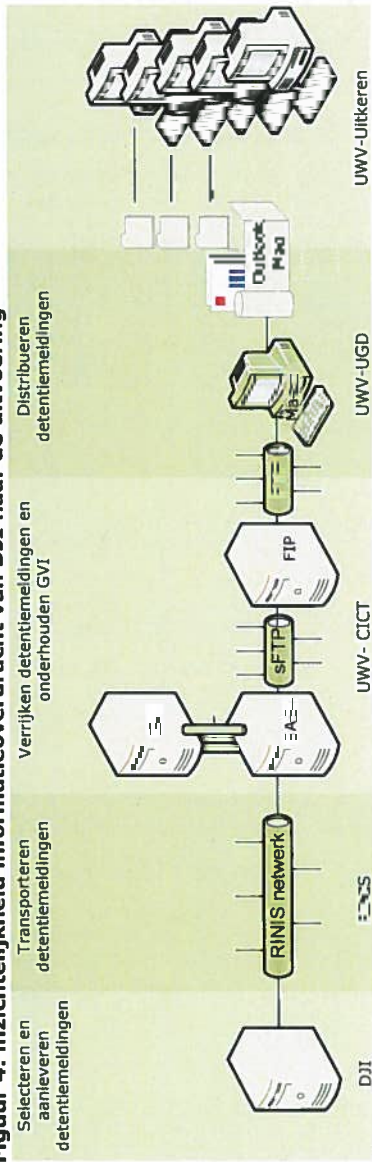
Wachttijd: 1 week

Er wordt geen informatie naar Handhaving gestuurd omdat de MU de melding via DJI binnen 7 dagen ontvangt. Soms mag de klant niet communiceren met de buitenwereld om het onderzoek van de politie niet te belemmeren.

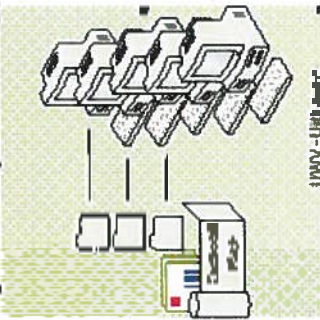
Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 13 -

## 5.2 De informatie over het proces

**Figuur 4: inzichtelijkheid informatieoverdracht van DJI naar de uitvoering**



**Figuur 5: scope van dit rapport**



Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		



ASPECT 11

De rapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering' is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling 'Uitkeringen' van de gemeente. Het doel van de rapportage is om de medewerkers in kennis te stellen van de inhoud van de rapportage en de manier waarop deze moet worden gebruikt.

De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling 'Uitkeringen' van de gemeente.

De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling 'Uitkeringen' van de gemeente.

De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling 'Uitkeringen' van de gemeente.

De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling 'Uitkeringen' van de gemeente.

De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling 'Uitkeringen' van de gemeente.

De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling 'Uitkeringen' van de gemeente.

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 15 -

## 6.2 Improve-fase

In deze fase worden naar aanleiding van de analyse-fase de verbetervoorstellen beschreven.

### 6.1 Verbeteringen t.a.v. het proces

- bij langer dan 1 maand in de detentie moet de schorsing omgezet worden in een beëindiging omdat dit anders een verkeerd beeld geeft op bijv. uitvallijst van de WTCG, werkzaamheden die dan niet nodig zijn.

### 6.2 Verbeteringen t.a.v. de informatie van het proces

- De mailbox wordt 1 maal per dag gevuld bijv. om 11 uur dit voorkomt dat de vooradministratie of staf MU meerdere keren de mailbox moet raadplegen. Als er geen mails met detentiemelding of een mail dat er geen detentiemelding is om 13 uur dan kan dit via de stafMU gemeld worden bij de service desk
- Detentiemeldingen met betrekking op WIA worden door UGD gemaild naar een mailbox van het centrale punt in Amsterdam
- Informatie uitwisselen verbeteren door herleving van de contactpersonen uit het project 'Aansluiting Nazorg Gedetineerden'
- Opzetten informatiestroom vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor UWV uitkeringsgerechtigden welke in het buitenland gedetineerd zijn
- Uitbreiding van de informatie op de detentiemelding met:
  - einddatum detentie, is deze niet bekend dan detentie langer of korter dan 1 maand
  - soort detentie op wetsartikel
  - locatie van de PI

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 16 -

## 7 Control-fase

### 7.1 Raakvlakken overige projecten/ onderzoeken

Bij UGD is men een soort gelijk project gestart met de naam 'Onderzoek Afhandeling DJI meldingen'. Dit project sluit hierop aan. Hierdoor wordt ook het voortraject meegenomen van de detentiemeldingen.

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 17 -

## 8 Acties, kosten en baten per verbetervoorstel

Nr	Versie	Actie	Wf	Wanneer gesubsidieerd?	Kosten	Baten
<b>Verbeteringen L.A.V. het proces</b>						
	Lange termijn	Landelijk Bericht		21. Feb 2012	15.000 à 170.000 €1.120	100% meer inkomsten verkoop van een verkoop beeld
	debeten omzetten naar subsidies naar beëindigen					
<b>Verbeteringen L.A.V. de informatie van het proces</b>						
	compleet verspreiden			2012	100.000 €12.500 100.000 €2.100	Verandering over het recht tot de informatie betreffende afname mogelijke
	100% per dag verspreiden met verbeteringen	Afspraak maken met USC en toelating de de informatie stroom		regulier	100%	Verandering over het recht tot de informatie betreffende afname mogelijke
	debeten omzetten naar subsidies	100% verspreiden na USC na de toelating van de afname		21. Feb 2012	100%	100% opbrengst en 100% kosten voor de afname mogelijke

Bestandsnaam:	Erdrapportage debeten omzetten naar subsidies	Auteurs:	
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 18 -

	Uitbreiden van de informatie op de detentiemelding	Overleg plannen met DJI	DJI/UGD/AW	Jan/Feb 2012	40 uur à €70,- <b>€2.800</b>	In de maand jan '11 waren deze 65 gevallen waar geen verdere actie hoefde te gebeuren 65x20 min=1300 min per maand
	Verbetering informatie uitwisseling tussen UWV/DJI/PI/Gemeenten	Herleving van de contactpersonen van het vroegere project 'Aansluiting Nazorg ex-gedetineerden	AW	Jan/Feb 2012	20 uur à €70,- <b>€1.400</b>	Vermindering van de wachttijd bij informatie opvragen

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'		Auteurs:	
Versie:	0.3		Systeem:	ResalFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012			
Status	concept			- 19 -

# Bijlage 1 Kopie detentiemelding

DETENTIE MELDING

WV  
Kantoor 01  
Afdeling WAO

Datum:  
04-01-2012

Geachte collega's,

De Dienst Justitiële Instandzettingen (DJI), onderdeel van het Ministerie van Justitie, heeft voor aangehouden 503-nummer een aanvangsstatus detentie gemaakt.

Voer de wijze van afhandeling en van het overveel opvragen van extra gegevens verwijzen wij u voor de afdeling AO naar de geldende procedurebeschrijving.

De afdeling WAO kan voor procedurele vragen terecht bij de ServiceDesk WAO, telefoonnummer [REDACTED].

503:                   Aanvangsstatus detentie

[REDACTED]           03-01-2011

Deze detentiemelding ontvangt u op basis van de volgende gegevens in SVI:

Locatie	Basis	Casusnummer	Begintijd	Bevredigd	Soort
01	WAO	[REDACTED]	23-05-2016	997	

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot [REDACTED] en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
versie:	5.3	Systeem:	RosaFasa
Uitgave datum:	4 Januari 2012		
Status:	concept		- 20 -



Memo

Aan  
DI

Onderwerp  
Notitie Detentiemeldingen

Datum  
30 mei 2018

Van  
[REDACTED] >HR&C

Beste DI-leden,

Naar aanleiding van eerdere rapporten van o.a. de divisie Uitkeren over het proces rondom de verwerking van detentiemeldingen en een zaak binnen de pilot criminele activiteiten (waarbij een klant gedetineerd bleek terwijl zijn uitkering niet was beëindigd) is R&I gestart met een verkennend onderzoek m.b.t. dit onderwerp. Uitkomsten van het Team Dataverklaring (TDV) in september 2017, waarbij onterecht doorlopende uitkeringen bij detentie aan het licht kwamen o.b.v. het GBA adres van de klant (ingeschreven op adres van Penitentiaire Inrichting), dragen bij aan de noodzaak van dit onderzoek. Bovendien kan UWV Rink imagoschade oplopen wanneer uitkeringen onterecht uitbetaald worden bij detentie, zeker wanneer de detentie wel gemeld is vanuit Dienst Justitiele Inrichtingen (DJI). Door middel van dit memo willen wij jullie informeren over de uitkomsten van het verkennend onderzoek.

### Het verkennend onderzoek

In het verkennend onderzoek zijn gesprekken gevoerd met Gegevensdiensten (die in de eerste fase van het proces verantwoordelijk is voor de verwerking van de detentiemeldingen) en Uitkeren (die verantwoordelijk is voor het laden van GVI - de database waar Gegevensdiensten controleert of een persoon een uitkering heeft). Gegevensdiensten krijgt namelijk van DJI dagelijks detentiemeldingen van de 'nieuwe' gedetineerden. Van deze meldingen wordt in GVI gecontroleerd of de persoon een uitkering bij UWV heeft en vervolgens worden deze meldingen doorgestuurd naar Uitkeren voor verdere afhandeling. Door de gevoerde gesprekken is een goed beeld ontstaan van het proces rondom de verwerking van de detentiemeldingen voor wat betreft WW-klienten.

In samenwerking met Uitkeren (WW) is gebleken dat niet alle meldingen vanuit DJI correct worden gematcht in GVI. Hiervoor zijn verschillende oorzaken gevonden, namelijk:

1. GVI is niet up to date.
  - o Op het moment van de detentiemelding lijkt een uitkering nog te lopen terwijl dit niet het geval is. Detentiemelding wordt dus onterecht doorgezet naar Uitkeren.
  - o Op het moment van de detentiemelding lijkt de uitkering niet te lopen terwijl dit wel het geval is. Detentiemelding wordt niet doorgezet naar Uitkeren.
2. *[verwijderd 20-6-2019 MB; modus operandi]* [REDACTED]
3. Onbekende oorzaak. Persoon staat in GVI op het moment van de detentiemelding, maar de melding wordt niet doorgezet naar Uitkeren.

### Het Team Dataverklaring

Om in kaart te brengen hoeveel uitkeringen terecht zijn beëindigd en hoeveel onterecht niet beëindigd zijn wegens detentie en welk benadelingsbedrag daarmee gemoed is, zijn alle detentiemeldingen die Gegevensdiensten in januari 2017 heeft ontvangen in oktober 2017 door het Team Dataverklaring nader in onderzoek genomen. Door de themaonderzoekers van het TDV is daartoe bureauonderzoek verricht.

In onderstaande tabel zijn de resultaten weergegeven. Waar in het verkennend onderzoek door R&I slechts geconcentreerd is op WW-klienten, heeft het TDV de detentiemeldingen van januari 2017 over klienten van alle wetten in onderzoek genomen. Het verschil tussen WW en andere wetten is dat het recht op uitkering bij WW eindigt per aanvangsdatum detentie en bij andere wetten een maand na de aanvangsdatum detentie. Het (match)proces rondom detentiemeldingen binnen UWV is bij alle wetten echter wel gelijk.



Wet	Aantal	Correct gematcht GVI	Niet gematcht GVI en geleid tot benadelingsbedrag	Som van benadelingsbedrag	Detentie door klant gemeld
WAZ	9	1	2	€ 1,677.09	5
WAO	1				1
WIA	5		2	€ 20,723.12	1
WW	39	4	25	€ 15,417.67	4
ZW	14	1	7	€ 21,923.67	2
<b>Eindtotaal</b>	<b>68</b>	<b>6</b>	<b>36</b>	<b>€ 59,741.55</b>	<b>13</b>

DJI levert alleen het BSN en aanvangsdatum detentie; de datum van het verlaten van detentie is door de themaonderzoekers opgevraagd bij de desbetreffende PJ. In totaal zijn 68 detentiemeldingen uit januari 2017 onderzocht. Daarvan zijn 6 meldingen (9%) correct gematcht in GVI. Deze meldingen zijn dus doorgezet naar Uitkeren. De overige 62 detentiemeldingen (91%) zijn niet correct gematcht. Hiervan is bij 36 meldingen (53%) door de themaonderzoekers geconstateerd dat er sprake is geweest van onverschuldigde betalingen aan de klant. De WW-uitkering is vaker kortlopend waardoor de benadelingsbedragen niet hoog oplopen. Bij bijvoorbeeld de WIA is dit wel het geval. Tijdens het onderzoek van het TDV is zelfs vastgesteld dat één WIA-klant nog steeds in detentie zat en de uitkering door liep. Deze zaak is gelijk doorgezet naar Uitkeren voor verdere afhandeling.

In het kader van de inlichtingenplicht dient de klant aan UWV door te geven wanneer hij/zij gedetineerd is. Door de themaonderzoekers is daarom tevens gecheckt bij hoeveel van de 68 detentiemeldingen van DJI ook door de klant aan UWV is doorgegeven dat hij/zij in detentie zit. Dit hebben slechts 13 klanten gedaan (19%). Er is dus bij ruim 80% sprake van overtreding van de informatieplicht. Aangezien het om een vooronderzoek gaat, waar de aard en omvang van het risico in kaart is gebracht, is hierop door Handhaving geen actie ondernomen.

#### Analyse door R&I

Naast het onderzoek door het TDV heeft R&I een analyse gedaan op de van Gegevensdiensten ontvangen detentiemeldingen over de periode april tot en met december 2017. In onderstaande tabel is weergegeven wat de bevindingen van deze analyse zijn.

Wet (april t/m dec 2017)	Totaal met uitkering	Melding NIET doorgezet binnen UWV	% NIET doorgezet	Melding doorgezet op verkeerde wet	% niet (correct) doorgezet*
WAZ	1127	50	4%	3	5%
WAO	214	7	3%	4	5%
WAZ	9	1	11%	0	11%
WIA	392	25	6%	18	11%
WW	275	224	81%	13	86%
ZW	222	149	67%	49	89%
<b>Totaal</b>	<b>2239</b>	<b>456</b>	<b>20%</b>	<b>87</b>	<b>24%</b>

\* Melding niet doorgezet + melding doorgezet naar verkeerde wet t.o.v. totaal met uitkering

In de onderzochte periode zijn 2.239 detentiemeldingen ontvangen waar het klanten van UWV betreft (alle wetten). Daarvan is 20% (456 meldingen) niet doorgezet naar Uitkeren. In deze gevallen hebben dus geen eventuele acties ten aanzien van de uitkering plaatsgevonden.

Uitgesplitst naar wetten zijn de percentages van meldingen die niet doorgezet zijn over WW- en ZW-klanten het hoogst, namelijk respectievelijk 81% en 67%.





### Verbeteringen door Uitkeren

Naar aanleiding van het verkennend onderzoek en het contact hierover met de divisie Uitkeren is door laatstgenoemde een update gedaan op GVI voor wat betreft het domein WW. Vervolgens heeft R&I over de maanden januari en februari 2017 een nieuwe analyse gedaan om te onderzoeken of door de update het matchingproces verbeterd is.

	Januari 2017		Februari 2017	
Melding correct doorgezet	10	43%	20	50%
Melding doorgezet op verkeerde wet	7	9%	0	0%
Melding NIET doorgezet binnen UWV	11	48%	70	50%
<b>Totaal met WW uitkering</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>

In bovenstaande tabel is te zien dat de matchingscore weliswaar verbeterd is - van 31% naar 48-50% - maar daarin nog steeds de helft van de detentiemeldingen niet wordt gematcht.

### Aanbevelingen

Op basis van de hierboven waergegeven cijfers kan geconcludeerd worden dat het proces van de verwerking van detentiemeldingen binnen UWV kwetsbaarheden bevat. Dit brengt het risico met zich mee dat uitkeringen onterecht niet betaald worden tijdens de detentieperiode. Hierdoor lijdt UWV niet alleen financiële schade maar bestaat ook de kans op imago-schade.

#### *Aanbeveling ter preventie - onderzoek naar alternatieven voor matchen gegevensbronnen*

Uit dit onderzoek is geconcludeerd dat GVI onvoldoende betrouwbaar is voor het matchen van detentiemeldingen met lopende uitkeringen. Deze uitkomsten zijn met Uitkeren besproken. Uitkeren erkent dat GVI op meerdere domeinen problemen geeft bij het matchen van gegevens en wil daarom op zoek gaan naar alternatieve hulpmiddelen voor het matchen van gegevens.

Aanbevolen wordt dat Uitkeren een onderzoek doet naar alternatieve bronnen om te komen tot een betrouwbare match met detentiemeldingen.

#### *Aanbeveling ter beperking schade UWV - tijdelijk voortzetten periodiek onderzoek niet gematchte meldingen*

Een alternatieve databronnen behoefte van het matchingsproces is essentieel om de geconstateerde risico's zo goed mogelijk te ondervangen. Zolang dit alternatief er echter (nog) niet is en het matchproces op basis van GVI voortduurt, is het noodzakelijk de financiële schade die hierdoor ontstaat te beperken en eventuele imago-schade te voorkomen. Het correct matchen van detentiemeldingen is een verantwoordelijkheid van Uitkeren. Handhaving kan tijdelijk monitoren of dit goed gaat. Hier moet het DT Handhaving wel eerst mee instemmen.

R&I beveelt daarom aan om voorlopig:

- Detentiemeldingen periodiek te monitoren vanuit R&I;
- De detentiemeldingen die niet gematcht zijn met GVI door Handhaving te laten onderzoeken om te bekijken of uitkeringen mogelijk onterecht zijn uitbetaald tijdens de detentieperiode;
- In de gevallen dat een uitkering daadwerkelijk onterecht is uitbetaald een terugvordering in te stellen en eventueel een boete op te leggen in verband met het niet voldoen aan de inlichtingenplicht<sup>12</sup>.

<sup>1</sup> Een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (15-11-2017) bevestigt dat ondanks het bestaan van het meldingssysteem van UII, klanten dienen te voldoen aan de inlichtingenplicht

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inliepdocument?id=ECLI:NL:CRVB:2017:4082&ahowvullen=true>

<sup>2</sup> Op UWV.nl is vermeld welke rechten en plichten uitkeringsgerechtigden hebben. Uitkeringsgerechtigden dienen veranderingen in hun situatie door te geven die van invloed kunnen zijn op recht en hoogte van de uitkering. Een van de situaties die doorgegeven dient te worden is wanneer men in detentie verblijft. De links met de betreffende informatie zijn



*Aanbeveling voor verder onderzoek – kwaliteit afhandelen meldingen*

Naar aanleiding van het overleg met de Uitkeren is de wens door hen geuit het gehele proces rondom de verwerking van detentiemeldingen onder de loep te nemen. Dat betekent niet alleen het matchen van gegevens, maar ook het opvolgen van meldingen vanuit GVI. De divisie Uitkeren wordt daarom geadviseerd om de afhandeling van detentiemeldingen door de uitvoering te laten onderzoeken door kwaliteitsmedewerkers AW/WW/ZW.

**Onderzoek**  
**Afhandeling DJI meldingen**  
**UGD**

**Opdrachtgever**

**Naam:** [REDACTED]

**Functie:** Business Analyst

**Datum:** 30 januari 2011

**Akkoord:**



## Inhoudsopgave

<b>1. DOCUMENTBEHEER</b> .....	4
1.1 VERSIEBEHEER.....	4
<b>2. INLEIDING</b> .....	5
2.1 AALEIDING.....	5
2.2 OPDRACHTFORMULERING.....	5
1. DOELSTELLING.....	6
2.3 BETROKKEN.....	6
<b>3. AFHANDELING DETENTIEMELDINGEN</b> .....	7
3.1 SYSTEEM EN PROCES CONTEXT.....	7
3.2 PROCES OP HOOFDJINEN.....	7
3.3 WAARBODEN AFHANDELING DETENTIEMELDINGEN: .....	10
<b>4. KNELPUNTEN</b> .....	13
4.1 ALGEMEEN .....	13
4.2 TRANSPORTEREN DETENTIEMELDINGEN .....	12
4.3 VERLUXEN DETENTIEMELDINGEN.....	13
4.4 DISTRIBLEREN DETENTIEMELDINGEN.....	13
4.5 VULING GV.....	14
<b>5. CONCLUSIE</b> .....	15
<b>6. BIJLAGEN</b> .....	16
6.1 AFKORTINGEN.....	16
6.2 DJI BEZICHT (VOOR RENIS TRANSPORT).....	17

## 2. Documentbeheer

### 2.1 Versiebeheer

Versie	Datum	Wijzigingen	Afgesloten met
01	1 augustus 2011	Creëert	
02	5 augustus 2011	Aangepast naar schendingen [REDACTED]	
03	10 augustus 2011	Aangepast naar opmerkingen [REDACTED]	
04	4 november 2011	Aangepast naar „Hoeving SAS“	
05	30 januari 2012	Opmerkingen [REDACTED] [REDACTED] toegevoegd	

## 2. Inleiding

### 2.1 Aanleiding:

Op 1 mei 2000 is de Wet Sociale Zekerheidsrechten gedetineerden (WSG) in werking getreden. Deze Wet regelt de gevolgen van detentie voor mensen met recht op een uitkering. De WSG heeft wijzigingen aangebracht in diverse wetten waaronder de WAO, WAZ en Wajong. Personen aan wie 'rechtsens hun vrijheid is ontnomen' zijn uitgesloten van het recht op uitkering. Wel kan er recht op uitkering bestaan bij bepaalde vormen van dwangopname en detentievormen die gericht zijn op terugkeer in de samenleving.

In juni 2011 heeft UGD van de afdeling Handhaving een vraag ontvangen over de waarborgen met betrekking tot de volledigheid van afhandeling van de detentiemeldingen. Deze vraag is gesteld naar aanleiding van de constatering tijdens het Marquis onderzoek dat tegen de verwachting in voor aantal verdachten in detentie de uitkering niet is stil gezet. Tegelijkertijd is bij de divisie Uitkeren, naar aanleiding van eveneens het ontbreken van detentiemeldingen voor een aantal personen, een onderzoek gestart. Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de Lean Six Sigma methodiek.

Op basis van een eerste inventarisatie bij UGD is het onderstaande geconstateerd:

- De wijze van aanlevering van de detentiemeldingen biedt ruimte voor misinterpretatie. Dit doordat het DJI in de meldingen alleen de begindatum detentie en het BSN levert. Bij de divisie Uitkeren bij het stopzetten van de uitkering onderscheidt maakt tussen allerlei verschillende soorten detentie. In veel gevallen wordt door de divisie Uitkeren bij het DJI om aanvullende informatie gevraagd;
- De wijze van het vrijmaken van de detentiemeldingen biedt geen garantie voor volledige verwerking van de detentiemeldingen. Dit doordat per detentiemelding op één pijnmoment in GVI wordt gekeken naar een lopende uitkering bij UWV. Van GVI is bekend dat niet alle UWV uitkeringsverhoudingen correct zijn opgenomen. Daarbij worden door een aantal uitkeringsystemen de gegevens achteraf aan GVI geleverd. Het is hierdoor mogelijk dat op een later tijdstip wel een uitkeringsverhouding gevonden wordt of in een ander systeem wel een uitkeringsverhouding aanwezig is;
- De wijze van verwerking van de detentiemeldingen biedt geen sluitende garanties voor een volledige verwerking van alle berichten. Dit wordt veroorzaakt dat per systeem de verwerking wel wordt bewaakt, maar over de bewaking van het gehele proces onvoldoende is ingericht. Het is hierdoor mogelijk dat tijdens het transport van de gegevens van bepaalde systemen naar andere systemen gegevens verloren gaan, zonder dat dit wordt gesignaleerd.

Ernstelen is de afhandeling van de detentiemeldingen in samenwerking met de divisie Uitkeren verder op knelpunten te onderzoeken en in samenwerking met CICT de noodzakelijke acties in gang te zetten om deze knelpunten weg te nemen.

## 2.2 Opdrachtformulering

Verbeter het proces voor de afhandeling van de detentiemeldingen. Stel hierbij als doel het volledig en tijdig op de hoogte stellen van uitvoering Uitkeren. Volledig houdt zowel in dat bij uitvoering Uitkeren alle detentiemeldingen worden ontvangen als dat de detentiemeldingen inhoudelijk alle noodzakelijke informatie bevatten. Tijdig staat voor melding vanuit DJI naar uitvoering Uitkeren op dagelijkse basis. Voer de bovenstaande opdracht in eerste instantie uit met de nadruk op het AG proces.

### 1. Doelstelling

Met de uitvoering van de opdracht wordt de onderstaande doelstelling beoogd:

- Het bieden van zowel kwalitatief als kwantitatief inzicht in het proces van afhandelingen van de detentiemeldingen;
- Het bieden van inzicht in de mogelijkheden tot verbetering van het proces en de daarbij behorende kosten en doorlooptijden;
- Het geven van een advies aan de betrokken opdrachtgevers bij de divisie Uitkeren, de divisie UGD en CICT over implementatie (volgord) van de verbetervoorstellen.

### 2.3 Betrokken

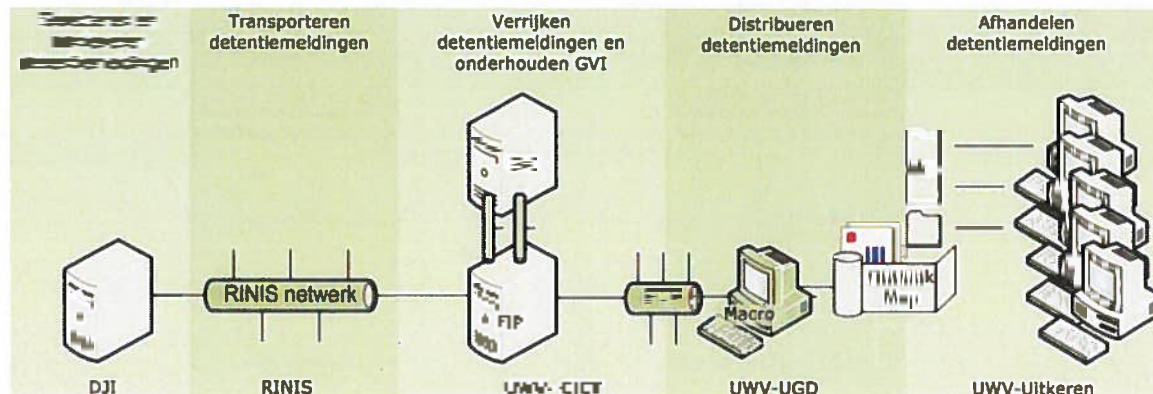
Naam	Rol
[REDACTED]	Functioneel beheer GVI/SIP/FJP
[REDACTED]	Functioneel beheer macro's voor distributie
[REDACTED]	Inkoop DJI
[REDACTED]	Procesontwerper Uitkeren
[REDACTED]	Business analyst UGD
[REDACTED]	Productontwikkelaar UGD



## 3. Afhandeling detentiemeldingen

### 3.1 Systeem en proces context

Hieronder zijn de systemen betrokken bij de afhandeling van de DJI meldingen schematisch weergegeven:



### 3.2 Proces op hoofdlijnen

In deze paragraaf wordt het proces voor de afhandeling van de detentiemeldingen op hoofdlijnen beschreven. Hierbij is vanuit het oogpunt van verantwoordelijkheden onderscheidt gemaakt tussen de volgende stappen:

#### *Selecteren en aanleveren detentiemeldingen*

DJI is verantwoordelijk voor het aanleveren van de detentiemeldingen. DJI levert deze gegevens binnen 5 dagen na de datum waarop de gedetineerde rechtens zijn vrijheid is ontnomen. In het (XML) bericht worden voor meerdere gedetineerde het BSN en de datum aanvang detentie vermeld.

#### *Transporteren detentiemeldingen*

Het transport van de berichten van DJI naar UWW vindt plaats het RINIS netwerk. Het RINIS netwerk is een beveiligd netwerk dat wordt beheerd door de stichting (RINIS). RINIS is verantwoordelijk voor het transport, de adressering en de vertaling van het aangeleverde naar het gewenste formaat. RINIS brengt geen inhoudelijke wijzigingen aan in het bericht. Bij het transport wordt gebruik gemaakt van reeds lang bestaande, betrouwbare communicatieprotocollen zoals onder meer (s)FTP en X400.

#### *Verrijken detentiemeldingen*

De detentiemeldingen worden bij UWW ontvangen door het systeem FIP. FIP splitst de bestanden in afzonderlijke regels per BSN. Voor iedere BSN kijkt FIP in GVI naar het voorkomen van een verwijzing naar lopende UWW uitkering. In het geval een verwijzing naar een UWW uitkering wordt gevonden, dan wordt het bericht aangevuld met o.a. de betreffende uitkering en het kantoor en getransformeerd tot een documentformaat. Dagelijks wordt één bestand met alle BSN's via FTP aan UGD geleverd.

#### *Distribueren detentiemeldingen*

Door middel van een handmatige actie wordt dagelijks het bestand met detentiemeldingen opgepakt. De BSN's in dit bestand worden door een MS-Outlook gegroepeerd per kantoor / wet en bij de juiste afnemer geplaatst. Bij het groeperen wordt voor iedere kantoor / wet combinatie in het bestand met detentiemeldingen één document aangemaakt en in een MS-Outlook map

geplaatst. In Outlook mailbox zijn hiervoor mappen gemaakt voor de kantoor / wett combinatie. Een specifieke groep van personen werkzaam bij de divisie uitkering is voor deze mailbox verantwoord.

#### *Afhanden detentiemeldingen*

De detentiemeldingen komen binnen in het mailbox vanuit UGD. Meerdere keren per dag worden er mails over detentiemelding verstuurd. Deze meldingen blijven in de mailbox voor twee maanden staan na de twee maanden worden de mails met detentiemeldingen automatisch verwijderd. De doorlooptijd in de melding is minimaal 1 dag. De detentiemeldingen worden uitgeprint door

- de vooradministratie (Den Haag/Alkmaar)
- Stafmedewerker Uitkering (Groningen)

Als er geen detentiemeldingen voor het desbetreffende districtskantoor aanwezig is dan wordt er wel een mail verstuurd dat er geen detentiemeldingen zijn. Er komt dus altijd een mail vanuit UGD. Als men geen mail ontvangt wordt er geen actie ondernomen.

De vooradministratie in Alkmaar zal een signaal 117 open voor de MU (Medewerker Uitkering). Daarna worden de detentiemeldingen verdeeld in de dagelijkse post als prioriteitspost van de MU behalve de detentiemeldingen voor de WIA deze worden verzameld in een bak. Deze bak wordt 1 maal per dag via interne post verdeeld en verstuurd naar Amsterdam, het centrale punt voor digitaliseren van WIA post. In Amsterdam wordt de detentiemelding via scan in Winter geplaatst. De MU WIA vindt hier de dagelijkse post.

De MU pakt de dingpost op en verdeelt deze op prioriteit. De detentiemelding is prioriteitspost, mocht de MU niet aanwezig zijn wegens ziekte of vakantie dan wordt de detentiemelding verdeeld onder de aanwezige MLI-ers. Opdragstaande acties worden altijd uideen bij detentiemeldingen

- de MLI uchoest de uitkering per begindatum detentie + 1 maand
- verwerkt een signaal in de agenda en/of in Resol'nan en agenda (sign 117 wordt weggeschreven, 241 opgevoerd)
- dossier wordt opgevraagd bij WAO/WAZ/Waajong, WIA heeft een digitaal dossier
- dossier wordt in de afwachtkant geplaatst. In 16:00 wordt de locatie aangepast de vooraankondiging in verband met detentie wordt gemaakt en verstuurd naar het huldres, in Alkmaar verstuurd men deze ook naar de Penitentiaire Inzetting (PI), in Groningen kijkt men naar de burgerlijke staat is deze getuwd dan alleen naar het huldres
- in Alkmaar wordt tevens een fax gestuurd naar bureau VIP voor de soort en de duur van de detentie

Bericht van in vrijheidsstelling van de klant korter 1 maand na begindatum detentie:

- controleren van bewijs in vrijheidsstelling en id-bewijs
- signaal in Resol'nan en agenda verwijderen
- schorsing opheffen, mogelijke LWK (Terug Werkende Kracht) afhandelen
- brief draaken en versturen naar de klant dat de uitkering blijft doorlopen doordat de detentie minder dan 1 maand was

Geen bericht van in vrijheidsstelling van de klant langer dan 1 maand na begindatum van detentie:

- de schorsing wordt omgezet in de beëindiging van de uitkering in T2201
- vakantiegeld wordt nabetaald, na check op vordering of buslag
- signaal 241 afhandelen (in Groningen is dit een eigen signaal onder de 400 serie)
- beschikking beëindiging maken en versturen naar de klant

### *Onderhouden GVI*

GVI bevat verwijzingen naar uitkeringenverhoudingen en dienstverbanden. De uitkeringsverhoudingen worden door UWV in per uitkeringssysteem aangeleverd. Dit gebeurt bijvoorbeeld door ResaFasa realtime en door WWO wekelijks achteraf. Bij het aanleveren van gegevens aan GVI ontstaat uitval. Deze uitval moet door de uitkeringsafdeling worden afgehandeld.

### 3.3 Waarborgen afhandeling detentiemeldingen:

In deze paragraaf zijn per stap uit het voorgaande proces de belangrijkste waarborgen opgenomen. Waar mogelijk is een verwijzing naar de beschikbare documentatie opgenomen.

Proces	Transporteren detentiemeldingen
Waarborgen	<ul style="list-style-type: none"><li>• De afspraken over het transport zijn vastgelegd in een overeenkomst tussen de stichting RINIS en UWV;</li><li>• Het berichtenverkeer is gedocumenteerd;</li><li>• De DCC meldingen zijn voorzien van een volgnummer;</li><li>• De bestanden bevatten een slutfreecode;</li><li>• RINIS bewaakt het transport en neemt bij problemen via de mail contact op met de aanleverende partij. Onderdeel hiervan is een vergelijking tussen de aantallen berichten geleverd aan UWV, SVB en het Inlichtingen Bureau en het beantwoorden van een vraag bericht met een antwoord bericht;</li><li>• RINIS rapporteert maandelijks aan de afnemers over de getransporteerde berichten. Deze rapportage loopt vanaf de ontvangst tot de aflevering.</li></ul>
Documentatie	<a href="http://www.rinis.nl/">http://www.rinis.nl/</a>
Risico's	De volledigheid van ontvangst (bijvoorbeeld door controle van het volgnummer) en de volledigheid van verwerking bij de afnemer wordt niet gecontroleerd.

Proces	Verrijken detentiermeldingen
Verantwoordelijke	CICT
Waarborgen	<p>FIP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gecontroleerd wordt of de bestanden volledig zijn ontvangen. Dit aan de hand van het sluitrecord. In het geval een bestand niet volledig is ontvangen, dan ontstaat uitval. Eventuele uitval wordt door beheer afgehandeld. Hiervoor is geen procedure beschreven.</li> <li>• FIP telt het aantal aangeleverde bestanden, het aantal verwerkte records en het aantal records waarbij wel en het aantal records waarbij geen record in RINIS wordt gevonden. Deze tellingen worden periodiek door het beheer gecontroleerd. Het controleren van de tellingen is niet in een procedure vastgelegd.</li> <li>• Bij het verrijken van één enkel BSN aan de hand van GVI wordt door de programmatuur van FIP volledige verwerking afgedwongen. In het geval GVI niet beschikbaar is, dan wordt na enige tijd nog een poging gedaan om de gegevens te verrijken.</li> <li>• Ten behoeve van de sluiting tussen het FIP en de macro's worden de tellingen van de gevonden records in een bestand bijgehouden.</li> </ul> <p><i>Transport van SASV naar Macro</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen bewaking</li> </ul>
Documentatie	<i>[verwijderd 19-6-2019 MB; technische informatie]</i>
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen controle op volledigheid van aanlevering (volgnummer DJ) bericht wordt niet gebruikt);</li> <li>• Bij het opvragen van de gegevens uit GVI wordt een beperkte set van wetso basisen uitgevraagd. Het is niet zeker dat deze lijst volledig is en daarmee ook niet zeker dat alle gewenste uitkeringsgegevens uit GVI worden opgevraagd;</li> <li>• Er wordt eenmalig gekeken of er een lopende uitkering is. Als de volgende dag in GVI een lopende uitkering opgenomen wordt, dan wordt deze niet gevonden.</li> </ul>

Proces	Distribueren detentiemeldingen
Verantwoordelijke	UGD
Waarborgen	<ul style="list-style-type: none"> <li>In het geval geen bestand wordt gevonden op de standaard locatie, dan wordt via de telefoon contact opgenomen met CICT.</li> <li>Bij de verwerking van de bestanden worden tellingen bijgehouden. Deze tellingen worden direct na het verwerken gecontroleerd (zijn alle bestanden wel in de mappen geplaatst).</li> </ul>

Proces	Onderhouden GVI
Verantwoordelijke	CICT
Waarborgen	<ul style="list-style-type: none"> <li>In een deel van de GVI bestanden is een volgnummer opgenomen om te voorkomen dat bestanden worden overgeslagen;</li> <li>In het geval bij het verwerken van de bestanden uitval ontstaat, dan wordt deze uitval voor correctie aangeboden aan de leverende partij. @bij GVI wordt niet bewaakt of de uitval ook daadwerkelijk door de aanleverende partij wordt gecorrigeerd. @Is hiervoor bij uitkeren een procedure</li> </ul>
Documentatie	<i>[verwijderd 19-6-2019 MB; technische informatie]</i>
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>De aanlevering van de gegevens door de claimssystemen aan GVI vindt voor een deel van de aanleveraars achteraf plaats, waardoor de inhoud van gedeeltelijk GVI niet actueel;</li> <li>De 2 wekelijkse aanlevering van WWF wordt handmatig verwerkt door problemen bij de FTP koppeling. Deze problemen zijn ontstaan bij het overzetten van de data van MIMAS naar IBM.</li> <li>In het verleden zijn kantoren samengevoegd. Het samenvoegen is niet correct verlopen waardoor niet alle verwijzingen correct zijn geplaatst.</li> </ul>

Proces	Afhandelen detentiemeldingen
Verantwoordelijke	Uitkeren
Waarborgen	<i>[verwijderd 19-6-2019 MB Betreft onderzoek 'Uitkeren 2011 Eindrapport Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering v0.3']</i>

## 4. Knelpunten

### 4.1 Algemeen

Nr	Knelpunt	Ernst
A1	Geen overzichtsbevoegdheid van de volledigheid over het hele proces.	??

### 4.2 Aanlevering DJI

Nr	Knelpunt	Ernst
B1	Gegevensset DJI sluit niet aan op gewenste set voor uitbreiden.	??
B2	DJI meldingen niet compleet	

### 4.3 Transporteren detentiemeldingen

Nr	Knelpunt	Ernst
C1	In de aanlevering tussen DJI en RINIS kunnen berichten kwijtraken.	Laag. Volgnummers worden niet geret, maar er is wel nog een bestand. Het ontbreken van een bestand zal hiervoor op.
C2	De maandelijkse rapportage van RINIS niet bruikbaar voor de sluiting met de eigen verwerking	Voorbeeld toevoegen

### 4.4 Verrijken detentiemeldingen

Nr	Knelpunt	Ernst
D1	De vuling van GVI is niet 100% overeenkomstig de tabelsystemen	De laatste analyse laat zien dat GVI ongeveer voor 85%-90% goed gevuld is.
D2	Er wordt eenmalig gekeken naar een lopende uitkering is. Als de volgende dag in de een lopende uitkering opgenomen wordt dan wordt deze niet gevonden.	@steekproef uitvoeren met oude bestanden.

### 4.5 Distribueren detentiemeldingen

Nr	Knelpunt	Ernst
E1	In de aanlevering tussen FIP en Macro kunnen berichten kwijtraken. Er is wel een controle op aantallen maar deze is niet geformaliseerd.	Voorbeelden zoeken uit het verleden waarbij berichten zijn kwijt geraakt.
E2	Er is geen formele controle die garandeert dat berichten niet tijdens de distributie zoekraken.	Voorbeeld toevoegen
E3	De macro wordt niet meer na de invoering van office 2010	Groot

### 4.6 Afhandelen detentiemeldingen

Nr	Knelpunt	Ernst
F1	Distributie melding niet naar het juiste kantoor	
F2	Onvoldoende informatie voor afhandeling.	

## 5. Conclusie

@het gedeelte van DJI ontbreekt nog.

Bij de afzonderlijke stappen in het proces zijn in veel gevallen maatregelen genomen om de volledigheid te waarborgen. Deze maatregelen zijn o.a. beschreven in het ontwerp van GVI en SASV. Van de betrokken is begrepen dat het proces wordt bewaakt en dat incidenteel verstoringen worden waargenomen. Er zijn geen procedures gevonden waarin specifiek aandacht wordt besteed aan de verwerking van de DJI bestanden. Het beeld is dat de bewaking op het ketenniveau niet voldoende waarborgen biedt om de volledigheid van de verwerkingen van de DJI meldingen te waarborgen. Hierbij is met name het bevragen van GVI en de vulling van GVI een zwakpunt.



## 6. Bijlagen

### 6.1 Afkortingen

DI	Dienstverleningsinrichtingen
EP	Europees Integraal Platform
GVF	Gezondheidsverzekering
GV	Gezondheidsverzekering
INVE	Interactieve Informatie en Mediale Informatiesystemen
SAG	Sociaal Verkeers- en Sociale Verkeersinrichtingen
EP	Europees Integraal Platform





## Onderzoeksplan Thema Detentie

17-9-2018

17 september 2018

Auteur



# Onderzoeksplan

Definitief

Status

UWV



Versie 1.0 Dit kenmerk

UWV

2015

Versie	Status	Datum	Auteur	Korte beschrijving aanpassing
01	Draft	15-03-2015	[Redacted]	Dit versieplan is...
02	Draft	15-03-2015	[Redacted]	[Redacted]
03	Draft	15-03-2015	[Redacted]	[Redacted]

## Documentbeheer

Versie	Status	Reviews
01	Draft	[Redacted]

© UWV Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



## Onderzoeksplan

Datum

17 september 2018

Versie

1.0

Page

3 van 35

## Inhoud

<b>1 Aanleiding</b>	<b>4</b>
<b>2 Omschrijving thema</b>	<b>4</b>
2.1 Probleemdefinitie	4
2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	5
2.3 Doelgroep	5
2.4 Omvang	5
2.5 Duur en locatie	6
<b>3 Verkennend onderzoek</b>	<b>7</b>
3.1 Risico's voor UWV	7
3.2 Resultaten eerder onderzoek	8
3.3 Brononderzoek	10
3.4 Klantcommunicatie	11
3.5 Benodigde data	11
<b>4 Juridisch kader</b>	<b>12</b>
<b>5 Stakeholders</b>	<b>13</b>
5.1 Interne stakeholders	13
5.2 Externe stakeholders	13
<b>6 Planning</b>	<b>13</b>
<b>7 Benodigde inzet</b>	<b>15</b>
<b>8 Deelnemers vooronderzoek</b>	<b>17</b>



Ditb.4  
17 september 2018

Versie  
1.0

Pagina

4 van 15

## 1 Aanleiding

Op 9 juli 2018 is door het DT a goed gegeven voor het ontwikkelen van het thema Detentie. Ten grondslag aan deze beslissing liggen twee verkennende onderzoeken van R&I (Risicomanagement & Intelligence) en TO (Themaonderzoek), die hebben blootgelegd dat verblijf in detentie niet altijd gepaard gaat met het beëindigen van de uitkering. In beginsel bestaat namelijk geen recht op uitkering tijdens detentie. Dit betekent dat UWV in deze situaties ten onrechte uitkeringen verstrekt.

Deze kwestie is aan het licht gekomen door o.a. het bestaande detentiemeldingenproces onder de loep te nemen. Dit proces heeft als doel om samenloop van detentie en een uitkering vroegtijdig te ondervangen (preventief). Geconstateerd is dat dit proces kwetsbaarheden bevat, waardoor niet van alle gedetineerden de uitkering beëindigd wordt. Naar aanleiding van bovengenoemde onderzoeken heeft Jckerer toegezegd het belangrijkste aspect ten behoeve van het verbeteren van detentiemeldingenproces op zich te nemen. Het DT heeft ingestemd om, totdat deze verbetering gerealiseerd is, het probleem rondom detentie thematisch op te pakken. Onderliggend onderzoeksplan vormt de aanzet daartoe.

Afgezien van het feit dat UWV schade lijdt doordat het onterecht uitkeringen uitbetaalt, is het vanuit maatschappelijk oogpunt onwenselijk dat gedetineerden, die door de Staat in hun levensonderhoud worden voorzien, ook ten onrechte een uitkering ontvangen. Bovendien is het publiekair gevoelig, omdat UWV deze problematiek kan voorkomen door een betere inrichting van het detentiemeldingenproces. Dit onderzocht het belang van de uitvoering van dit thema des te meer.

1 van 15

## 2 Omschrijving thema

### 2.1 Probleemdefinitie

De onderzoeksopdracht van UWV is een onderzoek naar de mate waarin het huidige proces van detentiemeldingen ervoor zorgt dat de uitkering voor de periode van detentie wordt beëindigd. Het doel van het onderzoek is om de mate van samenloop van detentie en uitkering te bepalen en de mate van samenloop te bepalen. Het onderzoek zal de mate van samenloop van detentie en uitkering bepalen.

De mate van samenloop van detentie en uitkering wordt bepaald door de mate van samenloop van detentie en uitkering. Het onderzoek zal de mate van samenloop van detentie en uitkering bepalen. Het onderzoek zal de mate van samenloop van detentie en uitkering bepalen.

De mate van samenloop van detentie en uitkering wordt bepaald door de mate van samenloop van detentie en uitkering. Het onderzoek zal de mate van samenloop van detentie en uitkering bepalen.



of de persoon een uitkering bij UWV heeft en vervolgens worden deze meldingen doorgestuurd naar Uitkeren voor verdere afhandeling.

Het probleem dat zich voordoet is dat niet voor alle gedetineerde klanten een melding ter afhandeling bij Uitkeren terecht komt, omdat bijvoorbeeld het verblijf in detentie door de klanten zelf niet wordt gemeld en de melding van DJI door het meldingenproces niet juist wordt verwerkt. Dit heeft tot gevolg dat in deze gevallen de uitkering onterecht blijft doorlopen tijdens detentie. In paragraaf 3.2 wordt het probleem verder uitgewerkt op basis van resultaten uit eerdere kleinschalige onderzoeken.

## 2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit thema is om in kaart te brengen hoeveel uitkeringen onterecht doorlopen tijdens detentieperiodes en de exacte oorzaak hiervan te achterhalen. Daarnaast wordt getracht om meer inzicht te verkrijgen in de achtergronden en motieven van de onderzochte doelgroep. Bovendien wordt repressief optreden wanneer uitkeringen onterecht zijn verstrekt.

De onderzoeksvragen die binnen dit thema centraal staan, zijn als volgt geformuleerd:

1. Wat is de omvang van uitkeringen die tijdens detentieperiodes onterecht worden uitbetaald?
2. Wat is de schade die hierdoor is geleden door UWV?
3. Wat is de primaire oorzaak van het onterecht doorlopen van de uitkering tijdens detentie?
4. In hoeverre zijn er motieven en achtergronden van klanten te achterhalen die inzicht geven in de doelgroep en de achterliggende oorzaken om de inlichtingenplicht te overtreden?

## 2.3 Doelgroep

De doelgroep wordt gevormd door uitkeringsgerechtigden die tijdens verblijf in detentie een uitkering ontvangen van UWV en daar mogelijk geen recht op hebben. Dit kunnen uitkeringen op basis van alle wetten betreffen. De doelgroep wordt geselecteerd op tweeërlei wijzen:

- a. Er vindt een selectie plaats op basis van adres. Klanten die op een adres van een Penitentiaire Inrichting (PI) staan of stonden ingeschreven in het Basisregistratie Personen (BRP) ten tijde van een (lopende) uitkering worden geselecteerd.
- b. Er vindt een selectie plaats op basis van de detentiemeldingen vanuit DJI. Op basis van de meldingen die vanuit DJI worden verzonden aan UWV wordt geanalyseerd voor welke meldingen geen verdere afhandeling door Uitkeren is gedaan in de vorm van een brief aangaande de detentie (in J AFD, elektronisch archief). Deze gevallen worden geselecteerd.

6 van 16

## 2.4 Omvang

Op het moment van schrijven van dit onderzoeksplan (augustus 2010) zijn een aantal signalen beschikbaar om direct opgepakt worden. Op regelmatige basis zal het thema echter voorzien worden van nieuwe signalen door het doen van actuele selecties. De daadwerkelijke omvang van het thema is dus afhankelijk van de actuele situatie en kan per selectie fluctueren.

Onderstaande tabel geeft de aantallen signalen per selectiemethode weer. Het komt voor dat uitkeringsgerechtigden in beide groepen voorkomen, waardoor de kolom unieke BSN's niet te cumuleren is. Uiteindelijk gaat het om 493 signalen met betrekking tot unieke BSN's die beschikbaar zijn om te leveren.

---

Signalen

Unieke BSN's

---



Datum  
17 september 2018

Versie  
1.0

Pagina

PI adres (a)	VI	VI
Detentiemeldingen (b)	1047	1047
<b>Totaal</b>	<b>1140</b>	<b>1111</b>

De beschikbare signalen met betrekking tot methode (a) zijn voortgekomen op basis van onderstaande criteria:

- Het huidige bij UWV bekende adres is het adres van een Per-bonaire inwoning of dit adres is vanaf 2015 gewijzigd naar een ander adres. De selectie bevat daarom ook signalen waarvan de inschrijfdatum op het adres van de PI na 1-1-2015 ligt.

De vervoersselecties voor het thema worden over meerdere periodes verzameld.

De beschikbare signalen met betrekking tot methode (b) zijn voortgekomen op basis van selectie over de periode begin 2017- tot 2018. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat enkele periodes inzien ontbreken omdat de levering van de detentiemeldingen door DIT Security tijdelijk is opgehouden. De vervoersselecties voor het thema worden op basis van actuele ontvangen detentiemeldingen gedaan.

Soort wet

Om inzicht te krijgen in wat de omvang van de beschikbare signalen per wet is, is onderstaande tabel toegevoegd. Te zien is dat het grootste aandeel van de signalen betrekking heeft op wiskeringsgerechtigden (407), gevolgd door ZW (258) en WAO-voorzieningsgerechtigden (162).

Wet	NWAI	NWAI15	WAI	WAO	WIA	WVW	ZW	Totaal
PI adres	5	6	5	5	13	25	28	92
Detentiemeldingen	92	13	51	55	149	378	271	1047
<b>Totaal</b>	<b>97</b>	<b>19</b>	<b>56</b>	<b>60</b>	<b>162</b>	<b>407</b>	<b>296</b>	<b>1140</b>

## 2.5 Duur en locatie

Voor het thema is voornamelijk nog geen einddatum bepaald. Dit heeft mede te maken met de aanbeveling die vanuit het verkennend onderzoek is gedaan aan Uitkeren met betrekking tot het verbeteren van het detentiemeldingenproces. Uitkeren heeft naar aanleiding daarvan ingestemd onderzoek te doen naar een alternatieve databron voor GVI om de detentiemeldingen mee te matchen. Dit thema zal in elk geval de periode overbruggen tot het moment dat dit alternatief gevonden is en gebruikt wordt in het detentiemeldingenproces.

Het thema wordt landelijk uitgerold. Op onderstaande kaart staat weergegeven wat de spreiding van de uitkeringsgerechtigden op basis van woonplaats is van de op dit moment beschikbare signalen.





De rode stippen geven de adressen weer waarop meer dan één signaal betreffen die zijn geselecteerd op basis van het adres van de melding. De andere stippen betreffen daarentegen allen één signaal. Deze stippen geven de adressen weer waarop één of meerdere meldingen zijn gemaakt. Het is niet mogelijk om te zien op welke adressen er geen meldingen zijn gemaakt. Het is mogelijk dat er meldingen zijn gemaakt op adressen die niet op de kaart zijn weergegeven.

### 3. Verlopend onderzoek

#### 3.1. Risc's voor UWV

UWV heeft een aantal risico's geïdentificeerd die voortvloeien uit de manier waarop de informatie wordt verzameld en verwerkt. Het is belangrijk dat deze risico's worden geïdentificeerd en beheerd. Dit document beschrijft de risico's die voortvloeien uit de manier waarop de informatie wordt verzameld en verwerkt. Het is belangrijk dat deze risico's worden geïdentificeerd en beheerd. Dit document beschrijft de risico's die voortvloeien uit de manier waarop de informatie wordt verzameld en verwerkt.



## Onderzoeksplan

Datum  
17 september 2018

Versie  
1.0

Regio's

Naast de financiële gevolgen voor UWV, kan ook imagoschade optreden. Het doel van het detentiemeldingenproces is namelijk het vroegtijdig signaleren van samenloop van detentie en uitkering. Wanneer dit proces echter niet goed werkt en - door het hiernavolgend bekortschieter van UWV - bij uitkeringsgerechtigden terugvoeringen worden opgelegd, tast dit het imago van UWV aan.

### 3.2 Resultaten eerder onderzoek

In 2017 zijn twee verkennende onderzoeken verricht naar klanten die in detentie verblijven en tegelijkertijd een uitkering (hebben) ontvangen. Deze onderzoeken vormen de eigenlijke aanleiding voor onderliggend onderzoeksplan. De resultaten van deze onderzoeken onderstrepen namelijk de noodzaak om op een grootschaligere wijze onderzoek te doen naar uitkeringen die tijdens detentieperioden ontbreken of niet betaald. In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten van deze onderzoeken weergegeven.

#### *Adres van Penitentiaire Inrichting*

In september 2017 heeft het Team Data Verklaringen (TDV) onderzoek gedaan naar 45 klanten die op een adres van een Penitentiaire Inrichting (PI) staan of stonden ingeschreven in het Basisregistratie Personen (BRP) ten tijde van een (lopende) uitkering. Gezien de vele bevindingen van dit onderzoek is toentertijd besloten de hieruit voortgekomen 23 onderzoekswaardige signalen door TDV nader te laten onderzoeken.

Uit de 23 onderzoekswaardige signalen zijn 16 rapporten voortgekomen. Dit heeft geleid tot een gemiddeld schadebedrag van bijna € 18.000. Hieronder staan de resultaten samengevat per wet.

Wet	Aantal rapporten	Totaal bedrag	Gemiddeld bedrag
Wejong	7	€ 113.100	€ 16.157
WAO	2	€ 42.000	€ 21.000
WJA	5	€ 79.600	€ 15.920
WW	2	€ 50.000	€ 25.000
<b>Eindtotaal</b>	<b>16</b>	<b>€ 284.700</b>	<b>€ 17.794</b>



## Onderzoeksplan

Datum

17 september 2018

Versie

1.0

Pagina

5 van 16

### Detentiemeldingenprimes

In oktober 2017 zijn door het TDV ziele detentiemeldingen die Gegevenscenter in januari 2017 van DJI heeft ontvangen nader in onderzoek genomen. Door de themaonderzoekers is daartoe bureauonderzoek verricht.

Wet	Aantal	Correct gematcht GVI	Niet gematcht GVI en geleid tot benadelingsbedrag	Som van benadelingsbedrag	Detentie door klant gemeld
WAZ	9	1		2 € 1.677,09	5
WAO	1				1
WIA	5			2 € 20.723,12	1
WW	39	4		25 € 15.417,67	4
ZW	14	1		7 € 21.923,67	2
<b>Eindtotaal</b>	<b>68</b>		<b>6</b>	<b>36 € 59.741,55</b>	<b>13</b>

In totaal zijn 68 detentiemeldingen uit januari 2017 onderzocht. Daarvan zijn 6 meldingen (9%) correct gematcht in GVI. Deze meldingen zijn dus doorgezet naar uitkeren. De overige 62 detentiemeldingen (91%) zijn niet correct gematcht. Hiervan is bij 36 meldingen (53%) door de themaonderzoekers geconstateerd dat er sprake is geweest van onverschuldigde betalingen aan de klant.

Naast het onderzoek door het TDV heeft R&I een analyse gedaan op de ontvangen detentiemeldingen over de periode april tot en met december 2017. In onderstaande tabel is weergegeven wat de bevindingen van deze analyse zijn.

Wet	Totaal met (april t/m uitkering doorgezet)	Melding niet gezet op ver-	% niet door-	Melding door-	% niet (cor-
		rect	rect)	rect)	rect)
WAZ	1127	50	4%	3	5%
WAO	214	7	3%	4	5%
WAZ	9	1	11%	0	11%
WIA	392	25	6%	18	11%
WW	275	224	81%	13	86%
ZW	222	149	67%	49	89%
<b>Eindtotaal</b>	<b>2239</b>	<b>456</b>	<b>20%</b>	<b>87</b>	<b>24%</b>

\* Melding niet doorgezet + melding doorgezet naar verkeerde wet t.o.v. totaal met uitkering



~~2016~~  
27 september 2018

~~10~~  
10

In de onderzochte periode zijn 2.239 detentiemeldingen ontvangen waar het klanten van UWV betreft (alle wetten). Daarvan is 20% (456 meldingen) niet doorgezet naar Uitkering. In deze gevallen hebben dus geen eventuele acties ten aanzien van de uitkering plaatsgevonden, tenzij de detentie door de klant zelf gemeld is. Uitgesplitst naar wetten zijn de percentages van meldingen die niet doorgezet zijn over WW- en ZW klanten het hoogst, namelijk respectievelijk 81% en 67%.

Naar aanleiding van het verkennend onderzoek en het contact hierover met de divisie Uitkering is door laatstgenoemde een update gedaan op GVI voor wat betreft het domein WW. Vervolgens heeft R&I over de maanden januari en februari 2017 een nieuwe analyse gedaan om te onderzoeken of door de update het matchingproces verbeterd is. De matchingscore voor het WW-domein blijkt weliswaar verbeterd - van 81% naar 48-50% - maar daarin wordt nog steeds de helft van de detentiemeldingen niet gematcht.

Page 6  
10 van 16

### 3.3 Brononderzoek

Op 1 mei 2000 is de Wet socialezekerheidsrechten gedefinieerden (WSG) in werking getreden. Deze Wet regelt de gevolgen van detentie voor mensen met recht op een uitkering. De WSG heeft wijzigingen aangebracht in diverse wetten waaronder de WAO, WAZ en Wajong. Personen aan wie 'rechtens hun vrijheid is ontnomen' zijn uitgesloten van het recht op uitkering. Wel kan er recht op uitkering bestaan bij bepaalde vormen van dwangopname en detentievormen die gericht zijn op terugkeer in de samenleving.

Het doel van de WSG is tweeledig. Ten eerste beoogt de wet 'dubbele betaling' uit collectieve middelen te voorkomen. Het is namelijk onwenselijk dat een persoon een uitkering ontvangt, terwijl de Staat in de kosten van het levensonderhoud voorziet. Ten tweede beoogt de wet een einde te maken aan de ongelijke positie van enerzijds personen die vóór hun vrijheidsbeneming in (gandienst werkten en die tijdens hun vrijheidsbeneming hun inkomen verliezen, en anderzijds de uitkeringsgerechtigden die hun uitkering tijdens hun vrijheidsbeneming wel konden behouden.

Ten aanzien van detentie zijn er verschillende wetsartikelen waarmee het recht op uitkering:

1. wordt ingetrokken of beëindigd vanaf het moment dat de detentie één maand heeft geduurd:  
artikelen 43 lid 5 WAO, 19 lid 4 WAZ, 17 lid 5 Wajong, 19b lid 1 ZW;
2. wordt heropend zodra de betrokkene in vrijheid wordt gesteld:  
artikelen 47b lid 1 WAO, 21b lid 1 WAZ, 20a lid 1 Wajong, 19b lid 2 ZW;

In de WW is bepaald dat de uitkering wordt ingetrokken of beëindigd met ingang van de dag waarop de detentie is aangevangen (artikel 19 en 20 WW). De heropening van het recht op uitkering is bepaald in artikel 21 WW.

Het detentiemeldingenproces, zoals reeds aangehaald in de probleemdefinitie, is voortgevoerd uit de inwerkingtreding van de WSG. Het doel van dit systeem is het vroegtijdig ondervangen van deze signalen om vervolgens de uitkering te beëindigen. Tot op heden is het GVI gebruikt om in dit proces te checken of een gedefinieerde een uitkering van UWV ontvangt. De eerdere onderzoeken - weergegeven in paragraaf 2.3 - hebben aangetoond dat het detentiemeldingenproces en het gebruik van GVI niet sluitend zijn. Door Gegevensdiensten is dit laatste eveneens onderkend. In bijlage 1 is een notitie bijgevoegd van Gegevensdiensten, waarin de problematiek rondom GVI wordt beschreven.



Datum

### 3.4 Klantcommunicatie

Op UWV.nl is vermeld welke rechten en plichten uitkeringsgerechtigden hebben. Uitkeringsgerechtigden dienen veranderingen in hun situatie door te geven die van invloed kunnen zijn op recht en hoogte van de uitkering. Eén van de situaties die doorgegeven dient te worden is wanneer men in detentie verblijft. Enkele links met de betreffende informatie zijn:

<https://www.uwv.nl/particulieren/werkloos/tijdens-ww-uitkering/detail/wijzigingen-doorgeven/overigewijzigingen-doorgeven>

<https://www.uwv.nl/particulieren/ziek/ziek-wia-uitkering/tijdens-wia-uitkering/detail/plichten-enrechten-met-een-wga-uitkering/mijn-plichten-met-een-wga-uitkering/wijzigingen-doorgeven-tijdens-uw-wga-uitkering>

17 september 2018

Versie

1.0

Pagina

11 van 16

### 3.5 Benodigde data

De voor de realisatie van de uitkeringsaanvraag benodigde data zijn:

1. De aanvraag wordt gedaan door de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijk vertegenwoordiger. De aanvraag wordt gedaan op de website van de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijk vertegenwoordiger.
2. De aanvraag wordt gedaan op de website van de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijk vertegenwoordiger.
3. De aanvraag wordt gedaan op de website van de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijk vertegenwoordiger.

De voor de realisatie van de uitkeringsaanvraag benodigde data zijn:

1. De aanvraag wordt gedaan door de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijk vertegenwoordiger.
2. De aanvraag wordt gedaan op de website van de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijk vertegenwoordiger.



## Onderzoeksplan

Datum  
17 september 2018

Recht  
IO

Pagina's  
12 van 16

### 4 Juridisch kader

In alle uitkeringswetten die UWV uitvoert is de dwingendwettelijke bepaling opgenomen dat een klant die rechtens zijn vrijheid ontnomen is, geen recht op uitkering heeft. In het spraakgebruik spreekt men over detentie maar dat is niet gelijk aan zijn vrijheid ontnomen zijn. Deze uitsluitingsgrond kan niet gebruikt worden als een veroordeelde weliswaar in detentie zit, maar daarbij een beperkte mogelijkheid heeft om zich buiten de inrichting te begeven of wanneer hij bijvoorbeeld met eekelband thuis mag verblijven. Dat is een "beperking van zijn vrijheid". Dan is formeel niet voldaan aan de wettelijke tekst "ontnomen zijn". Duidelijk is wel, dat als de uitsluitingsgrond zich voordoet, deze toegepast dient te worden. Daar zit geen eigen beïdsvrijheid in voor UWV om daar anders mee om te gaan.

Jarenlange vaste beleidslijn van de CRvB is ook dat de klant zelf de wettelijke plicht heeft te melden dat rechtens zijn vrijheid is of wordt ontnomen. De CRvB hanteert het standpunt dat ook al geeft DII aan UWV de namen door van personen die met een uitkering in detentie zijn gegaan, dit de klanten niet ontslaat van de eigen plicht tot melden. De CRvB accepteert nog steeds het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie als de klant deze plicht niet is nagekomen.

UWV is wettelijk verplicht om onverschuldigd betaalde uitkering terug te vorderen. Dat staat geheel los van de vraag of de klant enig verwijt te maken is over het ontstaan van de terugvordering. Ook als deze is ontstaan door een fout van UWV dan blijft de wettelijke plicht tot terugvorderen onverkort bestaan. De wetgever heeft UWV hiern geen beleidsvrijheid geboden. Wel is er enige beleidsvrijheid als het gaat om het invorderen van een terugbetaling. Deze betreft met name geringe bedragen en zeer lange invordertrajecten. De bestaande regeling rond kwijtschelding (dit kan pas na 10 jaar en onder bepaalde zeer strikte voorwaarden) behoort hier ook toe.

De CRvB hanteert een lichtere toetsing ten aanzien van de grondslag voor terugvorderen. De CRvB hanteert namelijk de grondslag dat het de klant wel redelijkerwijs duidelijk had kunnen zijn dat de uitkering onverschuldigd werd betaald. In de praktijk is dit alleen niet het geval als bijvoorbeeld UWV uitdrukkelijk op verzoek van de klant heeft bevestigd dat de uitkering juist is berekend en dat later toch niet het geval blijkt te zijn. Deze grondslag wordt slechts hoogst zelden toegepast en altijd in een individueel geval.

Samengevat is het juridisch kader als volgt: als er onverschuldigd is betaald dient er altijd teruggevorderd te worden, ongeacht de oorzaak ervan. Verder is ook duidelijk dat als de klant zelf geen melding heeft gemaakt van zijn vrijheidsontneming, dit een overtreding is die bestuursrechtelijk gesanctioneerd dient te worden mits die overtreding de klant in enige mate te verwijten is.



## 5 Stakeholders

### 5.1 Interne stakeholders

De interne stakeholders zijn in te delen in interne stakeholders binnen Handhaving en interne stakeholders binnen UWV. Intern Binnen Directie Handhaving (DHH) zijn alle afdelingen een stakeholder: Risicomanagement & Intelligence (R&I), Staf en Control (S&C), Themaonderzoek (TO) en Individueel Onderzoek (IO). R&I vanwege de ontwikkeling van het thema en de analyse van de resultaten, S&C vanwege het faciliteren van het thema, TO in verband met de uitvoering van het thema en IO omdat zij de eventuele afhandeling van de Individuele zaken doen.

Binnen UWV zijn een aantal divisies naast DHH die door het thema kunnen worden beïnvloed of juist invloed hebben op het thema:

1. Uitkeren is een stakeholder aangezien onterecht betaalde uitkeringen herzien moeten worden. Bovendien is Uitkeren deels verantwoordelijk voor het detentiemeldingenproces. Uitkomsten en conclusies uit het thema zijn voor Uitkeren van belang.
2. Gegevensdiensten is stakeholder omdat zij deels verantwoordelijk is voor het detentiemeldingenproces. Uitkomsten en conclusies uit het thema zijn voor Gegevensdiensten van belang.
3. ICT SE is stakeholder omdat op basis van een door hen verleende autorisatie toegang verkregen wordt tot de data van de detentiemeldingen. Dit is noodzakelijk voor de uitvoering van het thema.
4. SBK is stakeholder omdat het detentiemeldingenproces, dat naar aanleiding van de inwerkingtreding van de WSG is ingericht, impliciet onderwerp van onderzoek is. Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van dit proces zijn voor SBK van belang, mede gezien de maatschappelijke en publicitaire relevantie.

### 5.2 Externe stakeholders

Ook buiten UWV zijn er stakeholders voor wie het thema relevant is:

5. Ministerie SZW is stakeholder omdat UWV valt onder de verantwoordelijkheid van dit Ministerie. Uitkomsten en conclusies ten aanzien van dit thema zijn voor het Ministerie van belang, mede gezien de maatschappelijke en publicitaire relevantie ervan.
6. DJI is stakeholder omdat DJI onderdeel is van het detentiemeldingenproces. DJI verstuurt de detentiemeldingen naar UWV. Conclusies ten aanzien van het proces zijn daarom relevant voor DJI.

## 6 Planning

Voordat het thema van start kan gaan dient, na afronding van het onderzoeksplan door R&I (augustus 2018), door IM de voorbereiding daartoe getroffen te worden, zoals het schrijven van de werkinstructie.



## Onderzoeksplan

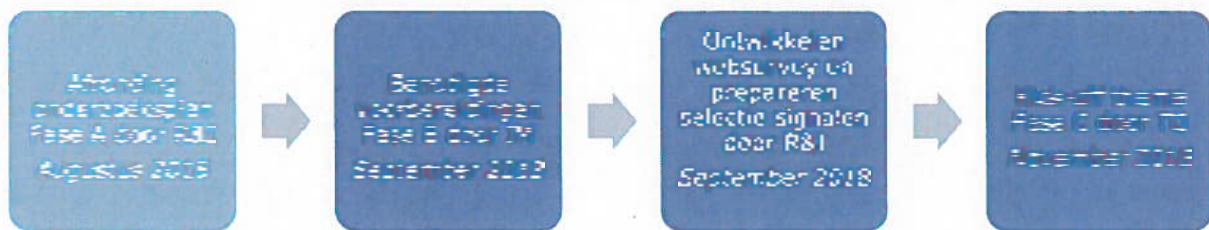
Datum

17 september 2018

Versie

1.0

Tegelijkertijd wordt door R&I een websurvey ontwikkeld en de selectie van de te leveren signalen gedaan. De planning is dat het thema per oktober/november 2018 officieel van start gaat.



Versie

1.0

Pagina

15 van 16





## 7 Benodigde inzet

Allereerst is voor de uitrol van het thema rapporten van IM vereist voor o.a. de coördinatie ervan en het ontwikkelen van de werkinstructie. Daartoe is een business consultant, een procesontwerper en een juridisch adviseur nodig.

Binnen het thema worden in eerste instantie 991 signalen geleverd. Geschat wordt dat 30% al vroeg in het proces uitvallen omdat deze niet onderzoekswaardig worden bevonden, en de overige 70% wel volledig onderzocht worden. De inschatting is dat een zaak die volledig onderzocht wordt, gemiddeld 29 uur tijd kost van een themaonderzoeker (normale externe melding). De signalen die niet onderzoekswaardig blijken worden geschat op gemiddeld 2 uur tijd per themacoördinator. In totaal zal het thema maximaal uitkomen op 20.720 uur werk voor themaonderzoekers (zie onderstaande tabel). Dit zou betekenen dat 14 of 15 fte inzet benodigd is voor een jaar (1 fte = 1400 uur per jaar). Vooral nog wordt echter zijn 9 fte ingezet gedurende een half jaar, betekende dat niet alle signalen in dit tijdsbestek en met deze inzet onderzocht kunnen worden. Aangezien de signalen over het land verspreid zijn, wordt per TO karboer inzet van 1 of 2 themacoördinatoren gevraagd.

Biz dit eerste half jaar vindt op basis van de resterende nog te onderzoeken signalen en de dan inmiddels beschikbare actuele signalen een heroverweging van de inzet plaats door de verantwoordelijke themamanager.

### Berekening uren themaonderzoek\*

Inschatting onderzoekswaardigheid	Aantal signalen	Aantal uur per signaal	Totaal aantal uren alle signalen
30% niet onderzoekswaardig	297	2	594
70% wel onderzoekswaardig	694	29	20.126
100%	991		<b>20.720</b>

\*Deze berekening is afgestemd met BC&K.



## Onderzoeksplan

**Datum**

17 september 2018

**Versie**

1.0



## Onderzoeksplan

IMMUM

17 september 2018

Versie

1.0

Pagina

16 van 16

### 8 Deelnemers vooronderzoek

Functie	Naam
Themaonderzoeker	[REDACTED]
Data-analist	[REDACTED]
Businessanalist	[REDACTED]
Productadviseur	[REDACTED]
Procesontwerper	[REDACTED]
Businessconsultant	[REDACTED]
Manager Themaonderzoek	Maarten de Boer
Themaonderzoeker	[REDACTED]

Datum  
31 mei 2018

Aan

Onderwerp

Pilot BRP PI en detentie deel 2

Van

Aanvraag

In september 2017 heeft het Team Data Verklaringen (TDV) een verkennend onderzoek gedaan naar 45 klanten die op een adres van een Penitentiaire Inrichting (PI) staan of stonden ingeschreven in het Basisregistratie Personen (BRP) ten tijde van een (lopende) uitkering. Gezien de vele bevindingen van dit onderzoek (zie *Memo Bevindingen RRT GBA en detentie september 2017*) is toentertijd besloten de 23 oninzakwaardige gevallen door TO te laten oppakken.

Gezien de maatschappelijke aspecten is in het kader van dit onderzoek besloten de beslissingen over de terugvordering even op te schorten en nog geen boetes op te leggen maar eerst het standpunt van directie Handhaving te vragen. Dit memo beschrijft de juridische kaders, maatschappelijke kaders, de bevindingen rondom deze 23 signalen en vraagt het directie Handhaving hierover een besluit te vormen.

Belangrijk is dat het wijzigen van het adres van de klant naar het adres van de PI niet verplicht is bij detentie (zie maatschappelijk kader). Hierdoor is het niet mogelijk om alle samenloop detentie-uitkering gevallen op basis van BRP registratie aan het licht te krijgen. Naar alle waarschijnlijkheid zijn er nog vele gevallen die niet bekend zijn bij UWV. Door verbeteringen in het adressenbestand zijn nog ongeveer 40 soortgelijke gevallen naar boven gekomen. Deze zijn nog niet onderzocht.

#### Resultaten en bevindingen

Uit de 23 onderzoekswaardige signalen zijn inmiddels 16 rapporten voortgekomen (waarvan 3 op het moment nog niet afgerond, hiervan is een schatting opgenomen). Bij de meeste signalen gaat het om een flink benadelingsbedrag. Hieronder staan de resultaten samengevat per wet.

Wet	Aantal rapporten	Totaal bedrag	Gemiddeld bedrag
Wajong	7	€ 113,100	€ 16,157
WAO	2	€ 42,000	€ 21,000
WIA	5	€ 79,600	€ 15,920
WW	2	€ 50,000	€ 25,000
<b>Eindtotaal</b>	<b>16</b>	<b>€ 284,700</b>	<b>€ 17,794</b>

Daarnaast zijn de volgende bevindingen gedaan:

- Klanten verklaren op de hoogte te zijn dat er geen recht bestaat tijdens detentie.
- Klanten verklaren op de hoogte te zijn van de mededelingsverplichting.
- Klanten verklaren vaak niet op de hoogte te zijn dat de uitkering niet is gestopt.
- Het is onduidelijk of einde schorsing voorlopige hechtenis correct wordt doorgegeven vanuit DJI. Dit lijkt namelijk niet het geval.
- Klanten verblijven na detentie vaak in opvanghuizen, beschermde wonen instellingen etc.
- Veel klanten merken op dat de Inrichting gezegd zou hebben dat de uitkering automatisch stopt (nu ze dus niets hoeven te doen).
- Het geld is bijna altijd volledig opgemaakt door anderen dan de klant zelf.
- Bij wijziging van het soort inrichting waarbij overstap naar een inrichting met gedeeltelijke vrijheidsbelemmering optreedt, worden niet bij UWV gemeld, evenmin als een dergelijk traject is afgelopen en de situatie van vrijheidsbelemmering weer wijzigt in vrijheidsontzegging.
- Veelal weet de rechtsvoering, beginniding of de advocaat van een klant wel dat tijdens detentie er geen recht op uitkering is nu dat deze nog doorloopt. Deze beroeps groepen mogen dit echter niet zelf spontaan aan UWV melden (privacy!); dat mag alleen na uitdrukkelijk verzoek daartoe vanuit de klant zelf.



- De beschermingsbewindvoerder is wettelijk vertegenwoordiger van de klant en dient uit hoofde daarvan juist wel zelf de melding van detentie aan UWV te doen.
- De meeste klanten werkten mee aan het gesprek met de themabonderzoeker en waren deels openhartig maar ook onverschillig. Een klant verscheen niet en is sindsdien ook voor de hulpverlening onvindbaar.
- *(verwijderd 20-6-2019 MB; modus operandi)* [REDACTED]
- In eerste instantie is besloten klanten die op dit moment (weer) in een PI zitten, daar niet te gaan horen. Het is bekend dat dit horen afhankelijk van de PI soms wel mogelijk is.

In de bijlage is het juridisch en maatschappelijk kader verder uitgewerkt.

#### **Aanhouden beslissingen terugvordering en opleggen boete, afweging belangen**

Conclusie is dat afslaan er vanuit maatschappelijk perspectief vraagt eens gezet kunnen worden bij de wenselijkheid, nut en noodzaak van het zonder meer instellen van een terugvordering en het opleggen van boetes, dat het juridisch kader vrijwel geen mogelijkheden biedt om soepeler hierin op te treden. Bij het instellen van terugvorderingen moet verder bedacht worden dat gefet op het perspectief en inkomenspositie van de klanten het invorderen van de terugvordering een langdurig, kostbaar en naar verwachting zeer weinig opleverende processeer gaan worden. De incassoratio zal hierdoor negatief worden beïnvloed.

Als Handhaving van mening is dat hier een soepeler beleid gevoerd dient te worden is dat overigens wel mogelijk, (buitengewoon begunstigend beleid) maar juridisch te onderbouwen is dat niet.

Ook ten aanzien van de boeteoplegging geldt dat UWV in beginsel verplicht is een boete op te leggen. Nu veel klanten aangeven zelf te weten dat er geen recht op uitkering bestaat tijdens detentie, is er eigenlijk al sprake van verwijtbaarheid en is de onvermijdelijke conclusie dat er dus ook een boete moet worden opgelegd. Verwachting is wel dat de meeste klanten over dusdanig weinig financiële middelen beschikken dat de boete veelal slechts de minimumboete zal zijn.

#### **Advies:**

Te besluiten om de 23 reeds onderzochte zaken en daarnaast de nieuw verkregen signalen (40) conform bestendig proces laten afhandelen met het instellen van een terugvordering en het opleggen van een boete

De reeds opgemaakte rapporten worden voor verdere verwerking conform normaal proces aangeboden en afgehandeld door het instellen van een terugvorderingen en het opleggen van boetes. Bij een aantal klanten die nu (weer) in een PI verblijven is nog geen gesprek gevoerd. Dit is soms wel mogelijk, afhankelijk van de PI maar ook een schriftelijke gelegenheid bieden tot hoor/wederhoor, is mogelijk. Bij afhandeling van deze zaken zal deze stap alsnog uitgevoerd moeten worden.



## **Bijlage juridisch en maatschappelijk kader**

### **Juridisch kader**

In alle uitkeringswetten die UWV uitvoert is de dwingendwettelijke bepaling opgenomen dat een klant die rechtez zijn vrijheid ontnomen is, geen recht op uitkering heeft. In het spraakgebruik spreekt men over detentie maar dat is niet gelijk aan zijn vrijheid ontnomen zijn. Deze uitsluitingsgrond kan niet gebruikt worden als een veroordeelde weliswaar in detentie zit, maar daarbij een beperkte mogelijkheid heeft om zich buiten de inrichting te begeven of wanneer hij bijvoorbeeld met enkelband thuis mag verblijven. Dat is een "beperking van zijn vrijheid". Dan is formeel niet voldaan aan de wettelijke tekst "ontnomen zijn". Duidelijk is wel, dat als de uitsluitingsgrond zich voordoet, deze toegepast dient te worden. Daar zit geen eigen beleidsvrijheid in voor UWV om daar anders mee om te gaan.

Jarenlange vaste beleidslijn van de CRvB is ook dat de klant zelf de wettelijke plicht heeft te melden dat rechtez zijn vrijheid is of wordt ontnomen. De CRvB hanteert het standpunt dat ook al geeft DJI aan UWV de namen door van personen die met een uitkering in detentie zijn gegaan, dit de klanten niet ontsloot van de eigen plicht tot melden. De CRvB accepteert nog steeds het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie als de klant deze plicht niet is nagekomen.

UWV is wettelijk verplicht om onverschuldigd betaalde uitkering terug te vorderen. Dat staat geheel los van de vraag of de klant enig verwijt te maken is over het ontstaan van de terugvordering. Ook als deze is ontstaan door een fout UWV dan blijft de wettelijke plicht tot terugvorderen onverkort bestaan. De wetgever heeft UWV hierin geen beleidsvrijheid geboden. Wel is er enige beleidsvrijheid als het gaat om het invorderen van een terugbetaling. Deze betreft met name geringe bedragen en zeer lange invordertrajecten. De bestaande regeling rond kwijtschelding (kan pas na 10 jaar en onder bepaalde zeer strikte voorwaarden) behoort hier ook toe.

De CRvB hanteert al vele jaren een iets lichtere toetsing of er een grondslag is voor terugvorderen. De CRvB hanteert namelijk de grondslag dat het de klant wel redelijkerwijs duidelijk had kunnen zijn dat de uitkering onverschuldigd werd betaald. In de praktijk is dit alleen niet het geval als bijvoorbeeld UWV uitdrukkelijk op verzoek van de klant heeft bevestigd dat de uitkering juist is berekend en dat later toch niet het geval blijkt te zijn en verder ook als de uitkerings situatie door talrijke wijzigingen zo'n chaos geworden is dat zelfs UWV er niet meer uitkomt en het niet meer kan uitleggen aan de klant (en rechter). Deze grondslag wordt slechts hoogst zelden toegepast en altijd in een individueel geval.

Juridisch gezien is het kader helder: als er onverschuldigd is betaald dient er altijd teruggevorderd te worden, ongeacht de oorzaak ervan. Verder is ook duidelijk dat als de klant zelf geen melding heeft gemaakt van zijn vrijheidsontneming, dit een overtreding is die bestuursrechtelijk gesanctioneerd dient te worden mits die overtreding de klant in enige mate te verwijten is.

### **Maatschappelijk kader**

Uit de bevindingen is een beeld ontstaan van de klantgroep die is onderzocht. Dit beeld wordt gecombineerd met het juridisch kader tot een maatschappelijk kader.

Klanten die hun vrijheid ontnomen is hebben geen toegang tot digitale communicatiemiddelen en ook niet of zeer beperkt tot telefonie. Als een klant eenmaal in detentie zit zijn de mogelijkheden om dan nog aan UWV te melden zeer beperkt tot soms bijna onmogelijk. Het kan in ieder geval niet via de digitale weg. Niet elke klant zal ook als hij onverwacht wordt opgepakt en meteen in de cel belandt, de noodzakelijke gegevens beschikbaar hebben om aan zijn informatieplicht te kunnen voldoen. De digitale weg is in een dergelijke situatie al helemaal uitgesloten voor de persoon. Het kunnen voldoen aan de wettelijke plicht vanuit detentie is dus niet zo makkelijk als het theoretisch lijkt.

Door de digitale wijze van communiceren door UWV en de onmogelijkheid te kunnen beschikken over digitale communicatiemiddelen kan de klant ook niet zien dat er nog elke maand door UWV een betaalspecificatie verstrekt wordt en daaraan zien dat de uitkering nog steeds betaald wordt. Slechts



zelden heeft een klant aangegeven nog papieren betaalspecificaties te willen ontvangen, die krijgt hij dan wel op de PI toegezonden, mis de UWV administratie de adreswijziging verwerkt heeft. Het is inmiddels gebleken dat ook dit proces niet gegarandeerd altijd goed verloopt.

Ook als de klant zijn bankafschriften alleen digitaal kan inzien, bij sommige banken kan dat alleen nog maar digitaal, zal niet snel opvallen dat de uitkering nog steeds betaald wordt omdat hij niet kan internetbankieren.

Opmerkelijk is dat veel klanten bevestigen dat het geld "op" is. De verklaringen daarover zijn zeer divers. Vaak blijkt een bankpasje bij een derde aanwezig te zijn die de uitkering van de rekening voor eigen gebruik heeft opgenomen. Dit kan enerzijds nog plausibel zijn (ik heb 4 minderjarige schoolgaande kinderen en die eten toch ook?) maar excessen zijn ook voorgevallen zoals de huisbaas die de inventaris van de veroordeelde heeft verwijderd en de woning opnieuw heeft verhuurd aan een ander maar ondertussen de huurpenningen gewoon is blijven innen met de verleende machtiging. De klant ontdekte dit pas toen hij een keer met de bank mocht bellen maar kon er toen niets tegen ondernemen. Uiteraard weigert deze huisbaas de dubbel ontvangen huur terug te storten. Overigens komt het verbrassen van het inmiddels ontstaan tegoed op een rekening ook voor.

Uit de gesprekken met klanten blijkt duidelijk dat ze direct begrijpen dat UWV met een fors terugvordering zal komen. Zeker als de UWV uitkering niet meer kan herleven bestaat het inkomen van de klant op zijn best uit een uitkering op bijstandsniveau. Daar zit weinig aflosscapaciteit in. De meeste klanten hebben echter een AG uitkering die wel kan herleven na einde detentie. Omdat deze vaak laag is zijn de verrekenmogelijkheden beperkt.

De situatie die nu ontstaat is dat UWV doordat er formeel een terugvordering moet worden ingesteld, de ex gedetineerde die weer een plekje in de maatschappij moet veroveren, op zich al een enorme opgave voor de ex gedetineerde, hierdoor belemmert door de terugvordering. Vaak hebben deze klanten al een reeks van schulden opgebouwd en de UWV terugvordering die doordat hij lang ten onrechte is doorgelopen vaak van aanzienlijke omvang is, komt er dan nog bovenop. Bij de gesprekken die met klanten zijn gevoerd hebben de daarbij ook aanwezige hulpverleners dit ook meermaals signaleerd. Het starten na een detentieperiode is al heel erg lastig evenals het starten vanuit een zware schuldenpositie. Deze beide negatieve factoren komen bij deze groep klanten samen en kan resulteren in het ontbreken van enig toekomstperspectief.

Aandachtspunt is ook dat als UWV zou kunnen zien dat een adres in de BRP een PI is en kon zien dat er dus iets niet klopt met de uitkering, het oplopen van de terugvordering voorkomen had kunnen worden. De adressen van de PI zijn zeker niet geheim, dus het is via openbare bronnen zeker na te gaan. Zij zijn echter in de BRP niet herkenbaar. Hieruit kan UWV dus geen signalerende functie afleiden. Dat de meldingen van DJI kennelijk ook niet altijd op de juiste plek belanden en/of deze niet goed worden verwerkt, is nog een extra factor van belang. Ook dit haperende proces veroorzaakt tijdens UWV het oplopen van de terugvordering. De wettelijke regeling rond terugvorderen is echter dermate strikt dat deze factoren niet van belang zijn.

Over de adressen nog het volgende. Het is niet wettelijk voorgeschreven dat een gedetineerde altijd het adres van de PI moet opgeven aan de BRP. De PI biedt de gedetineerde de keuze dat voor hem toe doen maar de gedetineerde mag ook een ander adres buiten de PI opgeven of zijn eigen adres blijven gebruiken. Het opgegeven adres mag ook een briefadres zijn (term uit de BRP). Het opgegeven adres in de BRP is wel authentiek en dient in principe altijd door UWV te worden gebruikt.

Het juridisch kader en het maatschappelijk kader leveren frictie op. Het is natuurlijk zo dat klanten die hun bankpasje aan een derde hebben gegeven daarmee zelf willens en wetens het risico op zich hebben genomen dat het geld zou worden opgemaakt en dat ze naderhand daarvan de rekening in de vorm van de UWV terugvordering letterlijk gepresenteerd krijgen. Dit is echter anders als er meerdere pasjes van een rekening in omloop zijn of meer gerechtigden op een rekening zijn gesteld. Ook een gedetineerde kan andere huisgenoten hebben zonder inkomen en belang hebben bij het blijven ontvangen van de



De belangstelling van de werknemers voor de werknemersvereniging is laag. Dit is te wijten aan het feit dat de werknemersvereniging niet voldoende aandacht heeft besteed aan het verbeteren van de werknemersvereniging. Dit kan worden verbeterd door

meer aandacht te besteden aan het verbeteren van de werknemersvereniging. Dit kan worden verbeterd door de werknemersvereniging te laten zien dat de werknemersvereniging de werknemersvereniging kan helpen bij het verbeteren van de werknemersvereniging. Dit kan worden verbeterd door de werknemersvereniging te laten zien dat de werknemersvereniging de werknemersvereniging kan helpen bij het verbeteren van de werknemersvereniging.

Nu wordt de werknemersvereniging het begrip 'ingezette leden' Dit heeft betrekking op de werknemersvereniging. Dit wordt door de werknemersvereniging gedaan. Dit kan worden verbeterd door de werknemersvereniging te laten zien dat de werknemersvereniging de werknemersvereniging kan helpen bij het verbeteren van de werknemersvereniging. Dit kan worden verbeterd door de werknemersvereniging te laten zien dat de werknemersvereniging de werknemersvereniging kan helpen bij het verbeteren van de werknemersvereniging.

Tot het einde van de werknemersvereniging is het einde van de werknemersvereniging. Dit kan worden verbeterd door de werknemersvereniging te laten zien dat de werknemersvereniging de werknemersvereniging kan helpen bij het verbeteren van de werknemersvereniging. Dit kan worden verbeterd door de werknemersvereniging te laten zien dat de werknemersvereniging de werknemersvereniging kan helpen bij het verbeteren van de werknemersvereniging.



Eindrapportage  
Extern Onderzoek  
Meldstructuur en -cultuur  
Uitkeringsfraude UWV

11 juni 2019

Opdrachtgever:

Raad van Bestuur (RvB),  
Uitvoeringsinstituut  
Werknemersverzekeringen  
(UWV)

Onderzoekers en auteurs:

Prof.dr. Zeger van der Wal

Prof.dr. Emile Kolthoff

Met ondersteuning van:

drs. Irene Nijhoff

**Begeleidingscommissie:**

Het onderzoek werd ondersteund door een begeleidingscommissie bestaande uit drie vaste leden van de externe Commissie van Integriteit Deskundigen (CID) UWV:

- Prof. dr. Muel Kaptein (voorzitter)
- drs. Nathalie Smeets
- Geerte-Marij Dijkstra RA, CIA.

Daarnaast bestond de begeleidingscommissie uit:

- Mr. Hans Ouwehand (bestuurder Centrum Indicatiestelling Zorg, lid Audit Committee SZW)
- ██████████ (directeur Stelsel en Volksverzekeringen SZW, ██████████)
- ██████████ (plaatsvervangend afdelingshoofd eigenaaradvisering ZBO's SZW).

## Inhoud

1. INLEIDING .....	4
1.1 Scope en doelstelling .....	4
1.2 Onderzoeksvragen.....	4
1.3 Onderzoeksaanpak.....	5
1.4 Selectie vestigingen en respondenten.....	7
1.5 Meldpunt.....	8
1.6 Leeswijzer.....	8
2. KERNCONCEPTEN.....	10
2.1 Structuur en cultuur in organisaties.....	10
2.2 Integriteit en bedrijfsmatig werken in (semi)publieke organisaties .....	12
3.1 Integriteitscultuur: bestaande onderzoeken en instrumenten .....	16
3.2 Meldstructuur: mogelijkheden, bekendheid en effectiviteit.....	20
4. INTERVIEWRESULTATEN .....	22
4.1 Algemene observaties .....	23
4.2 Mogelijkheden om signalen en zorgen te melden en/of bespreekbaar te maken.....	24
4.3 Belemmeringen en ontbrekende mogelijkheden voor het melden van signalen of zorgen	26
4.4 Rol leidinggevende en afhandeling melding.....	32
4.5 De (meld)cultuur in de ogen van de medewerkers .....	33
5. CONCLUSIES.....	36
5.1 Algemene observaties organisatiecultuur UWV .....	36
5.2 Beantwoording deelvragen .....	37
6. AANBEVELINGEN .....	42
7. LITERATUUR.....	46
Bijlage 1. Interviewprotocol.....	48
EINDNOTEN .....	52



## 1. INLEIDING

### 1.1 Scope en doelstelling

Naar aanleiding van mediaberichtgeving omtrent misbruik van de Werkloosheidswet (WW) bij arbeidsmigranten in Nieuwsuur op 3 september 2018 en daaropvolgende uitzendingen en media-aandacht, waarbij werd gesproken over een angstcultuur ten aanzien van het melden van signalen, heeft de Raad van Bestuur (RvB) van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) in overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) besloten tot het instellen van een extern onderzoek.

Deze rapportage is het eindverslag van dit externe onderzoek. De specifieke onderzoeksopdracht die in november 2018 is vastgesteld, luidde:

Maak inzichtelijk welke mogelijkheden (lijn/vangnet) UWV medewerkers biedt om signalen (van ongenoegen) en zorgen die ze in de uitvoering van de publieke taak tegenkomen (specifiek in relatie tot uitkeringsfraude) te melden en/of bespreekbaar te maken, of gebruik ervan door UWV gestimuleerd wordt en geef aanbevelingen voor mogelijke verbetering.

Een externe begeleidingscommissie werd ingesteld voor toetsing (ten aanzien van scope, deelvragen en onderzoeksbevindingen), advisering en reflectie. De begeleidingscommissie is viermaal bijeengekomen. Tijdens deze bijeenkomsten werden, zowel op inhoud als op proces, alle relevante zaken besproken met de onderzoekers en werden de onderzoekers van input en feedback voorzien.

### 1.2 Onderzoeksvragen

In samenspraak met de opdrachtgever en de externe begeleidingscommissie zijn vervolgens op basis van deze onderzoeksopdracht de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals het tweejaarlijkse Werkbelevingsonderzoek (WBO)) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers<sup>1</sup> over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?
2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?
3. In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?
4. Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de organisatie) en welke dilemma's spelen hierbij?
5. Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?

De deelvragen zijn beantwoord door een documentenstudie (deskresearch) en 57 interviews met respondenten op zowel het hoofdkantoor als in negen vestigingen door heel Nederland.

Het onderzoek heeft aldus tot doel een adequaat beeld te schetsen van zowel de *structuur* als de *cultuur* met betrekking tot interne fraudemeldingen door medewerkers van UWV. Specifiek aandachtspunt daarbij is of medewerkers het gevoel hebben dat:

- a) de geboden mogelijkheden tot melden voldoende duidelijk en toegankelijk zijn, en
- b) ze worden gestimuleerd (en vooral: niet actief worden tegengewerkt) door hun direct leidinggevenden om vermoedens van fraude aan te kaarten.

### 1.3 Onderzoeksaanpak

Er wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een zogeheten *mixed methods*-benadering waarin verschillende onderzoeksmethoden gebruikt worden om in korte tijd een accuraat beeld te genereren. Hiertoe worden reeds beschikbare secundaire data (fase I) en door de onderzoekers middels diepte-interviews verzamelde primaire kwalitatieve data<sup>2</sup> (fase II) in samenhang geanalyseerd, zoals hieronder in detail wordt weergegeven.

#### Fase I: Deskanalyse van bestaande documenten en onderzoeksrapportages teneinde:

- a. De structuur van de verschillende loketten in kaart te brengen waar medewerkers signalen van fraude (en hoe daar mee wordt omgegaan door collega's en leidinggevenden) kunnen melden;
- b. Een beeld te genereren ten aanzien van de integriteitscultuur en meldcultuur in het bijzonder, en de percepties van medewerkers en leidinggevenden ten aanzien van het melden van fraudesignalen tot aan oktober 2018 (aan te vullen met primaire data uit fase II).

Hiertoe zijn onder meer een relevante selectie van de volgende reeds bestaande rapportages en documenten bestudeerd aangaande de (integriteits)cultuur binnen de onderdelen van UWV die in scope zijn: vooral Uitkeren, Werkbedrijf en Handhaving, en in mindere mate ook Klant en Service (K&S), Bezwaar en Beroep (B&B) en Sociaal Medische Zaken (SMZ), en dan met name Bijzondere Zaken:

- I. Documenten (startdocumenten, jaarverslagen etc.) van alle bestaande loketten (Centraal Meldpunt Fraude (CMF), Bureau Integriteit (BI), Luisterend Oor etc.)
- II. Signalen/meldingen bij deze loketten in relatie tot uitkeringsfraude
- III. Uitkomsten meest recente Integriteitsdashboard (januari 2018)
- IV. Uitkomsten meest recente WBO (september 2018)
- V. Uitkomsten audits van de Auditdienst
- VI. Uitkomsten dialoogsessies/strategietraject
- VII. Publicaties relevante dilemma's op de Digitale Werkplek UWV (DWU)
- VIII. Informatie vanuit bestaande leercirkels

In aanvulling op de deskresearch zijn vijf interviews gehouden met sleutelfiguren op het hoofdkantoor in Amsterdam: het hoofd Bureau Integriteit (BI), een leidinggevende van de afdeling Human Resources Management (HRM), de Ondernemingsraad (OR), het Centraal Meldpunt Fraude en Luisterend Oor. Deze interviews hadden tot doel informatie te vergaren

over de meldstructuur en cultuur, alsmede om interviewvragen en thema's voor fase II te formuleren.

### Fase II: Diepte-interviews medewerkers divisies

De voornaamste doelstelling van deze fase is het schetsen van een adequaat beeld van de interne meldcultuur, in het bijzonder:

- De wijze waarop medewerkers de geboden mogelijkheden om te melden kennen en ervaren;
- De mate waarin en de wijze waarop ze van deze mogelijkheden gebruik maken;
- De mate van vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met hun melding;
- De karakterisering van de mate waarin en de manier waarop melden van fraudesignalen door de directe leidinggevenden wordt gestimuleerd (of juist niet);
- De perceptie van leidinggevenden ten aanzien van de meldstructuur en meldcultuur en hoe men met specifieke gevallen van fraudemeldingen en eventuele zorgen/onvrede daarover omspringt (en hoe hun leidinggevenden dat doen).

Er is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews met zowel gesloten als open vragen waarbij alle geïnterviewden zoveel mogelijke dezelfde vragencyclus hebben doorlopen. Het interviewprotocol voor de medewerkers en leidinggevenden is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd. Tegelijkertijd is ruimte geboden aan individuen om ruimschoots persoonlijke ervaringen te delen. De interviews hebben immers als secundair doel dat betrokkenen gehoord worden en het gevoel hebben hun hart te kunnen luchten. De interviews duurden in de regel ongeveer een uur.

Tijdens het interview is een twintigtal vragen doorlopen (voor leidinggevenden werd een toegespitste vragenlijst van veertien vragen opgesteld) en is respondenten gevraagd recente situaties en voorbeelden inzake het melden van fraudesignalen en de omgang met meldingen binnen de afdeling te omschrijven. Van de interviews zijn door de onderzoekers zakelijke, puntsgewijze verslagen opgesteld. Interviewverslagen maken geen deel uit van de rapportage; informatie en citaten uit de verslagen zijn weergegeven en gebruikt in hoofdstukken 3, 4 en 5.

Gezien de omvang van UWV en de geografische spreiding van de diverse uitvoeringsdivisies, zijn representativiteit en generalisatie niet het primaire doel van onderzoeksfase II geweest. De steekproefgrootte is bij kwalitatief onderzoek afhankelijk van de complexiteit van het onderwerp en de heterogeniteit van de onderzoekseenheden op relevante kenmerken. Het gaat er bij kwalitatief onderzoek om de juiste informatie boven tafel te krijgen. In fase II kregen we gedurende de laatste interviews geen nieuwe informatie meer, maar slechts bevestiging van wat in eerdere interviews was gezegd. Er was dus sprake van inhoudelijke verzadiging, oftewel saturatie<sup>3</sup>.

De combinatie van intern documentenonderzoek, expertinterviews en gesprekken met medewerkers uit verschillende geledingen uit de organisatie is in cultuuronderzoek een zeer gangbare methode<sup>4</sup>. Het aantal verrichtte interviews is daarbij voor een kwalitatief onderzoek substantieel en vergelijkbaar met soortgelijke studies over dit onderwerp bij overheidsorganisaties van een vergelijkbare omvang.<sup>5</sup> Daarnaast werd de betrouwbaarheid

verhoogd door de interviewverslagen te laten lezen en analyseren door alle drie de onderzoekers en hun bevindingen onderling te bespreken.

#### **1.4 Selectie vestigingen en respondenten**

Na overleg tussen de onderzoekers, en tussen de onderzoekers, opdrachtgever en begeleidingscommissie, is besloten tot een random selectie van medewerkers en leidinggevenden bij negen vestigingen met als voornaamste criteria:

- Een goede geografische spreiding;
- Aanwezigheid van de meest relevante divisies op de vestiging (vooral Uitkeren, Werkbedrijf en Handhaving), en in mindere mate ook Klant en Service (K&S), Bezwaar en Beroep (B&B) en Sociaal Medische Zaken (SMZ), en dan met name Bijzondere Zaken<sup>6</sup>;
- Een spreiding van vestigingen met de score laag, midden of hoog op het meest recente integriteitsdashboard en het aantal fraudemeldingen zoals geregistreerd door het Centraal Meldpunt Fraude;
- Geen overmatige belasting van vestigingen waar al andere onderzoeken gaande waren;
- De aanwezigheid van cliënten uit Midden- en Oost-Europa, aangezien daar zich de in eerste instantie door media berichte problematiek ten aanzien van WW-fraude met name voordeed.

Deze criteria leiden uiteindelijk tot de keuze voor de volgende negen vestigingen:

1. Alkmaar
2. Almere
3. Arnhem
4. Den Haag
5. Enschede
6. Heerlen
7. Hengelo
8. Leeuwarden
9. Zwolle

Bij drie vestigingen (Arnhem, Den Haag en Leeuwarden) hebben de onderzoekers twee dagen lang respondenten geïnterviewd; in zes vestigingen (Alkmaar, Almere, Enschede, Heerlen, Hengelo en Zwolle) een dag. In totaal zijn 48 respondenten van de divisies Uitkeren, Werkbedrijf, Handhaving, alsmede K&S, B&B en Bijzondere Zaken geïnterviewd, waaronder twaalf leidinggevenden. De respondenten zijn door onderzoekers at random geselecteerd uit een Excel-bestand met functietitels en vestigingsgegevens waarin geen namen van individuen te zien waren. Selectie vond plaats door middel van loting met inachtneming van een weging van relevante divisies en een verwachte non-respons van zo'n 50%.

Deelname was vrijwillig. De non-respons bleek mee te vallen. Een handvol van de oorspronkelijk geselecteerde respondenten was verhinderd of koos ervoor niet deel te nemen; in die gevallen werd de tweede random geselecteerde medewerker van dezelfde divisie en vestiging benaderd. In de meeste gevallen werd snel en enthousiast door medewerkers gereageerd op het interviewverzoek.



### **1.5 Meldpunt**

Bij aanvang van het onderzoek is in overleg met de begeleidingscommissie en opdrachtgever besloten tot het instellen van een meldpunt teneinde medewerkers de mogelijkheid te geven direct contact te zoeken met de onderzoekers, in het geval zij waardevolle informatie wilden delen of in meer algemene zin hun visie of mening wilden uiten<sup>7</sup>. Door het instellen van het meldpunt wilde het onderzoeksteam voorkomen dat bij medewerkers die niet werden uitgenodigd voor een interview, in een later stadium het gevoel zou kunnen ontstaan dat ze niet gehoord of zelfs genegeerd zouden zijn. Bovendien is het zeer waarschijnlijk dat in een grote organisatie als UWV met 19.000 medewerkers belangrijke invalshoeken of informatie buiten beschouwing zou kunnen worden gelaten. Aanvullende informatie die via het meldpunt de onderzoekers kon bereiken, zou derhalve de kwaliteit en volledigheid van het onderzoek kunnen versterken. Het meldpunt bestond uit een extern email adres, dat rechtstreeks bij de onderzoekers uitkwam. Op verschillende momenten is via interne communicatiemedia de aandacht op het meldpunt gevestigd.

In een tijdsbestek van ruim drie maanden (december 2018 – februari 2019) werd door elf medewerkers van UWV gebruik gemaakt van de mogelijkheid om via het meldpunt met de onderzoekers in contact te treden. Een aantal medewerkers vroeg om toelichting op de onderzoeksmethodiek, waaronder bijvoorbeeld de selectie van de deelnemende vestigingen, en na het geven van een toelichting door onderzoekers was de melding daarmee tot tevredenheid van de medewerker afgehandeld. Alle melders kregen een bevestiging van ontvangst en, afhankelijk van de aard van de melding, opties voor een vervolgactie. Negen van de elf melders gaven in antwoord hierop aan deze handelwijze zeer te waarderen. In zeven van de elf gevallen werden vervolgvragen gesteld of werd desgevraagd extra informatie via de mail door medewerkers aan onderzoekers gegeven.

In vier van de elf gevallen leidde de melding tot een extra interview met de melder, naast de reeds in fase II voorziene interviews. De resultaten van die gesprekken zijn verwerkt in de rapportage over fase II. In totaal hebben de onderzoekers aldus met 57 respondenten gesprekken gevoerd.

### **1.6 Leeswijzer**

Het vervolg van de rapportage bestaat uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk twee wordt een kort theoretisch kader geschetst met betrekking tot organisatiestructuur- en cultuur en bedrijfsmatig werken en integriteit in (semi)publieke organisaties. Deze kaders geven context aan de bevindingen en zijn behulpzaam bij het duiden daarvan.

In hoofdstuk drie worden de resultaten van onze deskresearch-activiteiten weergegeven, aangevuld met informatie uit de interviews op het hoofdkantoor en lokale vestigingen, teneinde de eerste twee deelvragen te beantwoorden:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?

2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?

Hoofdstuk vier geeft een uitgebreide weergave en analyse van de ruim vijftig interviews die zijn gehouden met medewerkers en leidinggevenden over cultuur, leiderschap en fraudemeldingen binnen UWV. Door middel van deze analyse worden deelvraag 3 en 4 beantwoord:

3. In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?
4. Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de organisatie) en welke dilemma's spelen hierbij?

In hoofdstuk vijf en zes worden op basis van de diverse databronnen conclusies en aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de meldstructuur- en cultuur binnen UWV, specifiek in relatie tot het melden van (vermoedens van) WW-fraude, en hoe deze effectiever ingericht zouden kunnen worden teneinde het doen van meldingen te vergemakkelijken en het opsporen van mogelijke fraude nog effectiever te maken. Ook wordt kort aandacht besteed aan de implicaties voor training, organisatieontwikkeling en vervolgonderzoek. Hiermee wordt deelvraag 5 beantwoord: Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?

## 2. KERNCONCEPTEN

In dit hoofdstuk worden kort een tweetal concepten besproken die in deze studie centraal staan: organisatiestructuur- en cultuur, en integriteit en bedrijfsmatig werken in (semi)publieke organisaties. Zij vormen de lens waardoor we naar de bevindingen uit onze interviews kijken. Uit een aantal documenten en interviews in fase I ontstond de indruk dat in de sturing binnen UWV, cijfers, procesaanwijzingen, prestatieafspraken en indicatoren een belangrijke rol spelen. Deze factoren werden tijdens de interviews in fase I ook als een mogelijke belemmering benoemd voor het niet melden van fraudesignalen.

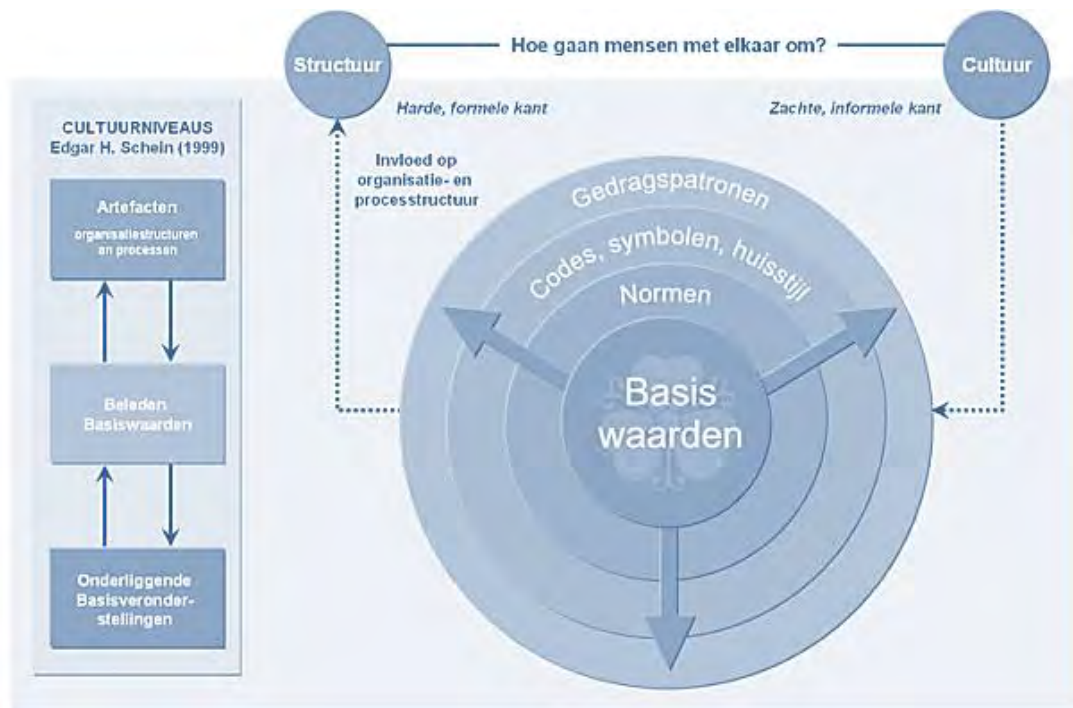
Omdat dergelijke neveneffecten van prestatie management in de bestuurskundige literatuur uitvoerig onderwerp van studie zijn, wordt in dit hoofdstuk nadrukkelijk aandacht besteed aan de relatie tussen integriteit en prestatie management of bedrijfsmatig werken, naast een algemene beschouwing over organisatiestructuur en –cultuur. Onze kwalitatieve studie heeft tot doel een empirisch beeld te schetsen van de meldcultuur binnen UWV (in het bijzonder in relatie tot WW-fraude) en niet om expliciete (theoretische) verwachtingen of hypothesen te toetsen; dit hoofdstuk biedt desalniettemin een kader voor de analyse en interpretatie van de empirische resultaten.

### 2.1 *Structuur en cultuur in organisaties*

Iedere organisatie heeft een formele *structuur* – vaak geformaliseerd in een organogram, functieomschrijvingen, en governance arrangementen waarin verantwoordelijkheden zijn toebedeeld aan afdelingen en functies – en een meer informele, soms voor buitenstaanders lastig te begrijpen en zelfs deels ongrijpbare *cultuur* – een patroon van normen, waarden, symbolen en gedragingen die soms meer zeggen over wat er in een organisatie speelt (en vooral waarom) dan de formele structuur.

In dit onderzoek bekijken we beide aspecten maar de nadruk ligt op de organisatiecultuur in relatie tot het melden van vermoedens van WW-fraude. Wat houdt medewerkers tegen of stimuleert ze juist; wordt er veel of weinig over melden gesproken en op wat voor manier; en hoe wordt er eigenlijk door de omgeving (naaste collega's en leidinggevenden) tegen melden aangekeken; is het iets dat je wel of niet doet, en waarom is dat dan zo?

Een veel toegepaste en invloedrijke conceptualisering van organisatiecultuur is die van managementwetenschapper Schein<sup>8</sup>. Schein maakt allereerst onderscheid tussen structuur en cultuur en hoe de informele cultuur en de formele structuur elkaar beïnvloeden, zoals figuur 2.1 laat zien.



**Figuur 2.1: Organisatiestructuur en cultuur in samenhang (Schein 1992)**

Zoals aan de linkerzijde van figuur 2.1 te zien is, dient organisatiecultuur volgens Schein vervolgens op drie niveaus en in samenhang bestudeerd en gediagnosticeerd te worden:

- 1) Artefacten;
- 2) Beledens basiswaarden; en
- 3) Onderliggende basisveronderstellingen.

Daartoe wordt in de organisatieadvieswereld regelmatig de metafoor van een ui met diverse schillen gebruikt<sup>9</sup>: om de cultuur daadwerkelijk te doorgronden, volstaat het niet om slechts naar de buitenste, meest oppervlakkige schil te kijken (artefacten), maar moet ook worden gekeken naar beledens basiswaarden maar vooral naar de daaraan ten grondslag liggende – en niet altijd geverbaliseerde of in de openbaarheid beledens – basisveronderstellingen: “zo doen we dat hier en iedereen weet waarom (toch?)”. De kern van de ui is pas te zien als de buitenste schillen zijn afgepeld.

Diepte-interviews waarbij anonimiteit gegarandeerd is, zijn bij uitstek een geschikte methode om de vinger te leggen op minder zichtbare en niet direct op websites en in documenten gecommuniceerde cultuuraspecten<sup>10</sup>. Tegelijkertijd zijn direct waarneembare signalen en symbolen ook een belangrijke graadmeter van cultuur. Zo viel het tijdens deze studie bijvoorbeeld op dat verreweg de meeste geïnterviewden reeds een zeer lang dienstverband bij UWV (en een van de voorgangers) kenden (niet zelden van meer dan 20 of zelfs meer dan 30 jaar); met liefde over hun werkgever spraken en meestal zeer informeel gekleed gingen (een

teken dat men zich thuis voelt en zichzelf is, en wellicht ook identificeert met de cliëntèle waarover regelmatig met (com)passie werd gesproken).

Dergelijke observaties zijn behulpzaam bij het identificeren van een organisatiecultuur en kunnen in combinatie met andere dieperliggende veronderstellingen over leidinggevendens, impliciete of expliciete organisatiedoelstellingen en de intenties van cliënten, specifieke gedragingen – een fraudevermoeden juist altijd of bijna nooit melden – beter helpen verklaren.

## **2.2 Integriteit en bedrijfsmatig werken in (semi)publieke organisaties**

De roep om een overheid die gericht is op productiviteit en prestaties en die bereid is verantwoording af te leggen is niet nieuw<sup>11</sup>. Sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw is dit streven steeds nadrukkelijker vertaald in een uitgesproken wijze van bedrijfsmatig werken, waarbij de overheid of organen die belast waren met de uitvoering van publieke taken zich volgens voorstanders moesten gaan gedragen als een bedrijf. De mate en wijze van productie moest geschieden volgens het marktprincipe. Osborne en Gaebler, schrijvers van het invloedrijke boek *Reinventing Government*, spraken in dit verband van een 'ondernemende overheid'<sup>12</sup>. Deze ontwikkeling wordt meestal geduid onder de noemer *New Public Management* of NPM. Tot op de dag van vandaag is deze ontwikkeling zichtbaar en in sommige organisaties tot kunst verheven. Veel van de elementen van NPM zijn inmiddels gemeengoed en opgenomen in de dagelijkse werkprocessen van publieke organisaties. De discussie over meer of minder NPM speelt met name op in tijden van bezuinigingen<sup>13</sup>.

Er bestaan tegenstrijdige standpunten over de relatie tussen NPM of bedrijfsmatig werken en integriteit. Wel geven een aantal publicaties een begin van een antwoord. Bestuurskundige Mark Bovens analyseerde een aantal incidenten en beschuldigingen die in de jaren negentig publiek debat en media-aandacht veroorzaakten<sup>14</sup>. Alle affaires hadden gemeen dat er sprake was van activiteiten die betrekkelijk nieuw waren voor de publieke sector: privatisering, marktwerking, marktconforme beloning, kwantitatieve prestatie meting, uitbesteding van diensten, enzovoort.

Veel bestuurskundigen grepen dergelijke observaties aan om zich af te zetten tegen NPM-achtige ontwikkelingen met het argument dat deze zouden leiden tot niet integer gedrag. Sommigen stelden zelfs dat corruptie, fraude en niet integer gedrag bij de overheid toenamen door de pogingen om de overheid als een onderneming te besturen<sup>15</sup>.

De angst voor een tanende integriteit en legitimiteit van de publieke taak richt zich vooral op de commercieel ondernemende overheid en de introductie van marktwerking. Met betrekking tot de introductie van prestatie management en de decentralisatie van budgetten en verantwoordelijkheden bestaat discussie. Primair blijft legitimiteit altijd het fundament van de publieke taak, maar de vraag is of dit fundament wordt aangetast door bijvoorbeeld een grote nadruk op prestatie management of het loslaten van centrale sturing op (gedecentraliseerde) budgetten en bevoegdheden. De belangrijkste vraag lijkt te zijn of dergelijke ontwikkelingen op een ethische en verantwoordelijke wijze worden gemanaged. De hantering van een planning en control cyclus – ook een element van NPM – wordt dan ook in het algemeen gezien als een integriteit versterkende maatregel, aangezien daarmee het afleggen van verantwoordelijkheid wordt bevorderd. Empirisch onderzoek liet zien dat de verschillende standpunten die door voor-

en tegenstanders van bedrijfsmatig werken in verband met integriteit worden ingenomen, eerder complementair dan tegengesteld zijn<sup>16</sup>.

Met dit belangrijke inzicht als uitgangspunt is enige tijd geleden empirisch onderzoek verricht naar het verband tussen bedrijfsmatig werken en de integriteit van de overheid<sup>17</sup>. Doelstelling van het onderzoek was om op exploratieve wijze de verschillende relaties tussen beide fenomenen te onderzoeken.

Op basis van de literatuur werd het begrip bedrijfsmatig werken geoperationaliseerd aan de hand van vier verschijningsvormen<sup>18</sup>:

1. Afslanking/bezuiniging en marktwerking;
2. Decentralisatie;
3. Prestatiemeting en prestatie management;
4. Het gebruik van een planning en control cyclus<sup>19</sup>.

De veronderstelling dat de invoering van bedrijfsmatig werken bij de uitvoering van publieke taken automatisch leidt tot fraude, corruptie en minder integriteit bleek niet correct. Uitsluitend het eerste element (afslanking, bezuinigingen en marktwerking) bleek zelfstandig oorzaak te kunnen zijn van niet integer gedrag. Wel bleek tijdens het onderzoek dat een te zakelijke manier van leidinggeven (zakelijk management als onderdeel van prestatie management)<sup>20</sup>, leidt tot minder aandacht voor integriteit en rechtmatigheid en tot een groter risico op fraude en niet integer gedrag. Zo is het voorstelbaar dat medewerkers het minder nauw met de regels nemen als zij in de knel komen om hun afgesproken targets te behalen. Dit lijkt eerder met stijl van leidinggeven te maken te hebben dan met bedrijfsmatig werken. Het vinden van de balans tussen het behalen van prestatieafspraken en integriteit blijkt een belangrijke factor om fraude en niet integer gedrag te voorkomen en vraagt om een ethische in plaats van zakelijke stijl van leidinggeven<sup>21</sup>. Deze factor lijkt van cruciaal belang bij het introduceren van prestatie management.

De uitkomsten suggereren dat het specifiek aandacht schenken aan ethische aspecten bij het implementeren van bedrijfsmatig werken, de kansen op succes vergroot. Dit is een belangrijke implicatie voor hervormingsinitiatieven in het publieke domein, waarbij prestaties, efficiency, effectiviteit en economische rationaliteit een belangrijke rol spelen. Zo zou bij het opstellen van prestatieafspraken nadrukkelijk aandacht kunnen worden gevraagd voor ethische aspecten, inclusief de discussie wat in de praktijk prioriteit heeft: het halen van de cijfermatige afspraak, of op welke wijze de prestatie tot stand is gekomen en hoe dat dient te worden verantwoord. Beleidsmakers moeten niet kiezen tussen productiviteit en integriteit, maar deze twee elementen combineren om hoogwaardige publieke diensten te verlenen. In de praktijk zou dit kunnen worden ingevuld door:

- Bij het maken van prestatieafspraken, ook (meetbare) afspraken te maken over de ethische component van de te leveren prestaties;
- In beoordelingen prestatie-indicatoren op te nemen met betrekking tot integriteit.

Als aan de ethische component van de publieke taak in de vorm van prestatiecontracten geen aandacht wordt geschonken, ontstaat het risico dat het zijn legitimiteit verliest, omdat medewerkers hun werk gaan richten op het behalen van de afgesproken aantallen en niet op

wat op dat moment het meest geëigend is voor bijvoorbeeld de rechtmatigheid of het oplossen van actuele problemen in een bepaalde situatie. Een dergelijke puur kwantitatieve benadering van het werk doet geen recht aan het beoogde effect van de publieke taak. Het probleem is dat er geen duidelijke relatie is tussen de prestatieafspraken en het beoogde effect: een rechtvaardige en leefbare maatschappij. De contracten kunnen gemakkelijk worden behaald, zonder dat de beoogde effecten worden bereikt.





### 3. INTERNE ONDERZOEKEN

In dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van de bestaande integriteitscultuur en meldstructuren binnen UWV op basis van bestudeerde documenten, waar nodig aangevuld met informatie die uit de expertinterviews op het hoofdkantoor en diverse interviews met medewerkers en leidinggevenden naar voren kwam.

Hiermee worden deelvraag 1 en 2 van dit onderzoek beantwoord:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?
2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?

Voordat we deze vragen adresseren, is het van belang scherp onderscheid te maken tussen *externe fraude* (door cliënten) en *interne fraude* (door medewerkers en leidinggevenden zelf) en tussen uitkeringsfraude en allerlei *andere typen misstanden en integriteitsschendingen* zoals bijvoorbeeld machtsmisbruik, omkoping, seksuele intimidatie en discriminatie en misbruik van informatie<sup>22</sup>. Wanneer medewerkers dat soort misstanden constateren, zullen ze in veel gevallen het Bureau Integriteit (BI), een leidinggevende, vertrouwenspersoon of HRM-collega benaderen. Dat ligt bij uitkeringsfraude door cliënten minder voor de hand<sup>23</sup>. Deze studie richt zich uitsluitend op de meldcultuur- en structuur ten aanzien van meldingen van uitkeringsfraude. Allereerst wordt op basis van deskresearch van diverse interne en externe onderzoeken uit de afgelopen twee jaar een korte schets gegeven van de integriteitscultuur van UWV en het beeld dat medewerkers hebben van de organisatiecultuur en hun leidinggevenden, en hun eigen tevredenheid en motivatie (daar waar deze relevant zijn voor onze schets van de cultuur binnen UWV m.b.t. meldingen van fraudevermoedens). Daarna worden meldstructuren en processen geanalyseerd.

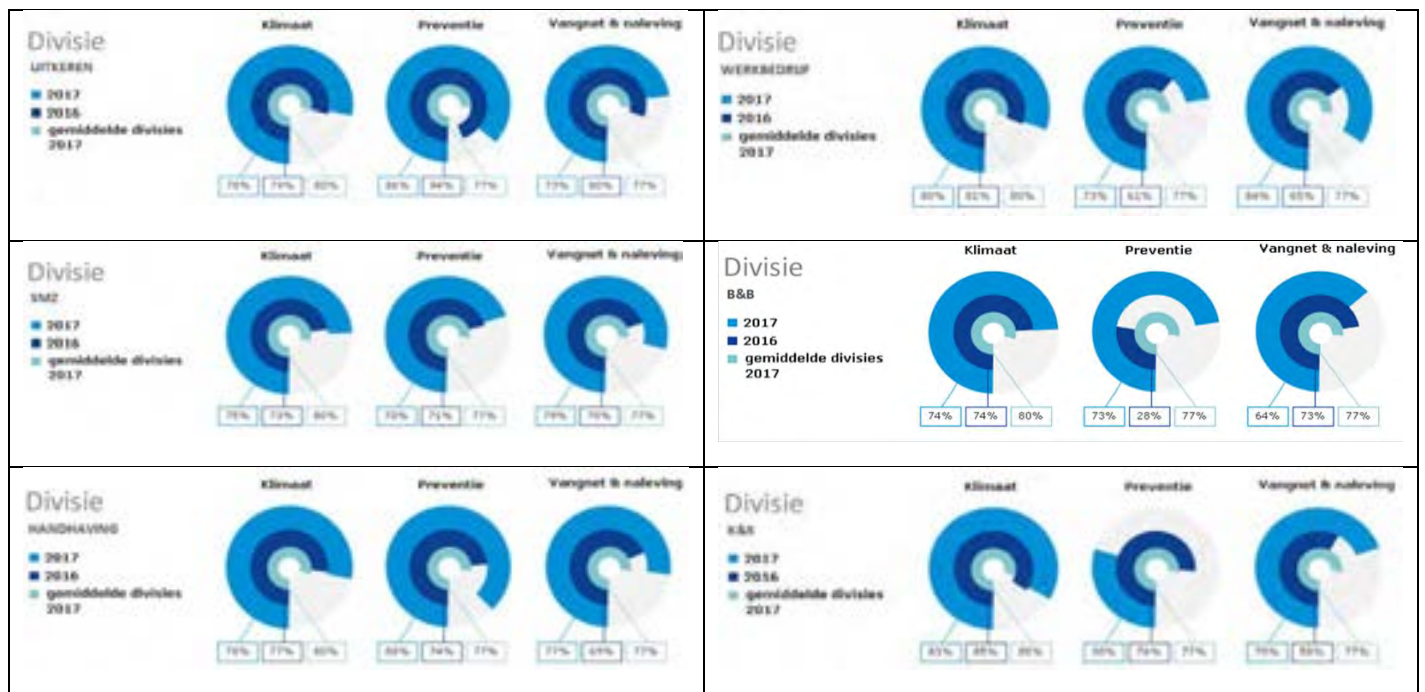
#### **3.1 Integriteitscultuur: bestaande onderzoeken en instrumenten**

De wijze waarop UWV zijn integriteitsbeleid heeft ingericht en periodiek en omvangrijk integriteitsonderzoek wordt uitgevoerd, verhoudt zich positief met vergelijkbare grote (semi) overheidsorganisaties<sup>24</sup>. Het integriteitsbeleid is data-gedreven, proactief en er vindt voortdurend interactie met en voorlichting plaats aan de diverse organisatieonderdelen. UWV heeft een eigen Bureau Integriteit (BI) met 14 fte dat rechtstreeks rapporteert aan de Raad van Bestuur (RvB). BI is het voornaamste loket voor het doen van (anonieme) meldingen over integriteitskwesties. Meldingen over uitkeringsfraude door cliënten maken hier overigens geen onderdeel van uit. Hiervoor is het Centraal Meldpunt Fraude van de Directie Handhaving het aangewezen loket. In 2018 vonden 2.775 (1.579 interne en 1.196 externe) meldingen van (vermoedelijke) WW-fraude plaats. Externe meldingen, veelal door bezorgde, oplettende burgers of instanties, blijven in dit onderzoek zoals gezegd buiten beschouwing. Vermoedens van fraude door medewerkers of leidinggevenden kunnen bijvoorbeeld wel bij BI terecht komen. Onderstaand overzicht geeft het aantal meldingen, onderzoeken en vastgestelde schendingen weer in de afgelopen vijf jaar.

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018
Meldingen	160	187	231	246	240
(Waarvan door externen)	39	50	30	27	42
Onderzoekswaardig	83	108	91	115	124
Onderzoek gestart	83	109	90	116	126
Onderzoek afgesloten	84	106	92	111	134
Schending	52	61	60	71	72

Tabel 3.1: Overzicht meldingen, onderzoeken en schendingen Bureau Integriteit (BI)

Hoe oordelen medewerkers van de in dit onderzoek bestudeerde divisies in algemene zin over de integriteitscultuur en het integriteitsbeleid van UWV en waarin zijn de relevante divisies meer en minder sterk? BI publiceert jaarlijks een *integriteitsdashboard* waarop data gerelateerd aan preventie, klimaat, en vangnet & naleving op divisie- en districts-niveau op inzichtelijke wijze wordt verzameld, geanalyseerd en gedeeld met medewerkers en leidinggevenden. Figuur 3.1 geeft het integriteitsbeeld weer op basis van de dashboardmetingen van 2018 voor de zes onderzochte divisies in termen van *preventie*, *klimaat* en *vangnet & naleving* voor de twee voorgaande jaren. De maximaal haalbare score op ieder onderdeel is 100%; de scores worden ook vergeleken met het gemiddelde van alle UWV-divisies. Het beeld voor de zes onderzochte divisies is wisselend: op sommige domeinen is een verbetering zichtbaar in 2017 ten opzichte van 2016; voor andere onderdelen geldt dat minder. In elf van de achttien gemeten domeinen scoren de zes onderzochte divisies iets onder het UWV-gemiddelde. In negen van de achttien gemeten domeinen scoren de zes onderzochte divisies op of boven het UWV-gemiddelde.



Figuur 3.1: Integriteitsbeeld zes divisies uit Integriteitsdashboard 2018

Ten aanzien van klimaat wordt jaarlijks een vragenlijst uitgezet onder medewerkers. In 2018 vulde 56% van de UWV-medewerkers deze vragenlijst in. Tabel 3.2 geeft de percentages weer voor de zes onderzochte divisies voor de mate waarin medewerkers het (volledig) eens zijn met de stelling voor de vier voor dit onderzoek meest relevante thema's. Opvallend is vooral het grote contrast tussen de score van de medewerkers op door hen zelf geïnitieerde dilemma's (hoge score) en de score die medewerkers geven aan de frequentie waarmee integriteitsonderwerpen op de afdeling besproken worden (lage score).

Vraag	Mijn leidinggevende geeft het goede voorbeeld ten aanzien van integriteit	Mijn leidinggevende zorgt voor een veilig klimaat om (morele) dilemma's te kunnen bespreken	Op mijn afdeling worden regelmatig integriteitsonderwerpen besproken	Ik maak lastige situaties en (morele) dilemma's bespreekbaar op mijn afdeling
Uitkeren	64%	67%	38%	72%
Werkbedrijf	69%	73%	35%	82%
SMZ	62%	70%	27%	77%
B&B	56%	70%	27%	72%
Handhaving	65%	66%	34%	79%
K&S	77%	82%	32%	77%

**Tabel 3.2: Scores relevante thema's klimaatonderzoek 2018 voor de zes divisies**

Uit de combinatie van kwantitatieve signaleringen en directe observaties uit de interviews wordt duidelijk dat het belang van een integere werkomgeving en integer handelen breed gedeeld wordt. Medewerkers geven daarbij regelmatig aan dat ze vanuit zichzelf altijd het juiste proberen te doen en daar weinig ondersteuning bij nodig hebben, terwijl een deel tegelijkertijd het belang van frequente trainingen en dilemmabesprekingen benadrukt. Nieuwe medewerkers geven hierbij vooral aan meer opleiding en oriëntatiebegeleiding wenselijk te vinden en delen dat deze grotendeels ontbreken op het gebied van integriteit.

Geconcludeerd kan worden dat UWV een actief integriteitsbureau heeft dat voortdurend informatie verzamelt en deze frequent deelt met relevante interne en externe stakeholders. Het integriteitsbeleid en de integriteitscultuur lijken niet af te wijken van de dertien basisnormen integriteit zoals die sinds 2006 voor alle overheidsorganisaties gelden<sup>25</sup>. De Basisnormen zijn destijds geformuleerd door de koepelorganisaties van lokale overheden om een handvat te bieden bij het gevolg geven aan de bepalingen die de herziene Ambtenarenwet 2006 op het gebied van integriteit bevat<sup>26</sup>. Veel publieke organisaties die publieke taken uitvoeren op lokaal, provinciaal en nationaal niveau gebruiken deze basisnormen eveneens om hun integriteitsbeleid vorm te geven. Een aantal normen is daarbij niet één op één toepasselijk en dient vertaald te worden naar de betreffende organisatie. Zo is het afleggen van de ambtseed of belofte niet van toepassing bij medewerkers die geen ambtelijke status hebben, maar kan in plaats daarvan wel bij indiensttreding worden gevraagd om de gedragscode te onderschrijven.<sup>27</sup>

Het integriteitsbeleid van UWV voldoet in termen van belangrijke normen die relevant zijn in het kader van de meldstructuur en meldcultuur wanneer het gaat om *aanwezigheid* en *effectiviteit* (al verschilt de mate van effectiviteit volgens medewerkers en tussen divisies zoals de hierboven gepresenteerde analyse en de verdere bevindingen in hoofdstuk 4 en 5 laten zien).

Resumerend laten de resultaten van het meest recente interne klimaatonderzoek en het integriteitsdashboard zien dat in het bijzonder goed wordt gescoord op de volgende thema's:

- Bekendheid gedragscode (92%) en regels rondom vertrouwelijke informatie (96%)
- Medewerkers voelen zich gestimuleerd om integer te handelen (83%)
- Beleving dat er op de eigen afdeling integer wordt gehandeld (89%)

Als belangrijkste aandachtspunten uit het dashboard komen naar voren:

- Inzet op voorbeeldgedrag/ethisch leiderschap
- Op een laagdrempelige manier blijven bespreken van dilemma's
- Actieve inzet op verhoging van bespreekbaarheid
- Omgangsvormen

Naast het integriteitsdashboard wordt iedere twee jaar binnen UWV een grootschalig extern *werkbelevingsonderzoek* (WBO) uitgevoerd, waarvan de resultaten worden gebenchmarkt met vergelijkbare publieke organisaties. Hieronder worden de voornaamste resultaten van het meest recente onderzoek uit 2018 kort besproken en geduid binnen de context en scope van dit onderzoek: de organisatiecultuur en de relatie met het melden van fraudevermoedens, waar ook de percepties over leidinggevenden en het gevoel gehoord en gewaardeerd te worden een belangrijke rol in spelen. Ruim 70% van de UWV-medewerkers nam deel aan het WBO<sup>28</sup>.

Tabel 3.3 geeft de gemiddelde scores weer voor de zes relevante divisies op zes onderdelen, namelijk ervaren: 1) Werkplezier; 2) Werkgeverschap; 3) Werkdruk; 4) Leiderschap; 5) Mate van invloed; en 6) Sociale veiligheid, in vergelijking met het UWV-gemiddelde en de in het WBO gebruikte benchmark Openbaar Bestuur en Veiligheid.

Onderdeel	Werkplezier	Werkgeverschap	Werkdruk	Leiderschap	Mate van invloed	Sociale veiligheid
Bezwaar en Beroep	7.4	7.0	6.1	6.5	6.3	7.5
Handhaving	7.2	6.9	6.8	6.6	6.4	7.5
Klant en Service	7.4	7.2	6.5	7.5	6.2	7.7
Sociaal Medische Zaken	7.3	6.9	5.8	6.6	6.3	7.4
Uitkeren	7.2	6.8	6.3	6.9	6.3	7.4
Werkbedrijf	7.7	7.4	6.5	7.0	6.6	7.6
UWV-gemiddelde	7.5	7.1	6.3	6.9	6.5	7.5
Benchmark Openbaar Bestuur en Veiligheid	7.0	6.8	5.4	6.6	6.6	7.3

**Tabel 3.3: Cultuurbeeld zes divisies Werkbelevingsonderzoek (WBO) 2018**

Het beeld voor de zes onderzochte divisies is wisselend. De zes onderzochte divisies scoren op de zes dimensies in 21 gevallen onder het UWV-gemiddelde en in 11 gevallen boven het UWV-gemiddelde. Voor 26 van de 36 gevallen wordt boven de benchmark Openbaar Bestuur en Veiligheid gescoord, en 6 maal onder de benchmark (waarvan 5 keer op de dimensie 'mate van invloed').<sup>29</sup>

Het algemene beeld dat uit de meest recente WBO-resultaten naar voren komt, is dat medewerkers zich aan de ene kant gewaardeerd voelen, hun welzijn en werkplezier in orde is en men voldoende loopbaanperspectief ervaart. Aan de andere kant voelt men zich weinig invloedrijk en zelfstandig binnen de afdeling en organisatie en zijn de scores op communicatie en samenwerking tussen afdelingen en de zichtbaarheid van de RvB – ook in het uitleggen van de diverse hervormingen uit het verleden – lager.

Specifiek vallen enkele verschillen tussen organisatieonderdelen op. Werkbedrijf scoort op bijna alle bekeken onderdelen het hoogst en het verschil is vaak relevant, aldus de WBO-onderzoekers. Klant & Service (K&S) scoort op de helft van de onderdelen relevant hoger dan de andere onderzochte divisies. SMZ, en in mindere mate Uitkeren scoren vaak onder het UWV-gemiddelde.

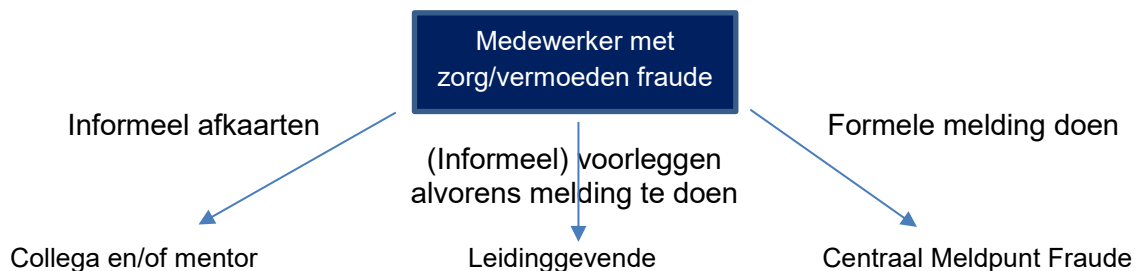
Ten aanzien van het integriteitsdashboard bieden de WBO-uitkomsten aanvullende impressies van hoe medewerkers organisatiecultuur en leiderschap ervaren. De uitkomsten genereren een interessante paradox die nader is verkend in de interviewanalyse: “Er wordt goed voor ons gezorgd, maar we hebben weinig invloed op de precieze invulling en vormgeving van onze werkzaamheden”.

### 3.2 Meldstructuur: mogelijkheden, bekendheid en effectiviteit

Binnen UWV bestaat een variëteit aan meldpunten, klankborden en mogelijkheden om (vermoedens van) misstanden – waaronder ook (WW-) fraude – aan te kaarten. Voor medewerkers bestaan de volgende organisatieonderdelen om misstanden of zorgen te melden en te delen:

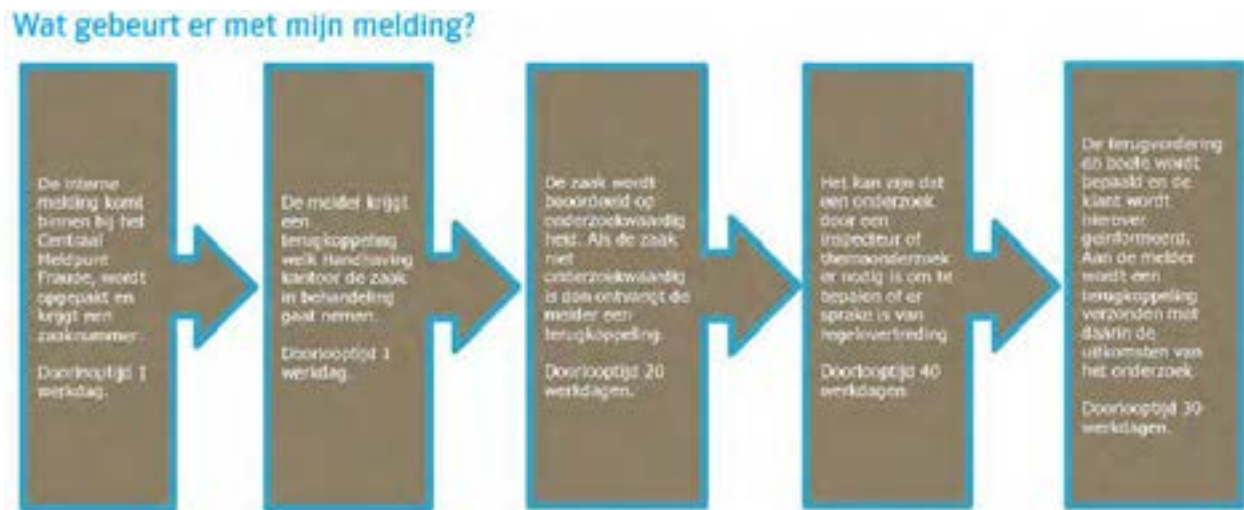
1) Het Centraal Meldpunt Fraude (onderdeel van de divisie Handhaving); 2) Bureau Integriteit (BI); 3) Vertrouwenspersonen; 4) Luisterend Oor (onderdeel van het mediationaanbod van UWV); 5) Ondernemingsraad; 6) Geschillencommissies; en 7) Leidinggevenden, mentoren, werkoverleggen en collega's (vooral informeel).

Figuur 3.2 visualiseert mogelijke ‘meldroutes’ die medewerkers ter beschikking staan indien zij vermoedens van en/of zorgen over fraude zouden willen bespreken of melden. Het betreft hier interne meldroutes: indien een medewerker (in zijn of haar beleving) intern geen of onvoldoende gehoor vindt of niet intern wil of durft te melden, biedt de klokkenluidersregeling mogelijk uitkomst. In het volgende hoofdstuk wordt op basis van de interviewresultaten geanalyseerd in hoeverre en waarom medewerkers al dan niet graag gebruik maken van deze meldroutes.



**Figuur 3.2: Interne meldroutes zorgen/vermoedens fraude en respons na afhandeling**

Zoals aangegeven, is de meest gangbare en gebruikte route om een formele fraudemelding te doen het Centraal Meldpunt Fraude (onderdeel van de Divisie Handhaving). Figuur 3.3 geeft weer wat er feitelijk met de melding van een medewerker gebeurt.



**Figuur 3.3: Proces melding medewerker bij Centraal Meldpunt Fraude (Divisie Handhaving)**

In hoeverre weten medewerkers de diverse kanalen en loketten ook daadwerkelijk te vinden, en hoe beoordelen ze deze? Gaan medewerkers shoppen? Vinden ze het ene meldpunt fijner en veiliger dan het andere? Uit de interviews blijkt inderdaad dat een meerderheid van de medewerkers en leidinggevenden op de vestigingen en beleidsmakers op het hoofdkantoor direct het Centraal Meldpunt Fraude (CMF) van de divisie Handhaving als eerste – en vaak enige – aangewezen loket noemen voor het doen van een fraudemelding door cliënten. De melding wordt handmatig verricht. Medewerkers vullen een formulier in dat op intranet te vinden is en dat mailen zij naar het CMF. De handeling op zich is simpel en weinig tijdrovend, aldus een meerderheid van de medewerkers. Vervolgens wordt bepaald of de melding *aanpakwaardig* en/of *onderzoekswaardig* is.

Over deze beslissing wordt volgens medewerkers niet altijd spoedig of consistent terug gerapporteerd terwijl dat volgens het management van Handhaving automatisch plaatsvindt (zie ook figuur 3.3). In termen van organisatiecultuur bestaat hier een duidelijk perceptieverschil tussen de *systemwereld* op het hoofdkantoor en de *leefwereld* op vestigingsniveau (waarover later meer). Het eindresultaat van een onderzoek is wel altijd snel en gemakkelijk in te zien voor de melder, soms enkele maanden later afhankelijk van de complexiteit; al bestaan ook hierover verschillende beelden onder medewerkers (“ik krijg automatisch een melding via de e-mail/intranet” versus “ik moet het zelf opzoeken en dat doe ik daarom niet altijd”).

## 4. INTERVIEWRESULTATEN

Na de gesprekken met de vijf genoemde vertegenwoordigers van het hoofdkantoor en het globaal bestuderen van het beschikbare schriftelijke materiaal werden in fase II gesprekken gevoerd met medewerkers en leidinggevenden op negen UWV-vestigingen verdeeld over het land. De vestigingen werden geselecteerd op het aantal fraudemeldingen (hoog, middel en laag), geografische spreiding en betrokkenheid bij andere onderzoeken om dezelfde vestigingen niet onevenredig te belasten.

In totaal werd met 48 respondenten (waarvan 12 leidinggevenden) een gesprek gevoerd op hun eigen locatie. Met twee respondenten werd om logistieke redenen het interview telefonisch gehouden. De interviews hadden een semigestructureerd karakter en duurden gemiddeld ongeveer een uur. Voor zowel medewerkers als leidinggevenden was het van tevoren opgestelde interviewprotocol leidend in het gesprek. Beide interviewprotocollen (voor medewerkers en leidinggevenden) zijn als bijlage bij deze rapportage opgenomen. Naar aanleiding van de meldingen via het meldpunt dat ten behoeve van dit onderzoek werd ingesteld is zoals in de inleiding beschreven met een viertal extra medewerkers een interview gehouden, waarvan de resultaten in dit hoofdstuk zijn verwerkt. Ook in die interviews werd het interviewprotocol als leidraad gehanteerd.

Er volgt nu een uitvoerige impressie van de interviews om een beeld te schetsen van de percepties van medewerkers over met name fraude en het melden daarvan. Daarbij wordt de volgorde van het interviewprotocol gevolgd. Daarmee worden bouwstenen verzameld voor de beantwoording van de deelvragen 2, 3 en 4 van het onderzoek. Vermeldenswaardige respons uit de interviews die buiten de deelvragen viel, wordt in paragraaf 4.6 besproken. In dit hoofdstuk gaat het voornamelijk om de perceptie van de medewerkers ten opzichte van de behandelde materie. Bij het formuleren van de conclusies in hoofdstuk 5 worden deze percepties door onderzoekers gewogen en gerelateerd aan de andere bevindingen van het onderzoek en externe bronnen. Een belangrijke constatering is wel dat gedrag van mensen in een organisatie voor een groot deel wordt gebaseerd op de manier waarop zij de werkelijkheid waarnemen en percipiëren. Een perceptie kan dus feitelijk onjuist zijn, maar toch bijdragen aan de totstandkoming van bepaald gedrag en het vormgeven van cultuur. Percepties zijn in dit hoofdstuk weergegeven als ze door meerdere respondenten werden genoemd en bijdroegen aan het schetsen van een compleet beeld van de meldcultuur. Bewust is afgezien van het noemen van aantallen, omdat het immers om kwalitatieve gegevens gaat. Om de lezer enig houvast te bieden bij de aanduidingen van de omvang mag het volgende dienen, waarbij het percentage de omvang van de populatie betreft die in de betreffende zin of alinea aan de orde is. Dit kan het hele UWV zijn, maar ook een klein onderdeel daarvan.

1. Een enkele respondent = 5 tot 10% van de respondenten
2. Een klein deel van de respondenten = 10 tot 20% van de respondenten
3. Een aantal respondenten = 20 tot 30% van de respondenten
4. Een groot aantal respondenten = 30 tot 50% respondenten
5. Een meerderheid van de respondenten = meer dan de helft van de respondenten

#### **4.1 Algemene observaties**

Alle interviews vonden plaats in een ontspannen en positieve sfeer. Logistiek (in termen van de ruimte, tijdstippen en uitnodigingen) was alles goed voorbereid door de vestigingen en de respondenten waren allemaal graag bereid om mee te werken.

Tijdens de interviews bleken de respondenten graag met de onderzoekers in gesprek te gaan. Een aantal respondenten gaf aan dat ze blij waren "...dat er nu ook eens om hun mening werd gevraagd". Zij waren bereid een bijdrage leveren en toonden zich ook zeer betrokken bij UWV. Opvallend was het hoge gemiddelde aantal dienstjaren. Onderzoekers zagen een groot aantal respondenten tegenover zich met meer dan 20, tot soms zelfs 30 en 40 dienstjaren bij UWV en zijn voorgangers. In het algemeen zijn medewerkers zeer te spreken over de werkgever en roemt men de sfeer, de mogelijkheden tot ontwikkeling en het belang van hun werkzaamheden voor de maatschappij. Het beeld bij onderzoekers ontstond dat men echt hart voor de zaak en de taak heeft.

UWV kent volgens respondenten golfbewegingen voor wat betreft de aanduiding van uitkeringsgerechtigden/ werkzoekenden/ klanten/ cliënten. Op dit moment is er volgens respondenten sprake van het gebruik van de term klant. Medewerkers geven aan dat je kunt redeneren dat er sprake is van een klantrelatie omdat UWV dienstverlening verstrekt voor het recht waarvoor iemand zelf heeft betaald. Een groot aantal respondenten vindt de term echter niet toepasselijk omdat het iets van vrijwilligheid in zich borgt. De klant komt volgens respondenten echter niet vrijwillig naar UWV, maar is afhankelijk van de organisatie voor geld. En daar moeten ze ook van alles voor doen. Dit strookt niet met de beleving die de term oproept bij de klant. En dat wringt volgens een aantal respondenten.

De gekozen terminologie (en misschien wel tijdsgeest) hebben [volgens onderzoekers] wel effect op de grondhouding van de medewerkers richting de klant. Respondenten reageren heel wisselend op de vraag of zij zichzelf zien als hulp-/dienstverlener of als beschermer van publiek geld. Tevens spreken sommigen uit het moeilijk te vinden hier een juiste balans in te vinden.

Veel medewerkers verklaren dat de laatste jaren vooral nadruk ligt op het eerste: er wordt uitgegaan van vertrouwen, zorg en oprechtheid. Iemand heeft recht op geld en moet zo snel mogelijk geholpen worden. Het proces dient daarbij snel, eenvoudig, betrouwbaar en voorspelbaar voor de klant te kunnen worden ingevuld. Alles dient online te worden gedaan en er is niet of nauwelijks persoonlijk contact met de klant. Uitgangspunt is tevens dat er zo min mogelijk dient te moeten worden opgevraagd bij de klant. Zoals medewerkers zeggen: "Je ziet niet zoveel en vindt het er dus al snel goed uitzien".

Bij het Werkbedrijf wordt de verantwoording en eigenaarschap bij de klant gelegd. Een veel gebezigde zin is; "Je doet het voor jezelf, werk vinden". Een aantal respondenten verklaart dat zij vinden dat er wel wat meer kritisch naar dossiers mag worden gekeken en dat collega's wel eens wat meer reflecterend en kritisch bij de klant de dingen bij de naam mogen noemen. Een respondent illustreerde dit met de volgende uitspraak: "We missen controle of iemand doet wat ie zegt. De visie van de klant is te positief: Binnen een dergelijke cultuur is het moeilijk te zeggen 'maar meneer is dat wel zo? Solliciteert u wel op dingen die passen?'"



#### **4.2 Mogelijkheden om signalen en zorgen te melden en/of bespreekbaar te maken**

Alle geïnterviewden zijn gevraagd om een definitie te geven van uitkeringsfraude. Er bestaat een gemeenschappelijk beeld over de essentie van de definitie van uitkeringsfraude – er bestaan echter ook verschillen hoe smal of hoe breed medewerkers uitkeringsfraude definiëren.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan onderling te sparren met collega's wanneer zij twijfelen over de aanpak van een casus. Medewerkers voelen zich hier vrij in en vinden altijd wel een paar collega's om casuïstiek mee te bespreken.

Een groot aantal respondenten van Uitkeren geeft aan goed bij de mentor terecht te kunnen voor inhoudelijke vragen en bespreekpunten. Wat betreft veiligheid zeggen respondenten dat zij naar hun leidinggevende kunnen, maar er is een breed gedragen beeld dat de hedendaagse leidinggevende veel meer verstand heeft van cijfers en productie dan van kwaliteit en fraudedetectie.

Het uitgangspunt van het proces is volgens respondenten van Uitkeren 'digitaal controleren'. Het systeem geeft zelf aan als er iets niet klopt. Medewerkers moeten dan de 'uitvalreden' handmatig controleren. Een groot aantal respondenten geeft aan dat als er iets mis blijkt te zijn, ze veelal zelf de opvolging regelen: korten of weigeren.

“Het gaat pas naar Handhaving als er al is betaald en we het niet zelf terug kunnen vorderen en bij ongemeld verblijf in het buitenland. Dat hoor je dan meestal van het Werkbedrijf.”

Alle respondenten zijn bekend met de werkzaamheden van de divisie Handhaving en zien dit als de primaire instantie waar fraudesignalen moeten worden gemeld. Velen noemen in dit verband termen als het Fraudemeldpunt, of het Fraudeloket (waarmee het CMF wordt bedoeld). In het algemeen wordt ook gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, geheel volgens protocol. Vanuit Bezwaar en Beroep komt het volgens respondenten ook wel eens voor dat onregelmatigheden met toeslagen worden ontdekt. Dat wordt dan eveneens doorgegeven aan Handhaving. Bij vermoedens van onregelmatigheden sturen meerdere respondenten eerst een mailtje naar Handhaving, alvorens zij eventueel een formele melding doen via het CMF.

Een aantal respondenten geeft aan dat als er signalen met betrekking tot integriteit spelen, zij die naar de leidinggevende doorspelen. Die kan het dan eventueel naar Bureau Integriteit (BI) doorgeleiden. Een enkele respondent geeft wel aan dat het negatief is als je zelf met Bureau Integriteit te maken krijgt.

Een klein deel van de respondenten geeft aan weliswaar bekend te zijn met Handhaving en Bureau Integriteit, maar ondanks beperkingen toch veel zelf uit te zoeken.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan niet bekend te zijn met het instituut vertrouwenspersonen en Luisterend Oor. Vaak heeft men de term wel eens horen vallen, maar weet men niet wat het precies inhoudt, waarvoor je er terecht kunt en hoe je ze kunt bereiken. De enkeling die hier beter mee bekend is, heeft van Luisterend Oor een gematigd positief beeld, hoewel een klein deel van de respondenten aangeeft dat de hulp daar niet heel concreet is. De

drempel van Luisterend Oor is voor medewerkers wel lager dan bij Bureau Integriteit: “Daar kom je eerder via het kanaal van je leidinggevende”. Het onderscheid tussen vertrouwenspersoon en Luisterend Oor vindt men soms vaag:

“In het begin maakte Luisterend Oor veel reclame, maar dat is wel wat weggeëbd; zou wel wat nieuw leven ingeblazen kunnen worden”.

Via het WBO worden ook signalen afgegeven. Een enkele respondent heeft ervaren dat die wel worden opgepakt (bij pesten bijvoorbeeld).

Respondenten van het Werkbedrijf geven geregeld aan dat het bij cliënten vaak om onwetendheid en het opzoeken van grenzen gaat, bijvoorbeeld bij bijverdienen. Er is dan geen sprake van opzettelijke fraude. Signalen hiervan worden altijd doorgegeven aan Uitkeren, die eventueel Handhaving kunnen inschakelen en de uitkering kunnen stopzetten of korten. Bij vermoedens van opzettelijke fraude wordt ook in deze gevallen melding gedaan bij het CMF.

Over agressief gedrag van cliënten kan een ARO-melding worden gedaan, die in het dossier van de klant komt. Bij herhaling/ernstige zaken kan een toegangsverbod volgen.

Voor schendingen van omgangsvormen e.d. weet men in het algemeen Bureau Integriteit te vinden. Niet alle respondenten hebben echter scherp dat het Bureau Integriteit geen uitkeringsfraude onderzoekt. Bureau Integriteit is wel bij alle respondenten bekend. Respondenten geven aan dat het bureau ‘goed aan de weg timmert’. Bureau Integriteit is ook bekend door de preventieve activiteiten en deze worden unaniem positief gewaardeerd.

Een meerderheid van de leidinggevenden geven ook aan dat er eigenlijk maar één kanaal is, het Centraal Meldpunt Fraude. Bureau Integriteit is bij leidinggevenden goed bekend en respondenten zijn hier enthousiast over:

“Voor intern gedoe kun je daar melden en ze zijn altijd direct ter plaatse en deskundig”.

Een klein deel van de leidinggevenden organiseert zelf af en toe een bijeenkomst over integriteit, met dilemma’s en dergelijke. Elk team bij Uitkeren heeft daarnaast een Regeltaakhouder Handhaving en die hebben onderling weer contact om bijvoorbeeld dergelijke bijeenkomsten te organiseren en als vraagbaak te dienen.

Als respondenten de vraag werd gesteld hoe ze op de hoogte waren gebracht van de verschillende meldmogelijkheden, gaf een meerderheid aan “dat het altijd zo is gegaan”, of “dat we dat nou eenmaal zo doen”. Bij de introductie van nieuwe medewerkers worden alle meldmogelijkheden belicht, maar voor een meerderheid van onze respondenten was dat al heel veel jaren geleden. Ook intranet, collega’s, leidinggevenden en Bureau Integriteit werden genoemd als bronnen van deze kennis.

Een aantal leidinggevenden geeft overigens wel aan dat er diverse (e-)introductiecursussen in ontwikkeling zijn en worden aangeboden aan nieuwe medewerkers. Dat UWV veel met tijdelijke

(uitzend)krachten werkt, terwijl tegelijkertijd de vaste medewerkers heel lang geleden in dienst zijn getreden, is daarbij overigens wel een complicerende factor.

In het algemeen geven de respondenten aan dat de verschillende meldmogelijkheden bekend zijn, maar zijn in de praktijk alleen Handhaving en Bureau Integriteit de geëigende kanalen. Respondenten geven wel aan dat het vaak moeilijk te beoordelen is of het nou om een hard fraudesignaal gaat. Daarvoor zou men eerst zelf wat onderzoek moeten doen, alvorens te melden bij het fraudemeldpunt. Maar dat onderzoeken mogen respondenten volgens eigen zeggen niet of er is geen tijd voor.

### **4.3 Belemmeringen en ontbrekende mogelijkheden voor het melden van signalen of zorgen**

#### *Proces*

Een groot aantal respondenten heeft al eens een melding gedaan bij het Centraal Meldpunt Fraude en geven aan dit ook automatisch te doen als ze een hard signaal opvangen. Een veel gehoorde reden bij respondenten om niet te melden is de beschikbare tijd. De targets zijn volgens een groot aantal respondenten best aan de maat en veel tijd om extra zaken uit te zoeken is er niet. Bij Uitkeren wordt vaak niet gemeld, omdat men niet altijd zeker weet of het echt een fraudesignaal is. Een aantal respondenten geeft aan dat men geen tijd mag gebruiken voor nader (eigen) onderzoek, terwijl dat wel nodig zou zijn om te bepalen of iets meldenswaardig is. Daarnaast ontbreken veel gegevens omdat cliënten en werkgevers die niet meer hoeven te verstrekken. De meldingsformulieren zelf zijn volgens een klein deel van de respondenten zeer tijdrovend om in te vullen.

Het draaien van productie en het halen van targets ('werkdruk') worden het vaakst genoemd als reden om niet te melden, al kost het doen van een melding via het systeem volgens een aantal respondenten in feite maar een paar minuten. Het leidt echter af van het primaire proces en de druk die daarmee gepaard gaat, moet volgens hen niet worden onderschat, zoals blijkt uit het volgende citaat:

"Maar efficiëncycijfers zijn wel een reden van angst en stress bij medewerkers. En je kunt daar wel degelijk op worden afgerekend. In beoordelingsgesprekken krijg je dan 'matig' terwijl er persoonlijke omstandigheden kunnen zijn. En medewerkers komen in verbetertrajecten en dat wordt wel als straf ervaren."

Een meerderheid van de respondenten brengt ter sprake dat (ervaren) werkdruk en productiedruk de grootste beperkende factor is voor het melden van fraudevermoedens. Toch is enige relativering ook op zijn plaats. Een enkele respondent merkt ook op dat:

"Werkdruk is voor sommigen van ons hoger dan anderen, soms stellen mensen zich ook wel aan. Ik ga door totdat ik vind dat ik niets zinvol meer kan doen op een dag, anderen bepalen heel duidelijk voor zichzelf wat het maximum is dat ze in een week gaan uitvoeren."

Bij WW ligt de nadruk volgens respondenten op tijdigheid en rechtmatigheid. Voor 2019 is handhaving wel als aandachtspunt benoemd door UWV, volgens respondenten waarschijnlijk als gevolg van de 'Polenfraude'.

“Wij kijken of procedures goed zijn gevolgd. Of er op basis van de procedure recht is op een uitkering, wat de hoogte moet zijn en de duur. Fraude is op basis van beschikbare gegevens voor ons bijna niet te zien.”

Een groot aantal respondenten van Uitkeren geeft aan dat de cultuur wel is dat fraude moet worden aangepakt, maar dat er in de praktijk toch minder aandacht voor is, om redenen van tijd, mogelijkheden om zaken zelf uit te zoeken, etc. Efficiency is volgens een klein deel van de respondenten belangrijker dan fraude detecteren. Nu alles is gedigitaliseerd, ziet men de fraudesignalen volgens hen ook niet meer.

Overall worden volgens respondenten targets aan verbonden en die worden besproken in het functioneringsgesprek. De individuele targets zijn volgens een meerderheid van de respondenten overigens wel goed haalbaar. Respondenten geven aan dat het vestigingsmanagement stuurt op cijfers en dat ze dat volgens hen belangrijker vinden dan het aantal fraudemeldingen. Daarnaast is de capaciteit bij Uitkeringen WW de afgelopen jaren afgenomen en maken medewerkers geregeld overuren. Er is dan weinig ruimte voor onderzoek en zonder zo'n eigen vooronderzoek is een fraudemelding volgens velen niet zinvol: “Handhaving pakt het dan toch niet op”.

Een klein deel van de respondenten geeft aan dat het hen in de praktijk niet gemakkelijk wordt gemaakt om meldingen te doen:

“‘Proces’ is tegenwoordig het toverwoord bij UWV. Volg het proces! Wij zien wel problemen of signalen, maar moeten het proces volgen. Bij het signaleren van onregelmatigheden (bijvoorbeeld vreemde correspondentieadressen) mag je daar niet meer mee aan de gang, je moet het proces volgen, dat is leidend. Dat heeft politieke en budgettaire redenen. Zelf zou ik liever alles uitpluizen, maar daar heb je de gelegenheid niet voor.”

Een aantal respondenten van het Werkbedrijf duidt op automatisering en bezuinigingen als belangrijke oorzaak voor het niet detecteren van fraude. Er wordt volgens hen niets meer gecontroleerd:

“Je kunt opgeven dat je middels een vaststellingsovereenkomst bij je werkgever bent weggegaan, terwijl je op staande voet bent ontslagen”.

Een groot aantal respondenten geeft aan dat er vaak te weinig wordt nagedacht bij de invoering van nieuwe maatregelen. Zo geeft een respondent het volgende voorbeeld ter illustratie:

“Een paar jaar geleden werden er scholingsvouchers ingevoerd. Je kon 2500 euro krijgen voor een cursus tbv. omscholing. Dat ging vaak via bureautjes en dan bleek achteraf dat 10% wel het geld had gekregen, maar geen cursus had gevolgd. Of dat de

bewindvoerder in het geval van schuldsanering het had achtergehouden. Nu is er in onze gemeente een speciaal team bezig om al die terugvorderingszaken op te lossen”.

Automatisering wordt veelvuldig genoemd als reden dat signalen lastig zijn te ontdekken. Een voorbeeld als in Nieuwsuur met meerdere personen op één adres zou volgens een klein deel van de respondenten bij hun team ook niet worden ontdekt. WW is individueel, met hoeveel mensen je op een adres woont is volgens hen niet relevant. Het is een werknemersverzekering. Door automatisering en bezuinigingen is het klantcontact heel gering geworden, waardoor je moeilijk signalen kunt oppikken. Er zijn volgens een aantal respondenten te veel procedures en dat leidt tot een gebrek aan motivatie voor medewerkers om zelf na te denken. Die procedures zijn volgens hen ontstaan tijdens de crisis met veel nieuwe aanvragen en de wens om snel te betalen. Dat is nu anders, maar daar worden de processen niet op aangepast.

Een leidinggevende bij het Werkbedrijf verklaart dat aanvragers die de ‘Werkverkenner’ invullen bij >50% kans dat ze binnen het jaar aan het werk zijn, in de 6e of 7e maand pas een uitnodiging krijgen voor een gesprek. Bij minder dan 50% kans is dit na vier weken. Maar wie het niet invult, krijgt volgens de respondent ook pas na 6 maanden een uitnodiging, tenzij de expertvisie van de medewerker anders zegt. “Als je dan achteraf moet gaan corrigeren, kost dat wel heel veel tijd en leidt dat mogelijk tot (financiële) problemen bij de aanvrager.”

#### *Controle*

Een respondent legde uit dat als alles goed wordt ingevuld bij een digitale aanvraag, er geen reden is om extra te controleren en de uitkering automatisch wordt toegekend. Als het systeem een uitvalreden aangeeft, wordt die handmatig gecontroleerd. Dat kan bijvoorbeeld zijn als het opgegeven inkomen niet overeenkomt met de opgave van de Belastingdienst. De eventuele onterechte uitkeringen zijn volgens een meerderheid van de respondenten in de kosten-baten analyse meegenomen.

Respondenten van het Werkbedrijf geven aan in hun proces verschillende mogelijkheden om onregelmatigheden in dossiers op te lossen, bijvoorbeeld: check of klanten hun 4 sollicitaties maandelijks invullen. Deze check wordt door velen als betekenisloos gezien, omdat klanten netwerkgesprekken kunnen opvoeren als sollicitatie en er wordt niet meer gecontroleerd of er daadwerkelijk een brief is gestuurd. Tevens worden adresgegevens gecheckt. Zij zien deze werkzaamheden niet als het opsporen van fraude.

Opvallend is volgens een groot aantal respondenten van Uitkeren dat bij uitval alleen de reden van uitval mag worden onderzocht. Er mag volgens hen dus niet grondig naar het gehele dossier worden gekeken. Deze gefragmenteerde aanpak beperkt in hun ogen het vermogen van geroutineerde medewerkers om vreemde dwarsverbanden uit een dossier te detecteren. Achterdocht begint immers vaak in een combinatie van dingen die vreemd overkomen. Volgens veel medewerkers wordt daarmee ook de effectiviteit om fraude op te sporen beperkt.

Voorheen zijn er volgens een aantal respondenten ook perioden geweest waarin een gezond wantrouwen en controles centraal stonden. Dat begon er dan al mee dat goed gecontroleerd werd waarom iemand werkloos was geworden. Opvallend is dat enkele respondenten zeggen dat op dit moment – door automatisering – er vooral sprake is dat medewerkers elkaar

controleren in plaats van de klant. Als medewerker ken je volgens deze respondenten een aantal uren dienst in de e-omgeving om dossiers te controleren. Dossiers worden niet door één medewerker behandeld, maar door het team. Werkzaamheden omvatten dan: Staan er genoeg vinkjes, is er op tijd en voldoende geld toegekend, zijn er voldoende sollicitaties uitgegaan en is hierop geacteerd wanneer dat niet is gebeurd etc. Wanneer je iets niet begrijpt of er iets niet klopt, vraag je het aan (controleer je het bij) de collega die als laatste aan het dossier heeft gewerkt. Adviseurs van het Werkbedrijf zeggen dat hun baan vooral een administratieve functie is geworden zonder veel klantcontact.

#### *Fraudedetectie en -signalering niet expliciet op de agenda*

Een groot aantal medewerkers verklaart dat er geen expliciete aandacht wordt besteed aan bewustwording rondom fraudedetectie en -signalering. Zo is het geen onderdeel van de kennismaking, worden er geen workshops over gegeven, is het geen onderdeel van het werkoverleg en is het geen KPI in de productiedoelstellingen. Een medewerker vertelde dat hij een aantal jaren geleden een presentatie kreeg van een medewerker Handhaving. Dit zorgde voor veel inzicht in de perspectieven en werkwijzen van Handhaving. Wat Handhaving nodig heeft om een dossier rond te krijgen en waar fraude in het klein mee kan beginnen. De medewerkers vertelde dat dit hem veel meer bewust maakte van waar hij naar zou moeten kijken in dossiers.

#### *Ervaringen met afdeling Handhaving: te strakke fysieke en functiescheiding*

De meningen over Handhaving zijn verdeeld. Een meerderheid van de respondenten weet van het bestaan van Handhaving en sturen daar hun dossier met onregelmatigheden heen. Een veel gehoorde klacht is dat zij eigenlijk niet weten waar het dan naar toe gaat. Voorheen zaten er volgens respondenten nog collega's van Handhaving in hetzelfde gebouw, maar nu is het gecentraliseerd in een beperkt aantal (vijf) vestigingen. Doordat je geen naam of gezicht meer hebt bij de medewerker Handhaving kun je volgens een groot aantal aan de voorkant ook niet even sparren of het de moeite waard is om door te sturen. Tevens vindt er volgens hen geen kruisbestuiving plaats, zodat je zelf al wat meer vooronderzoek kunt doen.

“Wat ontbreekt is de mogelijkheid om met iemand van Handhaving te overleggen. Het persoonlijke contact ontbreekt. Je weet niet eens waar je melding wordt behandeld. De lijntjes met Handhaving zijn langer geworden. Vroeger had je op elk kantoor Handhaving; het helpt niet aan motivatie dat je niet makkelijk kunt sparren.”

Er komen volgens een klein deel van de respondenten vaak berichten terug van Handhaving dat iets 'niet onderzoekwaardig' is. De reden is volgens hen vaak onbekend. In de beleving van respondenten is de reden vaak een capaciteitsprobleem bij Handhaving. Medewerkers ervaren dat als zeer demotiverend om te melden. Een klein deel van de respondenten verklaart dat er volgens hen de afgelopen jaren veel te veel is bezuinigd op Handhaving.

Een klein deel van de respondenten verklaart dat er erg veel moet worden ingevuld om een melding te doen en dat dat demotiverend werkt. Tevens vindt er volgens hen vaak pas laat of helemaal geen opvolging plaats. Medewerkers verwachten dat dit komt omdat de afdeling heel druk is en dat de afdeling verkleind is door de bezuinigingen ('te lang, te druk, te ver'). Het effect is dat medewerkers ook wel eens zelf een afweging maken; de aanvraag is voor een uitkering

van drie maanden – er zijn onregelmatigheden maar heeft het zin om dit te laten uitzoeken door Handhaving. Alleen dat al duurt langer en kost in hun beleving meer dan gewoon die verzekerde het termijn van drie maanden uit te betalen.

Een klein deel van de leidinggevenden gaf aan dat beslissingen van Handhaving (met name over het niet oppakken van een zaak) vaak niet worden begrepen door medewerkers. Handhaving geeft dan aan dat het niet onderzoekwaardig is, maar medewerkers vermoeden volgens hen dat ze te weinig capaciteit hebben. Dit wordt als demotiverend gezien. Volgens leidinggevende respondenten is er ook geen direct contact tussen medewerkers en de mensen van Handhaving. De tijd om zelf zaken uit te zoeken, ontbreekt volgens hen ook structureel (voorbeeld vijftien mensen op hetzelfde telefoonnummer. “Die zou je allemaal uit willen nodigen, maar daarvoor ontbreekt de tijd”). Een andere belemmering ziet men in de grote papierwinkel die eraan te pas komt.

#### *Juridische beperkingen o.g.v. rechtmatigheid en doelmatigheid*

Enkele respondenten verklaren dat er sinds de nieuwe wetgeving ook nieuwe definities van fraude zijn ontstaan – en dus ook mogelijkheden om te handhaven. Uitkeringsdeskundigen sturen vermoedens van fraude door naar de afdeling Handhaving. Hierbij gaat het zelden meer over zogenaamde witte fraude, omdat deze sinds de koppeling met de Belastingdienst sowieso wel boven water komt: “Zeg maar wanneer mensen toch inkomen uit werk hebben gehad op legale wijze – vroeger moest men urenbriefjes inleveren, daarmee kon je sjoemelen. Nu dus niet meer.” Zwarte fraude daarentegen komt nog wel veel voor en is wel belangrijk te detecteren (zwart bijwerken, valse ziekmeldingen of onrechtmatig verblijf in buitenland etc).

Juridische beperkingen gelden volgens een klein deel van de respondenten bijvoorbeeld in het geval van de dossiers van Polen. Een aantal medewerkers heeft al veel langer vermoedens van fraude, zeker gezien deze uitkeringen vaak op de spreekuren van ‘niet-digivaardigen’ worden aangevraagd. Er ligt echter volgens één respondent een uitspraak van de rechter dat UWV zich niet specifiek op één groep mag richten met controles en handhaving. Dat zou selectieve discriminatie zijn. Daarom wordt er niet extra zwaar ingezet op deze doelgroep.

#### *Focus op productie: oscillerende doelstellingen*

Er zijn door respondenten veel opmerkingen gemaakt over de digitalisering en de focus op productie binnen UWV. UWV is, zoals zij verklaren, op dit moment een productiegedreven organisatie die gefinancierd wordt op basis van instroom. Met het ministerie zijn voor het Werkbedrijf bijvoorbeeld afspraken gemaakt over de hoeveelheid te voeren gesprekken, dienstverleningsuren en uitplaatsingspercentages. Een klein deel van de respondenten verklaart dat zij geen handhavingsactiviteiten of gesprekken ondernemen, omdat zij deze helemaal niet kwijt kunnen in hun urenverantwoording. In de beleving van een klein deel van de respondenten maakt de organisatie keuzes waarin een aantal zaken/risico’s ingecalculeerd zitten – en volgens deze medewerkers moet er dan achteraf ook niet gezeurd worden.

Een groot aantal respondenten geeft aan dat het niet goed voelt om in een productieomgeving te werken in plaats van in een resultaatgerichte omgeving. Zo vraagt een respondent zich af waarom de doelstelling van de organisatie niet wordt bepaald op basis van uitkeringsduur? Dit

bespaart volgens hem direct geld en zorgt er weer voor dat medewerkers veel dichterbij de klant gaan zitten.

#### *Te veel politiek*

Respondenten vertellen herhaaldelijk over de reorganisaties en de voor hen soms onbegrijpelijke keuzes die van bovenaf worden opgelegd. Een klein deel van de respondenten verklaart dat fraude door Polen al verschillende keren concreet vanuit de uitvoering is gemeld en naar boven gesluisd, maar dat er vervolgens te weinig opvolging aan wordt gegeven. Een klein deel van de respondenten gaf aan dat de commotie nu door de media-aandacht over Polen was, maar dat ook andere groepen arbeidsmigranten voor gelijkaardige problemen zorgen.

Tevens verklaart een groot aantal respondenten dat zij het moeilijk vinden dat de top van UWV niet meer terugduwt naar de politiek nu deze onregelmatigheden in het nieuws zijn. Zij zijn van mening dat een en ander echt wel in Den Haag bekend is en dat als je 50 miljoen wilt bezuinigen en dit wilt opvangen met automatiseren, je niet UWV het verwijt kunt maken dat dit risico's met zich mee heeft gebracht.

Een groot aantal respondenten is van mening dat UWV/de RvB wel beter had kunnen communiceren wat er aan de hand is. Het aankondigen van onderzoeken ziet men als een signaal dat er toch wat mis is. Ook een klein deel van de leidinggevende respondenten gaf aan dat medewerkers zich niet gesteund voelen door de top van UWV in de media en het Kamerdebat. Bezuinigingen zijn volgens hen een keuze door de politiek en dit zijn de consequenties. "En UWV krijgt nu de zwarte Piet. De UWV-top zou daar veel harder op moeten wijzen."

Een aantal respondenten verklaart media moe te zijn. "UWV komt alleen maar negatief in het nieuws en nooit op een genuanceerde wijze". Er gaat volgens hen namelijk ook heel veel goed en heel veel mensen krijgen op tijd hun geld als hun inkomen wegvalt. Zij vinden het jammer dat dit perspectief nooit eens naar voren wordt gebracht. Een aantal respondenten laat zich voornamelijk mild uit over de klokkenluiders. Zij zijn wel kritisch over het delen van interne intranetpagina's met vertrouwelijke gegevens, waaronder de namen van directe collega's.

#### *Te weinig menscontact*

Een meerderheid van de respondenten verklaart dat zij dieper en scherper kunnen werken wanneer zij een personal caseload hebben. Dat geeft eigenaarschap, het vermogen om integraal een dossier te bestuderen, maar vooral ook om contact met de klant te onderhouden. Een klein aantal vestigingen werkt nog wel met een personal caseload. Zij verklaren dat dat fijn is, maar dan moet deze niet te groot zijn omdat je dan geen opvolging kunt geven aan de dingen die je hebt uitgezet.

In het proces ontbreekt volgens respondenten van het Werkbedrijf wel iets. Vroeger nam de adviseur standaard met de werkgever contact op om de reden van het ontslag te controleren. Dat mag nu niet meer. Daarmee haal je een hoop onterechte aanvragen eruit. Nu wordt niet gecontroleerd of de informatie van de aanvrager (ontslag buiten eigen schuld) wel klopt. Bij eigen risicodragers blijkt het overigens vanzelf na verloop van tijd, als de werkgever de rekening ontvangt. Maar dan moet je van alles gaan repareren.



#### **4.4 Rol leidinggevende en afhandeling melding**

Leidinggevend en stimuleren in de ogen van de meerderheid van de medewerkers in het algemeen niet actief het melden van fraudesignalen. Er wordt wel van medewerkers verwacht dat ze een melding doen als er iets niet in orde lijkt, maar leidinggevend en bemoeien zich daar in de regel niet mee. Een groot aantal respondenten geeft ook aan dat de huidige leidinggevend en vaak geen inhoudskundigen zijn en dat ze om te sparren eerder naar collega's of de mentor gaan. "Als we het dan nog niet weten, raadplegen we het handboek of gaan naar het Juridisch Kenniscentrum op het hoofdkantoor".

Een meerderheid van de respondenten geeft aan vertrouwen te hebben in de eigen leidinggevend en. Men geeft – met name bij Uitkeren – wel aan dat er erg veel wisselingen in het management zijn, waardoor het moeilijk is om een vertrouwensband op te bouwen en je niet altijd weet wat je aan je leidinggevend en hebt. Een klein deel van de respondenten gaf expliciet aan geen vertrouwen in hun leidinggevend en te hebben.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat leidinggevend en op interne problemen veelal goed aanspreekbaar zijn. Men gaat serieus met dergelijke signalen om. Dilemma's kunnen goed met de leidinggevend en of mentor worden besproken. Leidinggevend en treden volgens respondenten echter niet snel op tegen niet-functionerende medewerkers.

Een klein deel van de respondenten geeft aan dat met signalen die aan leidinggevend en worden gegeven over fraude door groepen cliënten of omstandigheden die fraude kunnen bevorderen, niets is gedaan. De signalen blijven 'hangen' bij de leidinggevend en.

De afstand tot 'het hoofdkantoor' wordt door een groot aantal respondenten als behoorlijk groot omschreven. Men voelt zich ook lang niet altijd gesteund door de hoogste leiding (RvB). Intern wordt wel vaak waardering uitgesproken, maar naar buiten toe vindt een groot aantal dat toch vaak "met de politiek wordt meegebogen".

"De RvB is afhankelijk van het ministerie en wacht altijd eerst de reactie van die kant af. Dat voelt niet prettig. Ze staan niet voor hun medewerkers en de organisatie. Als je dat letterlijk op televisie ziet gebeuren, doet dat pijn".

Met de mogelijkheden om te melden lijkt weinig onvrede te bestaan, al wisselt de bekendheid ermee dus enigszins. Dat ligt anders voor de afhandeling en terugkoppeling van melden. Er bestaat een vrij breed gedeeld gevoel dat 'men' van hogerhand en op het hoofdkantoor uiteindelijk weinig doet met meldingen, dat fraudeonderzoeken veel tijd kosten en er niet altijd even consistent wordt teruggekoppeld. Tegelijkertijd geven zowel lokale leidinggevend en als verantwoordelijken op het hoofdkantoor aan dat het CMF automatisch terugkoppelt of de melding onderzoekswaardig is, alsmede wat het eindoordeel is voor onderzoekswaardige meldingen.

Over de terugkoppeling van de afhandeling van een fraudemelding blijken respondenten in de praktijk verschillende belevingen te hebben. De reacties variëren van 'je hoort nooit meer wat'

tot 'ik krijg altijd via email bericht of word gebeld door Handhaving'. Medewerkers die een melding hebben gedaan kunnen de afhandeling volgen via het Elektronisch Archief. Als een behandeling lang duurt (men spreekt snel over maanden) is het voorstelbaar dat melders het zicht kwijtraken. Of er structureel afhandelingsberichten bij het einde van een onderzoek aan de melder worden gestuurd is onduidelijk.

Afhandelingen van fraudemeldingen komen in ieder geval niet aan de orde in teambesprekingen of werkoverleggen. Een groot aantal leidinggevenden geeft aan dat zij in ieder geval geen bericht of overzicht krijgen van fraudemeldingen en de afhandeling daarvan in hun team. Een aantal leidinggevenden gaf aan daar wel behoefte aan te hebben.

Onderling wisselen medewerkers wel fraudesignalen uit in de zogenaamde dagstartgesprekken, of op eigen initiatief casuïstiek in een teambijeenkomst. Daar wisselt men vaktechnische zaken uit en ook bijvoorbeeld nieuwe onregelmatigheden in dossiers en hoe je daarop kunt letten.

#### **4.5 De (meld)cultuur in de ogen van de medewerkers**

Respondenten spreken in het algemeen van een open cultuur, waarin veel bespreekbaar is. Het overleg wordt gezocht, maar tegelijkertijd is elkaar aanspreken op ongewenst gedrag niet echt de gewoonte. Er wordt uitgegaan van professionaliteit en intrinsieke motivatie. Bij ernstige zaken weet men wel de weg naar de leidinggevende te vinden om de zaak aanhangig te maken.

##### *Geen angstcultuur*

Geen van de respondenten noemde het bestaan van een angstcultuur en helemaal niet rondom het thema melden. Iedereen acht fraudebestrijding belangrijk en durft dit zowel bij Handhaving als bij zijn of haar direct leidinggevende neer te leggen. Gevoelens van onveiligheid of angst komen natuurlijk voor op de werkvloer, zoals bij iedere (ambtelijke) organisatie, maar deze hebben vooral te maken met reorganisaties, boventalligheid en de automatisering.

“Er is bij ons zeker geen sprake van een angstcultuur of doofpotcultuur, zoals wel wordt gezegd.”

Er is niemand die het idee heeft dat je niet mag melden, of dat dat negatieve gevolgen voor jezelf kan hebben. Wel wordt vaak de koppeling gelegd met de prestatietargets, die mogelijk niet gehaald worden als je te veel tijd besteedt aan het voorbereiden van een fraudemelding. Zaken als het melden van fraudesignalen maken geen deel uit van de prestatieafspraken. Een klein deel van de respondenten heeft soms twijfels over het feit of UWV fraudemeldingen wel echt waardeert. Een groot aantal respondenten denkt dat fraude een ingecalculeerd risico is. Alleen de slechte publieke opinie wordt nu een extra factor, waardoor de waardering voor meldingen volgens hen weer wat groter wordt.

Bijna alle respondenten zijn zeer tevreden over UWV als werkgever. Men geeft hoog op over de vele mogelijkheden en het onderling vertrouwen. 'Er zijn geen drempels'.

*Klokkenluiders*

Bijna unaniem vindt men de negatieve aandacht in de media heel erg vervelend en respondenten voelen zich persoonlijk aangesproken. Men geeft aan daar ook privé op te worden aangesproken. UWV zou er volgens respondenten meer werk van moeten maken om positief in het nieuws te komen.

Het nieuws is volgens een groot aantal respondenten niet prettig, maar voor hen ook niet nieuw. Medewerkers voelen zich volgens hen kennelijk intern niet gehoord.

“Ik heb info van een collega dat de fraude al lang bekend was. We namen aan dat het een geaccepteerd risico was en al belegd. Eigenlijk verbaast het ons dat het nieuwswaarde heeft.”

Men keurt klokkenluiden in het algemeen niet goed, maar een aantal respondenten snapt de beweegreden van de klokkenluiders wel. Een groot aantal respondenten geeft aan dat als er intern niets met je signalen wordt gedaan, je wel naar buiten moet gaan als je jezelf serieus neemt. Men vindt wel dat misstanden aan de kaak moeten worden gesteld en dat de media het laatste middel kunnen zijn als je keer op keer intern geen gehoor voor je signalen krijgt. De reactie van UWV op de uitzending duurde volgens een groot aantal respondenten ook heel lang. Het optreden van de voorzitter van de Raad van Bestuur in de media wordt door een groot aantal respondenten niet erg gewaardeerd. “Het lijkt of hij niet echt achter zijn mensen staat, maar meer naar de minister kijkt.”

Een groot aantal respondenten geeft nadrukkelijk aan het geen goede zaak te vinden om de vuile was buiten te hangen, maar voegt daar aan toe ook niet te weten wat je dan wel moet doen als er intern niet naar je wordt geluisterd.



## 5. CONCLUSIES

Samengevat is bij UWV op basis van dit onderzoek sprake van een sterk gedeelde positieve en open organisatiecultuur waarin veel bespreekbaar is, maar men elkaar onvoldoende aanspreekt op ongewenst gedrag. In de perceptie van de medewerkers ligt de focus te veel op productienormen en is er binnen het primair proces te weinig aandacht voor fraudedetectie en fraudebestrijding. Van een angstcultuur – in het bijzonder in verband met het melden van fraude en andere misstanden – is zeker geen sprake.

In dit hoofdstuk worden op basis van de in dit onderzoek verzamelde en geanalyseerde bevindingen een aantal kernconclusies geformuleerd over de meldstructuur en meldcultuur van UWV in relatie tot uitkeringsfraude en mogelijke belemmeringen bij het daadwerkelijk doen van meldingen, aan de hand van de deelvragen die ten behoeve van dit onderzoek zijn opgesteld.

De specifieke onderzoekopdracht luidde:

Maak inzichtelijk welke mogelijkheden (lijn/vangnet) UWV medewerkers biedt om signalen (van ongenoegen) en zorgen die ze in de uitvoering van de publieke taak tegenkomen (specifiek in relatie tot uitkeringsfraude) te melden en/of bespreekbaar te maken, of gebruik ervan door UWV gestimuleerd wordt en geef aanbevelingen voor mogelijke verbetering.

In dit conclusiehoofdstuk worden, na een aantal algemene conclusies, puntsgewijs en chronologisch de eerste vier deelvragen van dit onderzoek beantwoord. Deelvraag 5 – *Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?* – wordt in het volgende en laatste hoofdstuk beantwoord.

### **5.1 Algemene observaties organisatiecultuur UWV**

De hier verwoorde conclusies geven de observaties van de onderzoekers weer op basis van de bestudeerde data en de vele gevoerde gesprekken. Indien nodig en relevant wordt onderscheid gemaakt tussen al dan niet breed gedeelde *percepties* van medewerkers en *feitelijke procedures en beleidsacties*, en de discrepantie die daar mogelijk tussen kan bestaan. Immers, wat medewerkers als zodanig ervaren, fungeert vervolgens ook als waarheid op basis waarvan ze handelen en communiceren: “If men define situations as real, they are real in their consequences”<sup>30</sup>. Dit is een belangrijk aspect van organisatiecultuur.

Tegelijkertijd betekent dat nog niet dat sterke gevoelens en attitudes over meldprocedures, terugkoppeling van onderzoeksuitkomsten en de mate waarin gemelde zorgen en signalen door leidinggevenden worden opgepakt, ook altijd in overeenstemming zijn met daadwerkelijke beleidsopvolging op het niveau van bestuur en hoofdkantoor. Dat tussen die lokale perceptie en bestuurlijke realiteit een behoorlijke afstand bestaat, is op zichzelf een noemenswaardige observatie in het kader van de diagnose van de organisatiecultuur van UWV. Overigens is een

dergelijke observatie verre van uniek voor grote (bureaucratische) organisaties met veel lokale vestigingen en afdelingen, waar vaak verschillende subculturen naast elkaar kunnen bestaan<sup>31</sup>.

Dan nog een tweede overkoepelende observatie. Wanneer de cultuur van UWV wordt geanalyseerd met behulp van de terminologie van Schein, zoals besproken in hoofdstuk 2, kan worden geconstateerd dat er op het niveau van zichtbare uitingen (*artefacten*) en *beleden basiswaarden* sprake is van een sterk gedeelde en positieve organisatiecultuur. Vrijwel alle medewerkers ervaren een sterke mate van beroepstrots, hebben hart voor de zaak en veel loyaliteit richting de organisatie als geheel, het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en het overgrote deel van hun clientèle. Ook wordt het belang van integriteit vaak benadrukt als iets vanzelfsprekends. Tegelijkertijd geldt dat, zoals aangegeven, minder wanneer wordt gesproken over direct leidinggevenden, 'het hoofdkantoor' en 'de politiek'. De loyaliteit is daar een stuk minder sterk en wordt soms vervangen door een zeker cynisme en wantrouwen. Dit wordt regelmatig expliciet benoemd in de bestudeerde interne onderzoeken en kwam soms direct, maar soms ook indirect aan de orde in de vele gesprekken die zijn gevoerd. In termen van *onderliggende basisveronderstellingen* kan worden geconcludeerd dat leidinggevenden door een groot aantal medewerkers niet als de aangewezen sparringpartner, vraagbaak of meldpunt worden gezien. "Zorgen deel je met collega's die je vertrouwt, je meldt ze formeel maar als er een aantal keer niet op wordt geacteerd, zoek je een ander kanaal of houd je ze voor jezelf en ga je door met productie draaien". Daar draaien prestatiebeoordelingen uiteindelijk om. Niet om de zorgvuldige aandacht en oplettendheid die medewerkers ten aanzien van mogelijke fraude ten toon hebben gespreid.

## **5.2 Beantwoording deelvragen**

1. *Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?*

De analyse van bestaand onderzoek laat zien dat het belang van een integere werkomgeving en integer handelen breed gedeeld wordt. Medewerkers geven regelmatig aan dat ze vanuit zichzelf altijd het juiste proberen te doen en daar weinig ondersteuning bij nodig hebben, terwijl een deel tegelijkertijd juist het belang van frequente trainingen en dilemmabesprekingen benadrukt. Nieuwe medewerkers geven hierbij vooral aan meer opleiding en oriëntatiebegeleiding wenselijk te vinden en delen dat deze grotendeels ontbreken op het gebied van integriteit. Op deze observatie wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat UWV een actief integriteitsbureau heeft dat voortdurend informatie verzamelt en deze frequent deelt met relevante interne en externe stakeholders. Het integriteitsbeleid en de integriteitscultuur lijken niet af te wijken van de dertien basisnormen integriteit, zoals die sinds 2006 voor alle overheidsorganisaties gelden.

Het algemene beeld ten aanzien van cultuur en leiderschap dat uit bestaande interne onderzoeken naar voren komt, is dat medewerkers zich aan de ene kant gewaardeerd voelen, hun welzijn en werkplezier in orde is en men voldoende loopbaanperspectief ervaart. Aan de

andere kant voelt men zich weinig invloedrijk en zelfstandig binnen de afdeling en organisatie (het eerdergenoemde strakke prestatieregime kan hier een rol spelen). De uitkomsten genereren een interessante paradox: "Er wordt goed voor ons gezorgd, maar we hebben weinig invloed op de precieze invulling en vormgeving van onze werkzaamheden".

2. *Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?*

Er is formeel een uitgebreid en sluitend stelsel van meldmogelijkheden voor fraude en misstanden. Een meerderheid van de medewerkers weet ook waar ze wat moeten melden. Uit de gesprekken blijkt dat medewerkers naast de formele meldpunten ook vaak de weg vinden naar mentoren en collega's om te overleggen over mogelijke fraude of misstanden; dit betreft dan zaken die niet eenduidig te classificeren zijn (want dan zou men naar het CMF gaan). De bekendheid van het Centraal Meldpunt Fraude (CMF) en het Bureau Integriteit (BI) zijn groot en men ziet dit als de belangrijkste kanalen om fraude respectievelijk integriteitschendingen te melden. Men is veel minder bekend met de vertrouwenspersonen, Luisterend Oor en de mogelijkheden voor *mediation*. Een gang naar die kanalen ligt ook minder voor de hand wanneer het (mogelijke) uitkeringsfraude betreft.

De 'Meldregeling UWV' voorziet in beschermingsmaatregelen voor melders en de mogelijkheid om extern te melden als intern melden voor de melder c.q. klokkenluider niet mogelijk is uit vrees voor tegenmaatregelen (eveneens één van de verplichte vangnetmogelijkheden en onderdeel van de eerdergenoemde basisnormen voor publieke organisaties). Er is support waar te nemen voor klokkenluiders die naar buiten treden als de interne mogelijkheden geen resultaat opleveren, maar men is niet op de hoogte of deze interne mogelijkheden in de gevallen die recent een platform in de media kregen, ook zijn benut. Daarbij zijn deze respondenten wel kritisch over het delen van interne internetpagina's met vertrouwelijke informatie.

3. *In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?*

Medewerkers maken in het algemeen gebruik van de geëigende kanalen om signalen van fraude en andere misstanden te melden. Het CMF is het aangewezen meldpunt voor WW-uitkeringsfraude. In een aantal gevallen wordt rechtstreeks met Handhaving contact opgenomen; in de regel als er sprake is van bestaande contacten. Voor integriteit- en omgangsvormen weet men de weg naar Bureau Integriteit te vinden, vaak na consultatie en/of tussenkomst van de leidinggevende, de mentor of een collega. Zoals eerder aangegeven laat de bekendheid met de instituten vertrouwenspersoon en Luisterend Oor te wensen over.

Het aantal mogelijkheden voor medewerkers om signalen van fraude op te vangen, lijkt in de loop der tijd verminderd. Veel controlehandelingen worden thans door het geautomatiseerde systeem gedaan en als het systeem een melding doet van een uitworpenden (door respondenten veelal 'uitvalreden' genoemd), schrijft de werkinstructie voor dat de medewerker

uitsluitend de uitworpreden dient te onderzoeken en niet hoeft te kijken naar gegevens die door het systeem al zijn vastgesteld. Hiermee wordt echter niet bedoeld dat het ongewenst is om te kijken naar andere elementen uit het dossier als daarvoor aanleiding is. Zo antwoordt de bestuurder op gestelde vragen hieromtrent in een brief, dat “.....de hoofdlijn in het nieuwe proces is dat medewerkers op basis van de meegegeven uitworpreden het dossier verder behandelen. Wij hebben daarnaast aangegeven dat wij ervan uitgaan dat medewerkers het beoordelingsvermogen hebben om te bepalen wanneer al dan niet correcties nodig zijn. Medewerkers hebben in het nieuwe proces wel degelijk de ruimte om in te grijpen en fouten te corrigeren”. Door medewerkers wordt dit echter niet als zodanig gepercipieerd.

Daarnaast zijn een aantal controlemechanismen die in het verleden voorhanden waren inmiddels afgeschaft, zoals de verklaring omtrent de ontslagreden door de werkgever. Medewerkers ervaren dit soort aspecten als demotiverend en geven aan graag zelf meer uitzoekwerk te doen. Of uitzoekwerk inderdaad impliciet wordt ontmoedigd door productietargets en de wijze waarop leidinggevenden deze benadrukken, is een cruciale vraag. Veel medewerkers geven aan dat de werkdruk en productiefocus niet uitnodigt tot het uitgebreid onderzoeken van fraudevermoedens, al zijn er ook kritische collega's die de werkdruk nuanceren. Er kan in ieder geval geconcludeerd worden dat het uitzoeken van fraudevermoedens door medewerkers zelf in veel vestigingen niet een prestatie-indicator als zodanig is en er tijdens werkoverleggen ook niet structureel aandacht aan wordt besteed.

4. *Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de organisatie) en welke dilemma's spelen hierbij?*

Er kan op basis van de in dit onderzoek bestudeerde data worden geconcludeerd dat het doen van meldingen niet wordt ontmoedigd, maar ook niet wordt aangemoedigd. Tegelijkertijd heeft het onderhavige onderzoek uitgewezen dat er bij UWV geen sprake is van een angstcultuur of vrees om signalen van fraude aanhangig te maken. Medewerkers geven ook aan daadwerkelijk een melding te doen als zij een signaal van fraude krijgen. Signalen van fraudegelegenheden of omstandigheden die fraude kunnen bevorderen blijven volgens respondenten wel geregeld 'hangen' als het signaal is gemeld bij de leidinggevende. De bereidheid op dat niveau zorgen te bespreken lijkt derhalve niet enorm. Deze observatie wordt bevestigd door de enquêtes in het kader van het integriteitsdashboard. Onder de opmerkingen die deelnemers aan deze enquête in een open vraag kunnen maken, zijn een groot aantal voorbeelden van dergelijke strekking waar te nemen.

Er zijn concrete redenen om niet te melden en daarmee samenhangende knelpunten en dilemma's geïdentificeerd die tot gevolg kunnen hebben dat medewerkers niet of nauwelijks melden. Hieronder worden deze redenen en barrières geclusterd weergegeven.



### 1. Te weinig tijd/hoge werkdruk

De sturing op prestatieafspraken en prestatie-indicatoren is voor een deel debet aan het feit dat medewerkers soms signalen van fraude niet melden. Leidinggevendenden sturen niet op fraudedetectie en het doen van een fraudemelding kost tijd. Indien een casus meerdere subjecten omvat, dienen evenzoveel formulieren te worden ingevuld. Naast de tijd die nodig is om de concrete melding te doen, geven medewerkers aan dat zij eigenlijk eerst zelf uitzoekwerk moeten doen om vast te stellen dat het inderdaad om een fraudesignaal gaat. De tijd en mogelijkheden daarvoor ontbreken vaak. De prestatieafspraken zien niet op de kwaliteit van de behaalde afspraken of op het doen van fraudemeldingen en tijd die daaraan wordt besteed. Het niet behalen van de prestatieafspraken komt aan de orde in functioneringsgesprekken en dit wordt als onplezierig ervaren.

Tijdens het onderzoek bleek dat de prestatieafspraken per vestiging, divisie en soms zelfs team verschillend werden ingevuld. Een meerderheid van de respondenten vindt de prestatieafspraken overigens redelijk en goed haalbaar.

### 2. Heeft geen prioriteit (bij management)

Leidinggevendenden ontvangen geen overzichten van aantallen en aard van de fraudemeldingen uit hun team en de afhandeling daarvan. Fraude is in het algemeen geen onderwerp van gesprek in werk- en/of teamoverleggen en het doen van fraudemeldingen wordt niet actief gestimuleerd door leidinggevendenden.

Het vertrouwen van medewerkers in hun leidinggevendenden wisselt. Een klein deel van de respondenten in het onderzoek geeft aan geen vertrouwen in de eigen leidinggevende te hebben. Een aantal medewerkers geeft daarnaast aan dat hun leidinggevende een echte manager is, met soms weinig kennis van het inhoudelijke proces. Er is volgens hen sprake van een zakelijke stijl van leiding geven, waarbij sturing op het proces en prestatie-indicatoren leidend is. Een terugkerend thema tijdens de gesprekken is dat de hoge frequentie van wisselingen bij leidinggevendenden het opbouwen van een goede relatie belemmert.

### 3. Heeft geen prioriteit (bij medewerkers)

Een groot aantal respondenten wijst naar het management en procedures om te motiveren dat zij niet zoveel aan fraudebestrijding doen, maar voor een deel verschuilen zij zich daar ook achter. Ondanks de geconstateerde beperkingen zouden zij meer aandacht kunnen hebben voor fraudebestrijding en de mogelijkheden die zij daar zelf voor hebben, zoals een aantal respondenten ook met voorbeelden illustreerden.

Fraudebestrijding heeft geen hoge prioriteit bij medewerkers. Zij zijn van mening dat frauderisico's inherent zijn aan de vele generieke bezuinigingen en automatisering van processen gedurende de afgelopen jaren en dat degenen die de maatregelen hebben ingevoerd zich daar ook bewust van moeten zijn geweest. Een enkele respondent deelde concrete voorbeelden van signaleringen of suggesties ten aanzien van het verbeteren van risicotaxatie

aan de voorkant richting directie en RvB maar gaf aan dat daar, voor zover bij hen bekend, niet specifiek opvolging aan was gegeven.

#### 4. Onvoldoende vertrouwen in nut melding en effectieve afhandeling

Het terugkoppelen van de status en uitkomst van fraudemeldingen door Handhaving is zoals in hoofdstuk 3 omschreven formeel geregeld en door melders te monitoren via het EA (Elektronisch Archief). In de praktijk hebben medewerkers een divers beeld van de wijze van terugkoppelen over de afloop van een fraudemelding en is men onvoldoende bekend met de mogelijkheden van het EA. Dit heeft mede te maken met de relatief lange doorlooptijd van de afhandeling van een fraudemelding door Handhaving en onduidelijkheid over de onderzoek waardigheid van een melding. Als een behandeling lang duurt (men spreekt snel over maanden) is het voorstelbaar dat melders het zicht kwijtraken. Of er structureel afhandelingsberichten aan het einde van een onderzoek aan de melder worden gestuurd is onduidelijk.

#### 5. Definitie van fraude

Medewerkers hanteren geen eenduidige definitie van het begrip (uitkerings)fraude. Dit is een belangrijke observatie, omdat de manier waarop iemand fraude definieert, bepaalt hoe iemand signaleert en detecteert. Wanneer iemand iets niet ziet als fraude, zal die het ook niet als zodanig melden.

#### 6. Inbedding Divisie Handhaving

Enige jaren geleden is de keuze gemaakt om de medewerkers van Handhaving te concentreren op een vijftal vestigingen, terwijl daarvoor op elke vestiging medewerkers van Handhaving werkzaam waren. Medewerkers in het primaire proces ervaren dit als minder doeltreffend en denken dat de afhandeling van een melding nu langer duurt dan in het verleden, hoewel men het laatste jaar juist weer een verbetering meent op te merken. Er is nu ook minder gelegenheid om even te overleggen met een collega van de divisie Handhaving en men kent die collega's ook niet meer. Men ervaart het doen van een melding nu vaak als een 'black box'. Leidinggevendenden ontvangen geen overzichten van meldingen die door medewerkers van hun team zijn gedaan en de afhandeling daarvan.

## 6. AANBEVELINGEN

Op basis van de analyse van interne documenten en onderzoeken en de omvangrijke interviewstudie op het hoofdkantoor en de diverse vestigingen, worden in dit afsluitende hoofdstuk aanbevelingen geformuleerd voor de verdere verbetering van de meldstructuur en meldcultuur binnen UWV. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de politieke en organisatorische context, omdat deze van invloed is op de mate waarin structuur en cultuur versterkt kunnen worden. De focus ligt uiteraard op verbeterpunten die binnen het bereik van UWV zelf liggen en waar de organisatie specifiek mee aan de slag kan. Hiermee wordt antwoord gegeven op deelvraag 5: *Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?*

De plaats en positie van diverse loketten en meldmogelijkheden roepen enige vragen op, die soms buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen omdat ze niet direct iets met WW-fraude te maken hebben. Toch raken deze vragen wel aan de bredere (meld- en integriteits)cultuur van UWV en derhalve worden ze hier geadresseerd.

### *Structuur en proces*

1. Allereerst valt in de analyse van de meldstructuur en de percepties van medewerkers in de diverse gesprekken op dat de vertrouwenspersonen en Luisterend Oor nauwelijks bekend zijn; zowel in termen van wat ze doen als waar ze precies gesitueerd zijn. Vertrouwenspersonen zijn onderdeel van de voor het openbaar bestuur vastgestelde basishouding integriteit en kunnen een belangrijke rol vervullen, zeker wanneer het vertrouwen in leidinggevenden als aanspreekpunt wisselend is (zoals hier en in veel grote organisaties het geval lijkt te zijn). Dat veronderstelt wel dat ze vindbaar en toegankelijk moeten zijn voor medewerkers. Te overwegen valt om het instituut vertrouwenspersoon intern in te richten. Dat vereist invulling van randvoorwaarden als opleiding, spreiding, inbedding en beschikbare tijd, maar kan de zichtbaarheid en bereikbaarheid enorm vergroten. Daarnaast kan worden overwogen het Luisterend Oor opnieuw breed onder de aandacht te brengen als laagdrempelige mogelijkheid om (potentiële) problemen te bespreken.
2. Het is de overweging waard om de medewerkers van Handhaving weer op of dichterbij de vestigingen onder te brengen en meer direct contact tussen medewerkers van Handhaving en medewerkers in het primaire proces te stimuleren en te vergemakkelijken. Medewerkers van Handhaving zouden voorlichting kunnen geven over hun werkwijze aan medewerkers van het primaire proces: Wat heeft Handhaving nodig om een dossier rond te krijgen en welke risico's en signalen met betrekking tot fraude zijn het meest relevant voor (nieuwe) medewerkers om op te letten en te bespreken?
3. Het is van belang dat de organisatie de juiste balans vindt tussen verdere automatisering en het benutten van de professionele kwaliteiten van ervaren medewerkers; een uiterst urgent vraagstuk in het publieke domein in de context van versnellende automatisering en robotisering. Medewerkers zouden vaker in discussies daarover betrokken kunnen worden.

4. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden te onderzoeken om extra controles in het proces in te bouwen, waarmee medewerkers een betere afweging kunnen maken of een bepaalde zaak als fraudesignaal is te definiëren (bijvoorbeeld het vragen aan klanten om meer documenten te verstrekken, waaruit de reden van ontslag blijkt). Daarnaast zouden medewerkers meer mogelijkheden en tijd kunnen krijgen om zelf eenvoudig uitzoekwerk te verrichten om te bepalen of een signaal meldingswaardig is.
5. Waar de toenemende automatisering als bron van een verminderd fraudebewustzijn wordt gesuggereerd, biedt dit mogelijk ook kansen om door middel van signaalgedreven monitoring juist fraude te detecteren. Wij adviseren om de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken.

### *Cultuur en leiderschap*

6. Leidinggevenden kunnen invloed uitoefenen op het formuleren van holistischer en meer kwalitatieve KPI's – niet alleen productie draaien maar juist ook aandacht hebben en tijd krijgen voor de manier waarop kwantitatieve normen worden gerealiseerd en de kwaliteit daarvan, en het bevorderen van integriteit. Niet alleen fraudepreventie zou hierdoor verbeterd kunnen worden; het betrekken van professionals bij het formuleren van doelstellingen sluit ook beter aan bij de beroepstrots en gewenste autonomie van gemotiveerde medewerkers, zoals onderzoek bij (semi)publieke organisaties laat zien<sup>32</sup>. Op organisatieniveau zou dit onderwerp van gesprek kunnen zijn bij het overleg inzake de periodieke herijking van de prestatieafspraken met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Tegelijkertijd hebben de Raad van Bestuur, divisiedirecteuren en teamleiders ook voldoende vrijheidsgraden om prioriteiten vast te stellen en in te richten. Leidinggevenden dienen hun medewerkers duidelijk te maken wat het belang is van fraudebestrijding en dit bijvoorbeeld geregeld in teambesprekingen aan de orde stellen. Zij zouden hierin gefaciliteerd kunnen worden door hen te voorzien van managementinformatie op het gebied van fraude (aantal meldingen, afloop, spreiding, aandachtspunten, etc.). Medewerkers dienen vervolgens ook op hun eigen verantwoordelijkheid in deze worden gewezen, als onderdeel van hun professionaliteit.
7. Een groot aantal respondenten gaf aan voorstander te zijn van een persoonlijke caseload in plaats van een caseload per team. Wij adviseren om de voors en tegens van beide benaderingen in overleg met medewerkers tegen elkaar af te zetten.
8. Uit de variëteit aan loketten en meldpunten kan worden afgeleid dat integriteit en het onderzoeken van meldingen serieus worden genomen. Tegelijkertijd kan duidelijker en frequenter worden gecommuniceerd waarvoor men precies waar terecht kan en wat er met gedane meldingen precies is gebeurd (dit is in een extern onderzoek uit 2012 ook reeds signaleerd als knelpunt). Zie ook aanbeveling 10.

*Oriëntatie, training en communicatie*

9. Door meer consistente en frequente communicatie over de definitie van fraude die UWV hanteert, kan medewerkers een handvat worden geboden bij hun afweging of een bepaalde casus meldenswaardig is. Ook lijkt er behoefte te bestaan aan uitleg met betrekking tot de term 'klant' in relatie tot diens rol als uitkeringsgerechtigde.
10. Er zou in navolging daarop ook duidelijker en frequenter richting medewerkers op de diverse vestigingen informatie verspreid kunnen worden over de procedure omtrent de terugkoppeling en opvolging van onderzoeksresultaten van fraudemeldingen. Voor veel medewerkers die al lang in dienst zijn, is niet altijd duidelijk hoe de afhandelingsprocedure van fraudemeldingen precies in elkaar steekt. Een visueel toegankelijke factsheet van één A4 waarop duidelijk is aangegeven wat medewerkers waar kunnen melden (een verduidelijking van de meldroutes in hoofdstuk 3, die ook geüpdatet worden wanneer technologische vernieuwingen daar aanleiding toe geven), wat daar vervolgens precies mee gebeurt en hoe de terugmelding verloopt, zou een hoop ervaren onduidelijkheid en soms scepsis kunnen wegnemen. Deze zou aan iedere medewerker door zijn of haar leidinggevende verstrekt moeten worden, als onderdeel van een (terugkerend) opfrismoment.
11. Bij medewerkers Uitkeren bestaat het idee, mogelijk door de redactie van de tekst in de werkinstructie, dat zij alleen nog mogen kijken naar de reden van uitworp en niet meer naar andere elementen uit het dossier. Wij adviseren u duidelijk en frequent te communiceren welke ruimte medewerkers hebben bij de beoordeling van WW-aanvragen en leidinggevenden te faciliteren om hier op te sturen.
12. Het melden van fraude(vermoedens) zou veel explicieter onderdeel kunnen zijn van oriëntatiegesprekken en de opleiding van (nieuwe) medewerkers, en hetzelfde geldt voor werkoverleggen van medewerkers en leidinggevenden en het jaarlijks vaststellen van targets. Het melden van, en onderzoek doen naar fraude kost nu eenmaal tijd. Indien medewerkers niet het gevoel zouden hebben dat dit ten koste zou gaan van het draaien van productie (waar ze door leidinggevenden vervolgens op worden afgerekend), maar juist als onderdeel van kwalitatief hoogstaande professionele dienstverlening zouden worden beschouwd (en ook als zodanig zouden worden beoordeeld) zouden zij eerder geneigd kunnen zijn kansrijke meldingen te doen en signalen in een vroeg stadium te bespreken.
13. Het verdient aanbeveling om in het trainingsaanbod voor zowel leidinggevenden als medewerkers aandacht te besteden aan het aanspreken van medewerkers c.q. collega's op ongewenst gedrag.
14. Als laatste verdient het aanbeveling regelmatig aandacht te besteden aan de bestaande Meldregeling UWV en met medewerkers in gesprek te gaan over de daarin geboden mogelijkheden. Juist het gesprek over de recente klokkenluidersincidenten, en hoe die zich verhouden tot de vastgestelde regeling en waarom het belangrijk is om volgens de afgesproken procedures te werken, is daarbij van belang om het reeds bestaande vertrouwen verder te vergroten.

*Tot slot.*

Uit de interviews komt veelvuldig naar voren dat medewerkers onvoldoende op de hoogte zijn van meldprocedures en wat er met de uitkomsten van onderzoek gebeurt. De perceptie dat er niets gebeurt, omdat men onvoldoende (tijdig) terug hoort, werkt buitengewoon demotiverend. Procedures staan in principe keurig uitgelegd op intranet. Toch blijkt dat medewerkers in de praktijk eerder te rade gaan bij een ervaren collega of mentor. Die weet ook niet altijd het meest up-to-date antwoord te geven. Meer aandacht voor de verdere versimpeling van het doen van meldingen en een 'lokale' wijze van communiceren, zeker tijdens introductieprogramma's, zou de meldingsbereidheid wel eens kunnen vergroten. Moderne middelen zoals laagdrempelige apps kunnen hier ook zeker een rol spelen. In verdere automatisering en technologisering van de dienstverlening van UWV, zoals deze de komende jaren ongetwijfeld gestalte zal krijgen, zou het vergemakkelijken van het melden van vermoedens en misstanden een prominentere rol verdienen, in aanvulling op de voortdurende verhoging van doelmatigheid van het primaire proces.

## 7. LITERATUUR

Anechiarico, F., & Smith, D. C. (2006). *Managing for Performance and Integrity: Administrative Reform in New York City Government.*, VU University Amsterdam.

Boonstra, J. (2014). *Leiders in cultuurverandering: Een praktische gids voor strategische en culturele veranderingen in organisaties.* Assen: Van Gorcum.

Bouwmeester, J., Holzmann, M., Löb, N., Abraham, M. en O. Nauta. (2016). *Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016.* Amsterdam: I&O Research. Bovens, M. A. P. (1996). The Integrity of the Managerial State. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(3), 125-132.

Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J., & Reed, C. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review*, 61(5), 608-619.

De Bruijn, H. (2012) 2nd Ed. *Managing performance in the public sector.* London: Routledge.

Frederickson, H. G. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, 56(2), 266-269.

Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Frederickson, H. G. (1999). Ethics and the New Managerialism. *Public Administration and Management: an Interactive Journal*, 4(2), 299-324.

Hays, S. W., & Kearney, R. C. (1997). Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reform. *International Journal of Public Administration*, 20(1), 11-40.

Heres, L., L.W.J.C. Huberts & K.Lasthuizen (2017) *Ethical leadership: a complex and messy phenomenon.* In: Giacolone, R.A. & C.L. Jurkiewicz (Eds.), *Radical Thoughts on Ethical Leadership.* Chapter 7, pp. 135-150. Charlotte, NC: Information Age Publishing.

Hofstede, G., Hofstede, G.J. & M. Minkov (2010). *Cultures and Organizations. Software of the Mind.* New York: McGraw Hill.

Huberts, L. W. J. C. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda, In: *Jaarboek Integriteit 2015.* Talsma, J. & Karssing, E. (eds.). Den Haag: BIOS, p. 12-21.

Kimman, E. J. J. M. (1991). *Organisatie Ethiek.* Assen: Van Gorcum & Comp.

Kolthoff, E. (2007). *Ethics and New Public Management.* The Hague: Boom Legal Publishers.

Maesschalck, J. (2004a). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory. *Public Administration*, 82(2), 465-489. doi: 10.1111/j.0033-3298.2004.00403.x.

Maesschalck, J. (2004b). *Towards a public administration theory on public servants' ethics.* Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en het Nederlandse Politie Instituut. (2006). *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Osborne, D., & Gaebler, T. A. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* Reading: Addison-Wesley.

Pollit, C. (2014). Future trends in european public administration and management: an outside-in perspective <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf>

Pollit, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Qu, Sandy Q., John Dumay, (2011) "The qualitative research interview", *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 8 Issue: 3, pp.238-264.

Schein, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey Bass.

Uijlenbroek, J. & Van der Wal, Z. (eds.) (2019). *STAD. Technologische en sociale innovatie bij de overheid*. Den Haag: CAOP.

Van der Wal, Z. (2017). *The 21st Century Public Manager*. London: Macmillan Education.

Van der Wal, Z. (2018). *Integriteit 2025. Integriteitskwesties aan de horizon en hun implicaties*. Den Haag: CAOP.



## Bijlage 1. Interviewprotocol

Aanpak onderzoek interne meldcultuur UWV ten behoeve van onderzoekers

### FASE II

*Individuele interviews met medewerkers op 9 vestigingen (met veel, medium of weinig meldingen)*

We maken in fase 2 wederom gebruik van semigestructureerde interviews aan de hand van een topiclijst. Zowel structuur- als cultuur komt aan de orde<sup>1</sup>. Voorafgaand aan het doorlopen van de vragen wordt ruim de tijd genomen om te investeren in het creëren van een veilige gespreksomgeving- en sfeer.

Interview afgenomen op:

te:

met:

functie:

1. Introductie, voorstellen, doelstelling onderzoek, anonimiteit, puntsgewijs verslag. Anoniem, maar wel noteren welk werkproces en enige kenmerken respondent.
2. Welke mogelijkheden kent u om signalen van en zorgen over zaken in relatie tot uitkeringsfraude te melden en/of bespreekbaar te maken? Wanneer is er volgens u eigenlijk sprake van uitkeringsfraude?
3. **Hoe zijn deze mogelijkheden aan u kenbaar gemaakt? Geldt dat ook voor uw collega's?**
4. Worden de verschillende mogelijkheden naar uw mening voldoende benut en kiezen medewerkers de juiste kanalen voor het uiten van signalen/zorgen?
5. Welke belemmeringen ziet u voor het melden van signalen van of zorgen over uitkeringsfraude?  
**Kunt u specifieke dilemma's op dit terrein benoemen?**
6. Ontbreken er naar uw mening bepaalde mogelijkheden om meldingen te doen? Zo ja, welke?
7. Wordt u door uw leidinggevende gestimuleerd om dergelijke meldingen te doen en zo ja, hoe?

---

<sup>1</sup> Deze vragen zijn niet limitatief/uitputtend, het betreft een ruwe agenda en naar aanleiding van de antwoorden van respondenten kan worden doorgevraagd.

8. Wordt aan melders teruggekoppeld wat er met hun melding is gedaan?
9. Wordt meer in het algemeen aan medewerkers (bijvoorbeeld in afdelingsoverleggen) teruggekoppeld over fraudemeldingen en wat daarmee gebeurt?
10. Wat kunt u zeggen over de cultuur binnen UWV / binnen uw eigen onderdeel? Spreekt men elkaar aan op ongewenst gedrag?
11. **Durven medewerkers dilemma's of door hen gemaakte fouten** met hun leidinggevende te bespreken? Doet u dat zelf?
12. Hebt u vertrouwen in uw leidinggevende?
13. Hebt u er vertrouwen in dat eventueel door u gedane meldingen serieus worden behandeld?
14. Denkt u dat het doen van dergelijke meldingen wordt gewaardeerd bij UWV? En door uw leidinggevende?
15. Kan het doen van een melding negatieve gevolgen hebben voor de melder? Zo ja, welke?
16. Hebt u zelf wel eens een vermoeden van uitkeringsfraude gehad? Zo ja, heeft u daar een melding van gedaan? Waarom wel/niet?
17. Denkt u dat **uw directe collega's dergelijke signalen/zorgen melden? Waarom wel/niet?**
18. Hoe kijkt u aan/wordt er om uw afdeling aangekeken tegen klokkenluiders? Onderscheid intern-extern.
19. Maakt het nog uit of het om concrete signalen van uitkeringsfraude gaat of om het melden van **zaken die intern tot zorgen leiden (in het proces of over collega's bijvoorbeeld)?**
20. Wilt u nog iets kwijt in het kader van dit onderzoek dat nog niet aan de orde is gekomen?
21. Bedanken en respondent vragen hoe hij/zij het gesprek heeft ervaren.

*Interviews met leidinggevenden op 9 vestigingen*

Op dezelfde vestigingen waar de interviews met medewerkers zijn gehouden, worden interviews met 2 leidinggevenden gehouden. Met hen wordt een gesprek gevoerd aan de hand van een topiclijst. Zowel structuur- als cultuur onderwerpen komen aan de orde, die in de verslaglegging worden uitgesplitst. Voorafgaand aan het doorlopen van de vragen wordt wederom ruim de tijd genomen om te investeren in het creëren van een veilige gespreksomgeving- en sfeer.

Interview afgenomen op:

te:

met:

functie:

Aan de orde komen<sup>2</sup>:

1. Introductie, voorstellen, doelstelling onderzoek, anonimiteit, puntsgewijs verslag.
2. Welke mogelijkheden bestaan er voor medewerkers om signalen van en zorgen over zaken in relatie tot uitkeringsfraude te melden en/of bespreekbaar te maken?
3. Hoe zijn deze mogelijkheden aan de medewerkers kenbaar gemaakt?
4. Worden de verschillende mogelijkheden naar uw mening voldoende benut en kiezen medewerkers de juiste kanalen voor het uiten van signalen/zorgen?
5. **Welke belemmeringen ziet u voor het melden door medewerkers? Kunt u specifieke dilemma's op dit terrein benoemen?**
6. Ervaart u voor u zelf belemmeringen bij het doen van eventuele meldingen? Zo ja, welke?
7. Welke extra mogelijkheden voor het doen van meldingen zouden nog aan het instrumentarium kunnen worden toegevoegd?
8. Worden de verschillende mogelijkheden voor het doen van meldingen door jullie onder de aandacht van medewerkers gebracht en zo ja, hoe dan?

---

<sup>2</sup> Deze vragen zijn niet limitatief/uitputtend, het betreft een ruwe agenda en naar aanleiding van de antwoorden van respondenten kan worden doorgevraagd.

9. Wordt aan melders / teamleiders / jullie teruggekoppeld wat de afloop van de melding is?
10. Wordt meer in het algemeen aan medewerkers (bijvoorbeeld in afdelingsoverleggen) door jullie of anderen teruggekoppeld over fraudemeldingen en wat daarmee gebeurt?
11. Wat kunt u zeggen over de cultuur binnen UWV / binnen specifieke onderdelen? Spreekt men **elkaar aan op ongewenst gedrag, durven medewerkers dilemma's of door hen gemaakte fouten** met hun leidinggevende te bespreken?
12. Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?
13. Wilt u nog iets kwijt in het kader van dit onderzoek dat nog niet aan de orde is gekomen?
14. Bedanken en deelnemers vragen hoe zij het gesprek hebben ervaren.  
N.B. Bij elk onderdeel goed de onderzoeksvragen voor ogen houden en steeds checken of die allemaal voldoende aan de orde zijn gekomen:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers<sup>1</sup> over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?
2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?
3. In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?
4. Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de **organisatie**) en welke dilemma's spelen hierbij?
5. Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?

## EINDNOTEN

<sup>1</sup> Waar gesproken wordt over medewerkers worden daarmee ook leidinggevenden bedoeld.

<sup>2</sup> Een dergelijke benadering is met name geschikt wanneer het onderzoek niet alleen tot doel heeft te achterhalen *hoe vaak* en *in welke mate* gedragingen plaatsvinden, maar vooral ook *hoe* en *waarom* ze (al dan niet) plaatsvinden. Zie bijv: Eisenhardt (1989); Taylor en Sóndergaard (2017); Van Steden, Van der Wal en Lasthuizen (2015); Van der Wal en Yang (2015); Van Thiel (2015).

<sup>3</sup> Weiss 1994.

<sup>4</sup> Zoals ook in de hierboven genoemde studies het geval is.

<sup>5</sup> Zie bijv: Commissie Fokkens (2019); Commissie Giebels (2018); De Graaf, Huberts en Smulders (2013); De Graaf en Van der Wal (2008); Onderzoekscommissie WODC II (2019); Van der Wal (2008, 2011).

<sup>6</sup> De keuze voor deze zes divisies is mede ingegeven door het streven zoveel mogelijke consistentie te bewerkstelligen tussen het onderhavige onderzoek en parallelle studie naar de afhandeling van fraudemeldingen.

<sup>7</sup> Ook dit is een veelgebruikt en gangbaar instrument in cultuuronderzoek, waaronder de in de eindnoot hierboven genoemde onderzoeken.

<sup>8</sup> Schein (1992).

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld het werk van Jaap Boonstra (2014).

<sup>10</sup> Qu en Dumay, (2011); Hofstede, Hofstede, en Minkov (2010).

<sup>11</sup> Walsh (1995, p. xiii)

<sup>12</sup> Osborne & Gaebler (1992).

<sup>13</sup> Pollit (2014).

<sup>14</sup> Bovens (1996)

<sup>15</sup> Frederickson (1996, 1997; 1999, p. 300); Box, Marshall, Reed en Reed (2001).

<sup>16</sup> Maesschalck (2004a, 2004b)

<sup>17</sup> Kolthoff (2007)

<sup>18</sup> Pollitt en Bouckaert (2004) en Hays en Kearney (1997)

<sup>19</sup> Ook voor de introductie van NPM maakte de overheid gebruik van een planning en control cyclus. Deze was in het algemeen eenvoudig van opzet en bevatte alleen financiële gegevens zoals een begroting en een jaarrekening. Bij NPM gaat het er vooral om dat de planning en control cyclus wordt uitgebreid met meer formele rapportages en dat deze op output is gericht.

<sup>20</sup> Door Hays en Kearney (1997) beschreven als 'managerialism'.

<sup>21</sup> Heres, Huberts & Lasthuizen, 2017.

<sup>22</sup> Zie voor een mooi overzicht van typen schendingen die in Nederlandse publieke organisaties voorkomen, Huberts (2015) en Van der Wal (2018: 18).

<sup>23</sup> Het kan natuurlijk wel zo zijn dat deze loketten worden benaderd als medewerkers zich onvoldoende gehoord voelen. Vandaar dat ze in dit onderzoek mee zijn genomen om een compleet beeld te geven van de mogelijkheden om kritische signalen aan de orde te stellen.

<sup>24</sup> Slechts een beperkt aantal overheidsorganisaties en ZBOs in Nederland heeft een eigenstandig(e) integriteitsbureau of afdeling. Bekende voorbeelden zijn de Gemeente Amsterdam, de Belastingdienst, Rijkswaterstaat (RWS), het Ministerie van Defensie, de Koninklijke Marechaussee en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). In zowel absolute als relatieve zin (ten opzichte van het totale aantal medewerkers) is het BI van UWV met 14 fte op 17.553 [vgl. Jaarverslag UWV 2018] medewerkers in termen van omvang redelijk vergelijkbaar met bovengenoemde bureaus. De Gemeente Amsterdam heeft relatief het grootste bureau met 19 fte op zo'n 15.000 medewerkers (exclusief externe inhuur); de bureaus van de andere hierboven genoemde organisaties zijn geringer in omvang. De taakopvatting is eveneens vergelijkbaar met die van andere bureaus en bestaat uit het geven van voorlichting, het verrichten van onderzoek, het ontvangen, onderzoeken en rapporteren over meldingen van vermeende integriteitsschendingen en het

---

adviseren van bestuur en directies over integriteitskwesties. Het Bureau Integriteit rapporteert rechtstreeks aan de Raad van Bestuur (RvB).

<sup>25</sup> Bouwmeester, J. (2016).

<sup>26</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a. (2006).

<sup>27</sup> De dertien basishouders zijn:

- 1 Aandacht voor integriteit
- 2 Gedragscodes
- 3 Onderzoeken bij werving en selectie
- 4 Kwetsbare functies
- 5 Het afleggen van de eed of belofte
- 6 Nevenwerkzaamheden
- 7 Financiële belangen
- 8 Maatregelen gericht op informatiebescherming
- 9 Relatiegeschenken
- 10 Inkoop- en aanbestedingsprocedure
- 11 Vertrouwenspersoon voor integriteit
- 12 Meldingsprocedure bij het vermoeden van een misstand
- 13 Handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan

<sup>28</sup> Het onderzoek is uitgevoerd met de InternetSpiegel. InternetSpiegel is een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en is in beheer van en doorontwikkeld door stichting ICTU. Effectory is de exploitant van het instrument. InternetSpiegel is een instrument waarmee het openbaar bestuur en veiligheidsorganisaties een medewerkersonderzoek kunnen uitvoeren. Het gebruikte instrument internetspiegel is een binnen de publieke sector veelgebruikt enquête-instrument om grootschalige dataverzameling te genereren ten aanzien van werktevredenheid, cultuur, integriteit, leiderschap, en andere thema's. Zie voor meer informatie: [www.internetspiegel.nl](http://www.internetspiegel.nl).

<sup>29</sup> In totaal zijn achttien organisatieonderdelen van UWV in de enquête meegenomen, waaronder bijvoorbeeld ook het Facilitair Bedrijf en het ICT Bedrijf.

<sup>30</sup> Dit zogeheten Thomas Theorem, geformuleerd in 1928 door William Isaac Thomas and Dorothy Swaine Thomas is een beroemde sociologische theorie die vaak wordt aangehaald in kwalitatief onderzoek in de sociale wetenschappen.

<sup>31</sup> Schein 1992.

<sup>32</sup> De Bruijn (2012); Van der Wal (2017).

# UWV Rapportage Meldingen en fraudefenomenen 2018



---

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>1. Meldingen over regelovertreding</b>	<b>3</b>
1.1. Proces afhandeling externe en interne meldingen	3
1.2. Zelf gegenereerde meldingen (data-analyse)	9
<b>2. Themaonderzoeken</b>	<b>10</b>
2.1. Proces themaonderzoeken	10
2.2. Themaonderzoeken in 2018	11
<b>3. Samenwerking met andere partijen</b>	<b>13</b>
3.1. Activiteiten in RIEC-verband	13
3.2. Activiteiten in LSI verband	13
3.3. AMU convenanten	13
3.4. Sociale Verzekeringsbank	13
<b>4. Internationaal</b>	<b>14</b>
4.1. Onderzoek door het Interventieteam Buitenland	14
4.2. Onderzoek door het Internationaal Bureau Fraude-informatie	14
<b>Bijlage 1 – Themaonderzoeken vertrouwelijk</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
<b>Bijlage 2 - Fraudefenomenen vertrouwelijk</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
<b>Begrippenlijst</b>	<b>16</b>



---

## Inleiding

Voor u ligt de rapportage meldingen en fraudefenomenen 2018. Dit is een terugkerende rapportage die UWV jaarlijks aan u zal aanbieden. Deze rapportage is één van de maatregelen die we met uw ministerie eind 2018 in het kader van de WW fraude hebben afgesproken. De voortgang van de andere genomen maatregelen zullen in uw brief van juni 2019 worden meegenomen. Om deze reden wordt in deze rapportage hier niet verder op ingegaan.

De rapportage is een verdieping van het UWV Jaarverslag 2018 en bevat een feitelijk overzicht van de geconstateerde meldingen en fraudefenomenen uit themaonderzoeken.

In het eerste hoofdstuk beschrijven we het proces van de interne en externe meldingen. Hierbij maken we themonderscheid tussen aanpakwaardige en onderzoekswaardige meldingen. Aan de hand van casuïstiek worden deze termen nader toegelicht. Voorts geeft dit hoofdstuk een overzicht van het aantal interne en externe meldingen met een uitsplitsing naar wet. Daarnaast zal ook worden ingegaan op de zelf gegenereerde meldingen.

Het tweede hoofdstuk geeft een overzicht van de themaonderzoeken die in 2018 zijn uitgevoerd. Daarbij zal ook het proces worden beschreven hoe wij van een idee tot een themaonderzoek komen. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op samenwerking met andere partijen.

Tot slot gaat het laatste hoofdstuk in op internationale handhaving en de onderzoeken die we in dat verband uitvoeren.

# 1. Meldingen over regelovertreding

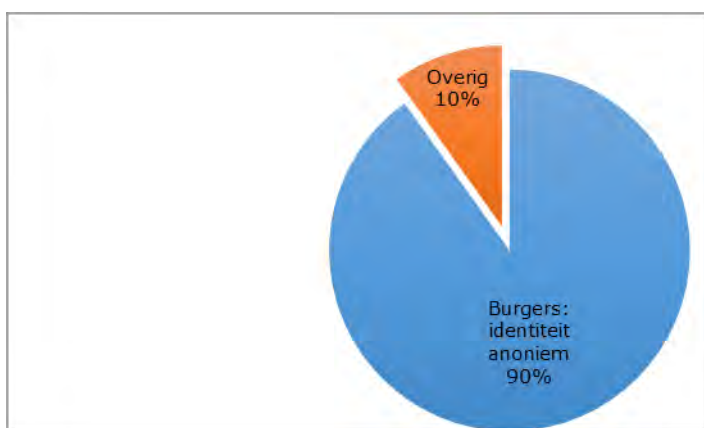
## 1.1. Proces afhandeling externe en interne meldingen

Binnen UWV wordt onderscheid gemaakt tussen externe en interne meldingen. Alle externe en interne meldingen over het vermoeden van regelovertreding komen bij UWV binnen op een centraal punt. Dit punt is belegd bij het Centraal Meldpunt Fraude (CMF), dat onderdeel is van de directie Handhaving van UWV.

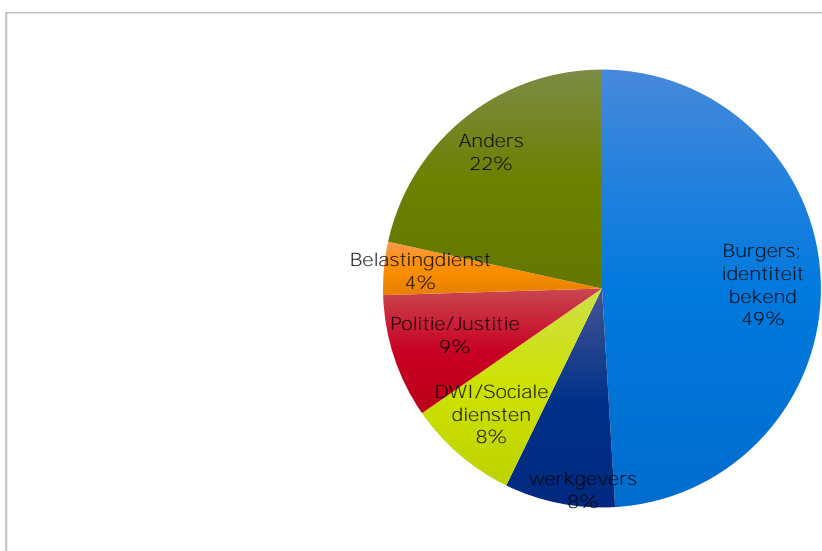
Een externe melding is een vermoeden van regelovertreding door iemand die mogelijk een UWV-uitkering ontvangt. Het betreft meldingen van o.a. burgers, politie, gemeenten, Belastingdienst, Misdaad Anoniem, IND of andere organisaties. Externe meldingen kunnen op de website [www.uwv.nl](http://www.uwv.nl) via het fraudemeldformulier, telefonisch of schriftelijk (brief of e-mail) worden gedaan. Dit kan zowel anoniem als niet-anoniem. UWV neemt alle externe meldingen in behandeling.

In 2018 is 90% van het aantal externe meldingen afkomstig van burgers (anoniem). De overige meldingen (10%) zijn afkomstig van burgers die niet-anoniem melden, werkgevers, belastingdienst, politie en justitie, DWI/sociale diensten of anders.

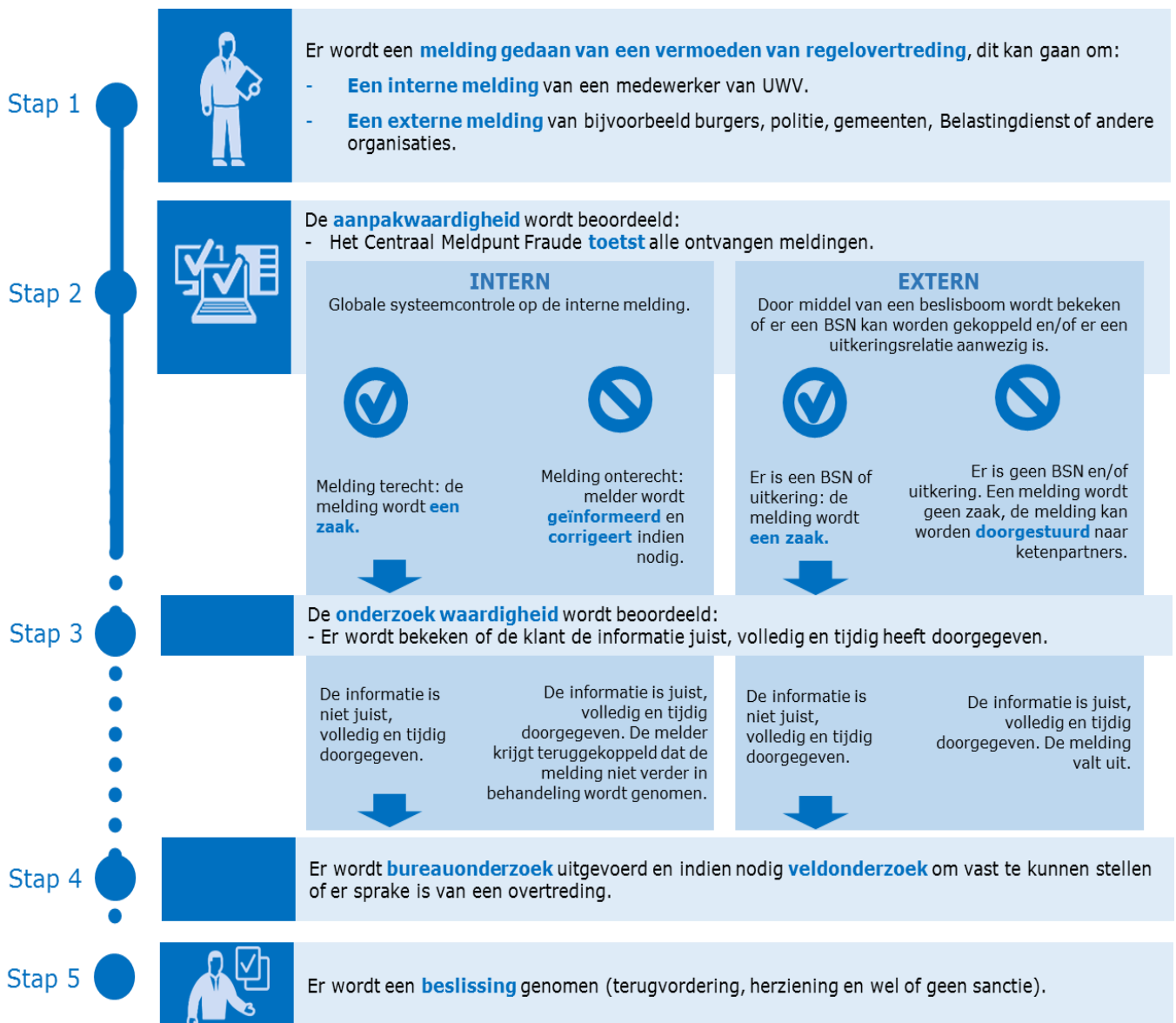
**Figuur 1 herkomst externe meldingen**



**Figuur 2 herkomst externe meldingen categorie overig**



Figuur 3 Proces afhandeling externe en interne meldingen



Wanneer medewerkers van UWV een vermoeden van regelovertreding melden bij UWV spreken we over interne meldingen. Vaak zijn deze mogelijke overtreden door de UWV-medewerker gesignaleerd tijdens de uitvoering van zijn werkzaamheden. Een substantieel deel van de handhavingsactiviteiten speelt zich af binnen de klantprocessen van UWV. Als poortwachter bewaakt UWV rechtmatige toegang tot de uitkering. Met de werkhervattingsfunctie bevorderen we snelle werkhervatting of snel herstel bij ziekte. Het controleren van de inspanningsverplichting hoort ook bij de werkhervattingsfunctie. Vanuit de toezichtfunctie vindt er controle plaats op naleving van de verplichtingen en op mogelijke misstanden. Interne meldingen hebben betrekking op een overtreding van de inlichtingenplicht of op een overtreding van de inspanningsplicht. Onder het overtreeden van de inlichtingenplicht valt bijvoorbeeld het niet doorgeven van werkzaamheden als zelfstandige, (deels) in het buitenland wonen en/of werken, zwart werk, niet of te laat doorgeven dat er nieuwe werkzaamheden zijn bij uitkeringsgerechtigden met een AW- of Ziektewetuitkering of een overige overtreding van de informatieplicht zoals melding vakantie, vrijwilligerswerk of een wijziging in de leefvorm (Toeslagenwet).

Het CMF toetst alle ontvangen externe meldingen met behulp van een digitale beslisboom. Op basis van de beslisboom wordt beoordeeld of de melding door UWV onderzocht kan worden en aanpakbaar is. Er wordt één jaar teruggekeken, vanaf de datum van de fraudemelding. Een melding is niet aanpakbaar als bijvoorbeeld geen Burgerservicenummer aan een melding kan worden gekoppeld of wanneer er geen uitkering door UWV is verstrekt. In voorkomende gevallen wordt de melding doorgestuurd naar ketenpartners ter verdere afhandeling. Ter illustratie is in casus 1 een niet aanpakbare externe melding beschreven, waarbij te weinig informatie wordt gegeven om te herleiden om welke persoon het gaat. Een interne melding bevat altijd een Burgerservicenummer en er is sprake van een uitkeringsrelatie.

Casus 1 - externe anonieme melding die niet aanpakwaardig is

Het CMF ontvangt een tip per brief. Fragmenten uit deze brief:

- *Heb deze info van mensen die ik totaal niet ken maar die deze persoon of personen goed kennen.*
- *Het gaat namelijk betreft zeer lang tijd afgekeurde mensen waarvan een rond zestig jaar die al ruim 17 jaar is afgekeurd (rug ?) een uitkering geniet, maar een toch enigszins een riant leven leid, alleen uitkering?*
- *Heb ooit naam ... of ... gehoord woont zelfstandig in ..., maar schijnt zelden of nooit thuis te zijn, heeft vriendin woont dicht bij ook uitkering geniet.*
- *Schijnt wel kratten bier en wijn te kunnen tillen, 's avonds veel in ... veel te zijn.*

In de brief staat te weinig informatie aan de hand waarvan het CMF kan herleiden over welke persoon het gaat. Er is geen Burgerservicenummer te koppelen aan de melding en daardoor kan niet geverifieerd worden of er daadwerkelijk een uitkering wordt verstrekt. De melding kan niet verder worden onderzocht en valt uit. We kunnen in dit geval geen aanvullende informatie opvragen bij de externe melder, omdat het hier gaat om een anonieme melding.

### 1.1.1. Aanpakwaardige meldingen

In 2018 heeft het CMF 8.989 aanpakwaardige externe meldingen (tabel 1) ontvangen en 13.932 aanpakwaardige interne meldingen (tabel 2).

**Tabel 1 Aantal ontvangen aanpakwaardige externe meldingen**

	2018
WW	1.518
Ziektewet	958
WAO / WAZ / IOW	1.609
WIA	2.733
(o)Wajong	1.035
(n)Wajong	534
TW/combi	602
<b>Totaal</b>	<b>8.989</b>

**Tabel 2 Aantal ontvangen aanpakwaardige interne meldingen**

	2018
WW	1.963
Ziektewet	4.650
WAO / WAZ / IOW	505
WIA	1.636
(o)Wajong	965
(n)Wajong	1.813
TW/combi	2.400
<b>Totaal</b>	<b>13.932</b>

Casus 2 – aanpakwaardige externe melding

Via het externe fraudemeldformulier op [uwv.nl](http://uwv.nl) ontvangt het CMF een anonieme melding dat mevrouw ... een eigen bedrijf heeft en werkzaam is in het bedrijf van haar man. Bij het beoordelen van de aanpakbaarheid kan een Burgerservicenummer aan de naam van de vrouw worden gekoppeld en blijkt dat de vrouw een lopende WW-uitkering heeft. Uit nader onderzoek blijkt dat er bij UWV geen werkzaamheden bekend zijn. Omdat er in de melding aangegeven is dat de werkzaamheden online worden aangeboden is er aanvullend internetonderzoek verricht waaruit inderdaad blijkt dat er werkzaamheden worden verricht.

Vervolgens gaat een inspecteur van UWV met de klant in gesprek. In het gesprek geeft de klant aan inderdaad te hebben gewerkt. Een handhavingsdeskundige beoordeelt uiteindelijk de informatie die uit het onderzoek naar voren is gekomen en oordeelt dat er sprake is van regelovertreding. De klant krijgt een brief waarin het voornemen tot een boete wordt aangekondigd waarop de klant nog kan reageren. Hiervan maakt de klant geen gebruik. Daarom wordt de definitieve boete opgelegd en een terugvordering ingesteld voor de teveel ontvangen WW-uitkering.

Medewerkers van UWV zijn beter in staat een gericht vermoeden van regelovertreding te duiden dan een externe partij. Zij kennen het Burgerservicenummer van de klant, weten zeker dat er sprake is van een uitkering van UWV en zijn op de hoogte van de rechten en plichten die uitkeringsgerechtigden moeten nakomen. Hierdoor is de kwaliteit van de interne meldingen hoog, en leidt vaker tot een maatregel in de vorm van een waarschuwing of een boete dan externe meldingen. Ter illustratie wordt in casus 3 een aanpakwaardige interne melding beschreven.

#### Casus 3 – aanpakwaardige interne melding

Een medewerker van het Klant Contact Centrum (KCC) van UWV stuurt een interne melding naar het CMF. De melder geeft aan dat de klant vermoedelijk in Polen verblijft. Omdat het een interne melding betreft is het Burgerservicenummer van de klant al bekend en weet het CMF ook meteen dat het om een lopende uitkering gaat. De melding is aanpakwaardig en wordt doorgezet voor verder onderzoek. Uit het verdere onderzoek blijkt dat de klant bij aanvraag van de uitkering heeft aangegeven in Nederland te verblijven. De klant is door een inspecteur uitgenodigd voor een gesprek, maar verschijnt niet en neemt ook geen contact op. Daarom is vervolgens een brief gestuurd waarin de klant wordt verzocht binnen twee weken contact met de inspecteur op te nemen en dat er consequenties zullen volgen wanneer de klant dit niet doet. De klant reageert hier weer niet op. Wel belt er iemand anders namens de klant. Deze persoon is niet gemachtigd, dus er wordt geen informatie verstrekt. Wel wordt aan deze persoon gevraagd om de klant zelf contact op te laten nemen met de inspecteur. De klant doet dit niet. Uit onderzoek van de inspecteur blijkt verder dat de klant niet verblijft op het opgegeven verblijfadres. Dit opgegeven verblijfadres blijkt een woning te zijn van de laatste werkgever (waar de klant tijdens het dienstverband verbleef). Naast dat de inspecteur tijdens zijn onderzoek contact probeert te zoeken met de klant spreekt hij ook met de laatste werkgever van de klant. Deze verklaart dat de klant al voor de eerste WW-dag is teruggegaan naar Polen. Uit het onderzoek van de inspecteur blijkt verder dat de klant bij de WW-aanvraag hulp heeft gehad van een adviesbureau. Dit alles leidt ertoe dat de WW-uitkering wordt ingetrokken vanaf de start van de WW-uitkering. De klant krijgt een brief waarin het voornemen tot een boete wordt aangekondigd, maar reageert hier niet op. De teveel betaalde uitkering wordt teruggevorderd en er wordt een definitieve boete opgelegd.

### 1.1.2. Onderzoekwaardige zaken

Na de eerste beoordeling door het CMF worden de aanpakwaardige meldingen voorzien van een zaaknummer en aangeboden voor verder onderzoek. Hiervoor wordt de onderzoekswaardigheid van de zaak beoordeeld. Zaken zijn niet onderzoekswaardig als blijkt dat de klant de informatie juist, volledig en tijdig heeft doorgegeven. Als dat niet het geval is, wordt met bureauonderzoek beoordeeld of aanvullend veldonderzoek nodig is. Uit het bureauonderzoek kan blijken dat de overtreding geconstateerd kan worden zonder aanvullend veldonderzoek. Bij de overweging of aanvullend veldonderzoek nodig is, wordt rekening gehouden met de bij UWV berustende bewijslast. Het aannemelijk maken van feiten en omstandigheden blijkt vaak onvoldoende. De bewijslast verschuift steeds meer naar (wettelijk) overtuigende bewijsvoering. UWV maakt in dat kader gebruik van de mogelijkheid om bewijs te 'stapelen'. Geconstateerde feiten zijn in dat geval op zichzelf nog geen overtuigend bewijs, maar door veel van deze constatering bij elkaar op te tellen – te stapelen – is het totale bewijs overtuigend in een eventueel verdere procedure.

Tijdens het bureauonderzoek wordt gebruik gemaakt van gegevens in de beschikbare systemen van UWV. Het kan ook noodzakelijk zijn om met een internetonderzoek openbare bronnen te raadplegen. Dit doet UWV met speciaal opgeleide medewerkers die toegang hebben tot het iRN (internet Research Network), een besloten netwerk infrastructuur dat onderdeel is van de Nationale Politie, waarbij de identiteit van de onderzoeker niet wordt prijsgegeven. De informatie die via het iRN-onderzoek wordt verzameld op internet wordt forensisch geborgd vastgelegd, zodat het beschikbaar is voor juridische en democratische toetsing. Indien aanvullend veldonderzoek nodig is, maakt de inspecteur een onderzoeksopzet. Tijdens het veldonderzoek spreekt de inspecteur in elk geval met de klant en indien nodig ook met bijvoorbeeld getuigen en de (ex-)werkgever. Een gesprek met de klant kan op een UWV kantoor plaatsvinden, bij de klant thuis of op een andere locatie. De inspecteur beoordeelt per geval en aan de hand van het protocol huisbezoeken waar hij de klant wil spreken.

Wanneer tijdens het veldonderzoek een gegrond vermoeden ontstaat van regelovertreding en de klant zich onbereikbaar houdt, schorst UWV de betaling van de uitkering. Zo wordt de eventuele schadelast beperkt. De klant heeft tijdens de schorsingsperiode een reactietermijn waarin UWV het onderzoek voortzet. Na het verstrijken van de reactietermijn neemt UWV een beslissing over de voortzetting of beëindiging van de uitkering.

Tabel 3 Onderzochte zaken (externe meldingen) \*

	2018 Doorgezet voor verder onderzoek
WW	593
Ziektewet	345
WAO / WAZ / IOW	815
WIA	1.281
(o)Wajong	468
(n)Wajong	199
TW/combi	396
<b>Totaal</b>	<b>4.097</b>

\* Met een zaak wordt hier bedoeld de onderzoekwaardige meldingen.

Casus 4 – externe melding valt uit na bureauonderzoek

Het Centraal Meldpunt Fraude (CMF) ontvangt een externe melding over een klant van UWV die naast zijn WIA-uitkering ook inkomsten heeft als zelfstandige. De melding is aanpakwaardig omdat er een Burgerservicenummer gekoppeld kan worden aan de melding. Er is ook een uitkeringsrelatie met UWV.

Er wordt een bureauonderzoek gestart, waarbij de beschikbare systemen van UWV worden gecontroleerd. Uit dit onderzoek blijkt dat in een gespreksverslag van de arbeidsdeskundige staat dat de klant als zelfstandig ondernemer wil starten. Ook in latere gesprekken is dit onderwerp aan de orde gekomen. Het blijkt dat de klant de informatie juist, volledig en tijdig aan UWV heeft doorgegeven. Er is derhalve geen overtreding van de inlichtingenplicht begaan. De zaak wordt niet aangeboden voor veldonderzoek.

**Tabel 4 Onderzochte zaken (interne meldingen) \***

	2018
	Doorgezet voor verder onderzoek
WW	1.752
Ziektewet	2.896
WAO / WAZ / IOW	465
WIA	1.353
(o)Wajong	1.059
(n)Wajong	1.602
TW/combi	1.339
<b>Totaal</b>	<b>10.466</b>

\* Met een zaak wordt hier bedoeld de onderzoekwaardige meldingen.

### 1.1.3. Beslissing

Het onderzoek wordt afgesloten met een beslissing. Bij een overtreding van de inlichtingenplicht wordt het teveel betaalde uitkeringsbedrag teruggevorderd. Sommige informatie moet de klant spontaan melden en sommige informatie op verzoek van UWV. Afhankelijk van het type overtreding, wordt een boete, een maatregel of een waarschuwing opgelegd. De persoonlijke en financiële omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde wegen mee in de zwaarte van de sanctie. Indien de overtreding valt onder de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude kan UWV aangifte doen bij het Openbaar Ministerie (OM). Ter voorbereiding hierop maakt een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) van UWV Proces-Verbaal op. De interne melder wordt geïnformeerd over de beslissing. Vanwege de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) ontvangt de externe melder geen informatie over het resultaat van de afhandeling.

**Tabel 5 Beslissingen onderzoek (externe meldingen) \***

	2018	2018
	Sanctie opgelegd	Geen sanctie opgelegd
WW	342	23
Ziektewet	152	9
WAO / WAZ / IOW	405	60
WIA	581	82
(o)Wajong	157	100
(n)Wajong	86	51
TW/combi	173	51
<b>Totaal</b>	<b>1.896</b>	<b>376</b>

**Tabel 6 Beslissingen onderzoek (interne meldingen)**

	2018	2018
	Sanctie opgelegd	Geen sanctie opgelegd
WW	1.355	90
Ziektewet	2.445	148
WAO / WAZ / IOW	274	72
WIA	875	206
(o)Wajong	459	539
(n)Wajong	1.049	518
TW/combi	944	350
<b>Totaal</b>	<b>7.401</b>	<b>1.923</b>

#### 1.1.4. Aard van de overtreding

Zoals de tabellen hieronder weergegeven is de aard van de overtreding bij de externe meldingen vaak het verzwijgen van wit of zwart werken. Bij de interne meldingen is 67% van de aard van de overtreding het verzwijgen van wit werken.

**Tabel 7 aard van de overtreding (externe meldingen)**

	WAO- WAZ-IOW	ZW	WW	WIA	WAJONG	TW	NWJ	Totaal
Niet doorgeven van vakantie	4%	14%	9%	6%	3%	2%	4%	6%
Onjuiste opgave samenlevingsvorm	1%	1%	1%	2%	0%	30%	0%	4%
Verblijf buitenland anders dan vakantie	4%	7%	29%	3%	2%	3%	4%	9%
Verzwegen Wit werken*	22%	33%	30%	35%	28%	19%	47%	30%
Verzwegen zwart werken	55%	33%	22%	39%	52%	22%	34%	38%
Verzwijgen inkomsten partner	0%	0%	1%	0%	1%	13%	1%	2%
Verzwijgen overige inkomsten	12%	12%	6%	15%	13%	12%	9%	12%
Overig	0%	1%	2%	0%	0%	0%	0%	1%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

\* Onder verzwijgen wit werken vallen zaken waarvan de inkomsten wel bekend zijn (bij bijv. SUWI-partners) maar die niet niet of te laat aan UWV zijn doorgegeven. Deze inkomsten staan niet in de systemen geregistreerd. Voorbeelden hiervan zijn werkzaamheden als zelfstandige of overige niet- verzekeringsplichtige werkzaamheden.

**Tabel 8 aard van de overtreding (interne meldingen)**

	WAO- WAZ-IOW	ZW	WW	WIA	WAJONG	TW	NWJ	Totaal
Niet doorgeven van vakantie	1%	0%	46%	1%	0%	0%	0%	6%
Onjuiste opgave samenlevingsvorm	2%	0%	2%	1%	3%	28%	0%	5%
Verblijf buitenland anders dan vakantie	4%	0%	9%	2%	1%	1%	1%	2%
Verzwegen Wit werken	82%	63%	38%	89%	88%	30%	97%	67%
Verzwegen zwart werken	4%	0%	2%	1%	1%	0%	0%	1%
Verzwijgen inkomsten partner	1%	0%	1%	1%	4%	31%	0%	5%
Verzwijgen overige inkomsten	4%	0%	2%	5%	2%	8%	0%	2%
Te late herstel melding	0%	36%	0%	0%	0%	1%	0%	11%
Overig	2%	1%	1%	1%	2%	0%	1%	1%
<b>Eindtotaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

## 1.2. Zelf gegenereerde meldingen (data-analyse)

Zelf gegenereerde meldingen zijn meldingen, gegenereerd door de directie Handhaving, op basis van risicoanalyses. Daar waar interne en externe meldingen reactief van aard zijn (de directie Handhaving ontvangt een melding en gaat hiermee aan de slag) zijn zelf gegenereerde meldingen proactief: ze worden door de directie Handhaving zelf gegenereerd. Risicoanalyses brengen de risico's in kaart in termen van de kans op regelovertreding bij de klant. Dat een klant hoog scoort op de risicofactoren wil echter niet zeggen dat er ook sprake is van regelovertreding. Uitkeringsgerechtigden die hoog scoren op risicofactoren die samenhangen met een bepaald fraudefenomeen worden geselecteerd voor controle. De zelf gegenereerde meldingen vormen een belangrijk onderdeel van de onderzoeken binnen een thema. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de themaonderzoeken.

Er zijn drie soorten zelf gegenereerde meldingen:

1. *Risicoselectie signalen op basis van regressie-analyse*  
Hierbij wordt gebruik gemaakt van een analysetechniek op basis van kansverhoudingen. Dit heet logistische regressie. Deze techniek wordt gebruikt om uitkeringsgerechtigden te selecteren voor controles. De logistische regressie rekent op basis van risicofactoren de kans op regelovertreding uit. Deze selectie is niet gericht op een bepaald fraudefenomeen. Een voorbeeld waarbij gebruik wordt gemaakt van regressie-analyse zijn de telefonische controles door het Klant Contact Center. Met deze telefonische controles wordt de controlebeleving verhoogd en heeft een preventieve werking. Hierbij wordt gebeld naar klanten van alle uitkeringswetten, met uitzondering van de Wajong en Ziektewet. Er worden jaarlijks 80.000 signalen geselecteerd waarvan er 45.000 klanten per jaar worden gebeld. Op basis van het bescrypt wordt bepaald of er een signaal naar de directie Handhaving gaat. Als dat het geval is volgt een gesprek met een inspecteur. Indien regelovertreding wordt geconstateerd, wordt de teveel betaalde uitkering teruggevorderd en een sanctie opgelegd.
2. *Risicoselectie op basis van expertkennis*  
In een CRSA (Control Risk Self Assessment) sessie met experts uit het veld worden risicofactoren die samenhangen met een fraudefenomeen beschreven en gescoord. Deze methodiek wordt toegepast bij de themaonderzoeken. In het volgende hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan. Een voorbeeld waarbij gebruik wordt gemaakt van risicoselectie op basis van expertkennis is het themaonderzoek naar gefingeerde dienstverbanden. Bij gefingeerde dienstverbanden doet een aanvrager van een uitkering zich (met hulp van een faciliterende werkgever) voor als een werknemer terwijl hij dat feitelijk niet is. Door de modus operandi te bestuderen zijn een aantal fraudefactoren beschreven die toegepast worden in een risicomodel.
3. *Bestandsvergelijking*  
Bij bestandsvergelijking worden bestanden aan elkaar gekoppeld op zoek naar 'hits'. Deze methodiek wordt ook bij themaonderzoeken gebruikt.

### Casus 6 –zelf gegenereerde melding

Van verschillende divisies binnen UWV ontving de directie Handhaving signalen dat gefingeerde dienstverbanden worden gecreëerd zodat personen die daar geen recht op hebben, in aanmerking kunnen komen voor een (vangnet)ziektewetuitkering of een zwangerschapsuitkering (WAZO). Het betreft mensen met een beperkt arbeidsverleden die, kort nadat zij een dienstverband zijn aangegaan, ziekgemeld worden en lang ziek blijven en soms zelfs doorstromen in de Wet wek en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Bij de WAZO gaat het om vrouwen die kort na aanvang van een dienstverband een WAZO-uitkering aanvragen en zich daarna ziekmelden.

Om meer zicht te krijgen op het risico en mogelijke risicofactoren te beschrijven, is er met een aantal verschillende functionarissen een risicosessie gehouden. De risicofactoren zijn vervolgens toegepast op de uitkeringspopulatie van UWV. De klanten die hieruit naar voren kwamen zijn onderzocht. Indien hieruit bleek dat er sprake was van regelovertreding is de teveel betaalde uitkering teruggevorderd en is een sanctie opgelegd. Nadat alle zaken zijn onderzocht wordt de gemaakte risicoselectie geëvalueerd. De bevindingen worden gebruikt om de risicoselectie voor vervolgonderzoeken aan te scherpen.



---

## 2. Themaonderzoeken

We doen ook onderzoek naar meer georganiseerde en grootschalige fraude. Het gaat hier met name om gerichte onderzoeken en controles naar georganiseerd en grootschalig misbruik van uitkeringen of subsidies, dan wel om risico-assessments of pilots bijvoorbeeld in de vorm van dossierstudies, verkenningen in het veld of andere vormen van kwalitatief of kwantitatief onderzoek die licht moeten werpen op de omvang, aard en samenstelling van specifieke fraudefenomenen of thema's. Ook volgen hieruit vaak adviezen aan de verschillende UWV-onderdelen, de ketenpartners en het ministerie.

### 2.1. Proces themaonderzoeken

#### 2.1.1. Ontwikkelen van Thema's

Ideeën voor het onderzoeken van een fraudefenomeen kunnen overal vandaan komen. Medewerkers van UWV kunnen een idee aandragen, ketenpartners, maar ook politieke of media-aandacht over een bepaald onderwerp kan leiden tot het onderzoeken van een fraudefenomeen. In de praktijk komen veel ideeën bij de medewerkers van de directie Handhaving vandaan, die in de uitvoering van hun werk tegen een bepaald fenomeen aanlopen. De directie Handhaving bepaalt tijdens de intake op basis van knock-out criteria of er voor het idee een zogenoemde prioriteringsmethode kan worden gemaakt. Dit is een proces waarin geïdentificeerde risico's worden geprioriteerd. Er wordt een inschatting gemaakt van het risico (kans x impact) en de uitvoerbaarheid van het onderzoek. Hierbij worden criteria gescoord zoals of er data beschikbaar is die mag worden gebruikt, de politieke relevantie, klantbeleving, juridisch knelpunten en omvang van de potentiële schade. Op basis van de informatie uit de prioriteringsmethode wordt besloten of er, een vooronderzoek naar het risico wordt gedaan of dat het idee naar de no-go-list wordt verplaatst. Op dit moment wordt dus op basis van het geschetste risico bepaald of dit risico hoog genoeg is om capaciteit in te zetten voor een vooronderzoek. Om dit besluit eenvoudiger te maken ontwikkelt de directie Handhaving in 2019 een dashboard waarin alle risico's worden geplotted qua risicoscore (uit de prioriteringsmethode), zodat de directie Handhaving zich beter kan richten op de risico's met de hoogste score. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de risico's die UWV mogelijk in een thema gaat onderzoeken.

#### 2.1.2. Vooronderzoek

Als een vooronderzoek wordt uitgevoerd wordt dieper ingegaan op de juridische vraagstukken en de beschikbaarheid van data (omdat deze bijvoorbeeld bij een ketenpartner moet worden opgevraagd). Het vooronderzoek leidt tot een onderzoeksvoorstel. Hierin kan een voorstel staan om:

- Een themaonderzoek te ontwikkelen en uit te voeren op het fraudefenomeen;
- Een pilot uit te voeren met een deel van de populatie en in deze pilot een hypothese te toetsen;
- Te wachten met het themaonderzoek; of
- Geen themaonderzoek naar het fenomeen uit te voeren.

Tot slot volgt de beslissing of het voorstel uit het vooronderzoek wordt overgenomen. Hierbij speelt onder andere de beschikbare personele capaciteit een rol. Bij een positief besluit wordt de werkinstructie opgesteld, systemen gereed gemaakt en worden medewerkers geïnstrueerd. Daarna kunnen de onderzoekers de zaken daadwerkelijk gaan onderzoeken. De werkwijze bestaat uit bureau- en veldonderzoek en sluit daarmee aan op de werkwijze bij interne en externe meldingen. Ook hiervoor geldt dat als regelovertreding wordt vastgesteld de teveel betaalde uitkering wordt teruggevorderd en een sanctie wordt opgelegd.

#### 2.1.3. Onderzoeks- en analyseteams

Binnen de directie Handhaving zijn onderzoeks- en analyseteams ingericht die in gezamenlijkheid met de andere divisies binnen UWV risico's ophalen op een bepaalde wet. Deze onderzoeks- en analyseteams vullen meerdere formats in die worden geprioriteerd. Samen met de divisies wordt dan een keuze gemaakt welk risico verder wordt onderzocht.

#### 2.1.4. Integraal afwegingskader

Momenteel werkt uw ministerie samen met UWV aan een integraal afwegingskader. Dit integraal afwegingskader zal ons huidige afwegingskader (prioriteringsmethode) verder professionaliseren en verbeteren, zodat we de geïdentificeerde frauderisico's beter kunnen wegen en prioriteren. Het integraal afwegingskader stelt ons in staat om vervolgens heldere beleidskeuzes te maken over de inzet van mensen en middelen voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen en subsidies. De verwachting is dat het afwegingskader eind 2019 gereed zal zijn. Het afwegingskader zal in de volgende signaleringsbrief worden meegenomen.

---

## 2.2. Themaonderzoeken in 2018

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de themaonderzoeken die we hebben uitgevoerd in 2018. De resultaten<sup>1</sup> van de themaonderzoeken zijn benoemd in het jaarverslag 2018 van UWV.

We hebben thema's onderverdeeld in drie domeinen:

- Fraude als gevolg van administratieve fouten
- Inkomensfraude
- Fraude rondom verblijf en beschikbaarheid

### 2.2.1 Fraude als gevolg van administratieve fouten

In het domein 'administratieve fouten' bevinden zich fraudefenomenen waarbij te veel uitkering wordt betaald of de uitkering onterecht wordt verstrekt als gevolg van (on)bekende informatie over de klant.

#### 2.2.1.1 Fraude door manipulatie polisgegevens

Door digitalisering wordt er steeds meer gebruik gemaakt van de gegevens uit de polisadministratie. De kans op fraude via de digitale weg neemt hierdoor toe. Hieronder volgt een aantal themaonderzoeken die betrekking hebben op fraude in de polisgegevens.

##### *Gefingeerde dienstverbanden*

UWV doet onderzoek naar dienstverbanden die alleen op papier bestaan en op basis waarvan onterecht een uitkering wordt geclaimd. UWV ontvangt hierover concrete meldingen en heeft halverwege het jaar ook dataonderzoek gedaan op basis van risicoprofielen. Met name bij het bestand van de Ziektewet heeft dit een aantal zeer concrete signalen opgeleverd.

##### *Opvoeren dienstverband met terugwerkende kracht*

In aanvulling op het onderzoek naar gefingeerde dienstverbanden is UWV in mei 2018 gestart met onderzoek naar het opvoeren van een dienstverband met terugwerkende kracht door bedrijven en administratiekantoren. Hiervoor is data uit de polisadministratie gebruikt. Het onderzoek heeft een aantal gefingeerde dienstverbanden aan het licht gebracht die UWV samen met de Inspectie SZW verder onderzoekt.

##### *Wijzigen inkomstenverhouding directeur Groot Aandeelhouder (DGA) in de polisadministratie*

Sinds 2017 doet UWV jaarlijks onderzoek naar directeur-grotaandeelhouders (DGA's) die hun inkomstenverhouding in de polisadministratie wijzigen om zo in aanmerking te komen voor een WW-uitkering. Bij een DGA-loon is er meestal geen sprake van een dienstbetrekking en daarmee ook geen recht op een uitkering. Er wordt hierbij specifiek gekeken naar het opvoeren van een dienstverband met terugwerkende kracht door bedrijven en administratiekantoren. Uit het themaonderzoek blijkt dat er regelmatig sprake was van inkomstenverhoudingen die gebaseerd waren op een managementovereenkomst, en dat die managementovereenkomst in veel gevallen wel als dienstbetrekking moeten worden aangemerkt.

##### *Inkomstenverhoging voor beoordeling WIA*

Het doel van dit thema is het in kaart brengen van de omvang en aard van het fenomeen. Binnen dit thema is daarom onderzocht of er een plausibele verklaring voor is dat een aantal werkgevers met terugwerkende kracht de inkomstenopgaven van werknemers verhoogt kort voordat een WIA-uitkering wordt aangevraagd. Is die verklaring er niet, dan betreft het mogelijke een fictieve verhoging die alleen in de polisadministratie is ingevoerd, maar niet overeenkomt met het werkelijke door klant verkregen loon. De polisadministratie is dan mogelijk met terugwerkende kracht verhoogd om een hogere WIA-uitkering te krijgen. Op basis van de huidige resultaten is het fenomeen is niet aangetoond omdat er in de meeste gevallen een plausibele verklaring voor de looncorrectie is gevonden.

#### 2.2.1.2 Overige administratieve fraudevormen

##### *Basisregistratie inkomen*

UWV wil inzicht krijgen in de aard en omvang van het risico dat uitkeringsgerechtigden inkomsten uit 'winst uit onderneming' en uit 'resultaat uit overige werkzaamheden' niet opgeven aan UWV. UWV wil ook weten wat de achtergronden en motieven hiervan zijn. In september 2018 is UWV gestart met een pilot Basisregistratie inkomen (BRI) waarin niet alleen preventief, maar zo nodig ook repressief wordt optreden.

##### *Faillissementen*

UWV doet op basis van uitkeringsignalen onderzoek naar verdachte aanvragen voor een faillissementsuitkering. Het betreft onderzoek naar uitkeringen die nog niet tot betaling zijn gekomen en naar uitkeringen die al lopen. De onderzoeken leiden tot besparingen en/of terugvorderingen. Nu het in Nederland economisch beter gaat, neemt het aantal faillissementsuitkeringen af en daarmee ook het aantal meldingen van mogelijk onterecht aangevraagde faillissementsuitkeringen. Daarnaast worden meerdere zaken door veranderingen in de jurisprudentie niet langer als onrechtmatig bestempeld.

---

<sup>1</sup> Totaal aantal opgelegde boetes, het totale bedrag dat is teruggevorderd en de besparing op de uitkeringslasten.

### *DigiD*

Uitkeringen van UWV worden digitaal aangevraagd met gebruikmaking van een DigiD. Als is ingelogd met een DigiD kan UWV er in beginsel vanuit gaan dat de aanvraag is ingevuld door de uitkeringsgerechtigde of degene aan wie de uitkeringsgerechtigde de DigiD-gegevens ter beschikking heeft gesteld. De gebruikersnaam en het wachtwoord van DigiD zijn strikt persoonlijk. Bij identiteitsfraude wordt misbruik gemaakt van gestolen identiteitsgegevens. Het fenomeen 'identiteitsfraude' als gevolg van onrechtmatig gebruik van DigiD-gegevens door derden wordt onderzocht in het thema DigiD. Bij onrechtmatig gebruik van de DigiD-gegevens is er geen toestemming van de klant om de gegevens te gebruiken en weet de klant niet dat er een uitkering op diens naam is aangevraagd.

### *Detentie*

In alle uitkeringswetten die het UWV uitvoert is opgenomen dat een werknemer geen recht op een uitkering heeft van wie rechtens zijn vrijheid is ontnomen. De uitkeringsgerechtigde moet dit zelf melden en daarnaast ontvangt UWV hierover een signaal van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Wij gaan er vanuit dat dit proces 95% sluitend is. Onderzoeken hebben aangetoond dat het huidige proces rondom detentiemeldingen kwetsbaarheden bevat, waardoor niet van alle gedetineerden de uitkering beëindigd wordt. Het probleem dat zich voordoet is dat niet voor alle gedetineerde klanten een melding ter afhandeling bij UWV binnenkomt, omdat bijvoorbeeld het verblijf in detentie door de klanten zelf niet wordt gemeld en de melding van DJI door het meldingenproces intern UWV niet juist wordt verwerkt. Dit heeft tot gevolg dat in deze gevallen de uitkering onterecht blijft doorlopen tijdens detentie. UWV is momenteel bezig het detentiemeldingenproces te verbeteren. Tevens is themaonderzoek gestart naar het verwerken van detentiemeldingen.

### **2.2.2 Inkomensfraude**

In het domein 'inkomen' bevinden zich fraudefenomenen waarbij een te hoge uitkering wordt verstrekt doordat naast de uitkering inkomsten worden verkregen.

#### *Persoonsgebonden budget zorgverleners (PGB)*

Er zijn uitkeringsgerechtigden die naast hun uitkering inkomsten hebben uit arbeid als zorgverlener, betaald vanuit een persoonsgebonden budget. Dat is toegestaan, mits de genoten inkomsten ook aan UWV worden opgegeven voor verrekening met de uitkering. In het derde kwartaal van 2018 is UWV gestart met onderzoek naar mogelijk misbruik van deze inkomsten. Bij constatering van moedwillige fraude wordt er opgetreden.

#### *Hennep*

UWV doet onderzoek naar inkomsten uit hennepcultuur bij uitkeringsgerechtigden. In 2018 is de werkwijze verbeterd en de contacten versterkt met andere instanties die ruiming van hennepplantages bij UWV melden. Dit heeft ertoe geleid dat UWV de meldingen sneller dan voorheen kan afhandelen.

#### *Criminele activiteiten*

In november 2018 is UWV gestart met het thema 'Criminele activiteiten'. Het doel is inzicht te krijgen in de aard en omvang van de risico's met betrekking tot klanten van UWV die naast hun uitkering criminele activiteiten hebben verricht en daaruit inkomsten hebben ontvangen. Ook willen we de (on)mogelijkheden voor UWV rond dit soort meldingen in kaart brengen.

#### *Erotiek*

Na een succesvolle pilot onderzoekt UWV de aard en omvang van fraude binnen de sector erotiek en gaat na in hoeverre UWV een rol kan spelen in het signaleren van misstanden in deze sector. De resultaten zijn wisselend. Uit een nadere analyse moet blijken in welke vorm UWV dit thema moet voortzetten. UWV voert momenteel in de Landelijke Stuurgroep Interventieteam (LSI) gesprekken om gezamenlijk een verkennend interventieteam Erotiek in te richten.

### **2.2.3 Fraude rondom verblijf en beschikbaarheid**

In het domein 'verblijf en beschikbaarheid' bevinden zich fraudefenomenen omtrent verblijf in het buitenland en omtrent beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt waardoor de uitkering onterecht is of wordt verstrekt.

#### *Gezondheidsfraude*

Een klant pleegt gezondheidsfraude als hij, zonder dat te melden bij UWV, activiteiten vertoont die niet passen bij de door ons vastgestelde belastbaarheid. Als er sprake is van vermoedelijke gezondheidsfraude, dan verstrekt UWV deze informatie voor een (her)beoordeling door een verzekeringsarts. In 2018 is UWV gestart met trainingen om medewerkers van de divisie Sociaal-Medische Zaken meer fraudebewust te maken en met het optimaliseren van het werkproces. Verder is gestart met het opsporen van mogelijke gezondheidsfraude met behulp van data-analyse.

---

## 3. Samenwerking met andere partijen

### 3.1. Activiteiten in RIEC-verband

Op 19 maart 2018 is UWV toegetreden tot het samenwerkingsconvenant van de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Deze samenwerkingsverbanden hebben als doel ondersteuning te bieden aan hun convenantpartners bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. In deze samenwerkingsverbanden werken gemeenten, provincies, Openbaar Ministerie, Nationale Politie, Belastingdienst, Belastingdienst/Toeslagen, Douane, Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (FIOD), Inspectie SZW, Koninklijke Marechaussee, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en UWV samen. We hebben binnen de RIEC's en het LIEC gesprekken gevoerd om de samenwerking verder vorm te geven. Bij het uitwisselen van gegevens stuiten we momenteel op problemen.

### 3.2. Activiteiten in LSI verband

Bij de interventieactiviteiten van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) wordt samen met Inspectie SZW, de Belastingdienst, SVB, gemeenten, de Immigratie- en naturalisatiedienst, het Openbaar Ministerie en de politie in interventieteams geopereerd. Deze bestuursorganen werken in interventieteams samen in het toezicht op misbruik en oneigenlijk gebruik in de sociale zekerheid, het ontduiken van belastingen en het tegengaan van overtredingen van de arbeidswetgeving. De samenwerking houdt in dat gezamenlijk in een branche of stedelijk gebied controles worden uitgevoerd. De afspraken over de samenwerking zijn in een convenant vastgelegd. In 2018 zijn in totaal 11 projecten afgesloten. Het ging onder andere om projecten op recreatieterreinen, adres gerelateerde en wijkgerichte projecten.

In 2018 is gestart met een verkenning van een LSI aanpak in de erotische branche en voor gastouderbureaus. Daarnaast is als gevolg van de aandacht voor de WW-fraude door arbeidsmigranten vanaf september 2018 gestart met het vormgeven van een LSI aanpak voor de aanpak van de problematiek met arbeidsmigranten en tussenpersonen. In dit project staat de problematiek rondom adresfraude met tussenpersonen, tezamen met de aanpak hiervan, centraal. De LSI-aanpak houdt in dat er actief opgetreden wordt tegen fraude met WW-uitkeringen, belasting- en premiefraude, misbruik van Toeslagen Belastingdienst, malafide faciliteerders (tussenpersonen) en overige daarmee samenhangende misstanden.

#### 3.2.1. Lokale interventieactiviteiten

Naast de landelijk georganiseerde interventieactiviteiten die veelal via het LSI georganiseerd worden, heeft UWV in 2018 ook deelgenomen aan meerdere lokale interventieactiviteiten, veelal op initiatief van gemeenten. Ze richten zich voornamelijk op malafide bedrijvigheid in de horeca, de detailhandel en de garagebranche.

### 3.3. AMU convenanten

Naast het LSI en het LIEC/RIEC Convenant is UWV partij binnen het AMU convenant. AMU staat voor Aanpak Malafide Uitzendbureaus. Convenantpartner zijn de Belastingdienst, Inspectie SZW en UWV. Voorheen was dit onderdeel van het LSI. In 2018 is hier echter een aparte samenwerking voor opgericht. De samenwerking is gericht op de aanpak van malafide uitzendbureaus.

### 3.4. Sociale Verzekeringsbank

Regelovertreding bij UWV kan uiteindelijk gevolgen hebben voor afgeleide rechten van de SVB (Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en Algemene Ouderdomswet (AOW)). Beëindiging van een uitkering met terugwerkende kracht kan leiden tot onterechte opbouw van AOW of onterechte uitbetaling van AKW omdat deze mutaties niet zichtbaar zijn in de polisadministratie. Gegevensuitwisseling tussen UWV en SVB maakt het voor de SVB mogelijk om de kinderbijslag te beëindigen en de AOW verzekering aan te passen. Begin 2019 heeft een eerste gegevenslevering plaatsgevonden. UWV en de SVB bezien een structurele gegevensuitwisseling.

## 4. Internationaal

Bepaalde vormen van fraude kennen een grensoverschrijdende component. De controlemogelijkheden voor Nederlandse uitvoeringsorganisaties zijn in het buitenland beperkt, omdat het toezichhouderschap alleen van betekenis is in nationaal verband. Ondanks de beperkte mogelijkheden tot controle handhaaft UWV ook over de landsgrenzen heen. Het Interventieteam Buitenland (ITB) voert controles uit bij uitkeringsgerechtigden die woonachtig zijn in het buitenland. Het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) coördineert op verzoek van gemeenten, UWV en sociale zekerheidsinstellingen in het buitenland bestuursrechtelijk onderzoek naar vermogen, inkomen of verblijf in het buitenland. Het ITB en het IBF dragen gezamenlijk bij aan de bestrijding van grensoverschrijdende fraude en regelovertreding.

### 4.1. Onderzoek door het Interventieteam Buitenland

Een risicomodel met daarin kenmerken van controles uit het verleden selecteert een aantal landen waar de kans groot is dat er onregelmatigheden worden geconstateerd. De selectie wordt aangevuld met kennis van betrokken professionals. Een land waarvoor een negatief reisadvies wordt afgegeven door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt bijvoorbeeld niet bezocht. De politieke context kan juist reden zijn een bepaald land wel te bezoeken.

Externe of interne meldingen met een internationaal aspect worden aangeboden aan het ITB voor verder onderzoek. Meldingen met een internationaal aspect zijn meldingen waarbij de klant volgens de bij UWV bekende gegevens in Nederland woont, maar uit de melding blijkt dat de klant woont of verblijft in het buitenland. Het ITB bezoekt ook uitkeringsgerechtigden waarvan bekend is dat zij in het buitenland wonen. In die situatie gaat het om uitkeringen die zijn geëxporteerd. De wijze waarop het onderzoek in het buitenland wordt uitgevoerd is gelijk aan een onderzoek in Nederland. In het buitenland is UWV geen toezichhouder. Er kunnen geen gegevens worden gevorderd bij uitkeringsgerechtigden of bij bedrijven in het buitenland.

#### Casus 7 –Onderzoek klant door ITB

Tijdens een onderzoek bij een klant in het buitenland bleek dat de klant schilderijen maakte. Bij het gesprek is hiernaar gevraagd. Vervolgens bleek dat klant in de zomermaanden haar schilderijen exposeerde en verkocht op (kunst)markten. Deze activiteiten en de daaruit verworven inkomsten waren niet gemeld bij UWV. Dit leidde tot een terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkering en het opleggen van een boete.

In 2018 zijn in totaal 554 dossieronderzoeken gedaan ter voorbereiding en verrijking van 504 uitgevoerde controles/huisbezoeken. Er werden 87 keer (17,3%) onregelmatigheden geconstateerd waarover is gerapporteerd. Het resultaat van de afhandelingen zijn onderdeel van de cijfers bij de interne en externe meldingen.

### 4.2. Onderzoek door het Internationaal Bureau Fraude-informatie

Een onderzoek door het IBF start altijd met een verzoek tot onderzoek van een opdrachtgever. IBF voert opdrachten uit voor UWV, gemeenten, SVB en sociale zekerheidsinstellingen in het buitenland. De opdrachtgevers moeten bij het verzoek tot een onderzoek rekening houden met proportionaliteit en subsidiariteit. Het IBF beoordeelt de ontvangen aanvraagformulieren op volledigheid, op een heldere vraagstelling en verrijkt daar waar nodig. De onderzoeksmogelijkheden en het vervolgtraject worden teruggekoppeld aan de aanvrager. Hierbij geldt dat hoe vollediger de informatie bij de aanvraag is, hoe groter de kans is op een succesvol onderzoek. De duur van het feitelijke onderzoek in het buitenland verschilt per land en is van een aantal factoren afhankelijk. Bij het onderzoek wordt gebruik gemaakt van openbare en niet-openbare bronnen. Welke bronnen gebruikt kunnen worden verschilt per land. Een onderzoek wordt afgesloten met een rapport en dat wordt met de bewijsstukken en een vertaling opgeleverd aan de opdrachtgever. Zodra de opdrachtgever het onderzoeksresultaat heeft ontvangen kan er bij het IBF om advies worden gevraagd over de vervolgstappen.

Tabel 9 Aantal ontvangen verzoeken door het IBF naar land\*

	2018
Nederland	1.274
België	577
Duitsland	98
Engeland	4
Overig	46
<b>Totaal</b>	<b>1.999</b>

\*Het gaat hierbij om onderzoeken die IBF doet voor buitenlandse organisaties in Nederland.

### **Casus 8 –Vermogensonderzoek IBF**

Gemeente X ontving een melding van gemeente Y over een klant die een appartement heeft laten bouwen in Turkije. Gemeente X benadert vervolgens het IBF om een vermogensonderzoek uit te laten voeren in Turkije.

Op verzoek van IBF wordt de klant benaderd door gemeente X om voornaam van haar vader + kopie/foto van Turkse ID-kaart aan te leveren. Deze gegevens worden opgevraagd via een machtigingsformulier. Met het machtigingsformulier wordt ook toestemming gegeven voor het gebruik van de opgegeven personalia voor een onderzoek. Uit eerder onderzoek naar de dochter van deze klant kwam naar voren dat de klant vermoedelijk onroerend goed zou bezitten (hier waren vooralsnog geen bewijsstukken voor).

Op basis van bovenstaande informatie start IBF een internationaal vermogensonderzoek. Volgende resultaten worden opgeleverd:

- De klant beschikt sinds 2002 over een appartementencomplex in Turkije;
- Aandeel van de klant in dit complex is 251/1014e deel;
- Omdat de aankoopwaarde van het deel van de klant niet is vastgesteld schakelt de attaché voor Sociale Zaken een taxatiebureau in. Dit heeft als doel de actuele waarde van het onroerend goed vast te stellen;
- De actuele waarde van het onroerend goed bedraagt € 33.165. Ter onderbouwing hiervan levert de attaché een uittreksel uit het Kadaster + een taxatierapport.

IBF maakt een rapport op van de gevonden resultaten en stuurt dit met een begeleidende brief en een beëdigde vertaling (van het taxatierapport) naar gemeente X. Na het ontvangen van het rapport van IBF heeft gemeente X het geheel bestudeerd. De gemeente besluit om de uitkering van de klant te beëindigen en een terugvordering in te stellen vanaf 2002.

---

## Begrippenlijst

<b>Aanpakwaardig</b>	Het toetsen van een signaal op criteria die randvoorwaardelijk zijn voor verdere behandeling. Gekeken wordt bijvoorbeeld of er voldoende informatie is om er een BSN aan te koppelen en of er een uitkering wordt verstrekt aan de betreffende persoon door UWV.
<b>BOA</b>	Buitengewoon Opsporingsambtenaar.
<b>Boete</b>	Bedrag dat de klant moet betalen aan UWV, omdat is aangetoond dat een verplichting niet of niet behoorlijk is nagekomen.
<b>Bureau-onderzoek</b>	Onderzoek door een medewerker van Handhaving vanuit het UWV kantoor. Hieronder valt bijvoorbeeld onderzoek in de beschikbare systemen van UWV, of internetonderzoek in openbare bronnen.
<b>CMF</b>	Centraal Meldpunt Fraude (CMF), onderdeel van de directie Handhaving van UWV.
<b>IBF</b>	Internationaal Bureau Fraude-informatie coördineert op verzoek van gemeenten, UWV en sociale zekerheidsinstellingen in het buitenland bestuursrechtelijk onderzoek naar vermogen, inkomen of verblijf in het buitenland. Het IBF is onderdeel van UWV.
<b>Interne melding</b>	Een interne melding is een melding die gedaan wordt door medewerkers van UWV bij een vermoeden van regelovertreding.
<b>ITB</b>	Interventieteam Buitenland (ITB) voert controles uit bij uitkeringsgerechtigden die woonachtig zijn in het buitenland. Het ITB is onderdeel van UWV.
<b>Externe melding</b>	Een externe melding is een melding die gedaan wordt door iemand van buiten UWV bij een vermoeden van regelovertreding over iemand die mogelijk een UWV-uitkering ontvangt.
<b>Fenomeen</b>	Clustering van een bepaald type fraude met een zekere omvang die samenhang kent op het gebied van bijvoorbeeld modus operandi, wetsdomein en/of uitvoeringsdomein van UWV.
<b>Huisbezoek</b>	Een aangekondigd, of onaangekondigd bezoek van een toezichthouder van UWV op het woonadres van de klant. Er gelden specifieke voorwaarden voordat een huisbezoek kan worden ingezet.
<b>Inlichtingenplicht</b>	Een klant moet uit eigen beweging aan UWV de juiste informatie doorgeven over zichzelf en zijn situatie. Deze informatie gebruikt UWV voor het bepalen van recht, hoogte en duur van de uitkering van de klant. Als de klant de informatie niet, niet juist of niet volledig doorgeeft is er sprake van een overtreding van de inlichtingenplicht.
<b>Inspanningsplicht</b>	De plicht om mee te werken aan specifieke plichten die horen bij de uitkering.
<b>Ketenpartner</b>	Organisatie waar UWV nauw mee samenwerkt en waarbij vaak sprake is van gegevensuitwisseling. Voorbeelden van ketenpartners zijn de Inspectie SZW, de Belastingdienst, SVB en gemeenten.
<b>Logistische regressie</b>	Hierbij wordt gebruik gemaakt van een analysetechniek op basis van kansverhoudingen.
<b>Maatregel</b>	Besluit waarmee een uitkering gedeeltelijk of geheel wordt ingehouden wegens het niet nakomen van een wettelijke verplichting.
<b>Opting in</b>	Een regeling waarbij de arbeidsverhouding tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer voor de loonheffing wordt beschouwd als een fictieve dienstbetrekking.
<b>Onderzoekswaardig</b>	Zodra een signaal aanpakwaardig is bevonden wordt het signaal verder onderzocht op mogelijke regelovertreding.
<b>Polisadministratie</b>	Register waarin gegevens over inkomstenverhoudingen (arbeid of uitkering) worden opgeslagen, bijvoorbeeld gegevens over loon, bijstand of pensioen. Ook aanvullende gegevens die betrekking hebben op inkomsten worden opgenomen in het register, in geval van een arbeidsverhouding bijvoorbeeld het aantal contracturen, eventuele waarde privégebruik auto en vergoeding reiskosten. Het register wordt beheerd door UWV. De opgenomen gegevens worden gebruikt door verschillende partijen waaronder UWV zelf, de Belastingdienst, gemeenten en pensioenfondsen.

---

<b>Preventief handhaven</b>	Maatregelen die er op gericht zijn om de kans op regelovertreding te verkleinen.
<b>Repressief handhaven</b>	Boete of waarschuwing nadat is aangetoond dat de klant een regel heeft overtreden.
<b>Risicoprofiel</b>	Op basis van onderzoek uit o.a. data-analyse ontstaat een profiel met kenmerken van klanten die relatief meer geneigd zijn om de regels te overtreden.
<b>Terugvordering</b>	Bedrag dat de klant ten onrechte aan uitkering heeft ontvangen en dat terugbetaald moet worden.
<b>Themaonderzoek</b>	Themaonderzoeken zijn gerichte onderzoeken en controles naar georganiseerd en grootschalig misbruik van uitkeringen of subsidies. Themaonderzoeken zijn ook risico-assessments of pilots bijvoorbeeld in de vorm van dossierstudies, verkenningen in het veld of andere vormen van kwalitatief of kwantitatief onderzoek, die licht moeten werpen op de omvang, aard en samenstelling van specifieke fraudefenomenen of thema's.
<b>Veldonderzoek</b>	Onderzoek door een toezichthouder van Handhaving waarbij hij in gesprek gaat met de betrokken klant, mogelijke getuigen en andere betrokkenen. Ook kunnen waarnemingen ter plekke worden gedaan die relevant zijn voor het onderzoek.
<b>Waarschuwing</b>	Een schriftelijke reprimande zonder financiële consequenties nadat regelovertreding heeft plaatsgevonden.
<b>Witte fraude</b>	Fraude die is te achterhalen is door gegevensvergelijking, gegevensuitwisseling en of bestandsvergelijking.
<b>Zaak</b>	Aanpakwaardige melding.
<b>Zwarte fraude</b>	Fraude die niet te achterhalen is vanuit gegevensvergelijking, gegevensuitwisseling en of bestandsvergelijking. Bijvoorbeeld zwart werken naast een uitkering.





Aan de Minister van  
Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
de heer drs. W. Koolmees  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

Datum	ons kenmerk	telefoonnummer
14 mei 2019	RvB.65/19/SS/al	020 656 4804

Betreft: Signaleringsbrief fraudefenomenen

Mijnheer de Minister,

## 1. Aanleiding

U heeft aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB) gevraagd om u jaarlijks te informeren over signalen en fenomenen uit de verschillende fraudeonderzoeken met een uitsplitsing per wet<sup>1</sup>. Verder heeft u gevraagd uitleg te geven over het proces hoe de SVB van signalen tot onderzoekwaardige fenomenen komt. In deze brief informeer ik u over bovenstaande en geef ik een beknopt overzicht van de belangrijkste frauderisico's in de wetten en regelingen van de SVB en de manier waarop de SVB dit aanpakt. Tenslotte geef ik een enkele suggestie voor aanpassing van wet- en regelgeving.

## 2. Aantal signalen

De SVB rapporteert jaarlijks over de signalen die zijn onderzocht in het desbetreffende jaar. Dit betreft signalen die onderzocht zijn en waarvan het onderzoek is afgesloten. Alle signalen die de SVB ontvangt worden in onderzoek genomen. Het komt sporadisch voor dat de SVB een anonieme tip ontvangt waarin te weinig informatie beschikbaar is om onderzoek te kunnen doen. In 2017 zijn in totaal 16.176 signalen onderzocht en in 2018 waren dit er 17.271.

Er zijn drie soorten signalen:

### *Zelf gegenereerde signalen*

De signalen gegenereerd voor risicogerichte onderzoeken betreffen signalen die de SVB zelf door middel van data-analyse genereert. De risicogerichte onderzoeken worden gegenereerd op basis van ons risicoregister. Hierin staan alle bekende risico's. Zodra we een signaal hebben van een mogelijk nieuw risico dan onderzoeken we dat door middel van een indicatief onderzoek om aard en omvang van en mogelijk nieuw risico vast te stellen. Zelf genereerde signalen vormen het

<sup>1</sup> De uitsplitsing per wet wordt jaarlijks geleverd bij het SVB jaarverslag in de beleidsinformatie.

grootste deel van de jaarlijks in onderzoek genomen signalen. Hiermee onderzoekt de SVB fenomenen op projectmatige basis. In 2018 zijn er 12.614 zelf gegeneerde signalen onderzocht.

#### Interne signalen

De signalen uit interne bronnen betreffen vermoedens van fraude die de serviceteam medewerkers van de Directie Dienstverlening vanuit de dagelijkse gevalsbehandeling doorgeven aan de afdeling Handhaving. Dit zijn nagenoeg uitsluitend leefsituatie onderzoeken en onderzoeken naar vermogen in het buitenland. In 2018 zijn er 3.177 signalen afkomstig uit interne bronnen onderzocht.

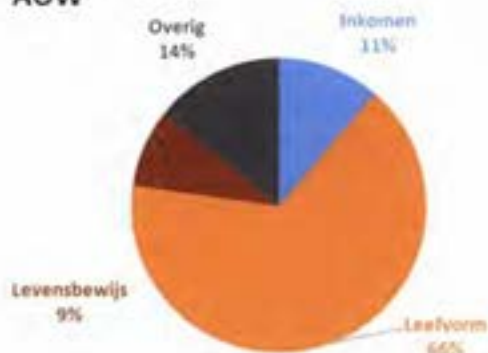
#### Externe signalen

De externe signalen die de SVB ontvangt zijn voornamelijk tips van burgers met betrekking tot vermoedens van onrechtmatige situaties. Deze worden ontvangen via het digitale fraudemeldpunt op de SVB website of het speciale telefoonnummer voor het melden van een vermoeden van fraude. De SVB ontvangt ook signalen van ketenpartners. De SVB registreert een signaal als deze voldoende informatie bevat om het verder te kunnen onderzoeken. In 2018 zijn er 1.480 externe signalen onderzocht.

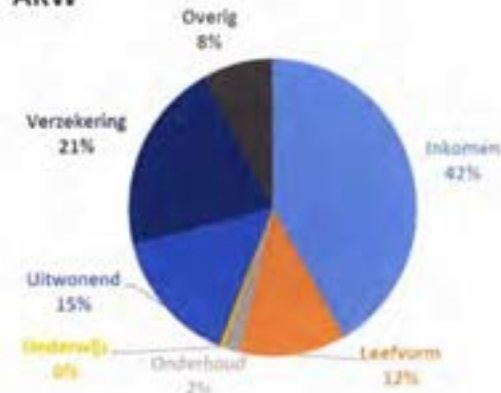
### 3. Resultaat van onderzoek naar aanleiding van de signalen

De wetten waarover de SVB rapporteert zijn de AOW, AKW, Anw en AIO. Daarnaast is de SVB verantwoordelijk voor de vaststelling van toepasselijke wetgeving (TPW). Er wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende na onderzoek geconstateerde overtredingen: leefvorm, inkomen, onderhoud, onderwijs, uitwonend, verhuizing, verzekering, levensbewijs, overige<sup>2</sup> en zelfbenadeling<sup>3</sup>. Hieronder staan vier figuren waarin de aard van de overtredingen worden opgesplitst per wet.

AOW



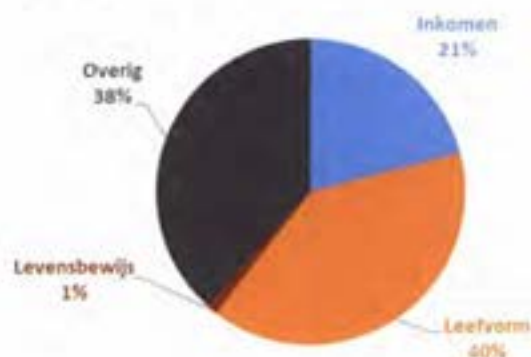
AKW



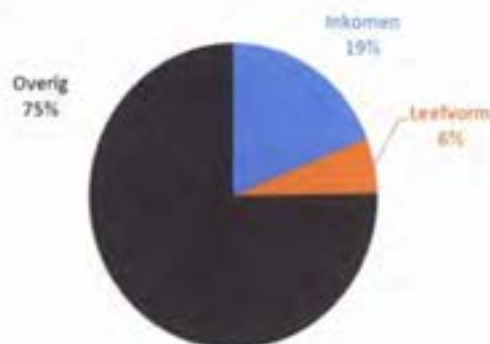
<sup>2</sup> Een voorbeeld van 'overig' bij de AOW is 'geen bewijsstukken recht/hoogte AOW', bij de AKW 'niet overleggen van juist bewijsmateriaal', bij de Anw 'geen bewijsstukken recht/hoogte Anw' en bij de AIO 'niet tijdig melden overschrijden maximale vakantieduur'.

<sup>3</sup> Dit betreft de situatie dat iemand niet aan de inlichtingenplicht heeft voldaan maar feitelijk zichzelf heeft benadeeld.

ANW



AIO



#### 4. Oppakken van signalen

Alle signalen worden vastgelegd in het frauderegistratiesysteem. Binnen dat systeem wordt onderscheid gemaakt tussen administratiefrechtelijke onderzoeken (toezicht) en strafrechtelijke onderzoeken (opsporing). Hiermee wordt voldaan aan vereisten betreffende privacy en scheiding van bevoegdheden.

Bij registratie wordt nagegaan of de bij het onderzoek betrokken persoon/personen eerder in onderzoek zijn geweest of nog zijn. In voorkomende gevallen worden de gegevens van het eerdere onderzoek opgehaald. Met betrekking tot afgesloten onderzoeken gelden bewaartermijnen waardoor gegevens van eerdere onderzoeken inmiddels vernietigd kunnen zijn. Bij alle onderzoeken vindt raadpleging plaats van interne en externe bronnen. Afhankelijk van het type onderzoek vindt raadpleging plaats van andere systemen zoals Suwinet en eventueel openbare bronnen zoals Facebook.

Het verzamelen van gegevens heeft tot doel om feiten en omstandigheden vast te stellen die bijdragen aan het oordeel over de rechtmatigheid. Het heeft de voorkeur om indien mogelijk gegevens bij betrokkenen zelf op te vragen. Als de SVB informatie opvraagt bij derden, dan vragen wij in eerste instantie of de derde de informatie vrijwillig wil afgeven. Lukt dit niet dan kan de SVB gebruikmaken van bevoegdheden waarmee de SVB informatie kan vorderen.

De door de SVB zelf opgelegde norm doorlooptijd van een onderzoek in Nederland is 28 dagen. In 2018 fluctueerde de doorlooptijd tussen 25 en 35 dagen. Als een onderzoek is afgerond, maakt de toezichthouder een handhavingsrapportage. Dit is een verslag waarin alle verrichte onderzoekshandelingen en de relevante feiten en omstandigheden zijn vermeld. De rapportage wordt aangevuld met een advies betreffende de rechtmatigheid en, indien van toepassing, een advies betreffende mogelijke sanctionering.

De handhavingsactiviteiten in 2018 resulteerden in 13.615 sancties (boeten, maatregelen, waarschuwingen) ten bedrage van € 1,5 miljoen, 3.883 terugvorderingen, waarbij een sanctie is opgelegd, ten bedrage van € 6,0 miljoen en 34 strafrechtelijke aangiften ten bedrage van € 1,9 miljoen.

## 5. Frauderisico's

Hieronder geef ik een overzicht van bekende frauderisico's die als 'going concern' worden opgepakt (5.1). Dit onderdeel behandel ik hier kort aangezien dit ook in het SVB jaarverslag wordt omschreven. Vervolgens licht ik de frauderisico's eruit die de SVB al wel onderkent maar die nog geen onderdeel zijn van going concern activiteiten (5.2). Hierbij is de SVB in grote mate afhankelijk van een juiste adresregistratie in de Basisregistratie Personen (BRP) en van gegevens in de keten. Risico's veranderen in de tijd en daarmee ook de aanpak van deze risico's en de inzet van de verschillende instrumenten die de SVB ter beschikking staan.

### 5.1. Frauderisico's: going concern

#### 5.1.1. Gezamenlijke huishouding

##### *Risico*

De SVB heeft ongeveer 1 miljoen alleenstaande AOW klanten, 30.000 Anw klanten en 30.000 alleenstaande AIO klanten. Het belangrijkste handhavingsrisico bij deze klanten is het niet (tijdig) melden van de aanvang van een gezamenlijke huishouding.

##### *Aanpak*

De SVB richt zich hierbij zowel op preventie als op repressie.

Wat preventie betreft gaat dat om informatievoorziening op de SVB website en bij toekenning pensioen/uitkering, bevordering fraude alertheid SVB medewerkers en toepassing gedragswetenschap in een herinneringsbrief met betrekking tot de informatieverplichting. Wat repressie betreft gaat het om onderzoeken van interne en externe fraudesignalen en risicogerichte controlehuisbezoeken.

#### 5.1.2. Verblijf/vermogen in het buitenland van in Nederland wonende klanten

##### *Risico*

De SVB heeft in totaal ongeveer 50.000 AIO klanten. Het belangrijkste handhavingsrisico bij deze klanten is het niet (tijdig) melden van verblijf of vermogen in het buitenland.

##### *Aanpak*

De SVB richt zich ook hierbij zowel op preventie als op repressie.

Wat preventie betreft gaat dit om informatievoorziening op de SVB website en bij de toekenning AIO, experimenten met aanvangshuisbezoeken bij aanvragers alvorens AIO toe te kennen en een jaarlijkse mailing waarmee de klant herinnerd wordt aan de informatieverplichting. Wat repressie betreft gaat het om integrale controle middels een vragenformulier, controlehuisbezoek, onderzoek buitenland en onderzoek naar aanleiding van frequent en/of langdurig verblijf in het buitenland.

In het algemeen geldt dat de SVB bij het doen van vermogensonderzoeken in het buitenland afhankelijk is van de medewerking van autoriteiten in het buitenland en dus gevoelig voor de

kwaliteit van de bilaterale betrekkingen. De controles in het kader van vermogensonderzoeken in Marokko liggen bijvoorbeeld al geruime tijd stil.

Als er teveel betaald is aan uitkeringen vordert de SVB het teveel betaalde bedrag terug. De invordering bij AIO klanten is echter zeer moeizaam als er sprake is van vermogen in het buitenland en er geen medewerking is van de klant om het vermogen te gelde te maken. De SVB is gestart met een pilot beslaglegging in het buitenland om ervaring op te doen en inzicht te krijgen in de tijd en de kosten van een beslaglegging in het buitenland. Voor deze pilot zijn 3 kansrijke zaken geselecteerd (in Turkije, Marokko en Suriname).

### 5.1.3. Internationale handhaving

#### *Risico*

De SVB heeft ongeveer 350.000 in het buitenland wonende klanten. Anders dan in Nederland beschikt de SVB in het buitenland niet over dezelfde controlemogelijkheden (zoals basisregistraties en inkomensgegevens). Hierdoor is het moeilijker om (wijzigingen in) het recht vast te stellen. De belangrijkste risico's betreffen niet-gemeld samenwonen, niet-gemeld buitenlands vermogen en het niet meer in leven zijn (doorgeschoten betalingen).

#### *Aanpak*

Het Controle Team Buitenland (CTB) en in een aantal landen de Bureaus Sociale Zaken (BSZ), verbonden aan Nederlandse Ambassades, verrichten controlehuisbezoeken bij SVB klanten in het buitenland. Deze worden verricht bij wijze van steekproef en in geval van vermoeden van onrechtmatigheid. Het CTB verricht jaarlijks gemiddeld 8 landonderzoeken en controleert daarbij gemiddeld 1.200 SVB klanten. De BSZs verrichten jaarlijks gemiddeld ongeveer 1.000 onderzoeken bij SVB klanten.

*Mevrouw G ontving sinds 1 mei 2002 een Anw-uitkering. Zij is weduwe van de heer H. Indertijd was men al gescheiden en werd de Anw-uitkering toegekend op grond van overgangsbepaling art. 66a en 67 Anw. In 2018 heeft de SVB Controle Team Buitenland haar bezocht. Aan haar adres werd de deur opengedaan door een mevrouw die zich voorstelde als de dochter van mevrouw G. Zij woonde er niet maar woonde wel in de buurt. Mevrouw G was niet aanwezig omdat zij haar vrouw naar het vliegveld bracht. Bij terugkomst van het vliegveld vertelde mevrouw G dat zij inderdaad een partner had. Zij waren getrouwd in 2008. Dit hebben zij gedaan zodat mevrouw G en haar kinderen zich konden verzekeren voor de ziektekosten. De ANW-uitkering van mevrouw G is stopgezet en met terugwerkende kracht vanaf 2008 teruggevorderd. Het bedrag van de terugvordering is zeer hoog waardoor aangifte bij het Openbaar Ministerie is gedaan.*

## **5.2. Frauderisico's: specifieke focuspunten**

Hieronder licht ik de frauderisico's eruit die de SVB al wel onderkent maar die nog geen onderdeel zijn van going concern activiteiten. Vanwege de aard van deze risico's is het lastig om de omvang ervan aan te geven.

### 5.2.1. Onjuiste registratie BRP en gevolgen voor de BAV

#### *Risico*

Bij een onjuiste registratie van persoonsgegevens in de BRP door de gemeente komt een persoon onterecht in onze Basis Administratie Verzekerden (BAV). Dit kan leiden tot onterechte verzekering voor de volksverzekeringen en de daarvan afgeleide zorgverzekering.

#### *Aanpak*

SVB doet onderzoek naar onjuiste registratie in de BAV. De prioriteit van handhaving is uiteraard gericht op de actuele betaling van uitkeringen, waarbij de BAV de basis is van toekomstige uitkeringen. De SVB intensificeert daarom de handhaving op dit punt en neemt voorts deel aan de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken om adresfraude te bestrijden. De SVB is een belangrijke leverancier van meldingen aan de gemeenten als het gaat om adressen waarbij een vermoeden is van onjuiste registratie in de BRP. De SVB heeft in 2018 1.800 meldingen doorgegeven aan gemeenten.

### 5.2.2. WW bij UWV en opbouw AOW en betaling AKW

#### *Risico*

Als een persoon ten onrechte een WW-uitkering ontvangt, bestaat het risico dat deze ook onterecht kinderbijslag (en mogelijk kindgebonden budget) ontvangt en ten onrechte AOW rechten opbouwt.

Een persoon mag met behoud van WW uitkering 3 maanden in het buitenland verblijven en op zoek gaan naar werk (export WW). Deze persoon behoudt dan ook een eventueel recht op kinderbijslag en bouwt een verzekeringstijdvak op voor de AOW. Als echter werk is hervat in het buitenland, of men is langer dan 3 maanden in het buitenland, dan eindigt de WW en is hierdoor ook geen recht meer op kinderbijslag en eindigt eveneens de opbouw AOW. In principe zou dit gegeven in de Polisadministratie tot een wijziging moeten leiden (einde WW) maar de SVB ziet in de Polisadministratie niet of het een 'gewone' WW is of een export WW. Ook kan de Polisadministratie niet met terugwerkende kracht gewijzigd worden door het UWV wanneer bijvoorbeeld uit onderzoek blijkt dat een (export) WW in het verleden onterecht is toegekend. Het is ook nog onzeker of het frauderisico zal toenemen door het EU voorstel om al na een maand het recht op exporteerbare WW te geven.

#### *Aanpak*

De SVB werkt op dit moment aan intensivering van de samenwerking met UWV op het gebied van handhaving WW met afgeleide SVB rechten (AKW kinderbijslag en AOW verzekering). Begin 2019 heeft een eerste bestandsuitwisseling plaatsgevonden aan de hand waarvan de SVB de AKW kinderbijslag kan beëindigen en de AOW verzekering kan aanpassen. UWV en SVB onderzoeken hoe meldingen in de toekomst structureel uitgewisseld kunnen worden.

### 5.2.3. Vrijstelling van leerplicht bij het kind in het buitenland

#### *Risico*

Een kind dat in de BRP is ingeschreven, kan in het buitenland schoolgaand zijn omdat de gemeente vrijstelling van de leerplicht in Nederland heeft verleend. De ouder moet dat aan de SVB melden omdat men voor een in het buitenland wonend kind onderhoud moet aantonen. Dat gebeurt echter niet altijd. Het streven van de SVB is een landelijke afspraak voor elkaar te krijgen waardoor de afdelingen leerplicht van alle gemeenten de vrijstellingen aan ons melden. De SVB is daarvoor afhankelijk van gemeenten.

#### *Aanpak*

Onderzoek vindt plaats naar aanleiding van interne meldingen van medewerkers van de SVB.

### 5.2.4. Structureel declareren van ziektekosten vanuit het buitenland

#### *Risico*

Klanten in het buitenland zijn mogelijk onrecht in de BRP ingeschreven en daardoor ten onrechte verzekerd voor de volksverzekeringen en zorgverzekering. De SVB ontvangt signalen van zorgverzekeraars dat er klanten structureel ziektekosten vanuit het buitenland declareren. De SVB heeft behoefte om te controleren of deze mensen niet ten onrechte in Nederland ingeschreven staan en daardoor verzekeringsjaren opbouwen.

#### *Aanpak*

De SVB is in gesprek met zorgverzekeraars om te komen tot een pilot om van hen signalen te ontvangen van klanten die structureel vanuit het buitenland ziektekosten declareren. Daarnaast staat het traject TOVER (Ten Onrechte Verzekering Zorgverzekering) gepland om geïmplementeerd te worden op 1 januari 2020. Het doel van deze gegevensuitwisseling is te voorkomen dat mensen ten onrechte een zorgverzekering afsluiten of in de verzekering blijven terwijl zij niet meer Zvw-verzekeringsplichtig zijn. Met name voor de detectie van personen die naar het buitenland zijn vertrokken en geen ingezetene meer zijn, heeft de uitwisseling meerwaarde.

### 5.2.5. Vaststelling toepasselijke wetgeving

#### *Risico*

Handhaving op toepasselijke wetgeving (TPW) is gericht op preventie en detectie van onterechte A1-verklaringen en gemiste of onjuiste belasting/premie inkomsten. De SVB onderzoekt schijnconstructies die bedrijven oprichten om de wetgeving van een land met lage premiedruk van toepassing te laten verklaren.

#### *Aanpak*

De SVB heeft in 2018 het team Handhaving-TPW opgeschaald van 4 naar 13 FTE. Resultaten van de extra inspanningen zijn pas in de loop van 2019 te verwachten. Door het team Handhaving-TPW wordt samengewerkt met de Inspectie SZW en de Belastingdienst, o.a. middels de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) Kennis en Informatie Platform Schijnconstructies.



*Eén van de fenomenen die we momenteel in verschillende onderzoeken zien, is de tewerkstelling in Nederland van personen uit o.a. de Baltische staten en diverse landen uit Oost-Europa landen. Zij werken hier met een Portugese A1-verklaring voor een in Portugal gevestigde onderneming. Er wordt getwijfeld aan de voorwaarde van voorafgaande verzekering van deze personen in Portugal, waardoor mogelijk ten onrechte de Portugese sociale zekerheidswetgeving van toepassing is verklaard. Dit fenomeen zien we overigens ook in relatie tot Nederland en België, waarbij er ten onrechte de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving van toepassing is verklaard.*

### 5.2.6. Gezinsbijslag (AKW en kindgebonden budget inclusief ALO-kop)

#### *Risico*

De SVB signaleert regelmatig dat een gezinsbijslag wordt uitgekeerd inclusief kindgebonden budget (WKB) met Alleenstaande Ouder-kop (ALO-kop) terwijl er aanwijzingen zijn over het bestaan van een partner. Door het ontbreken van registraties met buitenlandse partner- en inkomensgegevens is het lastig voor het geautomatiseerde proces van de Belastingdienst Toeslagen om het recht op kindgebonden budget correct vast te stellen. Daarbij zorgt de AWIR systematiek voor het voorlopig toekennen van het recht op basis van een ontbrekende partner en inkomen, en daarmee een te hoge uitkering. Het gevolg is dat er veel herstelwerk nodig is. Verandering van het recht op kindgebonden budget zorgt voor een wijziging in het recht op gezinsbijslag dat bestaat uit één of meerdere financiële bijlagen waar een gezin met kinderen recht op heeft. Voor klanten is lang onduidelijk waarop zij recht hebben en aan de andere kant blijven klanten die bewust misbruik maken relatief eenvoudig buiten beeld.

#### *Aanpak*

SZW, SVB en de Belastingdienst Toeslagen zetten in op procesaanpassing zodat de vaststelling van kindgebonden budget voor buitenland gevallen structureel goed wordt ingericht.

### 5.2.7. Meldingsplicht over bijverdiensten 16, 17 jarigen in de AKW

#### *Risico*

De handhaving van de meldingsplicht op de bijverdiengrens voor 16- en 17-jarigen is sinds 2011 vormgegeven door een gegevensuitwisseling met DUO over leerlingen met een praktijkovereenkomst en een startkwalificatie. Bij die groepen ligt bijverdienen voor de hand. Daarnaast melden AKW-gerechtigden zelf inkomsten van kinderen, bij te hoge inkomsten stopt de kinderbijslag (en de eventuele WKB). Door een proefuitwisseling met de Polisadministratie in het tweede kwartaal 2018 zijn er signalen over een behoorlijk aantal niet-melders. Deze groep heeft inkomsten op basis van de informatie uit de Polisadministratie, maar meldt dit niet aan de SVB.

#### *Aanpak*

De SVB continueert in overleg met SZW de wijze van handhaven. De implementatie van de handhaving via de inkomensgegevens uit de Polisadministratie kost IT capaciteit die moet worden afgewogen tegen andere prioriteiten. Daarbij komt dat er op basis van een aangehouden motie in het najaar wellicht politieke besluitvorming plaatsvindt over de bijverdiengrens. De SVB blijft hierover graag met u in gesprek.

## 6. Samenwerking

De SVB kan alleen effectief handhaven in samenwerking met andere partijen. We doen dit o.a. in de onderstaande samenwerkingsverbanden.

### *Landelijke stuurgroep interventieteams*

Een belangrijke samenwerking met andere instanties betreft onze deelname in de LSI onder leiding van SZW. De SVB participeert daarbij actief in interventieteams die zich richten op handhavingsrisico's in de door de SVB uitgevoerde regelingen.

### *Manifestgroep Fraude Analisten*

De SVB werkt ook samen met andere organisaties in de Manifestgroep Fraude Analisten (MFA). Hierin delen fraude analisten van diverse organisaties tactische kennis over fraudebestrijding met elkaar.

### *Landelijke Aanpak Adreskwaliteit*

Sinds 2015 is er voorts een intensieve samenwerking ontstaan met het ministerie van Binnenlandse Zaken en de gemeenten met betrekking tot adreskwaliteit in de BRP. De SVB participeert daartoe actief in de LAA.

### *Internationaal*

Op het internationale vlak is vermeldenswaard dat de SVB voorzitter is van de EU National Contact Points for Fraud & Error. Voorts heeft de SVB bijgedragen aan de totstandkoming van de ISSA guidelines over handhaving met betrekking tot uitkeringen.

De bureaus sociale zaken van de SVB in het buitenland werken ook voor de ketenpartners belastingdienst, UWV en gemeenten.

*In Portugal heeft de SVB een groep personen onderzocht die kinderbijslag ontvingen o.g.v. artikel 11, derde lid, onderdeel e van EU 883, waarin bepaald wordt dat als woonland wordt aangewezen het land waaruit een student als enige bron van inkomsten studiefinanciering ontvangt. De student blijft dan in Nederland verzekerd tenzij betrokkene feitelijk geen ingezetene in Nederland meer is. Van DUO ontvingen wij indicaties dat er twijfels waren of een groep in Portugal studerende nog wel in Nederland ingezetene was. Deze groep bestond uit personen met de Nederlandse nationaliteit en met geboorteland Angola. De groep was op meestal jonge leeftijd hier gekomen en heeft hier gewoond tot vertrek naar Portugal. Een deel was uitgeschreven uit de BRP, een ander deel niet. Conclusie van het onderzoek was dat deze groep gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden die studeren in het buitenland biedt maar dat zij inmiddels geen Nederlandse ingezetenen meer waren. Het betrof een kleine, specifieke groep studenten en wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat het fenomeen zich in andere buitenlanden voordoet. De kinderbijslag van de groep is beëindigd.*

## 7. Dilemma's

Hieronder geef ik tenslotte de specifieke punten weer waarover ik in gesprek ben met uw ministerie om te bezien of aanpassing van wet- en regelgeving mogelijk is.


### 7.1. AIO medewerkingsplicht

Wanneer een klant met een AIO uitkering niet meewerkt aan een onderzoek vermogen in het buitenland dan kan de SVB ten hoogste het recht op een AIO per eerste gelegenheid intrekken. Wanneer een klant wel meewerkt dan loopt deze het risico dat het recht op de AIO met terugwerkende kracht wordt ingetrokken. Het 'loont' dus om niet mee te werken. Het verdient aanbeveling om de wet hierop aan te passen zodat met terugwerkende kracht de AIO uitkering kan worden teruggevorderd bij het schenden van de medewerkingsplicht.

### 7.2. AIO vermogen

Wanneer bij een AIO klant vermogen in het buitenland (onroerend goed) is geconstateerd, kan de klant opnieuw recht hebben op AIO als hij niet meewerkt aan het te gelde maken van het onroerend goed. De schuld (terugvordering AIO) wordt namelijk (ondanks het niet meewerken) in mindering gebracht op de waarde van het vermogen. Dit geeft voor de AIO klant geen prikkel om onroerend goed in het buitenland spontaan aan de SVB te melden. Het verdient aanbeveling om de wet hierop aan te passen zodat de AIO schuld niet in mindering wordt gebracht op het vermogen.

Hoogachtend,  
Sociale Verzekeringsbank

  
E.H.C.M. van de Louw

drs. S.T. Sibma  
voorzitter Raad van Bestuur



Sociale Verzekeringsbank

Hoofdkantoor  
Postbus 1100, 1180 BH Amstelveen

TNT Post  
Port betaal  
Port Payé  
Pays-Bas

RX2CC #6611X0X#00#0000



ONTVANGEN OP  
16 MEI 2019



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
T.a.v. Minister Koolmees  
Parnassusplein 5  
2511 VX S GRAVENHAGE



Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5  
T 070 333 44 44  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Contactpersoon**

dhr. drs. J. van den Heuvel  
Rijnders

T 0631035 75 6  
[JvdHeuvelrijnders@minszw.nl](mailto:JvdHeuvelrijnders@minszw.nl)

**Onze referentie**

2019-0000076955

Datum 27 mei 2019

Betreft signalering fraudefenomenen sociale zekerheid

Geachte heer Koolmees,

Hierbij stuur ik u de eerste signaleringsbrief van de Inspectie SZW die gaat over mogelijke misstanden en fraude binnen het stelsel van sociale zekerheid.

Aanleiding voor dit signaal is uw toezegging om de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over de meldingen over en onderzoeken naar fraudevormen in de sociale zekerheid door de uitvoeringsorganisaties. Het doel van deze brief is het genereren van overzicht en inzicht om zo bij te dragen aan een betere werking van het sociale zekerheidsstelsel en een effectieve bestrijding van misstanden en fraude daarbinnen. De analyses betreffen meldingen en onderzoeken over fraude met uitkeringen en sociale premies.<sup>1</sup> Dit laatste ondermijnt namelijk het (financiële) draagvlak van het sociale zekerheidsstelsel. In deze brief analyseert de Inspectie ook die meldingen die zij aan anderen doorzet. In een volgende brief zal de Inspectie vooral ingaan op (opsporings)zaken die op haar eigen werkveld spelen.

Deze brief bevat drie onderdelen: een beschrijving van de taak van de Inspectie op dit onderwerp, een beschrijving van haar meldingenproces op hoofdlijnen en de belangrijkste bevindingen. Sommige onderdelen staan uitgebreider omschreven in het meerjarenplan, het jaarplan 2019, het jaarverslag 2018 en programmarapportages van de Inspectie.

Deze brief bevat geen informatie die lopend onderzoek belemmert. U kunt deze informatie gebruiken om invulling te geven aan uw toezegging aan de Kamer.

<sup>1</sup> Daar waar dit uit de beschikbare meldingen en uitgevoerde onderzoeken is af te leiden.



## 1. Taken Inspectie

De Inspectie streeft naar maatschappelijk effect: gezond, veilig en eerlijk werk en bestaanszekerheid voor iedereen. Centraal staat het handhaven van wet- en regelgeving. De Inspectie grijpt stevig in, waar nodig. Met inspecties en opsporing. De Inspectie werkt selectief en risicogericht, op basis van analyses en onderzoek. Dat gebeurt programmatisch: inspecteurs, rechercheurs en onderzoekers zijn ingezet op de programma's die gericht zijn op sectoren of thema's met een hoog risico.

**Datum**  
27 mei 2019

**Onze referentie**  
2019-0000076955

Voor de sociale zekerheid geldt dat UWV, SVB en gemeenten de regelingen uitvoeren: zij verzorgen de toekenning en betaling van uitkeringen en voorzieningen. Deze uitvoeringsorganisaties zijn primair verantwoordelijk voor het toezicht op de regelingen die zij uitvoeren. In aanvulling hierop heeft de Inspectie de volgende taken, waarbij het maatschappelijk effect steeds voorop staat:

1. Een signaleringstaak. De programma's van de Inspectie zijn gericht op het aanpakken van overtredingen van arbeidswetten en misstanden op de arbeidsmarkt.<sup>2</sup> Dit betreft onder meer (schijn)constructies en malafide uitzendbureaus. De Inspectie heeft geen bevoegdheden voor bestuurlijke handhaving van uitkeringsfraude. Bij controles komt de Inspectie wel geregeld vermoedens van fraude door individuele personen tegen. De Inspectie stuurt die vermoedens dan door naar de uitvoeringsorganisaties of gemeenten. Ook zet de Inspectie in op signalering van nieuwe risico's en fenomenen (zoals over contracting), die een bredere en meer strategische strekking hebben dan de meldingen over concrete overtredingen. Bij signalering van urgente kwesties informeert de Inspectie de bewindspersonen en via hen de Tweede Kamer.
2. Een opsporingstaak. De opsporingsdienst van de Inspectie doet strafrechtelijk onderzoek naar georganiseerde criminele activiteiten op het domein van het ministerie van SZW (en zorgfraude). Belangrijke onderwerpen zijn mensenhandel en -smokkel, grootschalige en georganiseerde fraude met uitkeringen en subsidies en zorgfraude. Deze dienst functioneert onder gezag van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM). De dienst werkt binnen de kaders van het meerjarenplan van de Inspectie en binnen het Handhavingsarrangement tussen Inspectie, de ministeries van SZW en VWS en het OM.
3. Een stelseltoezichttaak. De Inspectie houdt toezicht op de doeltreffendheid waarmee de genoemde uitvoeringsorganisaties invulling geven aan hun taken en in hoeverre die bijdragen aan de doelen op het terrein van werk en inkomen. Dit is bepaald in de Wet SUWI. De Inspectie voert stelselonderzoeken uit, die inzichten en oordelen over de werking van het stelsel bevatten. Deze onderzoeken gaan, voorzien van de reactie van de bewindspersonen, naar de Tweede Kamer en zijn daarmee signalerend voor politiek en beleid. Ook bieden zij handvatten voor stelselpartijen als UWV, SVB en gemeenten om burgers met participatie- en financiële problemen beter te bedienen.

Het voorkomen en bestrijden van complexe, georganiseerde fraudeconstructies vraagt een multidisciplinaire aanpak. Daarom werken de programma's en de opsporingsdienst nauw samen. In meerdere programma's worden overtredingen, misbruik van regelingen, fraude en uitbuiting met een bestuursrechtelijk instrumentarium en/of vanuit strafrecht aangepakt. Deze aanpak betreft onder

<sup>2</sup> Met name de Wet arbeid vreemdelingen, Arbeidstijdenwet, Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs kunnen een samenloop met mogelijke uitkeringsfraude hebben. Een andere wet waarop de Inspectie toezicht houdt is de Arbeidsomstandighedenwet.



meer de programma's Horeca en Detailhandel, Schoonmaak en Uitzendbureaus. Daarnaast is samenwerking met andere organisaties cruciaal bij de aanpak van misstanden op de arbeidsmarkt. Onmisbare partners daarbij zijn onder meer de politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst, UWV, SVB, gemeenten en IND. Samenwerking op projectbasis vindt ook plaats in LSI-verband (Landelijke Stuurgroep Interventieteams), bijvoorbeeld richting schoonmaakbedrijven. Bij de aanpak van misstanden bij uitzendbureaus heeft de Inspectie inmiddels een meer structurele samenwerking met UWV en de Belastingdienst. Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen de opsporingsdienst en UWV die gezamenlijk fraude van tussenpersonen (facilitators) verstoren of deze personen via opsporingsonderzoek vervolgen.

**Datum**  
27 mei 2019

**Onze referentie**  
2019-0000076955

## **2. Procesbeschrijving**

### *Meldingen*

Voor haar toezicht heeft de Inspectie een centraal meldpunt met ruime openingstijden en een centrale registratie van meldingen. Mensen kunnen een melding, klacht of signaal doorgeven via telefoonnummer 0800-5151, schriftelijk of via internet.<sup>3</sup> De Inspectie ontvangt meldingen van burgers, bedrijven en andere (overheids)organisaties (zoals gemeenten en andere handhavingsdiensten). Ook ontvangt de Inspectie verzoeken van bijvoorbeeld de IND om onderzoek te doen. Met Meld Misdaad Anoniem heeft de Inspectie een overeenkomst afgesloten, zodat de Inspectie de relevante meldingen kan ontvangen. Daarnaast kunnen eigen inspecteurs bij controles ook opvallende zaken zien, die zij als melding doorgeven. De meldingen van de opsporingsdienst zijn veelal afkomstig van eigen rechercheurs en andere opsporingsdiensten.

### *Verrijking van meldingen*

Indien mogelijk en nodig verrijkt de Inspectie meldingen met aanvullende, relevante gegevens uit open en gesloten bronnen (eerdere meldingen, internet, handelsregister, andere diensten, etc.). Een bron daarbij is Suwinet, waarmee overheidsorganisaties persoonsgegevens van burgers die bij verschillende organisaties of basisregistraties zijn opgeslagen, kunnen raadplegen.<sup>4</sup> Voorwaarde is wel dat de initiële melding bepaalde informatie omvat (zoals de combinatie van geboortedatum, naam en geslacht). Dit is nogal eens niet het geval, waardoor verdere verrijking moeilijk of onmogelijk is. Ook kan blijken dat de melding onjuiste informatie bevat (iemand blijkt bijvoorbeeld helemaal geen uitkering te krijgen) of dat geen sprake van een vermoedelijke overtreding is. In deze gevallen is de melding dan niet onderzoekswaardig. Bij opsporing omvat de verrijking ook uitgebreid internetonderzoek om de aard en omvang en de opsporingsmogelijkheden in te schatten.

### *Vervolg op meldingen*

Allereerst kan het zijn dat een melding géén vervolg krijgt, noch binnen de Inspectie noch richting een andere organisatie. Dit geldt voor de meldingen die niet onderzoekswaardig zijn. Ten tweede kan de Inspectie meldingen van mogelijke misstanden door afzonderlijke individuen doorzetten naar de verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie, die zo de rechtmatigheid van de samenloop tussen loon en uitkering kan onderzoeken. Die organisatie beslist dan dus zelf over het vervolg op doorgezette meldingen. De Inspectie registreert deze meldingen dus wel, maar beoordeelt deze niet inhoudelijk. Dit was bijvoorbeeld het geval bij controles op mogelijke onderbetaling bij de schoonmaak van

<sup>3</sup> [www.inspectieszw.nl/melden](http://www.inspectieszw.nl/melden)

<sup>4</sup> [www.bkwi.nl](http://www.bkwi.nl)



vakantieparken, waaruit bleek dat veel werknemers werkzaam waren terwijl zij ook een uitkering genoten.

Ten derde kan de Inspectie zelf ook meldingen oppakken, via programma's, opsporing en bij concrete verzoeken. In sector- en themaprogramma's pakt de Inspectie overtredingen van arbeidswetten aan.<sup>5</sup> Criteria hierbij zijn: de binnen het programma geprioriteerde risico's, de vermoedelijke overtreding en de beschikbare capaciteit. Deze aanpak kan leiden tot bestuursrechtelijke handhaving. Daarnaast kan de opsporingsdienst van de Inspectie meldingen over grootschalige en georganiseerde fraude oppakken, wat tot strafrechtelijke onderzoeken leidt. En de Inspectie onderzoekt ook de verzoeken van de IND over mogelijk gefingeerde dienstverbanden<sup>6</sup> op basis van de Vreemdelingenwet. Mede op basis van deze onderzoeken beslist de IND over aanvragen voor gezinshereniging en -vorming.

**Datum**  
27 mei 2019

**Onze referentie**  
2019-0000076955

#### *Uitkomsten*

Dit proces van meldingen en onderzoeken heeft onder meer tot de volgende uitkomsten op het gebied van (mogelijke) uitkeringsfraude geleid (zie volgende paragraaf voor uitgebreide duiding):

- Controles op schoonmaak van vakantieparken heeft geleid tot bijna 50 meldingen aan UWV, SVB en gemeenten. Deze meldingen gaan over zwart werken naast een uitkering.
- In 2018 heeft de Inspectie voor de IND 219 onderzoeken verricht naar mogelijk gefingeerde dienstverbanden op basis van de Vreemdelingenwet. Bijna de helft van de rapporten heeft geleid tot een afwijzing van het verzoek om verblijfsrecht in Nederland. De Inspectie heeft in 2018 twaalf meldingen van mogelijke wetsovertreding naar andere organisaties gestuurd, zoals mogelijke uitkeringsfraude naar UWV en gemeenten.
- De Inspectie, UWV en Belastingdienst hebben in 2017 en 2018 bijna 60 overtredingen door uitzendbureaus afgehandeld, elk vanuit de eigen bevoegdheden. Het ging onder meer om overschrijding van arbeidstijden, onderbetaling en niet-naleving van sociale zekerheidswetten.
- In 2018 heeft u van de Inspectie een signaal over contracting ontvangen.<sup>7</sup> Uit meerdere onderzoeken bleek namelijk dat sprake was van het ter beschikking stellen van arbeid in plaats van contracting. Hierbij waren ook uitkeringsgerechtigden betrokken, die daarbij niet dezelfde arbeidsvoorwaarden als de reguliere werknemers kregen.

#### *Waarborgen gegevensuitwisseling*

Voor de volledigheid merkt de Inspectie nog op dat toezichtinformatie andere waarborgen kent dan opsporingsinformatie, respectievelijk de Algemene Verordening Gegevensbescherming en de Wet politiegegevens. Gegevens uit een opsporingsonderzoek mogen alleen na bewerking en na toestemming van de Officier van Justitie overgedragen worden aan toezichthouders of uitvoeringsorganisaties.

<sup>5</sup> De Inspectie heeft ook nog twee programma's voor overige meldingen, klachten en signalen, die betrekking hebben op onveilig en ongezond werk respectievelijk op oneerlijk werk.

<sup>6</sup> Een gefingeerd dienstverband is nep: er is formeel een contract en het loon wordt betaald, maar in de praktijk wordt niet gewerkt en de werknemer geeft het loon terug. Zo kunnen werknemers rechten opbouwen voor uitkering, verblijfsvergunningen of pensioen en kunnen werkgevers regels over minimumloon omzeilen.

<sup>7</sup> Contracting is een rechtsvorm waarbij (een deel van) de werkzaamheden worden uitbesteed aan een derde partij via aangenomen werk of een overeenkomst van opdracht. Om te beoordelen of deze constructie legaal is, is bepalend op welke wijze de werkzaamheden feitelijk worden uitgevoerd en bij wie de leiding en toezicht berust.





### 3. Belangrijkste bevindingen

Deze paragraaf bevat de uitkomsten van de analyse van de meldingen en opsporingsonderzoeken naar uitkeringsfraude en niet (volledige) betaling van sociale premies door werkgevers. De uitkomsten zijn voor 2017 en 2018 gezamenlijk; de uitkomsten verschillen niet noemenswaardig tussen deze jaren.

**Datum**  
27 mei 2019

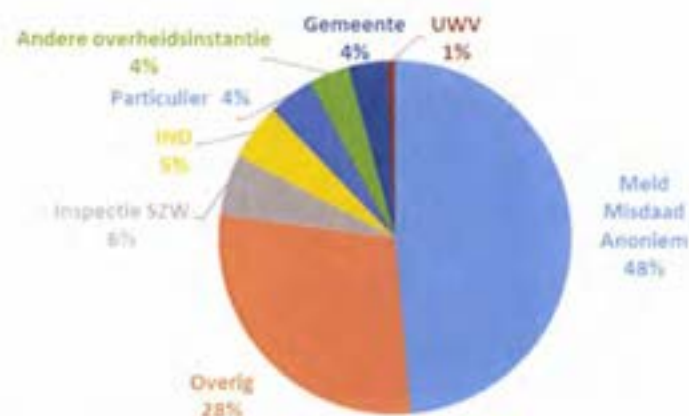
**Onze referentie**  
2019-0000076955

Een nuancering is op zijn plaats: deze analyse betreft binnen de Inspectie beschikbare meldingen, die indicaties bevatten van uitkeringsfraude of ontduiking van sociale premies. Ten eerste representeert een melding niet met zekerheid een aantoonbare of bewijsbare misstand of fraude noch is het de taak van de Inspectie om bestuursrechtelijk te toetsen of daadwerkelijk sprake is van uitkeringsfraude. Zo mogen mensen in bepaalde gevallen werken naast hun uitkering. Ten tweede representeren de meldingen waarschijnlijk niet alle misstanden. Bij samenspanning tussen werkgever en werknemer is het aannemelijk dat zij misstanden niet melden. Bovendien mogen inspecteurs tijdens controles aanwezig niet actief vragen naar eventuele uitkeringen die zij hebben.<sup>8</sup> Ten derde kunnen sommige meldingen zodanig beschreven zijn dat niet direct duidelijk is dat sprake is van misstanden of fraude.

#### *Herkomst en vervolg van meldingen*

In 2017 en 2018 heeft de Inspectie meer dan 2000 meldingen over mogelijke uitkeringsfraude en premie-ontduiking ontvangen, waarvan bijna de helft van Meld Misdaad Anoniem (zie figuur hieronder). Dit totaal omvat ook bevindingen die eigen inspecteurs hebben opgedaan bij controles op naleving van arbeidswetten; zij signaleerden dan dus ook mogelijke fraude.

Figuur: meldingen van ...

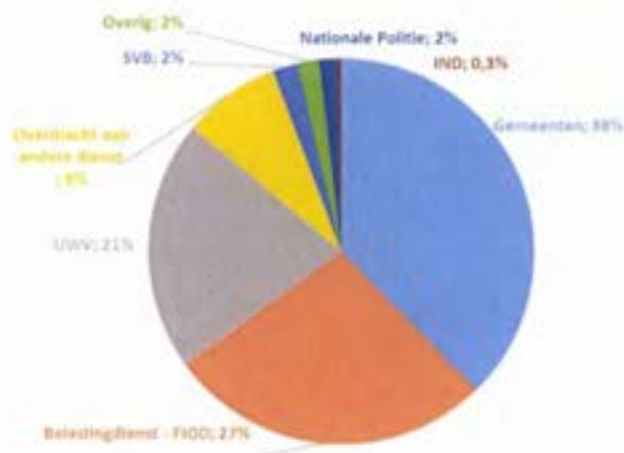


De Inspectie stuurt ongeveer 2/3 van deze meldingen door naar andere organisaties. De meeste meldingen gaan naar gemeenten, de Belastingdienst en UWV (zie figuur hieronder). De Belastingdienst int voor de volks- en werknemersverzekeringen de premies, en verzorgt de uitkering van aanvullende toeslagen op een aantal uitkeringen tot het sociaal minimum.

<sup>8</sup> De Inspectie heeft namelijk geen bestuurlijke bevoegdheden ten aanzien van uitkeringsfraude.



Figuur: meldingen aan ...



Datum  
27 mei 2019

Onze referentie  
2019-000076955

Ongeveer 1/3 van de meldingen stuurt de Inspectie niet door. Hiervan blijkt grofweg de helft niet onderzoekswaardig. Zoals gezegd krijgen deze meldingen geen vervolg, ook niet binnen de Inspectie. De andere helft van de meldingen krijgt wél een vervolg binnen de Inspectie. Daarbij pakt de Inspectie dat deel van de melding op dat aansluit op haar taken en bevoegdheden. Indien een melding bijvoorbeeld gaat over mogelijke onderbetaling én uitkeringsfraude, dan bekijkt de Inspectie alleen de mogelijke onderbetaling. De melding over uitkeringsfraude wordt doorgestuurd naar UWV, SVB of de gemeente. Deze afbakening geldt ook voor de onderzoeken die de Inspectie voor de IND uitvoert én die indicaties van misstanden met uitkeringen en/of premies bevatten.<sup>9</sup> Een flink deel van deze meldingen die binnen de Inspectie wel een vervolg krijgen, resulteert ook in handhaving (zoals een waarschuwing of boete). Meer in het algemeen is op het terrein van eerlijk werk het handhavingspercentage bij eerste inspecties 50% en 52% in 2017 respectievelijk 2018.

#### Betrokken regelingen

De Inspectie heeft gekeken op welke regelingen de meldingen betrekking hebben (zie onderstaande figuur). In 1/3 van de initiële meldingen is dit niet aangegeven.



<sup>9</sup> Ook deze informatie stuurt de Inspectie door aan de verantwoordelijke organisatie.



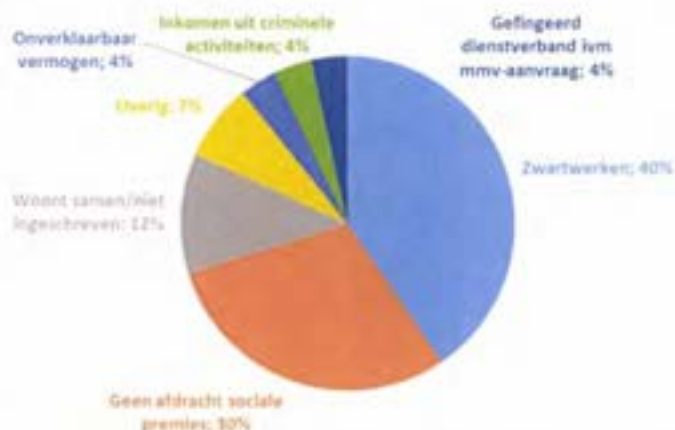
Afhankelijk van de informatie in de melding kan de verrijking van de Inspectie hier wel uitsluitend over geven. De meeste meldingen betreffen de Participatiewet en vervolgens regelingen die de UWV uitvoert (WAO, ZW, WGA, WIA, Wajong, WW). Het ligt dan ook voor de hand dat de meeste meldingen aan gemeenten en UWV worden doorgestuurd, zoals hierboven ook is aangegeven.

**Datum**  
27 mei 2019

**Onze referentie**  
2019-0000076955

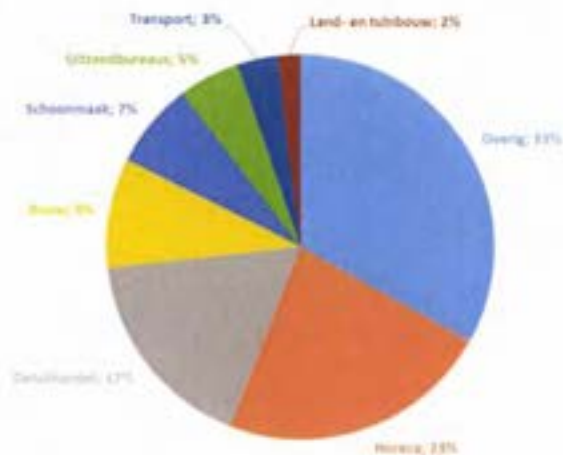
### Fraudevormen

De Inspectie heeft de fraudevormen in de meldingen waar mogelijk geduid (zie onderstaande figuur). In één melding kunnen meerdere fraudevormen zijn genoemd. Meldingen die betrekking hebben op zwart werken hebben in meer dan 2/3 van de gevallen óók betrekking op het niet afdragen van sociale premies door werkgevers. Genoemd zijn het contant uitbetalen van loon, minder uren registreren dan daadwerkelijk wordt gewerkt en illegale tewerkstelling. In die gevallen worden ten onrechte geen premies afgedragen. Bovendien bouwen werknemers geen uitkeringsrechten op. Op deze manier ondermijnt het de beginselen van ons sociale zekerheidsstelsel. De categorie 'overig' omvat onder meer inkomsten uit onderhuur en prostitutie, verblijf in het buitenland en het voorwenden van ziekte.



### Sector

In onderstaande figuur staat op welke sectoren de meldingen betrekking hebben, wederom voor zover dat uit de meldingen bleek. De meeste meldingen betreffen de horeca, detailhandel, bouw, schoonmaak en uitzendbureaus. Dit zijn ook de sectoren waarop de meeste capaciteit vanuit de opsporingsdienst is gericht.





### Initiator

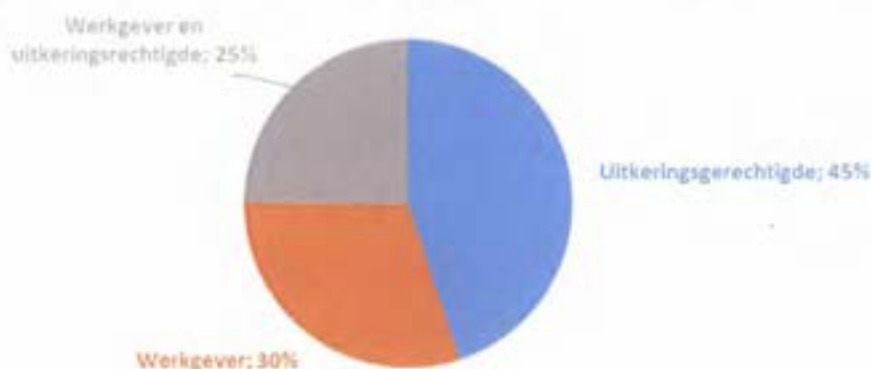
Tot slot heeft de Inspectie gekeken naar wie de fraudevorm initieert: de uitkeringsgerechtigde, de werkgever of beiden. Uit onderstaande figuur blijkt dat dat vooral de uitkeringsgerechtigde is, namelijk in bijna de helft van de gevallen. Het gaat dan met name om zwart werken naast een uitkering en het ongeregistreerd samenwonen met een partner. Als alleen de werkgever initiator van de fraude is, dan draagt hij de sociale premies niet af terwijl die wel op het loon van de werknemers wordt ingehouden.

**Datum**

27 mei 2019

**Onze referentie**

2019-0000076955



### Bevindingen opsporingsdienst

Bovenstaande bevindingen zijn gebaseerd op de meldingen in het centrale register van de Inspectie. In aanvulling daarop krijgt de opsporingsdienst, zoals gezegd, ook nog meldingen. Deze meldingen gaan veelal over grootschalige en georganiseerde fraude. Voor 2017 en 2018 gaat het om meer dan 60 meldingen over uitkeringsfraude, waarvan ongeveer 1/3 van het eigen Team Criminele Inlichtingen komt.

Uit een soortgelijke analyse van die meldingen komt een vergelijkbaar beeld naar voren als hierboven geschetst. Er bestaan ook (nuance)verschillen. Zo is bij bijna 2/3 van de meldingen niet direct duidelijk op welke regeling die betrekking heeft. Sommige meldingen hebben ook betrekking op valsheid in geschrifte bij uren- en loonoverzichten zodat minder of geen premies hoeft te worden afgedragen. De betrokken sectoren zijn hetzelfde maar de aandelen verschillen in beperkte mate. Zoals verwacht bij dit type meldingen is vaker sprake van samenspanning tussen werkgever en uitkeringsgerechtigde; bij ongeveer 3/4 van de meldingen. Ook is bij bijna 10% van de meldingen een tussenpersoon (facilitator) betrokken.

De opsporingsdienst voert strafrechtelijke onderzoeken uit, mede naar aanleiding van meldingen. In 2017 en 2018 heeft de opsporingsdienst in totaal ongeveer 80 onderzoeken afgerond.<sup>10</sup> Daarvan had een tiental onderzoeken, die soms met elkaar verweven zijn, betrekking op uitkeringsfraude. In deze onderzoeken ging het om tientallen verdachte (rechts)personen. Eén onderzoek betrof een zeer groot aantal uitkeringsgerechtigden. De dienst onderzocht onder meer de volgende fraudevormen: bedrijf naast een uitkering hebben, uitkeringen in Nederland en buitenland ontvangen, uitkeringsgerechtigden zwart laten werken en aanvragers van uitkeringen faciliteren.

<sup>10</sup> Dit hoeft overigens niet tot strafrechtelijke vervolging te leiden.



#### 4. Stelseltoezicht

De Inspectie heeft de volgende stelselonderzoeken uitgevoerd die voor (het aanpakken van) uitkeringsfraude relevant zijn.

##### *Klantenquêtes UWV*

De Inspectie heeft in 2018 mensen met een WW-, WGA- of Wajong-uitkering bevraagd hoe zij de dienstverlening van UWV ervaren. Allereerst vindt een ruime meerderheid van de WW-uitkeringsgerechtigden de rechten en plichten die bij de uitkering horen, duidelijk: 73%. Van de mensen met een Wajong-uitkering vindt daarentegen 46% de rechten en plichten duidelijk.

Ten tweede ervaren met name mensen met een WGA-uitkering dat UWV hen niet heel erg onder druk zet om aan hun plichten te voldoen. Mensen met een Wajong- of een WW-uitkering ervaren iets meer druk.

Een derde bevinding betreft het percentage dat denkt dat UWV het doorheeft als hij/zij de regels niet naleeft, de ervaren pakkans. Ten opzichte van 2015 is de ervaren pakkans enigszins gedaald: voor mensen met een WW-uitkering van 72% naar 68%, mensen met een WGA-uitkering van 71% naar 66% en mensen met een Wajong-uitkering van 67% naar 63%. Aan mensen met een WW-uitkering is ook nog gevraagd in hoeverre zij denken dat UWV hen straft als zij de regels niet naleven, de ervaren sanctiekans; deze is gedaald van 83% in 2015 naar 78% in 2018.

##### *Klantenquêtes Participatiewet*

Ook heeft de Inspectie in 2017 de verschillende groepen in de Participatiewet benaderd om hun ervaringen met de uitvoering weer te geven. Dit geeft zicht op de werking van deze wet vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigden.

Van de jonggehandicapten met arbeidsvermogen (die in de oude situatie voor 1 januari 2015 in de Wajong zouden zijn ingestroomd) vindt 48% dat zij van de sociale dienst voldoende informatie over de rechten en plichten van de bijstandsuitkering kregen, 35% is neutraal. Daarentegen vindt slechts 17% van deze groep de rechten en plichten niet ingewikkeld. Wat de ervaren pakkans betreft: 48% denkt dat de sociale dienst het door heeft als hij/zij zich niet aan de regels houdt.

Een tweede groep betreft de zogenaamde brede doelgroep, bestaande uit mensen die voor de invoering van de Participatiewet al in de WWB zaten en mensen die sinds de stelselwijziging zijn ingestroomd en ook zonder stelselwijziging in de WWB zouden zijn gekomen. Van deze doelgroep vindt 73% dat zij van de gemeente voldoende informatie over rechten en plichten kregen. Hun ervaren pakkans is 67%. En 19% vindt de rechten en plichten niet ingewikkeld. In 2019 herhaalt de Inspectie dit ervaringsonderzoek.

#### **Tot slot**

In deze brief heeft de Inspectie haar taken en bevindingen op het gebied van mogelijke fraude met uitkeringen en sociale premies geschetst. Daarmee heeft deze brief ook een signalerend karakter.

**Datum**

27 mei 2019

**Onze referentie**

2019-0000076955



In de volgende signaleringsbrief zal de Inspectie uitgebreider ingaan op de bevindingen uit haar eigen (opsporings)onderzoeken. De Inspectie is vanzelfsprekend graag tot een toelichting op de bevindingen in deze brief bereid.

Hoogachtend,

mr. M.J. Kuipers  
*inspecteur-generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

**Datum**  
27 mei 2019

**Onze referentie**  
2019-0000076955



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid(SZW)  
T.a.v. Staatssecretaris mevrouw T. van Ark  
Postbus 90801  
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

**Datum**  
15 mei 2019  
**Ons kenmerk**  
TISB/U201900384  
**Telefoon**  
06 36396362  
**Bijlage(n)**  
-

**Onderwerp**  
Signaleringsbrief Sociale Zekerheid

Geachte mevrouw van Ark,

Naar aanleiding van de brief van 1 oktober 2018 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer ontving de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van u het verzoek jaarlijks een signaleringsbrief op te stellen over geconstateerde signalen en fenomenen uit de fraudeonderzoeken in relatie tot bijstandsuitkeringen.

De gemeenten ondersteunen dit initiatief. Zij zien het initiatief als een opmaat naar het optimaal delen van kennis en ervaring ten gunste van een effectieve aanpak van fraude door gemeenten, maar ook de meerwaarde van het objectief informeren van de Tweede Kamer. Het geeft ruimte voor het gezamenlijk oplossen van knelpunten in de fraudebestrijding en de doorontwikkeling van preventief en reactief toezicht en handhaving binnen de sociale zekerheid.

Voor het voldoen aan uw verzoek is aan het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving opdracht gegeven tot het opstellen van de signaleringsbrief over 2018. Het VNG KCHN heeft, in samenwerking met Divosa en 10 gemeenten, deze eerste signaleringsbrief geschreven. De deelnemende gemeenten (twee G4 en acht G40 gemeenten) liggen verspreid over Nederland. U krijgt hiermee vanuit verschillende gebieden in Nederland inzicht in de aanpak van fraudesignalen in de sociale zekerheid door gemeenten, maar ook in de knelpunten en toepassingsvraagstukken van deze gemeenten. De verwachting is dat in de komende jaren meer gemeenten bij dit onderzoek aansluiten om het beeld van fraudebestrijding completer te maken met voldoende geografische spreiding en verdeling naar inwonertal. Het is niet zo dat het inwoneraantal en de ligging van de gemeente direct iets zegt over de aard en omvang van de meldingen. Dit hangt af van andere en meerdere factoren. Aan deze factoren zal in de komende brieven aandacht worden besteed.

Met deze eerste signaleringsbrief krijgt u inzicht in de soorten meldingen van fraude die gemeenten ontvangen. In de brief is beschreven op welke wijze een melding van fraude wordt onderzocht en welke keuzes hierbij gemaakt worden. Ook is beschreven welke activiteiten gemeenten ondernemen om fouten en fraude in de sociale zekerheid preventief te voorkomen.

## **De registratie van fraudesignalen**

De gemeente ontvangt meldingen over het vermoeden van fraude via verschillende kanalen. U kunt daarbij denken aan lokale en landelijke digitale meldingssystemen, meldingen van burgers, constatering van ambtenaren en/of leden van de wijk- en dorpssteams. De registratie van soorten fraudesignalen varieert van een beperkte tot een gedetailleerde beschrijving van de casus. De meeste gemeenten maken voor deze eerste registratie van meldingen gebruik van het registratiesysteem Suites (Gws4all). Daarnaast zijn er nog circa 4 andere registratiesystemen. Het gaat hier niet om het beoordelen van de systemen maar over de wijze waarop gegevens verwerkt worden. De gemeenten delen de gegevens met het CBS voor het bijstandsdebiteuren- en fraudestatistiek (BDFS). De deelnemende gemeenten bevestigen dat de meldingen over het vermoeden van fraude altijd worden geregistreerd. Op lokaal niveau wordt bijgehouden wie de melding doet, om welke zaak het gaat en wat de inhoud is. Echter voor een onderlinge uitwisseling van gegevens, het delen van inzichten en goede voorbeelden van de aanpak van fraude tussen gemeenten ontbreekt een eenduidige registratie. Hierdoor kan op dit moment geen eensluitend inzicht worden gegeven over het aantal, de herkomst en het soort meldingen die gemeenten ontvangen. Ook is het niet mogelijk om het aantal fraudesignalen in verhouding tot bijvoorbeeld het inwoneraantal per gemeente vast te stellen. Zodra meerdere gemeenten zijn betrokken en er meer inzicht bestaat in aantallen en fenomenen van fraude, kan door middel van een diepgaand onderzoek een betere onderlinge vergelijking gemaakt worden en zal deze inventarisatie in de loop van de tijd steeds meer betekenis gaan krijgen.

## **Aard en omvang van fraudesignalen**

De meest voorkomende onderverdeling naar fraudesignalen in de bijstand, die door de 10 gemeenten genoemd zijn, staat hieronder. Uit de eerste, nog niet representatieve cijfers blijkt dat woon- en adresfraude en de verzwegen witte inkomsten het meest voorkomen.

De verdeling is:

- Verzwegen witte inkomsten
- Verzwegen zwarte inkomsten
- Verzwegen vermogen in binnen- en buitenland
- Woon en adresfraude.

Voor een goede vergelijking van de fraudesignalen tussen gemeenten is het belangrijk de definitie van de soorten fraude te bepalen en de voorwaarden waaronder eenduidige de gegevens worden gedeeld.



## Het oppakken van fraudesignalen

Uit het voorgaande blijkt dat gemeenten meldingen van vermoedens van fraude op verschillende wijzen registreren op het moment van ontvangst.

Bij het verwerken van de fraudesignalen wordt wel direct een onderscheid gemaakt tussen administratiefrechtelijke (toezicht) en strafrechtelijke onderzoeken (opsporing). Deze keuze wordt gemaakt nadat meldingen gevalideerd zijn. Dit wil zeggen dat getoetst wordt of de mogelijke fraudeur eerder in onderzoek is geweest of nog is. Maar ook worden interne en externe bronnen geraadpleegd. U kunt hierbij denken aan Suwi-net, het Inlichtingenbureau en het internet. Het uitvragen van gegevens bij derden vindt plaats op basis van bevoegdheden uit de wet of op basis van vrijwilligheid. Het instrument huisbezoek wordt vaak toegepast. Dit alles is bedoeld om de kwaliteit van de meldingen te toetsen, de rechtmatigheid te kunnen beoordelen en de haalbaarheid van het onderzoek te kunnen inschatten.

Welke fraudemeldingen daadwerkelijk onderzocht worden, bepaalt de gemeente op basis van een aantal factoren. In de eerste plaats is dit afhankelijk van de capaciteit van het personeel en het budget. Het budget voor toezicht en handhaving wordt, onder andere, bepaald door politieke keuzes en het totaal aan beschikbare middelen voor het sociaal domein. De gemeenten merken dat het budget onder druk staat. Bij een herijking van het sociaal domein is toezicht een van de eerste posten waar een bezuiniging wordt voorgesteld. In de tweede plaats wordt gekeken in hoeverre het ethisch verantwoord is om een (diepgaand) onderzoek te doen. Tenslotte wordt gekeken naar de kosten-batenanalyse van de inzet voor onderzoek ten opzichte van de mogelijke opbrengst van of besparingen door de sancties.

## Nieuw geconstateerde fenomenen

### *Internet*

Naast de geregistreerde fraudesignalen vermoeden gemeenten verzwegen inkomsten van bijstandsgerechtigden uit toepassingsmogelijkheden op het internet. U kunt hierbij denken aan de handel in bitcoin-cryptomunten, personenvervoer aanbieden via Uber, verhuur van verblijfsruimte via AirBnB en handelsactiviteiten op Marktplaats. De controlemogelijkheden op deze extra inkomsten zijn onvoldoende bekend en worden gedeeltelijk beperkt door de huidige wettelijke bevoegdheden. Dit betreft onder andere het mogen opvragen van zogenaamde kindrekeningen. Deze rekeningen worden door frauderende bijstandsgerechtigden gebruikt om verzwegen inkomsten op te storten. De versterking van de kennispositie van gemeenten rond de vaststelling en aanpak van internet gerelateerde fraude is van belang.

### *Meervoudige fraude*

De gemeenten geven het signaal af dat de kans op meervoudige fraude toeneemt bij mensen aan wie gelijktijdig een uitkering voor zorg en voor participatie wordt toegekend.

## Knelpunten in het oppakken van fraudesignalen

Nadat bepaald is welke fraudesignalen onderzocht worden, lopen gemeenten tegen een aantal knelpunten aan.

### *Bankrekeningen*

Het opvragen van bankgegevens van bijstandsgerechtigden verloopt in de praktijk vaak moeizaam of blijkt onmogelijk te zijn. Ondanks dat wetgeving daartoe ruimte biedt, is de praktijk weerbarstig. Hierover moeten wij als gemeenten, VNG en het Rijk het gesprek voeren met de banken.

### *Cameratoezicht*

De recente uitspraak van de Centrale raad van Beroep en de reactie van de Autoriteit Persoonsgegevens staan het op dit moment niet toe dat cameratoezicht kan worden ingezet. Dit gegeven vraagt een grotere personele inzet van toezichthouders en opsporingsambtenaren op straat. Vanwege de grotere kans van herkenning van deze functionarissen is deze wijze van toezicht minder effectief. Het belemmert de effectieve handhaving en vraagt om een wetswijziging voor het opheffen van dit verbod.

### *Vermogen in buitenland*

Een onderzoek naar verzwegen vermogen in het buitenland is tijdrovend en te kostbaar met een gering rendement<sup>1</sup>. Een goede ontwikkeling hierin is dat met uw steun en in samenwerking met gemeenten, Divosa, UWV-IBF, SVB en de Beroepsvereniging voor Klantmanagers onlangs een toepasbare handreiking is ontwikkeld en dat het kennisloket Onderzoek Vermogen Buitenland geopend is. Deze samenwerking toont aan, evenzeer als destijds bij de lancering van de Fraudewet, dat ketenpartners elkaar kunnen en moeten versterken.

### *Algemene Verordening Gegevensbescherming*

De gemeenten interpreteren de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) als een belemmering om gegevens binnen gemeenten, tussen gemeenten en met ketenpartners te delen. Er is begrip voor het beschermen van persoonsgegevens, maar dit mag niet leiden tot een stap terug bij de bestrijding van fraude. Gemeenten hebben behoefte aan informatie over wat wel mogelijk is op dit gebied. Wat mag je wel delen bij bijvoorbeeld informatie gestuurd werken, en hoe bescherm je daarbij de persoonsgegevens zonder het onderzoek te vertragen en de kennis van de ketenpartners sluitend te houden.

### *Vakmanschap sociaal rechercheur of toezichthouder*

Een goed opgeleide sociaal rechercheur of toezichthouder die de regie heeft over het fraudeonderzoek weet hoe hij of zij dit op een gedegen en hoogwaardige manier moet oppakken. Hij weet welke bronnen hij kan raadplegen en welke organisaties hem van de juiste informatie kunnen voorzien voor de verrijking van het onderzoek. Maar handhaving is een taak van alle medewerkers binnen de dienstverlening. De gemeenten pleiten ervoor om het vakmanschap van de sociaal rechercheur en toezichthouders structureel te erkennen, te behouden en te verbeteren. Tevens is aandacht voor het versterken van toezicht en handhaving van alle overige medewerkers in de dienstverlening voor gemeenten van belang.

### *Samenwerking met ketenpartners*

De gemeenten werken bij de fraudebestrijding succesvol samen met ketenpartners, zoals het UWV, de SVB, de belastingdienst en de politie. Dit gebeurt vaak ad hoc waarbij een fraudesignaal de aanleiding is. De Landelijke Stuurgroep Interventieteam (LSI) biedt gemeenten een basis om fraude in de sociale zekerheid, de fiscaliteit, arbeidsmarktproblematiek of gebiedsgerelateerde

---

<sup>1</sup> Niet alle gemeenten maken een splitsing in het registreren van verzwegen binnenland- en buitenland vermogen. Via het [www.kennisloketovb.nl](http://www.kennisloketovb.nl) (Onderzoek Vermogen Buitenland) onderdeel van de VNG kenniswebsite [www.naleving.net](http://www.naleving.net) zal aandacht gegeven worden aan het belang van een goede registratie.

problematiek integraal aan te pakken, wat de meerwaarde van deze methode is. Deze samenwerking verloopt goed omdat iedereen een gezamenlijk doel nastreeft, waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van kennis en capaciteit.

Echter meerdere partijen in het speelveld streven soortgelijke doelen na en dit vraagt om coördinatie en afstemming, zoals bijvoorbeeld verdere samenwerking tussen het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC), het Regionaal Platform Fraudebestrijding (RPF) en het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ). Deze instituties zijn georganiseerd rond een of meerdere van de wetten uit het sociaal domein. Een versnippering van de aanpak van fraudesignalen ligt op de berisping waardoor het overzicht verdwijnt. Dit past niet in de visie van gemeenten om het sociaal domein integraal te benaderen.

## **Fraudepreventie**

Elke gemeente zet in op preventie ter voorkoming van fouten en fraude in de sociale zekerheid. Dit bestaat uit voorlichting via bewonersbijeenkomsten, informatieve filmpjes op gemeentelijke website en nieuwsbrieven voor uitkeringsgeregelden. De meest sterke vorm van voorlichting is het klantgesprek tussen de consulent en de cliënt over de rechten en plichten bij een uitkering. De consulent maakt hierbij gebruik van de kennis van de sociaal onderzoeker en de toezichthouder over fraudesignalen. Het resultaat van dit gesprek wordt vervolgens vastgelegd in de beschikking en in het cliëntdossier. Dit persoonlijke contact staat onder druk door beperkte capaciteit van de consulenten. Het versterken van een gezamenlijke kennispositie van wetenschappelijk inzicht over het beïnvloeden van het gedrag van de doelgroep op persoonsniveau en het fraudebewust communiceren door consulenten blijft aandacht vragen.

Het doel van het sociaal domein is burgers in haar of zijn kracht zetten met de maat geleverde ondersteuning vanuit de gemeente. Dit slaat soms op gespannen voet met de voor iedereen geldende verplichtingen uit de Participatiewet. Wanneer we met elkaar aandacht blijven houden voor deze vermeende tegenstelling en hiervoor een goede structuur bieden, kunnen wensen van de wetgever en de uitvoeringsverantwoordelijke van gemeenten beter bijeen worden gebracht. Dit zal zowel de kwaliteit van wetgeving als van de uitvoering ten goede komen en daarmee het belang van de cliënt dienen. Dit voorkomt fouten en fraude in de sociale zekerheid en ongewenste schuldposities die de participatie in de weg staan.

VNG (KCHM) gaat graag met u in gesprek over de in deze brief beschreven signalen en mogelijke oplossingen die leiden tot het verbeteren van de inclusieve dienstverlening aan de inwoners en daadkrachtige handhaving. Het zal daarnaast mede bijdragen aan het juist en objectief informeren van de Tweede Kamer over de fraudebestrijding in de sociale zekerheid.

Met vriendelijke groet  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens  
Algemeen directeur



Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag

PostNL  
Port Betaald  
Port Payé  
Pays-Bas

RX4CC #6611X0X#00#0000#



MINISTERIE VAN SZW  
27 Mei 2019  
SCANPLAZA



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid(SZW)  
Mw. drs. T. van Ark  
Postbus 90801  
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

**Datum**  
15 mei 2019  
**Ons kenmerk**  
TISB/U201900392  
**Telefoon**  
06 36396362  
**Bijlage(n)**  
-

**Onderwerp**

Aanbevelingen bij Signaleringsbrief Sociale Zekerheid

Geachte mevrouw Van Ark,

In de Signaleringsbrief Sociale Zekerheid (met kenmerk U201900384) heb ik u geïnformeerd over geconstateerde signalen en fenomenen uit de fraudeonderzoeken in relatie tot bijstandsuitkeringen. Uit deze signaleringsbrief volgen enkele aanbevelingen waarover ik graag met u in gesprek wil blijven.

*Signaleringsbrieven*

De goede samenwerking tussen de 10 gemeenten, VNG KCHN en Divosa heeft de inhoud van deze eerste signaleringsbrief opgeleverd. Ik zie dit als een start van een gezamenlijke route naar een steeds betere naleving van de Participatiewet en het verbeteren van de kwaliteit van toezicht en handhaving. Ik verwacht dat meer gemeenten in de voor ons liggende jaren een bijdrage gaan leveren aan signaleringsbrieven. Om dit alles mogelijk te maken wil ik u de volgende aanbeveling voorstellen:

- Stimuleer en faciliteer gemeenten, VNG KCHN en Divosa in de verkenning van een eenduidig definiëren van soorten fraude en de voorwaarden waaronder de gegevens worden geleverd voor eensluidend overzicht.

*Knelpunten en toepassingsvraagstukken*

Uit deze signaleringsbrief volgen ook aanbevelingen die gericht zijn op het voorkomen van fraude, het stimuleren van de nalevingsbereidheid van bijstandsgerechtigden en de effectiviteit van toezicht en handhaving, te weten:

- Het versterken en verbeteren van de wettelijke bevoegdheden van toezichthouders en opsporingsambtenaren bij het fraudeonderzoek naar internetaanbieders wat noodzakelijk is voor het vaststellen van mogelijk verzwegen inkomsten en samenlevingssituaties.

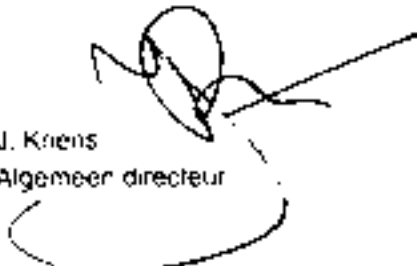
- Het bevorderen van de crossoverstijgende samenwerking tussen de uitvoering van de Participatiewet en de Wmo en Jeugdwet voor het opsporen van gecombineerde fraude door het stapelen van bijstandsuitkeringen en PGB's. De gemeenten zijn voorstander van één centrale databank waar één organisatie verantwoordelijk voor is. Het voorstel is een begin te maken door het Suwi-net aan te vullen met gegevens over persoonsgebonden budgetten (PGB) en zorg in natura (ZiN) uit de Wmo 2015 en de Jeugdwet. De gemeenten zien dat fraude binnen de sociale zekerheid meer en meer gecombineerd wordt met PGB's binnen de Wmo 2015 en de Jeugdwet.
- Het oplossen van knelpunten die zich voordoen bij de uitvraag van (bank)gegevens door gemeenten wat noodzakelijk is voor de juiste uitvoering van de Participatiewet door concrete afspraken met de banken te maken en mogelijke wetswijziging door te voeren
- Het bieden van een wettelijke basis en het bevorderen van kennis over de AVG voor het optimaal delen van gegevens in relatie tot de sociale zekerheid binnen gemeenten, tussen gemeenten en tussen gemeenten en ketenpartners.
- Het bevorderen en versterken van de samenwerking tussen de ketenpartners van de gemeenten in de gezamenlijke opsporing van fraude in de sociale zekerheid door meer coördinatie en samenwerkingsafspraken met gemeenten en uw ministerie
- Het versterken en verbeteren van de kennis over preventie, toezicht en handhaving binnen het gehele sociale domein van gemeente ambtenaren die betrokken zijn bij de integrale dienstverlening door het aanbieden van trainingen en opleidingen.

VNG (KCHN) gaat graag met u in gesprek over deze aanbevelingen en de wijze waarop we dit samen kunnen oppakken.

Met vriendelijke groet

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

J. Kriens  
Algemeen directeur





Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag

PostNL  
Port Betaald  
Port Payé  
Pays-Bas

RX4CC #6611X0X#00#0000#



MINISTERIE VAN SZW  
27 MEI 2019  
SCANPLAZA

In deze bijlage wordt nader ingegaan op de maatregelen waaraan UWV in de afgelopen periode hard heeft gewerkt en de resultaten daarvan.

#### Risicoprofielen

In mijn brief van 1 februari jl. heb ik uw Kamer erover geïnformeerd dat UWV met behulp van data-analyses en expertise van UWV-medewerkers de WW-populatie heeft doorgelicht op verdachte patronen en op basis daarvan risicoprofielen heeft ontwikkeld op verwijtbare werkloosheid en verblijf buiten Nederland. Vanaf 1 april jl. wordt gewerkt aan versterking en de doorontwikkeling van deze profielen. In de komende maanden zal het team 6.000 tot 8.500 gevallen onderzoeken op overtredingen bij zowel de aanvraag van een uitkering als gedurende de looptijd van de uitkering. Belangrijk onderdeel hierbij is dat 30% van de gevallen een willekeurig genomen en representatieve steekproef vormen uit de gehele WW-populatie. Deze steekproef is nodig om enerzijds de effectiviteit van de risicoprofielen te kunnen meten en om het te verbeteren. Anderzijds geeft het ook inzicht in de feitelijke omvang van de risico's op **verwijtbare** werkloosheid en verblijf buiten Nederland.

#### Verwijtbare werkloosheid

In oktober vorig jaar heb ik uw Kamer toegezegd gerichte en effectieve maatregelen te treffen om fraude en misbruik tegen te gaan. Ik heb in het verlengde daarvan UWV opdracht gegeven strenger te gaan controleren of sprake is van verwijtbare werkloosheid. UWV heeft daarbij ingezet langs twee lijnen: een pilot met uitzendbureaus en het ontwikkelen van risicoprofielen.

#### *Pilot Uitzendbureaus*

In de periode januari tot en met april 2019 heeft UWV, in samenwerking met de brancheorganisaties Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU), een pilot uitgevoerd met een tiental uitzendbureaus teneinde intensiever te controleren op verwijtbare werkloosheid. De betrokken uitzendbureaus werken met name met arbeidsmigranten. Doel van de pilot was om door middel van aanvullende gegevenslevering vanuit werkgevers aan UWV te toetsen of daarmee door UWV beter kan worden vastgesteld of de werkloze werknemer werkloosheid had kunnen voorkomen door geen ontslag te nemen of door het niet accepteren van een nieuw werkaanbod. Deze additionele gegevensverstrekking werd gebruikt naast het reguliere proces om verwijtbare werkloosheid vast te stellen.

Er zijn in de pilotperiode in totaal 668 WW-aanvragen op deze wijze beoordeeld. Zonder de additionele informatie werden 78 aanvragen afgewezen. Met de extra informatie van de uitzendbureaus werden 144 aanvragen afgewezen. Het afwijzingspercentage is daarmee gestegen van 11,7% naar 21,6%. Dit betekent een substantiële stijging van 9,9%punt. Bij papieren aanvragen was er zelfs een stijging van 7% naar 21% afwijzingen, een verdriedubbeling. De pilot is een succesvolle maatregel gebleken, aangezien hiermee extra fraudegevallen zijn gedetecteerd en direct zijn aangepakt. Deze resultaten kunnen overigens niet doorgetrokken worden naar de gehele uitzendbranche of WW-populatie, aangezien het een specifieke en derhalve niet representatieve doelgroep betrof.

#### Verblijf buiten Nederland

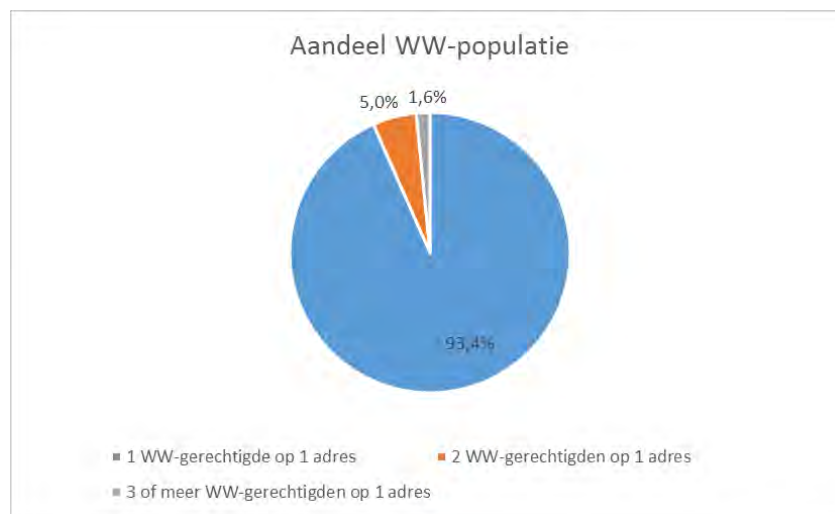
#### *Adressenvergelijking*

UWV is in oktober 2018 begonnen met een repressief handhavingsonderzoek op basis van adressenvergelijking, waarbij geselecteerd werd op adressen met drie of meer WW-uitkeringen per adres. Meerdere uitkeringen op één adres kunnen een indicatie zijn van het zonder toestemming in het buitenland verblijven, al dan niet met behulp van een tussenpersoon. De basis van dit onderzoek was een maandelijkse lijst uit de eigen systemen van UWV met adressen waarop meerdere uitkeringen worden ontvangen.

De doelgroep voor handhaving werd gevormd door arbeidsmigranten met een buitenlands adres waarbij meerdere uitkeringen op één adres stonden (1,6% van de totale WW-populatie en ruim



3% van de Oost-Europese arbeidsmigranten met een uitkering<sup>1</sup>). Doordat dit een specifieke doelgroep is, kunnen de resultaten niet doorgetrokken kunnen worden naar alle arbeidsmigranten of naar alle WW-gerechtigden. De onderstaande grafiek illustreert welk aandeel de doelgroep heeft in relatie tot alle WW-gerechtigden.



In het onderzoek zijn 593 personen onderzocht, verbonden aan in totaal 64 adressen. Bij 387 personen heeft veldonderzoek plaatsgevonden. Onder deze groep zijn bij 192 personen overtredingen vastgesteld, hetgeen neer komt op ca. 32% fraude bij de onderzochte groep met een totaal van € 1,3 miljoen aan boetes en terugvorderingen.

Conclusie van het onderzoek is dat fraude bij deze specifieke doelgroep – meerdere uitkeringen op één adres bij uitkeringsgerechtigden die als niet-ingezetenen staan geregistreerd (RNI) – hoog is. Daarnaast is uit het onderzoek naar voren gekomen dat voor de onderzochte doelgroep het inschakelen van een tussenpersoon een verhoogd risico op regelovertreding lijkt te geven. Ruim 72% van de onderzochte uitkeringsgerechtigden maakte gebruik van een tussenpersoon, waarbij in ca 52% van de gevallen met tussenpersonen een overtreding is geconstateerd.

Op grond van dit handhavingsonderzoek is een aantal tussenpersonen ingebracht in het zogenaamde 'meldingenoverleg'. **In dit overleg zijn UWV, het OM, iSZW en de Belastingdienst** vertegenwoordigd. Bij voldoende aanleiding (bijv. vermoeden van valsheid in geschrifte) wordt een strafrechtelijk traject gestart ten aanzien van een tussenpersoon.

In de media kwam prominent in het nieuws dat aan sommige adressen tientallen uitkeringen verbonden waren. Interessant is dat het onderzoek uitwijst dat fraude zowel plaatsvindt onder adressen met weinig (bijv. drie of zes) uitkeringen als adressen met tientallen uitkeringen. Het is dus niet zo dat adressen met een groot aantal uitkeringen een grotere risicogroep vormt dan adressen met een lager aantal uitkeringen.

Gezien de uitkomsten zet UWV het handhavingsonderzoek adressenvergelijking in ieder geval tot eind 2019 voort. Overigens teken ik daarbij aan dat onderzoek naar verblijfsfraude is zeer arbeidsintensief en lastig te bewijzen is. Met name doordat 38% van de onderzochte uitkeringsgerechtigden geen gehoor gaven aan diverse oproepen voor een gesprek. Ook kennen deze onderzoeken een lange doorlooptijd.

#### *Papieren aanvraag en tussenpersonen*

In mijn brief van februari jl. is al aangegeven dat de papieren aanvraag vanaf half oktober 2018 is aangescherpt. Dit betreft het vastleggen van verschillende adresgegevens van aanvragers, het registreren van begeleiders bij het aanvragen van een WW-uitkering en het binnen een maand houden van werkoriëntatiegesprekken met werkloze werknemers die een papieren aanvraag indienen.

Een andere maatregel om via tussenpersonen verblijf in het buitenland tegen te gaan is het

---

<sup>1</sup> Voor het overgrote deel bestaat deze groep uit Polen, Roemenen en Bulgaren, waarvan in 2017 circa 43.000 een WW-uitkering hadden.

persoonlijk ophalen van de papieren aanvraag op een UWV-kantoor. Vóór oktober 2018 was het mogelijk om een papieren aanvraagformulier te kopiëren, in te vullen en dan naar UWV op te sturen. Nu wordt op via de fysieke intake het aanvraagformulier op naam van de uitkeringsgerechtigde gezet, kopiëren van een aanvraagformulier – en invullen door tussenpersonen – kan dus niet meer.

Vanaf april dit jaar is de registratie van begeleiders uitgebreid van begeleiders die fysiek meekomen bij de (papieren) aanvraag voor een WW-uitkering naar alle begeleiders die een uitkeringsgerechtigde vergezellen bij bezoeken in het kader van hun WW-uitkering (zoals bij gesprekken in het kader van persoonlijke dienstverlening). Dit is een grootschalig traject. Deze registratie loopt tot oktober 2019 en zal dan geanalyseerd worden. Ondertussen is er een analyse gemaakt over de eerste periode van registratie van begeleiders bij alleen de papieren aanvraag. Op basis van deze analyse gaat UWV kijken welke gegevens verdere aanknopingspunten bieden voor het aanpakken van fraude door dwarsverbanden met andere trajecten (zoals adressenvergelijking).

Naast deze registraties verkent UWV of er samenwerking met bonafide tussenpersonen tot stand kan komen. In dat kader organiseert UWV bijeenkomsten, waarvan de eerste in mei jl. heeft plaatsgevonden.

Bovenstaande maatregelen zijn gericht op de groep tussenpersonen die daadwerkelijk naar een UWV-kantoor komen en niet op tussenpersonen die bij een digitale WW-aanvraag ondersteuning bieden. Bij een digitale aanvraag valt immers niet te onderscheiden of deze door de WW-aanvrager zelf dan wel door een andere persoon is gedaan, waardoor verblijf in het buitenland makkelijker gemaskeerd kan worden. Om deze werkwijze van malafide tussenpersonen te bemoeilijken heeft UWV sinds mei jl. het inloggen met de gegevens van de WW-gerechtigde bemoeilijkt door de toepassing van een extra beveiliging bij het inloggen (twee factor authenticatie).

#### Audit naar de afhandeling van fraudesignalen

Bij de media-aandacht voor de fraude waren ook signalen naar voren gekomen over onvolkomenheden in de afhandeling van interne fraudesignalen binnen UWV. Om die reden is UWV gevraagd om een audit te laten doen naar de afhandeling van deze signalen. Het doel van dit onderzoek was vast te stellen dat de door UWV ontvangen externe en interne signalen van (mogelijke) WW-fraude op de juiste wijze worden opgepakt, geregistreerd en afgehandeld.

Samenvattend zijn de belangrijkste conclusies van de interne accountantsdienst dat UWV een passend proces heeft ingericht dat de organisatie in staat stelt de ontvangen externe en interne fraudesignalen op het WW-domein op te pakken, te registreren en af te handelen. Daarnaast zijn nagenoeg alle medewerkers bekend met dit beleid en zij geven hierbij aan dat zij de ingerichte procedures volgen. Wel constateert de Accountantsdienst dat er verbeteringen nodig zijn. Een belangrijk deel van de gesproken medewerkers geeft namelijk aan dat een aantal factoren de motivatie om fraudesignalen te melden, beperkt. Zo ervaren medewerkers dat relatief veel fraudesignalen als niet aanpakwaardig of niet onderzoekswaardig worden bestempeld door de directie Handhaving, dat er in een aantal gevallen niets met de signalen en de uitkomsten van de onderzoeken gedaan wordt en dat de meldingsprocedure in een aantal gevallen tijdrovend is. Tot slot constateert de dienst dat een aantal beheersmaatregelen die moeten leiden tot het juist en volledig oppakken en afhandelen van fraudesignalen en een sluitende registratie ontbreken dan wel onvoldoende functioneren. Het gaat daarbij onder meer om registratie van klachten bij de divisies Uitkeren en Werkbedrijf, controle op alle ontvangen signalen in de mailbox bij Handhaving en de scope en omvang van kwaliteitscontroles binnen de divisie Handhaving.

UWV zal de verschillende aanbevelingen uit deze audit, in samenhang met de uitkomsten van het cultuuronderzoek, omzetten in concrete maatregelen die breed binnen UWV worden opgepakt. Er zijn reeds workshops gestart binnen een aantal divisies om fraudebewustzijn prominenter in beeld te brengen. En ook is uniforme berichtgeving over ontvangst en terugmelding van signalen in gang gezet. Verder zal het intern melden van fraudesignalen vanaf medio juli dit jaar plaatsvinden via een geautomatiseerd fraudeformulier. Een deel van de aanbeveling worden, tot slot, meegenomen in het traject Vertrouwen in Vakmanschap.

### Onderzoek naar cultuur

Het onderzoek naar de cultuur binnen UWV is afgerond. In de brief over de stand van de uitvoering die tegelijkertijd met deze brief naar uw Kamer wordt verzonden, wordt uitgebreid bij dit onderzoek en resultaten daarvan stil gestaan. De overall conclusie daarbij is dat er, hoewel er zeker geen sprake is van een angstcultuur waarin men signalen van fraude niet zou kunnen melden, er wel verschillende maatregelen nodig zijn om het bestrijden van fraude een meer integraal onderdeel van de organisatie en het werk van medewerkers te maken. Ook is het nodig om nog meer te investeren in een cultuur waar signalen en zorgen die medewerkers hebben, de aandacht krijgen die deze verdienen en medewerkers zich voldoende gehoord voelen binnen de organisatie. Hiertoe zullen er diverse maatregelen worden genomen om ervaren belemmeringen in het doen van meldingen weg te nemen. Deze maatregelen zien van inzet op voorlichting en training tot de samenhang en structuur van vertrouwenspersonen, cultuur en leiderschap.

### Samenwerking met Polen

Voorts heeft er in mei jl. een werkbezoek naar Polen plaatsgevonden. Tijdens dat werkbezoek is afgesproken dat Polen en Nederland samen zullen bezien hoe de informatie-uitwisseling bij de export van WW-uitkeringen kan worden verbeterd. Daarnaast is overeengekomen om de procedures bij terugvordering te verbeteren. Ook is afgesproken dat de mogelijkheden van het sluiten van een Memorandum of Understanding (MOU) zullen worden verkend ter bevordering van de samenwerking tussen onze landen. Ik heb uw Kamer hierover geïnformeerd in mijn brief van 29 mei 2019 over de Geannoteerde Agenda Raad WSB van 13 juni 2019<sup>2</sup>.

### Commissie Loonaangifteketen

De commissie loonaangifteketen is aan de slag. In het najaar verwacht ik advies over de governance van de Loonaangifteketen. Hierna volgen de resultaten van verdiepend ICT-onderzoek. In de volgende brief over de stand van de uitvoering, die ik eind 2019 aan uw Kamer zal sturen, zal ik u hierover berichten.

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 21501-31, nr. 528

**Eindrappage 'Detentiemeldingen tot en met  
stoppen van de uitkering'**



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Algemeen</b> .....	<b>4</b>
	Wijzigingshistorie.....	4
	Afstemming.....	4
	Plaats elektronisch document.....	4
	Brondocumenten.....	5
<b>2</b>	<b>Aanleiding</b> .....	<b>6</b>
2.1	Lean Six Sigma methodiek.....	6
<b>3</b>	<b>Define-fase</b> .....	<b>7</b>
3.1	Opdrachtformulering en doelstelling.....	7
3.2	Beschrijving gewenste situatie.....	7
3.3	Afbakening.....	7
<b>4</b>	<b>Measure-fase</b> .....	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Analyse-fase</b> .....	<b>11</b>
5.1	Het Proces.....	11
5.2	De informatie over het proces.....	14
5.2	Uitkomsten.....	15
<b>6</b>	<b>Improve-fase</b> .....	<b>16</b>
6.1	Verbeteringen t.a.v. het proces.....	16
6.2	Verbeteringen t.a.v. de informatie van het proces.....	16
<b>7</b>	<b>Control-fase</b> .....	<b>17</b>

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiermeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	
Versie:	0.3	Systeem:	Resafasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 2 -

7.1	Raakvlakken overige projecten/ onderzoeken .....	17
8	<b>Acties, kosten en baten per verbetervoorstel .....</b>	<b>18</b>
	<b>Bijlage 1 Kopie detentiemelding .....</b>	<b>20</b>

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 3 -

## 1 Algemeen

### Wijzigingshistorie

Versiedatum	Nr.	Auteur	Wijzigingsreder of bron wijziging
17-11-2011	0.1		Opzetten van het concept
07-12-2011	0.2		Aanvullen van het concept

### Afstemming

Naam	Afdeling	Versie	Datum toetsing	Opmerkingen
		0.2		
	IM U-keken ASO	0.2		

### Plaats elektronisch document

(verwijderd 19-5-2019 KB; technische informatie)

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 4 -

Contractnummer

naam	Afdeling
	Wettelijke, Advies & Onderzoek
	Procesmanager

## Brondocumenten

- Wetvoorstudies AW
- LWF database
- Systemaanpakken ResaFasa
- Wet en Reggeving
- Ordening Afzending DII meldingen

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status:	concept		- 5 -



## 2. Aanleiding

De aanleiding voor de ontwikkeling van de 'Leer SoS Syste method' is voortvloeit uit de behoefte aan een gestructureerde aanpak voor het ontwerpen van Syste. Het doel is om de complexiteit van Syste te reduceren en de samenwerking tussen verschillende disciplines te verbeteren.

### 2.1 Leer SoS Syste method

De 'Leer SoS Syste method' is een iteratieve aanpak die gericht is op het ontwerpen van Syste. Het bestaat uit verschillende fasen, waaronder analyse, ontwerp, implementatie en evaluatie. De method helpt bij het identificeren van de verschillende componenten van een Syste en hoe deze met elkaar samenwerken.

- Het doel van de method is om de complexiteit van Syste te reduceren en de samenwerking tussen verschillende disciplines te verbeteren.
- De method is ontwikkeld door een team van experts op het gebied van Syste ontwerpen.

De method is bedoeld voor het gebruik door ontwerpers van Syste en kan worden aangepast aan de specifieke behoeften van een organisatie.

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResalFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 6 -

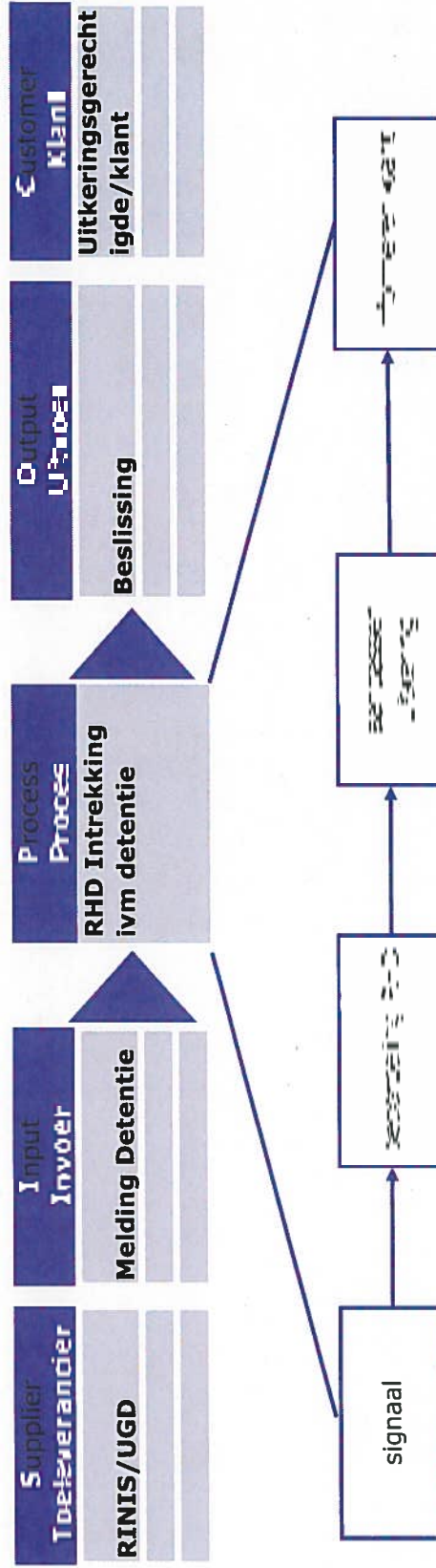


onderzoek maar wel opgenomen als aanbeveling. Binnen dit onderzoek worden de detentiemeldingen voor ResaFasa geanalyseerd. De detentiemeldingen die niet tot beëindigingen leiden worden bekeken. In de analyse worden de oorzaken van de niet terecht beëindigde detentiemeldingen vastgesteld. Heropening van de uitkering als de klant weer uit detentie komt, valt buiten dit onderzoek.

In onderstaand figuur wordt de SIPOC van dit onderzoek weergegeven. De SIPOC geeft op hoog niveau het proces weer. Hiermee wordt aangegeven wat de scope van het onderzoek is.

figuur 1: Sipoc

## SIPOC



Bestandsnaam:	...	Auteurs:	...
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		

## 4 Measure- fase

Binnen deze fase wordt de juiste (proces)data verkregen om de huidige prestatie van het proces te bepalen. Hierbij is het belangrijk om de stappen van het proces vast te stellen alvorens data wordt verkregen over het proces. Om dit in kaart te brengen zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens verzameld.

### Kwalitatieve gegevens

Om inzicht in het probleem te verkrijgen zijn er kantoorbezoeken afgelegd en interviews gehouden met (staf)medewerkers Uitkeren (AW) en de vooradministratie. Dit is gebeurd op de districtskantoren Den Haag, Alkmaar en Groningen. Hierbij is het proces doorlopen om meer inzicht in hun werkzaamheden te verkrijgen.

### Kwantitatieve gegevens

Er zijn kwantitatieve gegevens verzameld door de aanlevering van de detentiemeldingen van januari 2011 te vergelijken met het systeem ResaFasa en EAED. Waaruit blijkt dat in 5% de uitkering niet is beëindigd in verband met het niet ontvangen van de detentiemelding.

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 9 -

**Table 1: Results: Medians**

Table 1: Results: Medians

Variable	Median	Percentage
Age	8	5.06%
Gender	1	4.14%
Marital Status	1	4.14%
Education	1	4.14%
Income	1	4.14%
Health Status	1	4.14%
Religion	1	4.14%
Occupation	1	4.14%
Number of Children	1	4.14%
Number of Siblings	1	4.14%

Table 1: Results: Medians

Bestandsnaam:	Eindrappage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[Redacted]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaiFasa
Laatst gewijzigd:	4 Januari 2012		
Status	concept		

## 5 Analyse-fase

Aan de hand van de verzamelde kwalitatieve en kwantitatieve gegevens is een analyse gemaakt en wordt in dit hoofdstuk beschreven.

### 5.1 Het Proes

#### Onderwerpen van de definitieanalyse

De definitieanalyse omvat drie delen: de analyse van de huidige situatie, de analyse van de toekomstige situatie en de analyse van de huidige situatie. De analyse van de huidige situatie wordt gedaan door de onderzoekers van de huidige situatie. De analyse van de toekomstige situatie wordt gedaan door de onderzoekers van de toekomstige situatie. De analyse van de huidige situatie wordt gedaan door de onderzoekers van de huidige situatie.

Als er geen definitieanalyse wordt gedaan, kan het mogelijk zijn dat de definitieanalyse niet wordt gedaan. Dit kan tot problemen leiden in de toekomst.

De definitieanalyse wordt gedaan door de onderzoekers van de huidige situatie. De analyse van de toekomstige situatie wordt gedaan door de onderzoekers van de toekomstige situatie. De analyse van de huidige situatie wordt gedaan door de onderzoekers van de huidige situatie.

#### Verzameling door de MIU

De MIU heeft de gegevens verzameld die in dit hoofdstuk worden gebruikt. De gegevens zijn verzameld door de MIU en zijn beschikbaar voor de onderzoekers van de huidige situatie. De gegevens zijn verzameld door de MIU en zijn beschikbaar voor de onderzoekers van de toekomstige situatie.

Bestandsnaam:	Ervaaringsonderzoek naar de definitieanalyse	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 11 -

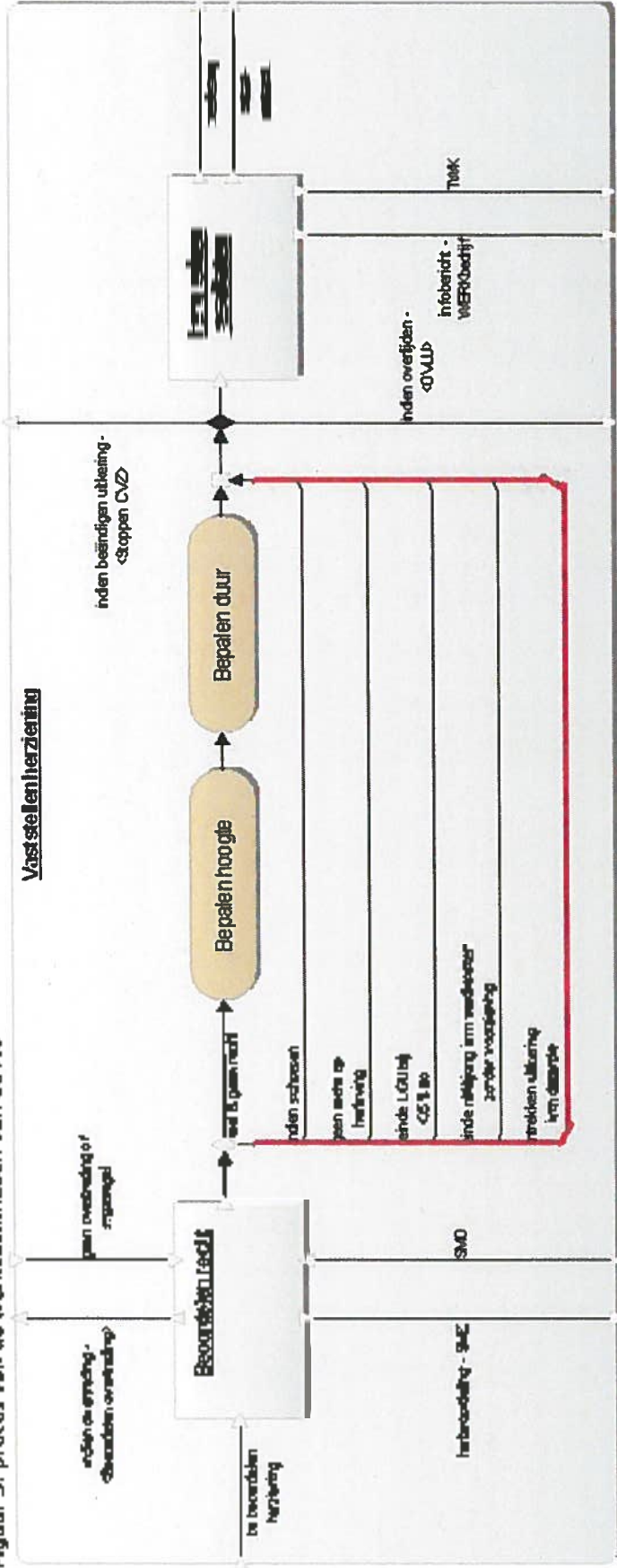
- ...
- ...
- ...
- ...
- ...

- ...
- ...
- ...
- ...

- ...
- ...
- ...
- ...

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	Resafasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		

Figuur 3: proces van de werkzaamheden van de MU



Bij het uitvragen van informatie bijvoorbeeld over de periode van detentie of het soort detentie bij DJI gaat soms lange tijd overheen of er wordt helemaal geen informatie gegeven. DJI verwijst naar de klant.

Wachttijd: 1 week

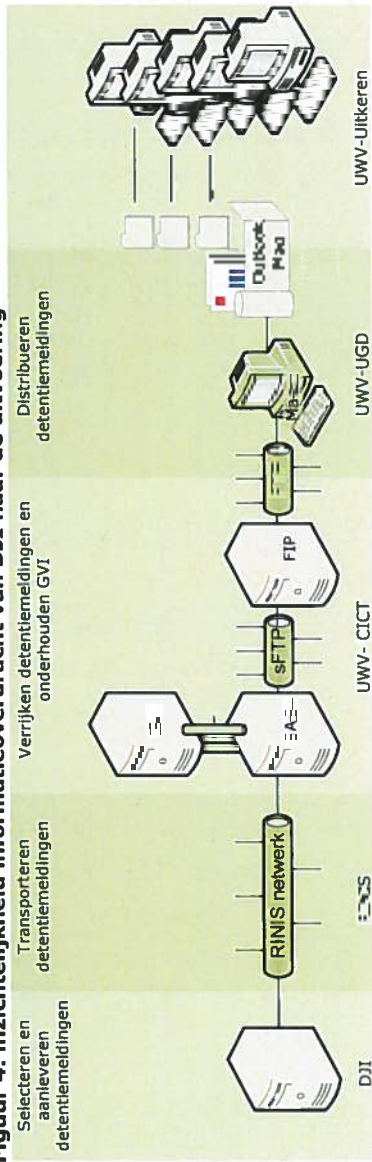
Er wordt geen informatie naar Handhaving gestuurd omdat de MU de melding via DJI binnen 7 dagen ontvangt. Soms mag de klant niet communiceren met de buitenwereld om het onderzoek van de politie niet te belemmeren.

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 13 -

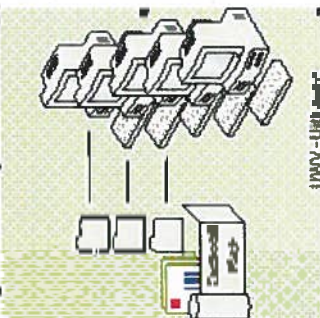


## 5.2 De informatie over het proces

**Figuur 4: inzichtelijkheid informatieoverdracht van DJI naar de uitvoering**



**Figuur 5: scope van dit rapport**



Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		

ASPECT 11

De rapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering' is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling Sociale Zaken en Woningzaken van de gemeente Rotterdam. Het doel van de rapportage is om de medewerkers te informeren over de aanpak van de uitkering en de mogelijkheden om de uitkering te stoppen.

De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling Sociale Zaken en Woningzaken van de gemeente Rotterdam. Het doel van de rapportage is om de medewerkers te informeren over de aanpak van de uitkering en de mogelijkheden om de uitkering te stoppen.

De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling Sociale Zaken en Woningzaken van de gemeente Rotterdam. Het doel van de rapportage is om de medewerkers te informeren over de aanpak van de uitkering en de mogelijkheden om de uitkering te stoppen.

- De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling Sociale Zaken en Woningzaken van de gemeente Rotterdam. Het doel van de rapportage is om de medewerkers te informeren over de aanpak van de uitkering en de mogelijkheden om de uitkering te stoppen.
- De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling Sociale Zaken en Woningzaken van de gemeente Rotterdam. Het doel van de rapportage is om de medewerkers te informeren over de aanpak van de uitkering en de mogelijkheden om de uitkering te stoppen.
- De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling Sociale Zaken en Woningzaken van de gemeente Rotterdam. Het doel van de rapportage is om de medewerkers te informeren over de aanpak van de uitkering en de mogelijkheden om de uitkering te stoppen.

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 15 -

## 6.2 Improve-fase

In deze fase worden naar aanleiding van de analyse-fase de verbetervoorstellen beschreven.

### 6.1 Verbeteringen t.a.v. het proces

- bij langer dan 1 maand in de detentie moet de schorsing omgezet worden in een beëindiging omdat dit anders een verkeerd beeld geeft op bijv. uitvallijst van de WTCG, werkzaamheden die dan niet nodig zijn.

### 6.2 Verbeteringen t.a.v. de informatie van het proces

- De mailbox wordt 1 maal per dag gevuld bijv. om 11 uur dit voorkomt dat de vooradministratie of staf MU meerdere keren de mailbox moet raadplegen. Als er geen mails met detentiemelding of een mail dat er geen detentiemelding is om 13 uur dan kan dit via de stafMU gemeld worden bij de service desk
- Detentiemeldingen met betrekking op WIA worden door UGD gemaïld naar een mailbox van het centrale punt in Amsterdam
- Informatie uitwisselen verbeteren door herleving van de contactpersonen uit het project 'Aansluiting Nazorg Gedetineerden'
- Opzetten informatiestroom vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor UWV uitkeringsgerechtigden welke in het buitenland gedetineerd zijn
- Uitbreiding van de informatie op de detentiemelding met:
  - einddatum detentie, is deze niet bekend dan detentie langer of korter dan 1 maand
  - soort detentie op wetsartikel
  - locatie van de PI

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 16 -

## 7 Control-fase

### 7.1 Raakvlakken overige projecten/ onderzoeken

Bij UGD is men een soort gelijk project gestart met de naam 'Onderzoek Afhandeling DJI meldingen'. Dit project sluit hierop aan. Hierdoor wordt ook het voortraject meegenomen van de detentiemeldingen.

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 17 -



	Uitbreiden van de informatie op de detentiemelding	Overleg plannen met DJI	DJI/UGD/AW	Jan/Feb 2012	40 uur à €70,- <b>€2.800</b>	In de maand jan '11 waren deze 65 gevallen waar geen verdere actie hoefde te gebeuren 65x20 min=1300 min per maand
	Verbetering informatie uitwisseling tussen UWV/DJI/PI/Gemeenten	Herleving van de contactpersonen van het vroegere project 'Aansluiting Nazorg ex-gedetineerden	AW	Jan/Feb 2012	20 uur à €70,- <b>€1.400</b>	Vermindering van de wachttijd bij informatie opvragen

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	
Versie:	0.3	Systeem:	ResalFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 19 -

# Bijlage 1 Kopie detentiemelding

DETENTIE MELDING

WV  
Kantoor 01  
Afdeling WAO

Datum:  
04-01-2012

Geachte collega's,

De Dienst Justitiële Instandzettingen (DJI), onderdeel van het Ministerie van Justitie, heeft voor aangehouden 503-nummer een aanvangsstatus detentie gemaakt.

Voer de wijze van afhandeling en van het overneem opvragen van extra gegevens verwijzen wij u voor de afdeling WAO naar de geldende procedurebeschrijving.

De afdeling WAO kan voor procedurele vragen terecht bij de ServiceDesk WAO, telefoonnummer [REDACTED].

503:                   Aanvangsstatus detentie

[REDACTED]           03-01-2011

Deze detentiemelding ontvangt u op basis van de volgende gegevens in SVI:

Locatie	Basis	Casusnummer	Begintijd	Bevredigd	Soort
01	WAO	[REDACTED]	23-05-2016	997	

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot [REDACTED] en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
versie:	5.3	Systeem:	RosaFasa
Uitgegeven op:	4 Januari 2012		
Status:	concept		- 20 -



Datum  
30 mei 2018

Aan  
DI

Van  
[REDACTED] >HR&C

Onderwerp  
Notitie Detentiemeldingen

Beste DI-leden,

Naar aanleiding van eerdere rapporten van o.a. de divisie Uitkeren over het proces rondom de verwerking van detentiemeldingen en een zaak binnen de pilot criminele activiteiten (waarbij een klant gedetineerd bleek terwijl zijn uitkering niet was beëindigd) is R&I gestart met een verkennend onderzoek m.b.t. dit onderwerp. Uitkomsten van het Team Dataverklaring (TDV) in september 2017, waarbij onterecht doorlopende uitkeringen bij detentie aan het licht kwamen o.b.v. het GBA adres van de klant (ingeschreven op adres van Penitentiaire Inrichting), dragen bij aan de noodzaak van dit onderzoek. Bovendien kan UWV Rink imagoschade oplopen wanneer uitkeringen onterecht uitbetaald worden bij detentie, zeker wanneer de detentie wel gemeld is vanuit Dienst Justitiele Inrichtingen (DJI). Door middel van dit memo willen wij jullie informeren over de uitkomsten van het verkennend onderzoek.

### Het verkennend onderzoek

In het verkennend onderzoek zijn gesprekken gevoerd met Gegevensdiensten (die in de eerste fase van het proces verantwoordelijk is voor de verwerking van de detentiemeldingen) en Uitkeren (die verantwoordelijk is voor het laden van GVI - de database waar Gegevensdiensten controleert of een persoon een uitkering heeft). Gegevensdiensten krijgt namelijk van DJI dagelijks detentiemeldingen van de 'nieuwe' gedetineerden. Van deze meldingen wordt in GVI gecontroleerd of de persoon een uitkering bij UWV heeft en vervolgens worden deze meldingen doorgestuurd naar Uitkeren voor verdere afhandeling. Door de gevoerde gesprekken is een goed beeld ontstaan van het proces rondom de verwerking van de detentiemeldingen voor wat betreft WW-klanten.

In samenwerking met Uitkeren (WW) is gebleken dat niet alle meldingen vanuit DJI correct worden gematcht in GVI. Hiervoor zijn verschillende oorzaken gevonden, namelijk:

1. GVI is niet up to date.
  - o Op het moment van de detentiemelding lijkt een uitkering nog te lopen terwijl dit niet het geval is. Detentiemelding wordt dus onterecht doorgezet naar Uitkeren.
  - o Op het moment van de detentiemelding lijkt de uitkering niet te lopen terwijl dit wel het geval is. Detentiemelding wordt niet doorgezet naar Uitkeren.
2. *[verwijderd 20-6-2019 MB; modus operandi]* [REDACTED]
3. Onbekende oorzaak. Persoon staat in GVI op het moment van de detentiemelding, maar de melding wordt niet doorgezet naar Uitkeren.

### Het Team Dataverklaring

Om in kaart te brengen hoeveel uitkeringen terecht zijn beëindigd en hoeveel onterecht niet beëindigd zijn wegens detentie en welk benadelingsbedrag daarmee gemoed is, zijn alle detentiemeldingen die Gegevensdiensten in januari 2017 heeft ontvangen in oktober 2017 door het Team Dataverklaring nader in onderzoek genomen. Door de themaonderzoekers van het TDV is daartoe bureauonderzoek verricht.

In onderstaande tabel zijn de resultaten weergegeven. Waar in het verkennend onderzoek door R&I slechts geconcentreerd is op WW-klanten, heeft het TDV de detentiemeldingen van januari 2017 over klanten van alle wetten in onderzoek genomen. Het verschil tussen WW en andere wetten is dat het recht op uitkering bij WW eindigt per aanvangsdatum detentie en bij andere wetten een maand na de aanvangsdatum detentie. Het (match)proces rondom detentiemeldingen binnen UWV is bij alle wetten echter wel gelijk.





Wet	Aantal	Correct gematcht GVI	Niet gematcht GVI en geleid tot benadelingsbedrag	Som van benadelingsbedrag	Detentie door klant gemeld
WAZ	9	1	2	€ 1,677.09	5
WAO	1				1
WIA	5		2	€ 20,723.12	1
WW	39	4	25	€ 15,417.67	4
ZW	14	1	7	€ 21,923.67	2
<b>Eindtotaal</b>	<b>68</b>	<b>6</b>	<b>36</b>	<b>€ 59,741.55</b>	<b>13</b>

DJI levert alleen het BSN en aanvangsdatum detentie; de datum van het verlaten van detentie is door de themaonderzoekers opgevraagd bij de desbetreffende PJ. In totaal zijn 68 detentiemeldingen uit januari 2017 onderzocht. Daarvan zijn 6 meldingen (9%) correct gematcht in GVI. Deze meldingen zijn dus doorgezet naar Uitkeren. De overige 62 detentiemeldingen (91%) zijn niet correct gematcht. Hiervan is bij 36 meldingen (53%) door de themaonderzoekers geconstateerd dat er sprake is geweest van onverschuldigde betalingen aan de klant. De WW-uitkering is vaker kortlopend waardoor de benadelingsbedragen niet hoog oplopen. Bij bijvoorbeeld de WIA is dit wel het geval. Tijdens het onderzoek van het TDV is zelfs vastgesteld dat één WIA-klant nog steeds in detentie zat en de uitkering door liep. Deze zaak is gelijk doorgezet naar Uitkeren voor verdere afhandeling.

In het kader van de inlichtingenplicht dient de klant aan UWV door te geven wanneer hij/zij gedetineerd is. Door de themaonderzoekers is daarom tevens gecheckt bij hoeveel van de 68 detentiemeldingen van DJI ook door de klant aan UWV is doorgegeven dat hij/zij in detentie zit. Dit hebben slechts 13 klanten gedaan (19%). Er is dus bij ruim 80% sprake van overtreding van de informatieplicht. Aangezien het om een vooronderzoek gaat, waar de aard en omvang van het risico in kaart is gebracht, is hierop door Handhaving geen actie ondernomen.

#### Analyse door R&I

Naast het onderzoek door het TDV heeft R&I een analyse gedaan op de van Gegevensdiensten ontvangen detentiemeldingen over de periode april tot en met december 2017. In onderstaande tabel is weergegeven wat de bevindingen van deze analyse zijn.

Wet (april t/m dec 2017)	Totaal met uitkering	Melding NIET doorgezet binnen UWV	% NIET doorgezet	Melding doorgezet op verkeerde wet	% niet (correct) doorgezet*
WAZ	1127	50	4%	3	5%
WAO	214	7	3%	4	5%
WAZ	9	1	11%	0	11%
WIA	392	25	6%	18	11%
WW	275	224	81%	13	86%
ZW	222	149	67%	49	89%
<b>Totaal</b>	<b>2239</b>	<b>456</b>	<b>20%</b>	<b>87</b>	<b>24%</b>

\* Melding niet doorgezet + melding doorgezet naar verkeerde wet t.o.v. totaal met uitkering

In de onderzochte periode zijn 2.239 detentiemeldingen ontvangen waar het klanten van UWV betreft (alle wetten). Daarvan is 20% (456 meldingen) niet doorgezet naar Uitkeren. In deze gevallen hebben dus geen eventuele acties ten aanzien van de uitkering plaatsgevonden.

Uitgesplitst naar wetten zijn de percentages van meldingen die niet doorgezet zijn over WW- en ZW-klanten het hoogst, namelijk respectievelijk 81% en 67%.



### Verbeteringen door Uitkeren

Naar aanleiding van het verkennend onderzoek en het contact hierover met de divisie Uitkeren is door laatstgenoemde een update gedaan op GVI voor wat betreft het domein WW. Vervolgens heeft R&I over de maanden januari en februari 2017 een nieuwe analyse gedaan om te onderzoeken of door de update het matchingproces verbeterd is.

	Januari 2017		Februari 2017	
Melding correct doorgezet	10	43%	20	50%
Melding doorgezet op verkeerde wet	7	9%	0	0%
Melding NIET doorgezet binnen UWV	11	48%	70	50%
<b>Totaal met WW uitkering</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>

In bovenstaande tabel is te zien dat de matchingscore weliswaar verbeterd is - van 31% naar 48-50% - maar daarin nog steeds de helft van de detentiemeldingen niet wordt gematcht.

### Aanbevelingen

Op basis van de hierboven waergegeven cijfers kan geconcludeerd worden dat het proces van de verwerking van detentiemeldingen binnen UWV kwetsbaarheden bevat. Dit brengt het risico met zich mee dat uitkeringen onterecht niet betaald worden tijdens de detentieperiode. Hierdoor lijdt UWV niet alleen financiële schade maar bestaat ook de kans op imago schade.

#### *Aanbeveling ter preventie - onderzoek naar alternatieven voor matchen gegevensbronnen*

Uit dit onderzoek is geconcludeerd dat GVI onvoldoende betrouwbaar is voor het matchen van detentiemeldingen met lopende uitkeringen. Deze uitkomsten zijn met Uitkeren besproken. Uitkeren erkent dat GVI op meerdere domeinen problemen geeft bij het matchen van gegevens en wil daarom op zoek gaan naar alternatieve hulpmiddelen voor het matchen van gegevens.

Aanbevolen wordt dat Uitkeren een onderzoek doet naar alternatieve bronnen om te komen tot een betrouwbare match met detentiemeldingen.

#### *Aanbeveling ter beperking schade UWV - tijdelijk voortzetten periodiek onderzoek niet gematchte meldingen*

Een alternatieve databronnen behoefte van het matchingsproces is essentieel om de geconstateerde risico's zo goed mogelijk te ondervangen. Zolang dit alternatief er echter (nog) niet is en het matchproces op basis van GVI voortduurt, is het noodzakelijk de financiële schade die hierdoor ontstaat te beperken en eventuele imago schade te voorkomen. Het correct matchen van detentiemeldingen is een verantwoordelijkheid van Uitkeren. Handhaving kan tijdelijk monitoren of dit goed gaat. Hier moet het DT Handhaving wel eerst mee instemmen.

R&I beveelt daarom aan om voorlopig:

- Detentiemeldingen periodiek te monitoren vanuit R&I;
- De detentiemeldingen die niet gematcht zijn met GVI door Handhaving te laten onderzoeken om te bekijken of uitkeringen mogelijk onterecht zijn uitbetaald tijdens de detentieperiode;
- In de gevallen dat een uitkering daadwerkelijk onterecht is uitbetaald een terugvordering in te stellen en eventueel een boete op te leggen in verband met het niet voldoen aan de inlichtingenplicht<sup>12</sup>.

<sup>1</sup> Een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (15-11-2017) bevestigt dat ondanks het bestaan van het meldingssysteem van UII, klanten dienen te voldoen aan de inlichtingenplicht

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inliepdocument?id=ECLI:NL:CRVB:2017:4082&ahowbutton=true>

<sup>2</sup> Op UWV.nl is vermeld welke rechten en plichten uitkeringsgerechtigden hebben. Uitkeringsgerechtigden dienen veranderingen in hun situatie door te geven die van invloed kunnen zijn op recht en hoogte van de uitkering. Een van de situaties die doorgegeven dient te worden is wanneer men in detentie verblijft. De links met de betreffende informatie zijn



*Aanbeveling voor verder onderzoek – kwaliteit afhandelen meldingen*

Naar aanleiding van het overleg met de Uitkeren is de wens door hen geuit het gehele proces rondom de verwerking van detentiemeldingen onder de loep te nemen. Dat betekent niet alleen het matchen van gegevens, maar ook het opvolgen van meldingen vanuit GVI. De divisie Uitkeren wordt daarom geadviseerd om de afhandeling van detentiemeldingen door de uitvoering te laten onderzoeken door kwaliteitsmedewerkers AW/WW/ZW.

**Onderzoek**  
**Afhandeling DJI meldingen**  
**UGD**

**Opdrachtgever**

**Naam:** [REDACTED]

**Functie:** Business Analyst

**Datum:** 30 januari 2011

**Akkoord:**



## Inhoudsopgave

<b>1. DOCUMENTBEHEER</b> .....	4
1.1 VERSIEBEHEER.....	4
<b>2. INLEIDING</b> .....	5
2.1 AALEIDING.....	5
2.2 OPDRACHTFORMULERING.....	6
1. DOELSTELLING.....	6
2.3 BETROKKEN.....	6
<b>3. AFHANDELING DETENTIEMELDINGEN</b> .....	7
3.1 SYSTEEM EN PROCES CONTEXT.....	7
3.2 PROCES OP HOOFDJINEN.....	7
3.3 WAARBODEN AFHANDELING DETENTIEMELDINGEN: .....	10
<b>4. KNELPUNTEN</b> .....	13
4.1 ALGEMEEN .....	13
4.2 TRANSPORTEREN DETENTIEMELDINGEN .....	12
4.3 VERLUXEN DETENTIEMELDINGEN.....	13
4.4 DISTRIBLEREN DETENTIEMELDINGEN.....	13
4.5 VULING GV.....	14
<b>5. CONCLUSIE</b> .....	15
<b>6. BIJLAGEN</b> .....	16
6.1 AFKORTINGEN.....	16
6.2 DJI BEZICHT (VOOR RENIS TRANSPORT).....	17

## 2. Documentbeheer

### 2.1 Versiebeheer

Versie	Datum	Wijzigingen	Afgesloten met
01	1 augustus 2011	Creëert	
02	5 augustus 2011	Aangepast naar schendingen [REDACTED]	
03	10 augustus 2011	Aangepast naar opmerkingen [REDACTED]	
04	4 november 2011	Aangepast naar „Hoeving SAS“	
05	30 januari 2012	Opmerkingen [REDACTED] [REDACTED] toegevoegd	

## 2. Inleiding

### 2.1 Aanleiding:

Op 1 mei 2000 is de Wet Sociale Zekerheidsrechten gedetineerden (WSG) in werking getreden. Deze Wet regelt de gevolgen van detentie voor mensen met recht op een uitkering. De WSG heeft wijzigingen aangebracht in diverse wetten waaronder de WAO, WAZ en Wajong. Personen aan wie 'rechterlijk hun vrijheid is ontnomen' zijn uitgesloten van het recht op uitkering. Wel kan er recht op uitkering bestaan bij bepaalde vormen van dwangopname en detentievormen die gericht zijn op terugkeer in de samenleving.

In juni 2011 heeft UGD van de afdeling Handhaving een vraag ontvangen over de waarborgen met betrekking tot de volledigheid van afhandeling van de detentiemeldingen. Deze vraag is gesteld naar aanleiding van de constatering tijdens het Marquis onderzoek dat tegen de verwachting in voor aantal verdachten in detentie de uitkering niet is stil gezet. Tegelijkertijd is bij de divisie Uitkeren, naar aanleiding van eveneens het ontbreken van detentiemeldingen voor een aantal personen, een onderzoek gestart. Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de Lean Six Sigma methodiek.

Op basis van een eerste inventarisatie bij UGD is het onderstaande geconstateerd:

- De wijze van aanlevering van de detentiemeldingen biedt ruimte voor misinterpretatie. Dit doordat het DJI in de meldingen alleen de begindatum detentie en het BSN levert. Bij de divisie Uitkeren bij het stopzetten van de uitkering onderscheidt maakt tussen allerlei verschillende soorten detentie. In veel gevallen wordt door de divisie Uitkeren bij het DJI om aanvullende informatie gevraagd;
- De wijze van het vrijmaken van de detentiemeldingen biedt geen garantie voor volledige verwerking van de detentiemeldingen. Dit doordat per detentiemelding op één pijnmoment in GVI wordt gekeken naar een lopende uitkering bij UWV. Van GVI is bekend dat niet alle UWV uitkeringsverhoudingen correct zijn opgenomen. Daarbij worden door een aantal uitkeringsystemen de gegevens achteraf aan GVI geleverd. Het is hierdoor mogelijk dat op een later tijdstip wel een uitkeringsverhouding gevonden wordt of in een ander systeem wel een uitkeringsverhouding aanwezig is;
- De wijze van verwerking van de detentiemeldingen biedt geen sluitende garanties voor een volledige verwerking van alle berichten. Dit wordt veroorzaakt dat per systeem de verwerking wel wordt bewaakt, maar over de bewaking van het gehele proces onvoldoende is ingericht. Het is hierdoor mogelijk dat tijdens het transport van de gegevens van bepaalde systemen naar andere systemen gegevens verloren gaan, zonder dat dit wordt gesignaleerd.

Ernstelen is de afhandeling van de detentiemeldingen in samenwerking met de divisie Uitkeren verder op knelpunten te onderzoeken en in samenwerking met CICT de noodzakelijke acties in gang te zetten om deze knelpunten weg te nemen.



## 2.2 Opdrachtformulering

Verbeter het proces voor de afhandeling van de detentiemeldingen. Stel hierbij als doel het volledig en tijdig op de hoogte stellen van uitvoering Uitkeren. Volledig houdt zowel in dat bij uitvoering Uitkeren alle detentiemeldingen worden ontvangen als dat de detentiemeldingen inhoudelijk alle noodzakelijke informatie bevatten. Tijdig staat voor melding vanuit DJI naar uitvoering Uitkeren op dagelijkse basis. Voer de bovenstaande opdracht in eerste instantie uit met de nadruk op het AG proces.

### 1. Doelstelling

Met de uitvoering van de opdracht wordt de onderstaande doelstelling beoogd:

- Het bieden van zowel kwalitatief als kwantitatief inzicht in het proces van afhandelingen van de detentiemeldingen;
- Het bieden van inzicht in de mogelijkheden tot verbetering van het proces en de daarbij behorende kosten en doorlooptijden;
- Het geven van een advies aan de betrokken opdrachtgevers bij de divisie Uitkeren, de divisie UGD en CICT over implementatie (volgord) van de verbetervoorstellen.

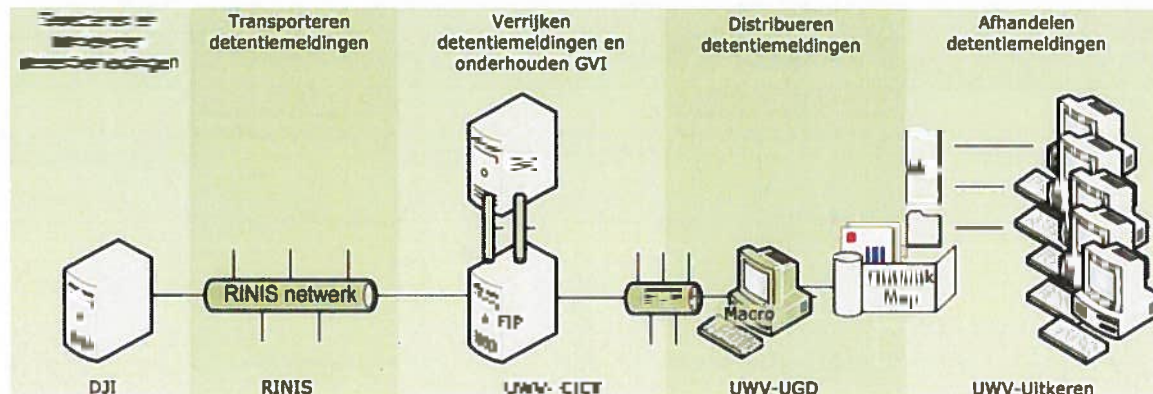
### 2.3 Betrokken

Naam	Rol
[REDACTED]	Functioneel beheer GVI/SIP/FJP
[REDACTED]	Functioneel beheer macro's voor distributie
[REDACTED]	Inkoop DJI
[REDACTED]	Procesontwerper Uitkeren
[REDACTED]	Business analyst UGD
[REDACTED]	Productontwikkelaar UGD

## 3. Afhandeling detentiemeldingen

### 3.1 Systeem en proces context

Hieronder zijn de systemen betrokken bij de afhandeling van de DJI meldingen schematisch weergegeven:



### 3.2 Proces op hoofdlijnen

In deze paragraaf wordt het proces voor de afhandeling van de detentiemeldingen op hoofdlijnen beschreven. Hierbij is vanuit het oogpunt van verantwoordelijkheden onderscheidt gemaakt tussen de volgende stappen:

#### *Selecteren en aanleveren detentiemeldingen*

DJI is verantwoordelijk voor het aanleveren van de detentiemeldingen. DJI levert deze gegevens binnen 5 dagen na de datum waarop de gedetineerde rechtens zijn vrijheid is ontnomen. In het (XML) bericht worden voor meerdere gedetineerde het BSN en de datum aanvang detentie vermeld.

#### *Transporteren detentiemeldingen*

Het transport van de berichten van DJI naar UWW vindt plaats het RINIS netwerk. Het RINIS netwerk is een beveiligd netwerk dat wordt beheerd door de stichting (RINIS). RINIS is verantwoordelijk voor het transport, de adressering en de vertaling van het aangeleverde naar het gewenste formaat. RINIS brengt geen inhoudelijke wijzigingen aan in het bericht. Bij het transport wordt gebruik gemaakt van reeds lang bestaande, betrouwbare communicatieprotocollen zoals onder meer (s)FTP en X400.

#### *Verrijken detentiemeldingen*

De detentiemeldingen worden bij UWW ontvangen door het systeem FIP. FIP splitst de bestanden in afzonderlijke regels per BSN. Voor iedere BSN kijkt FIP in GVI naar het voorkomen van een verwijzing naar lopende UWW uitkering. In het geval een verwijzing naar een UWW uitkering wordt gevonden, dan wordt het bericht aangevuld met o.a. de betreffende uitkering en het kantoor en getransformeerd tot een documentformaat. Dagelijks wordt één bestand met alle BSN's via FTP aan UGD geleverd.

#### *Distribueren detentiemeldingen*

Door middel van een handmatige actie wordt dagelijks het bestand met detentiemeldingen opgepakt. De BSN's in dit bestand worden door een MS-Outlook gegroepeerd per kantoor / wet en bij de juiste afnemer geplaatst. Bij het groeperen wordt voor iedere kantoor / wet combinatie in het bestand met detentiemeldingen één document aangemaakt en in een MS-Outlook map

geplaatst. In Outlook mailbox zijn hiervoor mappen gemaakt voor de kantoor / wett combinatie. Een specifieke groep van personen werkzaam bij de divisie uitkering is voor deze mailbox verantwoord.

#### *Afhanden detentiemeldingen*

De detentiemeldingen komen binnen in het mailbox vanuit UGD. Meerdere keren per dag worden er mails over detentiemelding verstuurd. Deze meldingen blijven in de mailbox voor twee maanden staan na de twee maanden worden de mails met detentiemeldingen automatisch verwijderd. De doorlooptijd in de melding is minimaal 1 dag. De detentiemeldingen worden uitgeprint door

- de vooradministratie (Den Haag/Alkmaar)
- Stafmedewerker Uitkering (Groningen)

Als er geen detentiemeldingen voor het desbetreffende districtskantoor aanwezig is dan wordt er wel een mail verstuurd dat er geen detentiemeldingen zijn. Er komt dus altijd een mail vanuit UGD. Als men geen mail ontvangt wordt er geen actie ondernomen.

De vooradministratie in Alkmaar zal een signaal 117 open voor de MU (Medewerker Uitkering). Daarna worden de detentiemeldingen verdeeld in de dagelijkse post als prioriteitspost van de MU behalve de detentiemeldingen voor de WIA deze worden verzameld in een bak. Deze bak wordt 1 maal per dag via interne post verdeeld en verstuurd naar Amsterdam, het centrale punt voor digitaliseren van WIA post. In Amsterdam wordt de detentiemelding via scan in Winter geplaatst. De MU WIA vindt hier de dagelijkse post.

De MU pakt de dingpost op en verdeelt deze op prioriteit. De detentiemelding is prioriteitspost, mocht de MU niet aanwezig zijn wegens ziekte of vakantie dan wordt de detentiemelding verdeeld onder de aanwezige MLI-ers. Opdragstaande acties worden altijd uideen bij detentiemeldingen

- de MLI uchoest de uitkering per begindatum detentie + 1 maand
- verwerkt een signaal in de agenda en/of in Resol'nan en agenda (sign 117 wordt weggeschreven, 241 opgevoerd)
- dossier wordt opgevraagd bij WAO/WAZ/Waajong, WIA heeft een digitaal dossier
- dossier wordt in de afwachtkant geplaatst. In 16:00 wordt de locatie aangepast de vooraankondiging in verband met detentie wordt gemaakt en verstuurd naar het huldres, in Alkmaar verstuurd men deze ook naar de Penitentiaire Inzetting (PI), in Groningen kijkt men naar de burgerlijke staat is deze getuwd dan alleen naar het huldres
- in Alkmaar wordt tevens een fax gestuurd naar bureau VIP voor de soort en de duur van de detentie

Bericht van in vrijheidsstelling van de klant korter 1 maand na begindatum detentie:

- controleren van bewijs in vrijheidsstelling en id-bewijs
- signaal in Resol'nan en agenda verwijderen
- schorsing opheffen, mogelijke LWK (Terug Werkende Kracht) afhandelen
- brief draaken en versturen naar de klant dat de uitkering blijft doorlopen doordat de detentie minder dan 1 maand was

Geen bericht van in vrijheidsstelling van de klant langer dan 1 maand na begindatum van detentie:

- de schorsing wordt omgezet in de beëindiging van de uitkering in T2201
- vakantiegeld wordt nabetaald, na check op vordering of buslag
- signaal 241 afhandelen (in Groningen is dit een eigen signaal onder de 400 serie)
- beschikking beëindiging maken en versturen naar de klant

### *Onderhouden GVI*

GVI bevat verwijzingen naar uitkeringenverhoudingen en dienstverbanden. De uitkeringsverhoudingen worden door UWV in per uitkeringssysteem aangeleverd. Dit gebeurt bijvoorbeeld door ResaFasa realtime en door WWO wekelijks achteraf. Bij het aanleveren van gegevens aan GVI ontstaat uitval. Deze uitval moet door de uitkeringsafdeling worden afgehandeld.

### 3.3 Waarborgen afhandeling detentiemeldingen:

In deze paragraaf zijn per stap uit het voorgaande proces de belangrijkste waarborgen opgenomen. Waar mogelijk is een verwijzing naar de beschikbare documentatie opgenomen.

Proces	Transporteren detentiemeldingen
Waarborgen	<ul style="list-style-type: none"><li>• De afspraken over het transport zijn vastgelegd in een overeenkomst tussen de stichting RINIS en UWV;</li><li>• Het berichtenverkeer is gedocumenteerd;</li><li>• De DCC meldingen zijn voorzien van een volgnummer;</li><li>• De bestanden bevatten een sluitrecord;</li><li>• RINIS bewaakt het transport en neemt bij problemen via de mail contact op met de aanleverende partij. Onderdeel hiervan is een vergelijking tussen de aantallen berichten geleverd aan UWV, SVB en het Inlichtingen Bureau en het beantwoorden van een vraagbericht met een antwoordbericht;</li><li>• RINIS rapporteert maandelijks aan de afnemers over de getransporteerde berichten. Deze rapportage loopt vanaf de ontvangst tot de aflevering.</li></ul>
Documentatie	<a href="http://www.rinis.nl/">http://www.rinis.nl/</a>
Risico's	De volledigheid van ontvangst (bijvoorbeeld door controle van het volgnummer) en de volledigheid van verwerking bij de afnemer wordt niet gecontroleerd.

Proces	Verrijken detentiermeldingen
Verantwoordelijke	CICT
Waarborgen	<p>FIP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gecontroleerd wordt of de bestanden volledig zijn ontvangen. Dit aan de hand van het sluitrecord. In het geval een bestand niet volledig is ontvangen, dan ontstaat uitval. Eventuele uitval wordt door beheer afgehandeld. Hiervoor is geen procedure beschreven.</li> <li>• FIP telt het aantal aangeleverde bestanden, het aantal verwerkte records en het aantal records waarbij wel en het aantal records waarbij geen record in RINIS wordt gevonden. Deze tellingen worden periodiek door het beheer gecontroleerd. Het controleren van de tellingen is niet in een procedure vastgelegd.</li> <li>• Bij het verrijken van één enkel BSN aan de hand van GVI wordt door de programmatuur van FIP volledige verwerking afgedwongen. In het geval GVI niet beschikbaar is, dan wordt na enige tijd nog een poging gedaan om de gegevens te verrijken.</li> <li>• Ten behoeve van de sluiting tussen het FIP en de macro's worden de tellingen van de gevonden records in een bestand bijgehouden.</li> </ul> <p><i>Transport van SASV naar Macro</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen bewaking</li> </ul>
Documentatie	<i>[verwijderd 19-6-2019 MB; technische informatie]</i>
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen controle op volledigheid van aanlevering (volgnummer DJ) bericht wordt niet gebruikt;</li> <li>• Bij het opvragen van de gegevens uit GVI wordt een beperkte set van wetso basisen uitgevraagd. Het is niet zeker dat deze lijst volledig is en daarmee ook niet zeker dat alle gewenste uitkeringsgegevens uit GVI worden opgevraagd;</li> <li>• Er wordt eenmalig gekeken of er een lopende uitkering is. Als de volgende dag in GVI een lopende uitkering opgenomen wordt, dan wordt deze niet gevonden.</li> </ul>

Proces	Distribueren detentiemeldingen
Verantwoordelijke	UGD
Waarborgen	<ul style="list-style-type: none"> <li>In het geval geen bestand wordt gevonden op de standaard locatie, dan wordt via de telefoon contact opgenomen met CICT.</li> <li>Bij de verwerking van de bestanden worden tellingen bijgehouden. Deze tellingen worden direct na het verwerken gecontroleerd (zijn alle bestanden wel in de mappen geplaatst).</li> </ul>

Proces	Onderhouden GVI
Verantwoordelijke	CICT
Waarborgen	<ul style="list-style-type: none"> <li>In een deel van de GVI bestanden is een volgnummer opgenomen om te voorkomen dat bestanden worden overgeslagen;</li> <li>In het geval bij het verwerken van de bestanden uitval ontstaat, dan wordt deze uitval voor correctie aangeboden aan de leverende partij. @bij GVI wordt niet bewaakt of de uitval ook daadwerkelijk door de aanleverende partij wordt gecorrigeerd. @Is hiervoor bij uitkeren een procedure</li> </ul>
Documentatie	<i>[verwijderd 19-6-2019 MB; technische informatie]</i>
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>De aanlevering van de gegevens door de claimssystemen aan GVI vindt voor een deel van de aanleveraars achteraf plaats, waardoor de inhoud van gedeeltelijk GVI niet actueel;</li> <li>De 2 wekelijkse aanlevering van WWF wordt handmatig verwerkt door problemen bij de FTP koppeling. Deze problemen zijn ontstaan bij het overzetten van de data van MIMAS naar IBM.</li> <li>In het verleden zijn kantoren samengevoegd. Het samenvoegen is niet correct verlopen waardoor niet alle verwijzingen correct zijn geplaatst.</li> </ul>

Proces	Afhandelen detentiemeldingen
Verantwoordelijke	Uitkeren
Waarborgen	<i>[verwijderd 19-6-2019 MB Betreft onderzoek 'Uitkeren 2011 Eindrapport Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering v0.3']</i>

## 4. Knelpunten

### 4.1 Algemeen

Nr	Knelpunt	Ernst
A1	Geen overzichtsbevoegdheid van de volledigheid over het hele proces.	??

### 4.2 Aanlevering DJI

Nr	Knelpunt	Ernst
B1	Gegevensset DJI sluit niet aan op gewenste set voor uitbreiden.	??
B2	DJI meldingen niet compleet	

### 4.3 Transporteren detentiemeldingen

Nr	Knelpunt	Ernst
C1	In de aanlevering tussen DJI en RINIS kunnen berichten kwijtraken.	Jaag. Volgnummers worden niet geret, maar er is wel nog een bestand. Het ontbreken van een bestand zal hiervoor op.
C2	De maandelijkse rapportage van RINIS niet bruikbaar voor de sluiting met de eigen verwerking	Voorbeeld toevoegen

### 4.4 Verrijken detentiemeldingen

Nr	Knelpunt	Ernst
D1	De vulning van GVI is niet 100% overeenkomstig de tabelsystemen	De laatste analyse laat zien dat GVI ongeveer voor 85%-90% goed gevuld is.
D2	Er wordt eenmalig gekeken naar een lopende uitkering is. Als de volgende dag in de lopende uitkering opgenomen wordt dan wordt deze niet gevonden.	@steekproef uitvoeren met oude bestanden.

### 4.5 Distribueren detentiemeldingen

Nr	Knelpunt	Ernst
E1	In de aanlevering tussen FIP en Macro kunnen berichten kwijtraken. Er is wel een controle op aantallen maar deze is niet geformaliseerd.	Voorbeelden zoeken uit het verleden waarbij berichten zijn kwijt geraakt.
E2	Er is geen formele controle die garandeert dat berichten niet tijdens de distributie zoek raken.	Voorbeeld toevoegen
E3	De macro wordt niet meer na de invoering van office 2010	Groot

### 4.6 Afhandelen detentiemeldingen

Nr	Knelpunt	Ernst
F1	Distributie melding niet naar het juiste kantoor	
F2	Onvoldoende informatie voor afhandeling.	



## 5. Conclusie

@het gedeelte van DJI ontbreekt nog.

Bij de afzonderlijke stappen in het proces zijn in veel gevallen maatregelen genomen om de volledigheid te waarborgen. Deze maatregelen zijn o.a. beschreven in het ontwerp van GVI en SASV. Van de betrokken is begrepen dat het proces wordt bewaakt en dat incidenteel verstoringen worden waargenomen. Er zijn geen procedures gevonden waarin specifiek aandacht wordt besteed aan de verwerking van de DJI bestanden. Het beeld is dat de bewaking op het ketenniveau niet voldoende waarborgen biedt om de volledigheid van de verwerkingen van de DJI meldingen te waarborgen. Hierbij is met name het bevragen van GVI en de vulling van GVI een zwakpunt.

## 6. Bijlagen

### 6.1 Afkortingen

DI	Dienstverleningsinrichtingen
EP	Europees Integratieplatform
GVF	GegevensverwisselingSPW
GV	Gezamenlijke werkingstoel
INTE	Interactieve Instructie (Interactieve Informatiesystemen)
SAG	Sociaal-organisatorische en Sociale veranderingen
EP	Europees Integratieplatform





## Onderzoeksplan Thema Detentie

17-9-2018

17 september 2018

Auteur



# Onderzoeksplan

Definitief

Status

UWV



Versie 1.0 Dit kenmerk

UWV

2015

Versie	Status	Datum	Auteur	Korte beschrijving aanpassing
01	Definitief	15-03-2015	[Redacted]	[Redacted]
02	Definitief	15-03-2015	[Redacted]	[Redacted]
03	Definitief	15-03-2015	[Redacted]	[Redacted]

## Documentbeheer

Versie	Status	Reviews
01	Definitief	[Redacted]

© UWV Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



## Onderzoeksplan

Datum

17 september 2018

Versie

1.0

Page

3 van 35

## Inhoud

<b>1 Aanleiding</b>	<b>4</b>
<b>2 Omschrijving thema</b>	<b>4</b>
2.1 Probleemdefinitie	4
2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	5
2.3 Doelgroep	5
2.4 Omvang	5
2.5 Duur en locatie	6
<b>3 Verkennend onderzoek</b>	<b>7</b>
3.1 Risico's voor UWV	7
3.2 Resultaten eerder onderzoek	8
3.3 Brononderzoek	10
3.4 Klantcommunicatie	11
3.5 Benodigde data	11
<b>4 Juridisch kader</b>	<b>12</b>
<b>5 Stakeholders</b>	<b>13</b>
5.1 Interne stakeholders	13
5.2 Externe stakeholders	13
<b>6 Planning</b>	<b>13</b>
<b>7 Benodigde inzet</b>	<b>15</b>
<b>8 Deelnemers vooronderzoek</b>	<b>17</b>



Dit is  
17 september 2018

Versie  
1.0

Pagina

4 van 15

## 1 Aanleiding

Op 9 juli 2018 is door het DT a goed gegeven voor het ontwikkelen van het thema Detentie. Ten grondslag aan deze beslissing liggen twee verkennende onderzoeken van R&I (Risicomanagement & Intelligence) en TO (Themaonderzoek), die hebben blootgelegd dat verblijf in detentie niet altijd gepaard gaat met het beëindigen van de uitkering. In beginsel bestaat namelijk geen recht op uitkering tijdens detentie. Dit betekent dat UWV in deze situaties ten onrechte uitkeringen verstrekt.

Deze kwestie is aan het licht gekomen door o.a. het bestaande detentiemeldingenproces onder de loep te nemen. Dit proces heeft als doel om samenloop van detentie en een uitkering vroegtijdig te ondervangen (preventief). Geconstateerd is dat dit proces kwetsbaarheden bevat, waardoor niet van alle gedetineerden de uitkering beëindigd wordt. Naar aanleiding van bovengenoemde onderzoeken heeft Jckerer toegezegd het belangrijkste aspect ten behoeve van het verbeteren van detentiemeldingenproces op zich te nemen. Het DT heeft ingestemd om, totdat deze verbetering gerealiseerd is, het probleem rondom detentie thematisch op te pakken. Onderliggend onderzoeksplan vormt de aanzet daartoe.

Afgezien van het feit dat UWV schade lijdt doordat het onterecht uitkeringen uitbetaalt, is het vanuit maatschappelijk oogpunt onwenselijk dat gedetineerden, die door de Staat in hun levensonderhoud worden voorzien, ook ten onrechte een uitkering ontvangen. Bovendien is het publiekair gevoelig, omdat UWV deze problematiek kan voorkomen door een betere inrichting van het detentiemeldingenproces. Dit onderzocht het belang van de uitvoering van dit thema des te meer.

1 van 15

## 2 Omschrijving thema

### 2.1 Probleemdefinitie

De onderzoeksplan van UWV is een onderzoek naar de mate waarin het doel van het DT is bereikt. Dit onderzoek is de uitwerking van de plan van UWV. De plan van UWV is een document dat de uitwerking van de plan van UWV beschrijft. Het onderzoek is een onderzoek naar de mate waarin het doel van het DT is bereikt.

De plan van UWV is een document dat de uitwerking van de plan van UWV beschrijft. Het onderzoek is een onderzoek naar de mate waarin het doel van het DT is bereikt. Dit onderzoek is de uitwerking van de plan van UWV. De plan van UWV is een document dat de uitwerking van de plan van UWV beschrijft.

Dit onderzoek is een onderzoek naar de mate waarin het doel van het DT is bereikt. Dit onderzoek is de uitwerking van de plan van UWV. De plan van UWV is een document dat de uitwerking van de plan van UWV beschrijft.



of de persoon een uitkering bij UWV heeft en vervolgens worden deze meldingen doorgestuurd naar Uitkeren voor verdere afhandeling.

Het probleem dat zich voordoet is dat niet voor alle gedetineerde klanten een melding ter afhandeling bij Uitkeren terecht komt, omdat bijvoorbeeld het verblijf in detentie door de klanten zelf niet wordt gemeld en de melding van DJI door het meldingenproces niet juist wordt verwerkt. Dit heeft tot gevolg dat in deze gevallen de uitkering onterecht blijft doorlopen tijdens detentie. In paragraaf 3.2 wordt het probleem verder uitgewerkt op basis van resultaten uit eerdere kleinschalige onderzoeken.

## 2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit thema is om in kaart te brengen hoeveel uitkeringen onterecht doorlopen tijdens detentieperiodes en de exacte oorzaak hiervan te achterhalen. Daarnaast wordt getracht om meer inzicht te verkrijgen in de achtergronden en motieven van de onderzochte doelgroep. Bovendien wordt repressief optreden wanneer uitkeringen onterecht zijn verstrekt.

De onderzoeksvragen die binnen dit thema centraal staan, zijn als volgt geformuleerd:

1. Wat is de omvang van uitkeringen die tijdens detentieperiodes onterecht worden uitbetaald?
2. Wat is de schade die hierdoor is geleden door UWV?
3. Wat is de primaire oorzaak van het onterecht doorlopen van de uitkering tijdens detentie?
4. In hoeverre zijn er motieven en achtergronden van klanten te achterhalen die inzicht geven in de doelgroep en de achterliggende oorzaken om de inlichtingenplicht te overtreden?

## 2.3 Doelgroep

De doelgroep wordt gevormd door uitkeringsgerechtigden die tijdens verblijf in detentie een uitkering ontvangen van UWV en daar mogelijk geen recht op hebben. Dit kunnen uitkeringen op basis van alle wetten betreffen. De doelgroep wordt geselecteerd op tweeërlei wijzen:

- a. Er vindt een selectie plaats op basis van adres. Klanten die op een adres van een Penitentiaire Inrichting (PI) staan of stonden ingeschreven in het Basisregistratie Personen (BRP) ten tijde van een (lopende) uitkering worden geselecteerd.
- b. Er vindt een selectie plaats op basis van de detentiemeldingen vanuit DJI. Op basis van de meldingen die vanuit DJI worden verzonden aan UWV wordt geanalyseerd voor welke meldingen geen verdere afhandeling door Uitkeren is gedaan in de vorm van een brief aangaande de detentie (in J AFD, elektronisch archief). Deze gevallen worden geselecteerd.

6 van 16

## 2.4 Omvang

Op het moment van schrijven van dit onderzoeksplan (augustus 2010) zijn een aantal signalen beschikbaar om direct opgepakt worden. Op regelmatige basis zal het thema echter voorzien worden van nieuwe signalen door het doen van actuele selecties. De daadwerkelijke omvang van het thema is dus afhankelijk van de actuele situatie en kan per selectie fluctueren.

Onderstaande tabel geeft de aantallen signalen per selectiemethode weer. Het komt voor dat uitkeringsgerechtigden in beide groepen voorkomen, waardoor de kolom unieke BSN's niet te cumuleren is. Uiteindelijk gaat het om 493 signalen met betrekking tot unieke BSN's die beschikbaar zijn om te leveren.

---

Signalen

Unieke BSN's

---





Datum  
17 september 2018

Versie  
1.0

Pagina

PI adres (a)	VI	VI
Detentiemeldingen (b)	1047	1047
<b>Totaal</b>	<b>1140</b>	<b>1111</b>

De beschikbare signalen met betrekking tot methode (a) zijn voortgekomen op basis van onderstaande criteria:

- Het huidige bij UWV bekende adres is het adres van een Per-bonaire inwoning of dit adres is vanaf 2015 gewijzigd naar een ander adres. De selectie bevat daarom ook signalen waarvan de inschrijfdatum op het adres van de PI na 1-1-2015 ligt.

De vervoerselecties voor het thema worden over meerdere periodes verzameld.

De beschikbare signalen met betrekking tot methode (b) zijn voortgekomen op basis van selectie over de periode begin 2017- tot 2018. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat enkele periodes inzien ontbreken omdat de levering van de detentiemeldingen door IT Security tijdelijk is opgehouden. De vervoerselecties voor het thema worden op basis van actuele ontvangen detentiemeldingen gedaan.

Soort wet

Omvorming te krijgen in wat de omvang van de beschikbare signalen per wet is is onderstaande tabel toegevoegd. Te zien is dat het grootste aandeel van de signalen betrekking heeft op uitkeringsgerechtigden (407), gevolgd door ZW (258) en WAO-uitkeringsgerechtigden (162).

Wet	NWAI	NWAI15	WAI	WAO	WIA	WVW	ZW	Totaal
PI adres	5	6	5	5	13	25	28	92
Detentiemeldingen	92	13	51	55	149	378	271	1047
<b>Totaal</b>	<b>97</b>	<b>19</b>	<b>56</b>	<b>60</b>	<b>162</b>	<b>407</b>	<b>298</b>	<b>1140</b>

## 2.5 Duur en locatie

Voor het thema is voornamelijk nog geen einddatum bepaald. Dit heeft mede te maken met de aanbeveling die vanuit het verkennend onderzoek is gedaan aan Uitkeren met betrekking tot het verbeteren van het detentiemeldingenproces. Uitkeren heeft naar aanleiding daarvan ingestemd onderzoek te doen naar een alternatieve databron voor GVI om de detentiemeldingen mee te matchen. Dit thema zal in elk geval de periode overbruggen tot het moment dat dit alternatief gevonden is en gebruikt wordt in het detentiemeldingenproces.

Het thema wordt landelijk uitgerold. Op onderstaande kaart staat weergegeven wat de spreiding van de uitkeringsgerechtigden op basis van woonplaats is van de op dit moment beschikbare signalen.



De rode stippen geven de adressen weer waarop meer dan één signaal betreffen die zijn geselecteerd op basis van het adres van de melding. De andere stippen betreffen daarentegen allen één signaal. Deze stippen geven de adressen weer waarop één of meerdere meldingen zijn gemaakt. Het is niet mogelijk om te zien op de kaart welke melding op welk adres is gemaakt. Het is wel mogelijk om te zien op welke adressen meer dan één melding is gemaakt. Het is niet mogelijk om te zien op welke adressen geen melding is gemaakt.

### 3 Verlopend onderzoek

#### 3.1 Risc's voor UWV

UWV heeft een verzoek gedaan aan de politie om de adressen van de meldingen te laten weten. De politie heeft de adressen van de meldingen niet bekendgemaakt. Dit is een risico voor UWV omdat de adressen van de meldingen niet bekend zijn. Dit kan tot problemen leiden bij het uitvoeren van het onderzoek. Het is belangrijk om te weten welke adressen van de meldingen bekend zijn en welke niet. Dit kan helpen bij het uitvoeren van het onderzoek.



## Onderzoeksplan

Datum

17 september 2018

Versie

1.0

Regio's

Naast de financiële gevolgen voor UWV, kan ook imagoschade optreden. Het doel van het detentiemeldingenproces is namelijk het vroegtijdig signaleren van samenloop van detentie en uitkering. Wanneer dit proces echter niet goed werkt en - door het hiernavolgend bekortschieter van UWV - bij uitkeringsgerechtigden terugvoeringen worden opgelegd, tast dit het imago van UWV aan.

### 3.2 Resultaten eerder onderzoek

In 2017 zijn twee verkennende onderzoeken verricht naar klanten die in detentie verblijven en tegelijkertijd een uitkering (hebben) ontvangen. Deze onderzoeken vormen de eigenlijke aanleiding voor onderliggend onderzoeksplan. De resultaten van deze onderzoeken onderstrepen namelijk de noodzaak om op een grootschaligere wijze onderzoek te doen naar uitkeringen die tijdens detentieperioden ontbreken of niet betaald. In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten van deze onderzoeken weergegeven.

#### *Adres van Penitentiaire Inrichting*

In september 2017 heeft het Team Data Verklaringen (TDV) onderzoek gedaan naar 45 klanten die op een adres van een Penitentiaire Inrichting (PI) staan of stonden ingeschreven in het Basisregistratie Personen (BRP) ten tijde van een (lopende) uitkering. Gezien de vele bevindingen van dit onderzoek is toentertijd besloten de hieruit voortgekomen 23 onderzoekswaardige signalen door TDV nader te laten onderzoeken.

Uit de 23 onderzoekswaardige signalen zijn 16 rapporten voortgekomen. Dit heeft geleid tot een gemiddeld schadebedrag van bijna € 18.000. Hieronder staan de resultaten samengevat per wet.

Wet	Aantal rapporten	Totaal bedrag	Gemiddeld bedrag
Wejong	7	€ 113.100	€ 16.157
WAO	2	€ 42.000	€ 21.000
WJA	5	€ 79.600	€ 15.920
WW	2	€ 50.000	€ 25.000
<b>Eindtotaal</b>	<b>16</b>	<b>€ 284.700</b>	<b>€ 17.794</b>



## Onderzoeksplan

Datum

17 september 2018

Versie

1.0

Pagina

5 van 16

### Detentiemeldingenprocedures

In oktober 2017 zijn door het TDV ziele detentiemeldingen die Gegevenscenter in januari 2017 van DJI heeft ontvangen nader in onderzoek genomen. Door de themaonderzoekers is daartoe bureauonderzoek verricht.

Wet	Aantal	Correct gematcht GVI	Niet gematcht GVI en geleid tot benadelingsbedrag	Som van benadelingsbedrag	Detentie door klant gemeld
WAZ	9	1		2 € 1.677,09	5
WAO	1				1
WIA	5			2 € 20.723,12	1
WW	39	4		25 € 15.417,67	4
ZW	14	1		7 € 21.923,67	2
<b>Eindtotaal</b>	<b>68</b>		<b>6</b>	<b>36 € 59.741,55</b>	<b>13</b>

In totaal zijn 68 detentiemeldingen uit januari 2017 onderzocht. Daarvan zijn 6 meldingen (9%) correct gematcht in GVI. Deze meldingen zijn dus doorgezet naar uitkeren. De overige 62 detentiemeldingen (91%) zijn niet correct gematcht. Hiervan is bij 36 meldingen (53%) door de themaonderzoekers geconstateerd dat er sprake is geweest van onverschuldigde betalingen aan de klant.

Naast het onderzoek door het TDV heeft R&I een analyse gedaan op de ontvangen detentiemeldingen over de periode april tot en met december 2017. In onderstaande tabel is weergegeven wat de bevindingen van deze analyse zijn.

Wet	Totaal met (april t/m uitkering doorgezet)	Melding niet gezet op ver-	% niet door-	Melding door-	% niet (cor-
		rect	rect)	rect	rect)
WAZ	1127	50	4%	3	5%
WAO	214	7	3%	4	5%
WAZ	9	1	11%	0	11%
WIA	392	25	6%	18	11%
WW	275	224	81%	13	86%
ZW	222	149	67%	49	89%
<b>Eindtotaal</b>	<b>2239</b>	<b>456</b>	<b>20%</b>	<b>87</b>	<b>24%</b>

\* Melding niet doorgezet + melding doorgezet naar verkeerde wet t.o.v. totaal met uitkering



~~2016~~  
27 september 2018

~~10~~  
10

In de onderzochte periode zijn 2.239 detentiemeldingen ontvangen waar het klanten van UWV betreft (alle wetten). Daarvan is 20% (456 meldingen) niet doorgezet naar Uitkering. In deze gevallen hebben dus geen eventuele acties ten aanzien van de uitkering plaatsgevonden, tenzij de detentie door de klant zelf gemeld is. Uitgesplitst naar wetten zijn de percentages van meldingen die niet doorgezet zijn over WW- en ZW klanten het hoogst, namelijk respectievelijk 81% en 67%.

Naar aanleiding van het verkennend onderzoek en het contact hierover met de divisie Uitkering is door laatstgenoemde een update gedaan op GVI voor wat betreft het domein WW. Vervolgens heeft R&I over de maanden januari en februari 2017 een nieuwe analyse gedaan om te onderzoeken of door de update het matchingproces verbeterd is. De matchingscore voor het WW-domein blijkt weliswaar verbeterd - van 81% naar 48-50% - maar daarin wordt nog steeds de helft van de detentiemeldingen niet gematcht.

Page 6  
10 van 16

### 3.3 Brononderzoek

Op 1 mei 2000 is de Wet socialezekerheidsrechten gedefinieerden (WSG) in werking getreden. Deze Wet regelt de gevolgen van detentie voor mensen met recht op een uitkering. De WSG heeft wijzigingen aangebracht in diverse wetten waaronder de WAO, WAZ en Wajong. Personen aan wie 'rechtens hun vrijheid is ontnomen' zijn uitgesloten van het recht op uitkering. Wel kan er recht op uitkering bestaan bij bepaalde vormen van dwangopname en detentievormen die gericht zijn op terugkeer in de samenleving.

Het doel van de WSG is tweeledig. Ten eerste beoogt de wet 'dubbele betaling' uit collectieve middelen te voorkomen. Het is namelijk onwenselijk dat een persoon een uitkering ontvangt, terwijl de Staat in de kosten van het levensonderhoud voorziet. Ten tweede beoogt de wet een einde te maken aan de ongelijke positie van enerzijds personen die vóór hun vrijheidsbeneming in (gandienst werkten en die tijdens hun vrijheidsbeneming hun inkomen verliezen, en anderzijds de uitkeringsgerechtigden die hun uitkering tijdens hun vrijheidsbeneming wel konden behouden.

Ten aanzien van detentie zijn er verschillende wetsartikelen waarmee het recht op uitkering:

1. wordt ingetrokken of beëindigd vanaf het moment dat de detentie één maand heeft geduurd:  
artikelen 43 lid 5 WAO, 19 lid 4 WAZ, 17 lid 5 Wajong, 19b lid 1 ZW;
2. wordt heropend zodra de betrokkene in vrijheid wordt gesteld:  
artikelen 47b lid 1 WAO, 21b lid 1 WAZ, 20a lid 1 Wajong, 19b lid 2 ZW;

In de WW is bepaald dat de uitkering wordt ingetrokken of beëindigd met ingang van de dag waarop de detentie is aangevangen (artikel 19 en 20 WW). De heropening van het recht op uitkering is bepaald in artikel 21 WW.

Het detentiemeldingenproces, zoals reeds aangehaald in de probleemdefinitie, is voortgevoerd uit de inwerkingtreding van de WSG. Het doel van dit systeem is het vroegtijdig ondervangen van deze signalen om vervolgens de uitkering te beëindigen. Tot op heden is het GVI gebruikt om in dit proces te checken of een gedefinieerde een uitkering van UWV ontvangt. De eerdere onderzoeken - weergegeven in paragraaf 2.3 - hebben aangetoond dat het detentiemeldingenproces en het gebruik van GVI niet sluitend zijn. Door Gegevensdiensten is dit laatste eveneens onderkend. In bijlage 1 is een notitie bijgevoegd van Gegevensdiensten, waarin de problematiek rondom GVI wordt beschreven.



Datum

### 3.4 Klantcommunicatie

Op UWV.nl is vermeld welke rechten en plichten uitkeringsgerechtigden hebben. Uitkeringsgerechtigden dienen veranderingen in hun situatie door te geven die van invloed kunnen zijn op recht en hoogte van de uitkering. Eén van de situaties die doorgegeven dient te worden is wanneer men in detentie verblijft. Enkele links met de betreffende informatie zijn:

<https://www.uwv.nl/particulieren/werkloos/tijdens-ww-uitkering/detail/wijzigingen-doorgeven/overigewijzigingen-doorgeven>

<https://www.uwv.nl/particulieren/ziek/ziek-wia-uitkering/tijdens-wia-uitkering/detail/plichten-enrechten-met-een-wga-uitkering/mijn-plichten-met-een-wga-uitkering/wijzigingen-doorgeven-tijdens-uw-wga-uitkering>

17 september 2018

Versie

1.0

Pagina

11 van 16

### 3.5 Benodigde data

De voor de realisatie van de uitkeringsaanvraag benodigde data zijn:

1. De aanvraag wordt gedaan door de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijke vertegenwoordiger. De aanvraag wordt gedaan op de website van de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijke vertegenwoordiger op de website van de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijke vertegenwoordiger.
2. De aanvraag wordt gedaan door de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijke vertegenwoordiger op de website van de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijke vertegenwoordiger.
3. De aanvraag wordt gedaan door de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijke vertegenwoordiger op de website van de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijke vertegenwoordiger.

De voor de realisatie van de uitkeringsaanvraag benodigde data zijn:

1. De aanvraag wordt gedaan door de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijke vertegenwoordiger op de website van de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijke vertegenwoordiger.
2. De aanvraag wordt gedaan door de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijke vertegenwoordiger op de website van de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar wettelijke vertegenwoordiger.



## Onderzoeksplan

Datum  
17 september 2018

Recht  
IO

Pagina's  
12 van 16

### 4 Juridisch kader

In alle uitkeringswetten die UWV uitvoert is de dwingendwettelijke bepaling opgenomen dat een klant die rechtens zijn vrijheid ontnomen is, geen recht op uitkering heeft. In het spraakgebruik spreekt men over detentie maar dat is niet gelijk aan zijn vrijheid ontnomen zijn. Deze uitsluitingsgrond kan niet gebruikt worden als een veroordeelde weliswaar in detentie zit, maar daarbij een beperkte mogelijkheid heeft om zich buiten de inrichting te begeven of wanneer hij bijvoorbeeld met eekelband thuis mag verblijven. Dat is een "beperking van zijn vrijheid". Dan is formeel niet voldaan aan de wettelijke tekst "ontnomen zijn". Duidelijk is wel, dat als de uitsluitingsgrond zich voordoet, deze toegepast dient te worden. Daar zit geen eigen beïdsvrijheid in voor UWV om daar anders mee om te gaan.

Jarenlange vaste beleidslijn van de CRvB is ook dat de klant zelf de wettelijke plicht heeft te melden dat rechtens zijn vrijheid is of wordt ontnomen. De CRvB hanteert het standpunt dat ook al geeft DII aan UWV de namen door van personen die met een uitkering in detentie zijn gegaan, dit de klanten niet ontslaat van de eigen plicht tot melden. De CRvB accepteert nog steeds het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie als de klant deze plicht niet is nagekomen.

UWV is wettelijk verplicht om onverschuldigd betaalde uitkering terug te vorderen. Dat staat geheel los van de vraag of de klant enig verwijt te maken is over het ontstaan van de terugvordering. Ook als deze is ontstaan door een fout van UWV dan blijft de wettelijke plicht tot terugvorderen onverkort bestaan. De wetgever heeft UWV hiern geen beleidsvrijheid geboden. Wel is er enige beleidsvrijheid als het gaat om het invorderen van een terugbetaling. Deze betreft met name geringe bedragen en zeer lange invordertrajecten. De bestaande regeling rond kwijtschelding (dit kan pas na 10 jaar en onder bepaalde zeer strikte voorwaarden) behoort hier ook toe.

De CRvB hanteert een lichtere toetsing ten aanzien van de grondslag voor terugvorderen. De CRvB hanteert namelijk de grondslag dat het de klant wel redelijkerwijs duidelijk had kunnen zijn dat de uitkering onverschuldigd werd betaald. In de praktijk is dit alleen niet het geval als bijvoorbeeld UWV uitdrukkelijk op verzoek van de klant heeft bevestigd dat de uitkering juist is berekend en dat later toch niet het geval blijkt te zijn. Deze grondslag wordt slechts hoogst zelden toegepast en altijd in een individueel geval.

Samengevat is het juridisch kader als volgt: als er onverschuldigd is betaald dient er altijd teruggevorderd te worden, ongeacht de oorzaak ervan. Verder is ook duidelijk dat als de klant zelf geen melding heeft gemaakt van zijn vrijheidsontneming, dit een overtreding is die bestuursrechtelijk gesanctioneerd dient te worden mits die overtreding de klant in enige mate te verwijten is.



## 5 Stakeholders

### 5.1 Interne stakeholders

De interne stakeholders zijn in te delen in interne stakeholders binnen Handhaving en interne stakeholders binnen UWV. Intern Binnen Directie Handhaving (DHH) zijn alle afdelingen een stakeholder: Risicomanagement & Intelligence (R&I), Staf en Control (S&C), Themaonderzoek (TO) en Individueel Onderzoek (IO). R&I vanwege de ontwikkeling van het thema en de analyse van de resultaten, S&C vanwege het faciliteren van het thema, TO in verband met de uitvoering van het thema en IO omdat zij de eventuele afhandeling van de Individuele zaken doen.

Binnen UWV zijn een aantal divisies naast DHH die door het thema kunnen worden beïnvloed of juist invloed hebben op het thema:

1. Uitkeren is een stakeholder aangezien onterecht betaalde uitkeringen herzien moeten worden. Bovendien is Uitkeren deels verantwoordelijk voor het detentiemeldingenproces. Uitkomsten en conclusies uit het thema zijn voor Uitkeren van belang.
2. Gegevensdiensten is stakeholder omdat zij deels verantwoordelijk is voor het detentiemeldingenproces. Uitkomsten en conclusies uit het thema zijn voor Gegevensdiensten van belang.
3. ICT SE is stakeholder omdat op basis van een door hen verleende autorisatie toegang verkregen wordt tot de data van de detentiemeldingen. Dit is noodzakelijk voor de uitvoering van het thema.
4. SBK is stakeholder omdat het detentiemeldingenproces, dat naar aanleiding van de inwerkingtreding van de WSG is ingericht, impliciet onderwerp van onderzoek is. Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van dit proces zijn voor SBK van belang, mede gezien de maatschappelijke en publicitaire relevantie.

### 5.2 Externe stakeholders

Ook buiten UWV zijn er stakeholders voor wie het thema relevant is:

5. Ministerie SZW is stakeholder omdat UWV valt onder de verantwoordelijkheid van dit Ministerie. Uitkomsten en conclusies ten aanzien van dit thema zijn voor het Ministerie van belang, mede gezien de maatschappelijke en publicitaire relevantie ervan.
6. DJI is stakeholder omdat DJI onderdeel is van het detentiemeldingenproces. DJI verstuurt de detentiemeldingen naar UWV. Conclusies ten aanzien van het proces zijn daarom relevant voor DJI.

## 6 Planning

Voordat het thema van start kan gaan dient, na afronding van het onderzoeksplan door R&I (augustus 2018), door IM de voorbereiding daartoe getroffen te worden, zoals het schrijven van de werkinstructie.





## Onderzoeksplan

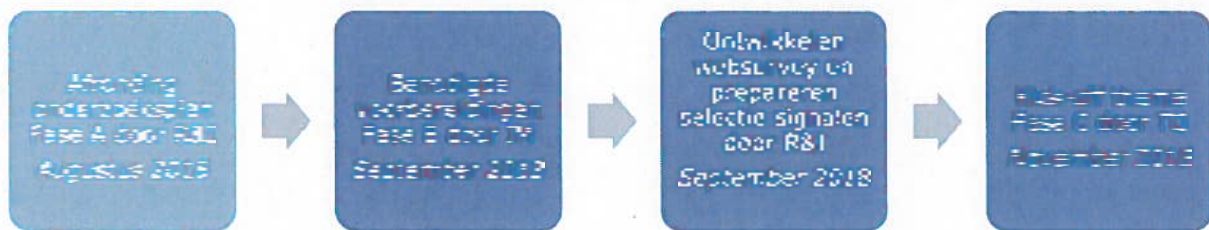
Datum

17 september 2018

Versie

1.0

Tegelijkertijd wordt door R&I een websurvey ontwikkeld en de selectie van de te leveren signalen gedaan. De planning is dat het thema per oktober/november 2018 officieel van start gaat.



VWVLS

1.0

Pagina

15 van 16



## 7 Benodigde inzet

Allereerst is voor de uitrol van het thema rapporten van IM vereist voor o.a. de coördinatie ervan en het ontwikkelen van de werkinstructie. Daartoe is een business consultant, een procesontwerper en een juridisch adviseur nodig.

Binnen het thema worden in eerste instantie 991 signalen geleverd. Geschat wordt dat 30% al vroeg in het proces uitvallen omdat deze niet onderzoekswaardig worden bevonden, en de overige 70% wel volledig onderzocht worden. De inschatting is dat een zaak die volledig onderzocht wordt, gemiddeld 29 uur tijd kost van een themaonderzoeker (normale externe melding). De signalen die niet onderzoekswaardig blijken worden geschat op gemiddeld 2 uur tijd per themacoördinator. In totaal zal het thema maximaal uitkomen op 20.720 uur werk voor themaonderzoekers (zie onderstaande tabel). Dit zou betekenen dat 14 of 15 fte inzet benodigd is voor een jaar (1 fte = 1400 uur per jaar). Vooral nog wordt echter zijn 9 fte ingezet gedurende een half jaar, betekende dat niet alle signalen in dit tijdsbestek en met deze inzet onderzocht kunnen worden. Aangezien de signalen over het land verspreid zijn, wordt per TO kantoor inzet van 1 of 2 themacoördinatoren gevraagd.

Biz dit eerste half jaar vindt op basis van de resterende nog te onderzoeken signalen en de dan inmiddels beschikbare actuele signalen een heroverweging van de inzet plaats door de verantwoordelijke themamanager.

### Berekening uren themaonderzoek\*

Inschatting onderzoekswaardigheid	Aantal signalen	Aantal uur per signaal	Totaal aantal uren alle signalen
30% niet onderzoekswaardig	297	2	594
70% wel onderzoekswaardig	694	29	20.126
100%	991		<b>20.720</b>

\*Deze berekening is afgestemd met BC&K.



## Onderzoeksplan

**Datum**

17 september 2018

**Versie**

1.0



## Onderzoeksplan

IMMUM

17 september 2018

Versie

1.0

Pagina

16 van 16

### 8 Deelnemers vooronderzoek

Functie	Naam
Themaonderzoeker	[REDACTED]
Data-analist	[REDACTED]
Businessanalist	[REDACTED]
Productadviseur	[REDACTED]
Procesontwerper	[REDACTED]
Businessconsultant	[REDACTED]
Manager Themaonderzoek	Maarten de Boer
Themaonderzoeker	[REDACTED]

Datum  
31 mei 2018

Aan

Onderwerp

Pilot BRP PI en detentie deel 2

Van

Aanvraag

In september 2017 heeft het Team Data Verklaringen (TDV) een verkennend onderzoek gedaan naar 45 klanten die op een adres van een Penitentiaire Inrichting (PI) staan of stonden ingeschreven in het Basisregistratie Personen (BRP) ten tijde van een (lopende) uitkering. Gezien de vele bevindingen van dit onderzoek (zie *Memo Bevindingen RRT GBA en detentie september 2017*) is toentertijd besloten de 23 oninzakswaardige gevallen door TO te laten oppakken.

Gezien de maatschappelijke aspecten is in het kader van dit onderzoek besloten de beslissingen over de terugvordering even op te schorten en nog geen boetes op te leggen maar eerst het standpunt van directie Handhaving te vragen. Dit memo beschrijft de juridische kaders, maatschappelijke kaders, de bevindingen rondom deze 23 signalen en vraagt het directie Handhaving hierover een besluit te vormen.

Belangrijk is dat het wijzigen van het adres van de klant naar het adres van de PI niet verplicht is bij detentie (zie maatschappelijk kader). Hierdoor is het niet mogelijk om alle samenloop detentie-uitkering gevallen op basis van BRP registratie aan het licht te krijgen. Naar alle waarschijnlijkheid zijn er nog vele gevallen die niet bekend zijn bij UWV. Door verbeteringen in het adressenbestand zijn nog ongeveer 40 soortgelijke gevallen naar boven gekomen. Deze zijn nog niet onderzocht.

#### Resultaten en bevindingen

Uit de 23 onderzoekswaardige signalen zijn inmiddels 16 rapporten voortgekomen (waarvan 3 op het moment nog niet afgerond, hiervan is een schatting opgenomen). Bij de meeste signalen gaat het om een flink benadelingsbedrag. Hieronder staan de resultaten samengevat per wet.

Wet	Aantal rapporten	Totaal bedrag	Gemiddeld bedrag
Wajong	7	€ 113,100	€ 16,157
WAO	2	€ 42,000	€ 21,000
WIA	5	€ 79,600	€ 15,920
WW	2	€ 50,000	€ 25,000
<b>Eindtotaal</b>	<b>16</b>	<b>€ 284,700</b>	<b>€ 17,794</b>

Daarnaast zijn de volgende bevindingen gedaan:

- Klanten verklaren op de hoogte te zijn dat er geen recht bestaat tijdens detentie.
- Klanten verklaren op de hoogte te zijn van de mededelingsverplichting.
- Klanten verklaren vaak niet op de hoogte te zijn dat de uitkering niet is gestopt.
- Het is onduidelijk of einde schorsing voorlopige hechtenis correct wordt doorgegeven vanuit DJI. Dit lijkt namelijk niet het geval.
- Klanten verblijven na detentie vaak in opvanghuizen, beschermde wonen instellingen etc.
- Veel klanten merken op dat de Inrichting gezegd zou hebben dat de uitkering automatisch stopt (nu ze dus niets hoeven te doen).
- Het geld is bijna altijd volledig opgemaakt door anderen dan de klant zelf.
- Bij wijziging van het soort inrichting waarbij overstap naar een inrichting met gedeeltelijke vrijheidsbelemmering optreedt, worden niet bij UWV gemeld, evenmin als een dergelijk traject is afgelopen en de situatie van vrijheidsbelemmering weer wijzigt in vrijheidsontzegging.
- Vooral weet de rechtsvoering, beginniding of de advocaat van een klant wel dat tijdens detentie er geen recht op uitkering is nu dat deze nog doorloopt. Deze beroeps groepen mogen dit echter niet zelf spontaan aan UWV melden (privacy!); dat mag alleen na uitdrukkelijk verzoek daartoe vanuit de klant zelf.



- De beschermingsbewindvoerder is wettelijk vertegenwoordiger van de klant en dient uit hoofde daarvan juist wel zelf de melding van detentie aan UWV te doen.
- De meeste klanten werkten mee aan het gesprek met de themabonderzoeker en waren deels openhartig maar ook onverschillig. Een klant verscheen niet en is sindsdien ook voor de hulpverlening onvindbaar.
- *(verwijderd 20-6-2019 MB; modus operandi)* [REDACTED]
- In eerste instantie is besloten klanten die op dit moment (weer) in een PI zitten, daar niet te gaan horen. Het is bekend dat dit horen afhankelijk van de PI soms wel mogelijk is.

In de bijlage is het juridisch en maatschappelijk kader verder uitgewerkt.

#### **Aanhouden beslissingen terugvordering en opleggen boete, afweging belangen**

Conclusie is dat afzchaan er vanuit maatschappelijk perspectief vraagtekens gezet kunnen worden bij de wenselijkheid, nut en noodzaak van het zonder meer instellen van een terugvorderen en het opleggen van boetes, dat het juridisch kader vrijwel geen mogelijkheden biedt om soepeler hierin op te treden. Bij het instellen van terugvorderingen moet verder bedacht worden dat gefet op het perspectief en inkomenspositie van de klanten het invorderen van de terugvordering een langdurig, kostbaar en naar verwachting zeer weinig opleverende processeer gaan worden. De incassoratio zal hierdoor negatief worden beïnvloed.

Als Handhaving van mening is dat hier een soepeler beleid gevoerd dient te worden is dat overigens wel mogelijk, (buitengewoon begunstigend beleid) maar juridisch te onderbouwen is dat niet.

Ook ten aanzien van de boeteoplegging geldt dat UWV in beginsel verplicht is een boete op te leggen. Nu veel klanten aangeven zelf te weten dat er geen recht op uitkering bestaat tijdens detentie, is er eigenlijk al sprake van verwijtbaarheid en is de onvermijdelijke conclusie dat er dus ook een boete moet worden opgelegd. Verwachting is wel dat de meeste klanten over dusdanig weinig financiële middelen beschikken dat de boete veelal slechts de minimumboete zal zijn.

#### **Advies:**

Te besluiten om de 23 reeds onderzochte zaken en daarnaast de nieuw verkregen signalen (40) conform bestendig proces laten afhandelen met het instellen van een terugvordering en het opleggen van een boete

De reeds opgemaakte rapporten worden voor verdere verwerking conform normaal proces aangeboden en afgehandeld door het instellen van een terugvorderingen en het opleggen van boetes. Bij een aantal klanten die nu (weer) in een PI verblijven is nog geen gesprek gevoerd. Dit is soms wel mogelijk, afhankelijk van de PI maar ook een schriftelijke gelegenheid bieden tot hoor/wederhoor, is mogelijk. Bij afhandeling van deze zaken zal deze stap alsnog uitgevoerd moeten worden.



## **Bijlage juridisch en maatschappelijk kader**

### **Juridisch kader**

In alle uitkeringswetten die UWV uitvoert is de dwingendwettelijke bepaling opgenomen dat een klant die rechtez zijn vrijheid ontnomen is, geen recht op uitkering heeft. In het spraakgebruik spreekt men over detentie maar dat is niet gelijk aan zijn vrijheid ontnomen zijn. Deze uitsluitingsgrond kan niet gebruikt worden als een veroordeelde weliswaar in detentie zit, maar daarbij een beperkte mogelijkheid heeft om zich buiten de inrichting te begeven of wanneer hij bijvoorbeeld met enkelband thuis mag verblijven. Dat is een "beperking van zijn vrijheid". Dan is formeel niet voldaan aan de wettelijke tekst "ontnomen zijn". Duidelijk is wel, dat als de uitsluitingsgrond zich voordoet, deze toegepast dient te worden. Daar zit geen eigen beleidsvrijheid in voor UWV om daar anders mee om te gaan.

Jarenlange vaste beleidslijn van de CRvB is ook dat de klant zelf de wettelijke plicht heeft te melden dat rechtez zijn vrijheid is of wordt ontnomen. De CRvB hanteert het standpunt dat ook al geeft DJI aan UWV de namen door van personen die met een uitkering in detentie zijn gegaan, dit de klanten niet ontsloot van de eigen plicht tot melden. De CRvB accepteert nog steeds het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie als de klant deze plicht niet is nagekomen.

UWV is wettelijk verplicht om onverschuldigd betaalde uitkering terug te vorderen. Dat staat geheel los van de vraag of de klant enig verwijt te maken is over het ontstaan van de terugvordering. Ook als deze is ontstaan door een fout UWV dan blijft de wettelijke plicht tot terugvorderen onverkort bestaan. De wetgever heeft UWV hierin geen beleidsvrijheid geboden. Wel is er enige beleidsvrijheid als het gaat om het invorderen van een terugbetaling. Deze betreft met name geringe bedragen en zeer lange invordertrajecten. De bestaande regeling rond kwijtschelding (kan pas na 10 jaar en onder bepaalde zeer strikte voorwaarden) behoort hier ook toe.

De CRvB hanteert al vele jaren een iets lichtere toetsing of er een grondslag is voor terugvorderen. De CRvB hanteert namelijk de grondslag dat het de klant wel redelijkerwijs duidelijk had kunnen zijn dat de uitkering onverschuldigd werd betaald. In de praktijk is dit alleen niet het geval als bijvoorbeeld UWV uitdrukkelijk op verzoek van de klant heeft bevestigd dat de uitkering juist is berekend en dat later toch niet het geval blijkt te zijn en verder ook als de uitkeringsituatie door talrijke wijzigingen zo'n chaos geworden is dat zelfs UWV er niet meer uitkomt en het niet meer kan uitleggen aan de klant (en rechter). Deze grondslag wordt slechts hoogst zelden toegepast en altijd in een individueel geval.

Juridisch gezien is het kader helder: als er onverschuldigd is betaald dient er altijd teruggevorderd te worden, ongeacht de oorzaak ervan. Verder is ook duidelijk dat als de klant zelf geen melding heeft gemaakt van zijn vrijheidsontneming, dit een overtreding is die bestuursrechtelijk gesanctioneerd dient te worden mits die overtreding de klant in enige mate te verwijten is.

### **Maatschappelijk kader**

Uit de bevindingen is een beeld ontstaan van de klantgroep die is onderzocht. Dit beeld wordt gecombineerd met het juridisch kader tot een maatschappelijk kader.

Klanten die hun vrijheid ontnomen is hebben geen toegang tot digitale communicatiemiddelen en ook niet of zeer beperkt tot telefonie. Als een klant eenmaal in detentie zit zijn de mogelijkheden om dan nog aan UWV te melden zeer beperkt tot soms bijna onmogelijk. Het kan in ieder geval niet via de digitale weg. Niet elke klant zal ook als hij onverwacht wordt opgepakt en meteen in de cel belandt, de noodzakelijke gegevens beschikbaar hebben om aan zijn informatieplicht te kunnen voldoen. De digitale weg is in een dergelijke situatie al helemaal uitgesloten voor de persoon. Het kunnen voldoen aan de wettelijke plicht vanuit detentie is dus niet zo makkelijk als het theoretisch lijkt.

Door de digitale wijze van communiceren door UWV en de onmogelijkheid te kunnen beschikken over digitale communicatiemiddelen kan de klant ook niet zien dat er nog elke maand door UWV een betaalspecificatie verstrekt wordt en daaraan zien dat de uitkering nog steeds betaald wordt. Slechts



zelden heeft een klant aangegeven nog papieren betaalspecificaties te willen ontvangen, die krijgt hij dan wel op de PI toegezonden, mis de UWV administratie de adreswijziging verwerkt heeft. Het is inmiddels gebleken dat ook dit proces niet gegarandeerd altijd goed verloopt.

Ook als de klant zijn bankafschriften alleen digitaal kan inzien, bij sommige banken kan dat alleen nog maar digitaal, zal niet snel opvallen dat de uitkering nog steeds betaald wordt omdat hij niet kan internetbankieren.

Opmerkelijk is dat veel klanten bevestigen dat het geld "op" is. De verklaringen daarover zijn zeer divers. Vaak blijkt een bankpasje bij een derde aanwezig te zijn die de uitkering van de rekening voor eigen gebruik heeft opgenomen. Dit kan enerzijds nog plausibel zijn (ik heb 4 minderjarige schoolgaande kinderen en die eten toch ook?) maar excessen zijn ook voorgevallen zoals de huisbaas die de inventaris van de veroordeelde heeft verwijderd en de woning opnieuw heeft verhuurd aan een ander maar ondertussen de huurpenningen gewoon is blijven innen met de verleende machtiging. De klant ontdekte dit pas toen hij een keer met de bank mocht bellen maar kon er toen niets tegen ondernemen. Uiteraard weigert deze huisbaas de dubbel ontvangen huur terug te storten. Overigens komt het verbrassen van het inmiddels ontstaan tegoed op een rekening ook voor.

Uit de gesprekken met klanten blijkt duidelijk dat ze direct begrijpen dat UWV met een fors terugvordering zal komen. Zeker als de UWV uitkering niet meer kan herleven bestaat het inkomen van de klant op zijn best uit een uitkering op bijstandsniveau. Daar zit weinig aftoscapaciteit in. De meeste klanten hebben echter een AG uitkering die wel kan herleven na einde detentie. Omdat deze vaak laag is zijn de verrekenmogelijkheden beperkt.

De situatie die nu ontstaat is dat UWV doordat er formeel een terugvordering moet worden ingesteld, de ex gedetineerde die weer een plekje in de maatschappij moet veroveren, op zich al een enorme opgave voor de ex gedetineerde, hierdoor belemmert door de terugvordering. Vaak hebben deze klanten al een reeks van schulden opgebouwd en de UWV terugvordering die doordat hij lang ten onrechte is doorgelopen vaak van aanzienlijke omvang is, komt er dan nog bovenop. Bij de gesprekken die met klanten zijn gevoerd hebben de daarbij ook aanwezige hulpverleners dit ook meermaals signaleerd. Het starten na een detentieperiode is al heel erg lastig evenals het starten vanuit een zware schuldenpositie. Deze beide negatieve factoren komen bij deze groep klanten samen en kan resulteren in het ontbreken van enig toekomstperspectief.

Aandachtspunt is ook dat als UWV zou kunnen zien dat een adres in de BRP een PI is en kon zien dat er dus iets niet klopt met de uitkering, het oplopen van de terugvordering voorkomen had kunnen worden. De adressen van de PI zijn zeker niet geheim, dus het is via openbare bronnen zeker na te gaan. Zij zijn echter in de BRP niet herkenbaar. Hieruit kan UWV dus geen signalerende functie afleiden. Dat de meldingen van DJI kennelijk ook niet altijd op de juiste plek belanden en/of deze niet goed worden verwerkt, is nog een extra factor van belang. Ook dit haperende proces veroorzaakt tijdens UWV het oplopen van de terugvordering. De wettelijke regeling rond terugvorderen is echter dermate strikt dat deze factoren niet van belang zijn.

Over de adressen nog het volgende. Het is niet wettelijk voorgeschreven dat een gedetineerde altijd het adres van de PI moet opgeven aan de BRP. De PI biedt de gedetineerde de keuze dat voor hem toe doen maar de gedetineerde mag ook een ander adres buiten de PI opgeven of zijn eigen adres blijven gebruiken. Het opgegeven adres mag ook een briefadres zijn (term uit de BRP). Het opgegeven adres in de BRP is wel authentiek en dient in principe altijd door UWV te worden gebruikt.

Het juridisch kader en het maatschappelijk kader leveren frictie op. Het is natuurlijk zo dat klanten die hun bankpasje aan een derde hebben gegeven daarmee zelf willens en wetens het risico op zich hebben genomen dat het geld zou worden opgemaakt en dat ze naderhand daarvan de rekening in de vorm van de UWV terugvordering letterlijk gepresenteerd krijgen. Dit is echter anders als er meerdere pasjes van een rekening in omloop zijn of meer gerechtigden op een rekening zijn gesteld. Ook een gedetineerde kan andere huisgenoten hebben zonder inkomen en belang hebben bij het blijven ontvangen van de





Eindrapportage  
Extern Onderzoek  
Meldstructuur en -cultuur  
Uitkeringsfraude UWV

11 juni 2019

Opdrachtgever:

Raad van Bestuur (RvB),  
Uitvoeringsinstituut  
Werknemersverzekeringen  
(UWV)

Onderzoekers en auteurs:

Prof.dr. Zeger van der Wal

Prof.dr. Emile Kolthoff

Met ondersteuning van:

drs. Irene Nijhoff

**Begeleidingscommissie:**

Het onderzoek werd ondersteund door een begeleidingscommissie bestaande uit drie vaste leden van de externe Commissie van Integriteit Deskundigen (CID) UWV:

- Prof. dr. Muel Kaptein (voorzitter)
- drs. Nathalie Smeets
- Geerte-Marij Dijkstra RA, CIA.

Daarnaast bestond de begeleidingscommissie uit:

- Mr. Hans Ouwehand (bestuurder Centrum Indicatiestelling Zorg, lid Audit Committee SZW)
- ██████████ (directeur Stelsel en Volksverzekeringen SZW, ██████████)
- ██████████ (plaatsvervangend afdelingshoofd eigenaaradvisering ZBO's SZW).

## Inhoud

1. INLEIDING .....	4
1.1 Scope en doelstelling .....	4
1.2 Onderzoeksvragen.....	4
1.3 Onderzoeksaanpak.....	5
1.4 Selectie vestigingen en respondenten.....	7
1.5 Meldpunt.....	8
1.6 Leeswijzer.....	8
2. KERNCONCEPTEN.....	10
2.1 Structuur en cultuur in organisaties.....	10
2.2 Integriteit en bedrijfsmatig werken in (semi)publieke organisaties .....	12
3.1 Integriteitscultuur: bestaande onderzoeken en instrumenten .....	16
3.2 Meldstructuur: mogelijkheden, bekendheid en effectiviteit.....	20
4. INTERVIEWRESULTATEN .....	22
4.1 Algemene observaties .....	23
4.2 Mogelijkheden om signalen en zorgen te melden en/of bespreekbaar te maken.....	24
4.3 Belemmeringen en ontbrekende mogelijkheden voor het melden van signalen of zorgen	26
4.4 Rol leidinggevende en afhandeling melding.....	32
4.5 De (meld)cultuur in de ogen van de medewerkers .....	33
5. CONCLUSIES.....	36
5.1 Algemene observaties organisatiecultuur UWV .....	36
5.2 Beantwoording deelvragen .....	37
6. AANBEVELINGEN .....	42
7. LITERATUUR.....	46
Bijlage 1. Interviewprotocol.....	48
EINDNOTEN .....	52



## 1. INLEIDING

### 1.1 Scope en doelstelling

Naar aanleiding van mediaberichtgeving omtrent misbruik van de Werkloosheidswet (WW) bij arbeidsmigranten in Nieuwsuur op 3 september 2018 en daaropvolgende uitzendingen en media-aandacht, waarbij werd gesproken over een angstcultuur ten aanzien van het melden van signalen, heeft de Raad van Bestuur (RvB) van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) in overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) besloten tot het instellen van een extern onderzoek.

Deze rapportage is het eindverslag van dit externe onderzoek. De specifieke onderzoeksopdracht die in november 2018 is vastgesteld, luidde:

Maak inzichtelijk welke mogelijkheden (lijn/vangnet) UWV medewerkers biedt om signalen (van ongenoegen) en zorgen die ze in de uitvoering van de publieke taak tegenkomen (specifiek in relatie tot uitkeringsfraude) te melden en/of bespreekbaar te maken, of gebruik ervan door UWV gestimuleerd wordt en geef aanbevelingen voor mogelijke verbetering.

Een externe begeleidingscommissie werd ingesteld voor toetsing (ten aanzien van scope, deelvragen en onderzoeksbevindingen), advisering en reflectie. De begeleidingscommissie is viermaal bijeengekomen. Tijdens deze bijeenkomsten werden, zowel op inhoud als op proces, alle relevante zaken besproken met de onderzoekers en werden de onderzoekers van input en feedback voorzien.

### 1.2 Onderzoeksvragen

In samenspraak met de opdrachtgever en de externe begeleidingscommissie zijn vervolgens op basis van deze onderzoeksopdracht de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals het tweejaarlijkse Werkbelevingsonderzoek (WBO)) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers<sup>1</sup> over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?
2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?
3. In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?
4. Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de organisatie) en welke dilemma's spelen hierbij?
5. Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?

De deelvragen zijn beantwoord door een documentenstudie (deskresearch) en 57 interviews met respondenten op zowel het hoofdkantoor als in negen vestigingen door heel Nederland.

Het onderzoek heeft aldus tot doel een adequaat beeld te schetsen van zowel de *structuur* als de *cultuur* met betrekking tot interne fraudemeldingen door medewerkers van UWV. Specifiek aandachtspunt daarbij is of medewerkers het gevoel hebben dat:

- a) de geboden mogelijkheden tot melden voldoende duidelijk en toegankelijk zijn, en
- b) ze worden gestimuleerd (en vooral: niet actief worden tegengewerkt) door hun direct leidinggevenden om vermoedens van fraude aan te kaarten.

### **1.3 Onderzoeksaanpak**

Er wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een zogeheten *mixed methods*-benadering waarin verschillende onderzoeksmethoden gebruikt worden om in korte tijd een accuraat beeld te genereren. Hiertoe worden reeds beschikbare secundaire data (fase I) en door de onderzoekers middels diepte-interviews verzamelde primaire kwalitatieve data<sup>2</sup> (fase II) in samenhang geanalyseerd, zoals hieronder in detail wordt weergegeven.

#### Fase I: Deskanalyse van bestaande documenten en onderzoeksrapportages teneinde:

- a. De structuur van de verschillende loketten in kaart te brengen waar medewerkers signalen van fraude (en hoe daar mee wordt omgegaan door collega's en leidinggevenden) kunnen melden;
- b. Een beeld te genereren ten aanzien van de integriteitscultuur en meldcultuur in het bijzonder, en de percepties van medewerkers en leidinggevenden ten aanzien van het melden van fraudesignalen tot aan oktober 2018 (aan te vullen met primaire data uit fase II).

Hiertoe zijn onder meer een relevante selectie van de volgende reeds bestaande rapportages en documenten bestudeerd aangaande de (integriteits)cultuur binnen de onderdelen van UWV die in scope zijn: vooral Uitkeren, Werkbedrijf en Handhaving, en in mindere mate ook Klant en Service (K&S), Bezwaar en Beroep (B&B) en Sociaal Medische Zaken (SMZ), en dan met name Bijzondere Zaken:

- I. Documenten (startdocumenten, jaarverslagen etc.) van alle bestaande loketten (Centraal Meldpunt Fraude (CMF), Bureau Integriteit (BI), Luisterend Oor etc.)
- II. Signalen/meldingen bij deze loketten in relatie tot uitkeringsfraude
- III. Uitkomsten meest recente Integriteitsdashboard (januari 2018)
- IV. Uitkomsten meest recente WBO (september 2018)
- V. Uitkomsten audits van de Auditdienst
- VI. Uitkomsten dialoogsessies/strategietraject
- VII. Publicaties relevante dilemma's op de Digitale Werkplek UWV (DWU)
- VIII. Informatie vanuit bestaande leercirkels

In aanvulling op de deskresearch zijn vijf interviews gehouden met sleutelfiguren op het hoofdkantoor in Amsterdam: het hoofd Bureau Integriteit (BI), een leidinggevende van de afdeling Human Resources Management (HRM), de Ondernemingsraad (OR), het Centraal Meldpunt Fraude en Luisterend Oor. Deze interviews hadden tot doel informatie te vergaren

over de meldstructuur en cultuur, alsmede om interviewvragen en thema's voor fase II te formuleren.

### Fase II: Diepte-interviews medewerkers divisies

De voornaamste doelstelling van deze fase is het schetsen van een adequaat beeld van de interne meldcultuur, in het bijzonder:

- De wijze waarop medewerkers de geboden mogelijkheden om te melden kennen en ervaren;
- De mate waarin en de wijze waarop ze van deze mogelijkheden gebruik maken;
- De mate van vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met hun melding;
- De karakterisering van de mate waarin en de manier waarop melden van fraudesignalen door de directe leidinggevenden wordt gestimuleerd (of juist niet);
- De perceptie van leidinggevenden ten aanzien van de meldstructuur en meldcultuur en hoe men met specifieke gevallen van fraudemeldingen en eventuele zorgen/onvrede daarover omspringt (en hoe hun leidinggevenden dat doen).

Er is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews met zowel gesloten als open vragen waarbij alle geïnterviewden zoveel mogelijke dezelfde vragencyclus hebben doorlopen. Het interviewprotocol voor de medewerkers en leidinggevenden is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd. Tegelijkertijd is ruimte geboden aan individuen om ruimschoots persoonlijke ervaringen te delen. De interviews hebben immers als secundair doel dat betrokkenen gehoord worden en het gevoel hebben hun hart te kunnen luchten. De interviews duurden in de regel ongeveer een uur.

Tijdens het interview is een twintigtal vragen doorlopen (voor leidinggevenden werd een toegespitste vragenlijst van veertien vragen opgesteld) en is respondenten gevraagd recente situaties en voorbeelden inzake het melden van fraudesignalen en de omgang met meldingen binnen de afdeling te omschrijven. Van de interviews zijn door de onderzoekers zakelijke, puntsgewijze verslagen opgesteld. Interviewverslagen maken geen deel uit van de rapportage; informatie en citaten uit de verslagen zijn weergegeven en gebruikt in hoofdstukken 3, 4 en 5.

Gezien de omvang van UWV en de geografische spreiding van de diverse uitvoeringsdivisies, zijn representativiteit en generalisatie niet het primaire doel van onderzoeksfase II geweest. De steekproefgrootte is bij kwalitatief onderzoek afhankelijk van de complexiteit van het onderwerp en de heterogeniteit van de onderzoekseenheden op relevante kenmerken. Het gaat er bij kwalitatief onderzoek om de juiste informatie boven tafel te krijgen. In fase II kregen we gedurende de laatste interviews geen nieuwe informatie meer, maar slechts bevestiging van wat in eerdere interviews was gezegd. Er was dus sprake van inhoudelijke verzadiging, oftewel saturatie<sup>3</sup>.

De combinatie van intern documentenonderzoek, expertinterviews en gesprekken met medewerkers uit verschillende geledingen uit de organisatie is in cultuuronderzoek een zeer gangbare methode<sup>4</sup>. Het aantal verrichtte interviews is daarbij voor een kwalitatief onderzoek substantieel en vergelijkbaar met soortgelijke studies over dit onderwerp bij overheidsorganisaties van een vergelijkbare omvang.<sup>5</sup> Daarnaast werd de betrouwbaarheid



verhoogd door de interviewverslagen te laten lezen en analyseren door alle drie de onderzoekers en hun bevindingen onderling te bespreken.

#### **1.4 Selectie vestigingen en respondenten**

Na overleg tussen de onderzoekers, en tussen de onderzoekers, opdrachtgever en begeleidingscommissie, is besloten tot een random selectie van medewerkers en leidinggevenden bij negen vestigingen met als voornaamste criteria:

- Een goede geografische spreiding;
- Aanwezigheid van de meest relevante divisies op de vestiging (vooral Uitkeren, Werkbedrijf en Handhaving), en in mindere mate ook Klant en Service (K&S), Bezwaar en Beroep (B&B) en Sociaal Medische Zaken (SMZ), en dan met name Bijzondere Zaken<sup>6</sup>;
- Een spreiding van vestigingen met de score laag, midden of hoog op het meest recente integriteitsdashboard en het aantal fraudemeldingen zoals geregistreerd door het Centraal Meldpunt Fraude;
- Geen overmatige belasting van vestigingen waar al andere onderzoeken gaande waren;
- De aanwezigheid van cliënten uit Midden- en Oost-Europa, aangezien daar zich de in eerste instantie door media berichte problematiek ten aanzien van WW-fraude met name voordeed.

Deze criteria leiden uiteindelijk tot de keuze voor de volgende negen vestigingen:

1. Alkmaar
2. Almere
3. Arnhem
4. Den Haag
5. Enschede
6. Heerlen
7. Hengelo
8. Leeuwarden
9. Zwolle

Bij drie vestigingen (Arnhem, Den Haag en Leeuwarden) hebben de onderzoekers twee dagen lang respondenten geïnterviewd; in zes vestigingen (Alkmaar, Almere, Enschede, Heerlen, Hengelo en Zwolle) een dag. In totaal zijn 48 respondenten van de divisies Uitkeren, Werkbedrijf, Handhaving, alsmede K&S, B&B en Bijzondere Zaken geïnterviewd, waaronder twaalf leidinggevenden. De respondenten zijn door onderzoekers at random geselecteerd uit een Excel-bestand met functietitels en vestigingsgegevens waarin geen namen van individuen te zien waren. Selectie vond plaats door middel van loting met inachtneming van een weging van relevante divisies en een verwachte non-respons van zo'n 50%.

Deelname was vrijwillig. De non-respons bleek mee te vallen. Een handvol van de oorspronkelijk geselecteerde respondenten was verhinderd of koos ervoor niet deel te nemen; in die gevallen werd de tweede random geselecteerde medewerker van dezelfde divisie en vestiging benaderd. In de meeste gevallen werd snel en enthousiast door medewerkers gereageerd op het interviewverzoek.

### **1.5 Meldpunt**

Bij aanvang van het onderzoek is in overleg met de begeleidingscommissie en opdrachtgever besloten tot het instellen van een meldpunt teneinde medewerkers de mogelijkheid te geven direct contact te zoeken met de onderzoekers, in het geval zij waardevolle informatie wilden delen of in meer algemene zin hun visie of mening wilden uiten<sup>7</sup>. Door het instellen van het meldpunt wilde het onderzoeksteam voorkomen dat bij medewerkers die niet werden uitgenodigd voor een interview, in een later stadium het gevoel zou kunnen ontstaan dat ze niet gehoord of zelfs genegeerd zouden zijn. Bovendien is het zeer waarschijnlijk dat in een grote organisatie als UWV met 19.000 medewerkers belangrijke invalshoeken of informatie buiten beschouwing zou kunnen worden gelaten. Aanvullende informatie die via het meldpunt de onderzoekers kon bereiken, zou derhalve de kwaliteit en volledigheid van het onderzoek kunnen versterken. Het meldpunt bestond uit een extern email adres, dat rechtstreeks bij de onderzoekers uitkwam. Op verschillende momenten is via interne communicatiemedia de aandacht op het meldpunt gevestigd.

In een tijdsbestek van ruim drie maanden (december 2018 – februari 2019) werd door elf medewerkers van UWV gebruik gemaakt van de mogelijkheid om via het meldpunt met de onderzoekers in contact te treden. Een aantal medewerkers vroeg om toelichting op de onderzoeksmethodiek, waaronder bijvoorbeeld de selectie van de deelnemende vestigingen, en na het geven van een toelichting door onderzoekers was de melding daarmee tot tevredenheid van de medewerker afgehandeld. Alle melders kregen een bevestiging van ontvangst en, afhankelijk van de aard van de melding, opties voor een vervolgactie. Negen van de elf melders gaven in antwoord hierop aan deze handelwijze zeer te waarderen. In zeven van de elf gevallen werden vervolgvragen gesteld of werd desgevraagd extra informatie via de mail door medewerkers aan onderzoekers gegeven.

In vier van de elf gevallen leidde de melding tot een extra interview met de melder, naast de reeds in fase II voorziene interviews. De resultaten van die gesprekken zijn verwerkt in de rapportage over fase II. In totaal hebben de onderzoekers aldus met 57 respondenten gesprekken gevoerd.

### **1.6 Leeswijzer**

Het vervolg van de rapportage bestaat uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk twee wordt een kort theoretisch kader geschetst met betrekking tot organisatiestructuur- en cultuur en bedrijfsmatig werken en integriteit in (semi)publieke organisaties. Deze kaders geven context aan de bevindingen en zijn behulpzaam bij het duiden daarvan.

In hoofdstuk drie worden de resultaten van onze deskresearch-activiteiten weergegeven, aangevuld met informatie uit de interviews op het hoofdkantoor en lokale vestigingen, teneinde de eerste twee deelvragen te beantwoorden:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?

2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?

Hoofdstuk vier geeft een uitgebreide weergave en analyse van de ruim vijftig interviews die zijn gehouden met medewerkers en leidinggevenden over cultuur, leiderschap en fraudemeldingen binnen UWV. Door middel van deze analyse worden deelvraag 3 en 4 beantwoord:

3. In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?
4. Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de organisatie) en welke dilemma's spelen hierbij?

In hoofdstuk vijf en zes worden op basis van de diverse databronnen conclusies en aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de meldstructuur- en cultuur binnen UWV, specifiek in relatie tot het melden van (vermoedens van) WW-fraude, en hoe deze effectiever ingericht zouden kunnen worden teneinde het doen van meldingen te vergemakkelijken en het opsporen van mogelijke fraude nog effectiever te maken. Ook wordt kort aandacht besteed aan de implicaties voor training, organisatieontwikkeling en vervolgonderzoek. Hiermee wordt deelvraag 5 beantwoord: Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?

## 2. KERNCONCEPTEN

In dit hoofdstuk worden kort een tweetal concepten besproken die in deze studie centraal staan: organisatiestructuur- en cultuur, en integriteit en bedrijfsmatig werken in (semi)publieke organisaties. Zij vormen de lens waardoor we naar de bevindingen uit onze interviews kijken. Uit een aantal documenten en interviews in fase I ontstond de indruk dat in de sturing binnen UWV, cijfers, procesaanwijzingen, prestatieafspraken en indicatoren een belangrijke rol spelen. Deze factoren werden tijdens de interviews in fase I ook als een mogelijke belemmering benoemd voor het niet melden van fraudesignalen.

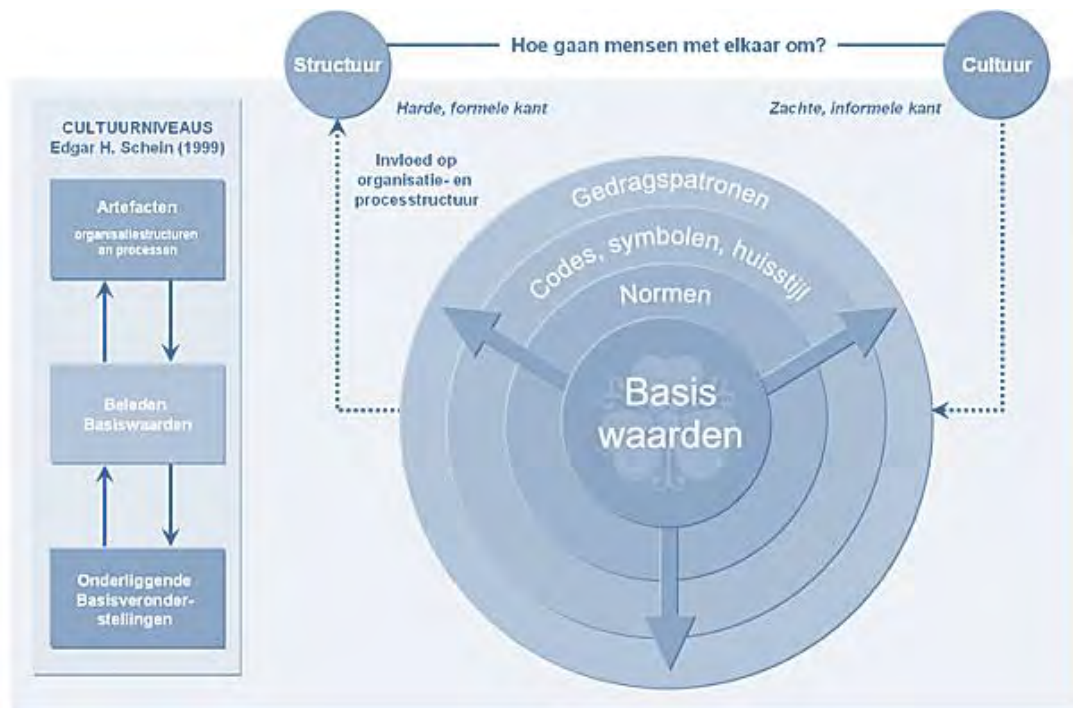
Omdat dergelijke neveneffecten van prestatie management in de bestuurskundige literatuur uitvoerig onderwerp van studie zijn, wordt in dit hoofdstuk nadrukkelijk aandacht besteed aan de relatie tussen integriteit en prestatie management of bedrijfsmatig werken, naast een algemene beschouwing over organisatiestructuur en –cultuur. Onze kwalitatieve studie heeft tot doel een empirisch beeld te schetsen van de meldcultuur binnen UWV (in het bijzonder in relatie tot WW-fraude) en niet om expliciete (theoretische) verwachtingen of hypothesen te toetsen; dit hoofdstuk biedt desalniettemin een kader voor de analyse en interpretatie van de empirische resultaten.

### 2.1 *Structuur en cultuur in organisaties*

Iedere organisatie heeft een formele *structuur* – vaak geformaliseerd in een organogram, functieomschrijvingen, en governance arrangementen waarin verantwoordelijkheden zijn toebedeeld aan afdelingen en functies – en een meer informele, soms voor buitenstaanders lastig te begrijpen en zelfs deels ongrijpbare *cultuur* – een patroon van normen, waarden, symbolen en gedragingen die soms meer zeggen over wat er in een organisatie speelt (en vooral waarom) dan de formele structuur.

In dit onderzoek bekijken we beide aspecten maar de nadruk ligt op de organisatiecultuur in relatie tot het melden van vermoedens van WW-fraude. Wat houdt medewerkers tegen of stimuleert ze juist; wordt er veel of weinig over melden gesproken en op wat voor manier; en hoe wordt er eigenlijk door de omgeving (naaste collega's en leidinggevenden) tegen melden aangekeken; is het iets dat je wel of niet doet, en waarom is dat dan zo?

Een veel toegepaste en invloedrijke conceptualisering van organisatiecultuur is die van managementwetenschapper Schein<sup>8</sup>. Schein maakt allereerst onderscheid tussen structuur en cultuur en hoe de informele cultuur en de formele structuur elkaar beïnvloeden, zoals figuur 2.1 laat zien.



**Figuur 2.1: Organisatiestructuur en cultuur in samenhang (Schein 1992)**

Zoals aan de linkerkzijde van figuur 2.1 te zien is, dient organisatiecultuur volgens Schein vervolgens op drie niveaus en in samenhang bestudeerd en gediagnosticeerd te worden:

- 1) Artefacten;
- 2) Beleden basiswaarden; en
- 3) Onderliggende basisveronderstellingen.

Daartoe wordt in de organisatieadvieswereld regelmatig de metafoor van een ui met diverse schillen gebruikt<sup>9</sup>: om de cultuur daadwerkelijk te doorgronden, volstaat het niet om slechts naar de buitenste, meest oppervlakkige schil te kijken (artefacten), maar moet ook worden gekeken naar beleden basiswaarden maar vooral naar de daaraan ten grondslag liggende – en niet altijd geverbaliseerde of in de openbaarheid beleden – basisveronderstellingen: “zo doen we dat hier en iedereen weet waarom (toch?)”. De kern van de ui is pas te zien als de buitenste schillen zijn afgepeld.

Diepte-interviews waarbij anonimiteit gegarandeerd is, zijn bij uitstek een geschikte methode om de vinger te leggen op minder zichtbare en niet direct op websites en in documenten gecommuniceerde cultuuraspecten<sup>10</sup>. Tegelijkertijd zijn direct waarneembare signalen en symbolen ook een belangrijke graadmeter van cultuur. Zo viel het tijdens deze studie bijvoorbeeld op dat verreweg de meeste geïnterviewden reeds een zeer lang dienstverband bij UWV (en een van de voorgangers) kenden (niet zelden van meer dan 20 of zelfs meer dan 30 jaar); met liefde over hun werkgever spraken en meestal zeer informeel gekleed gingen (een

teken dat men zich thuis voelt en zichzelf is, en wellicht ook identificeert met de cliëntèle waarover regelmatig met (com)passie werd gesproken).

Dergelijke observaties zijn behulpzaam bij het identificeren van een organisatiecultuur en kunnen in combinatie met andere dieperliggende veronderstellingen over leidinggevendens, impliciete of expliciete organisatiedoelstellingen en de intenties van cliënten, specifieke gedragingen – een fraudevermoeden juist altijd of bijna nooit melden – beter helpen verklaren.

## **2.2 Integriteit en bedrijfsmatig werken in (semi)publieke organisaties**

De roep om een overheid die gericht is op productiviteit en prestaties en die bereid is verantwoording af te leggen is niet nieuw<sup>11</sup>. Sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw is dit streven steeds nadrukkelijker vertaald in een uitgesproken wijze van bedrijfsmatig werken, waarbij de overheid of organen die belast waren met de uitvoering van publieke taken zich volgens voorstanders moesten gaan gedragen als een bedrijf. De mate en wijze van productie moest geschieden volgens het marktprincipe. Osborne en Gaebler, schrijvers van het invloedrijke boek *Reinventing Government*, spraken in dit verband van een 'ondernemende overheid'<sup>12</sup>. Deze ontwikkeling wordt meestal geduid onder de noemer *New Public Management* of NPM. Tot op de dag van vandaag is deze ontwikkeling zichtbaar en in sommige organisaties tot kunst verheven. Veel van de elementen van NPM zijn inmiddels gemeengoed en opgenomen in de dagelijkse werkprocessen van publieke organisaties. De discussie over meer of minder NPM speelt met name op in tijden van bezuinigingen<sup>13</sup>.

Er bestaan tegenstrijdige standpunten over de relatie tussen NPM of bedrijfsmatig werken en integriteit. Wel geven een aantal publicaties een begin van een antwoord. Bestuurskundige Mark Bovens analyseerde een aantal incidenten en beschuldigingen die in de jaren negentig publiek debat en media-aandacht veroorzaakten<sup>14</sup>. Alle affaires hadden gemeen dat er sprake was van activiteiten die betrekkelijk nieuw waren voor de publieke sector: privatisering, marktwerking, marktconforme beloning, kwantitatieve prestatie meting, uitbesteding van diensten, enzovoort.

Veel bestuurskundigen grepen dergelijke observaties aan om zich af te zetten tegen NPM-achtige ontwikkelingen met het argument dat deze zouden leiden tot niet integer gedrag. Sommigen stelden zelfs dat corruptie, fraude en niet integer gedrag bij de overheid toenamen door de pogingen om de overheid als een onderneming te besturen<sup>15</sup>.

De angst voor een tanende integriteit en legitimiteit van de publieke taak richt zich vooral op de commercieel ondernemende overheid en de introductie van marktwerking. Met betrekking tot de introductie van prestatie management en de decentralisatie van budgetten en verantwoordelijkheden bestaat discussie. Primair blijft legitimiteit altijd het fundament van de publieke taak, maar de vraag is of dit fundament wordt aangetast door bijvoorbeeld een grote nadruk op prestatie management of het loslaten van centrale sturing op (gedecentraliseerde) budgetten en bevoegdheden. De belangrijkste vraag lijkt te zijn of dergelijke ontwikkelingen op een ethische en verantwoordelijke wijze worden gemanaged. De hantering van een planning en control cyclus – ook een element van NPM – wordt dan ook in het algemeen gezien als een integriteit versterkende maatregel, aangezien daarmee het afleggen van verantwoordelijkheid wordt bevorderd. Empirisch onderzoek liet zien dat de verschillende standpunten die door voor-

en tegenstanders van bedrijfsmatig werken in verband met integriteit worden ingenomen, eerder complementair dan tegengesteld zijn<sup>16</sup>.

Met dit belangrijke inzicht als uitgangspunt is enige tijd geleden empirisch onderzoek verricht naar het verband tussen bedrijfsmatig werken en de integriteit van de overheid<sup>17</sup>. Doelstelling van het onderzoek was om op exploratieve wijze de verschillende relaties tussen beide fenomenen te onderzoeken.

Op basis van de literatuur werd het begrip bedrijfsmatig werken geoperationaliseerd aan de hand van vier verschijningsvormen<sup>18</sup>:

1. Afslanking/bezuiniging en marktwerking;
2. Decentralisatie;
3. Prestatiemeting en prestatie management;
4. Het gebruik van een planning en control cyclus<sup>19</sup>.

De veronderstelling dat de invoering van bedrijfsmatig werken bij de uitvoering van publieke taken automatisch leidt tot fraude, corruptie en minder integriteit bleek niet correct. Uitsluitend het eerste element (afslanking, bezuinigingen en marktwerking) bleek zelfstandig oorzaak te kunnen zijn van niet integer gedrag. Wel bleek tijdens het onderzoek dat een te zakelijke manier van leidinggeven (zakelijk management als onderdeel van prestatie management)<sup>20</sup>, leidt tot minder aandacht voor integriteit en rechtmatigheid en tot een groter risico op fraude en niet integer gedrag. Zo is het voorstelbaar dat medewerkers het minder nauw met de regels nemen als zij in de knel komen om hun afgesproken targets te behalen. Dit lijkt eerder met stijl van leidinggeven te maken te hebben dan met bedrijfsmatig werken. Het vinden van de balans tussen het behalen van prestatieafspraken en integriteit blijkt een belangrijke factor om fraude en niet integer gedrag te voorkomen en vraagt om een ethische in plaats van zakelijke stijl van leidinggeven<sup>21</sup>. Deze factor lijkt van cruciaal belang bij het introduceren van prestatie management.

De uitkomsten suggereren dat het specifiek aandacht schenken aan ethische aspecten bij het implementeren van bedrijfsmatig werken, de kansen op succes vergroot. Dit is een belangrijke implicatie voor hervormingsinitiatieven in het publieke domein, waarbij prestaties, efficiency, effectiviteit en economische rationaliteit een belangrijke rol spelen. Zo zou bij het opstellen van prestatieafspraken nadrukkelijk aandacht kunnen worden gevraagd voor ethische aspecten, inclusief de discussie wat in de praktijk prioriteit heeft: het halen van de cijfermatige afspraak, of op welke wijze de prestatie tot stand is gekomen en hoe dat dient te worden verantwoord. Beleidsmakers moeten niet kiezen tussen productiviteit en integriteit, maar deze twee elementen combineren om hoogwaardige publieke diensten te verlenen. In de praktijk zou dit kunnen worden ingevuld door:

- Bij het maken van prestatieafspraken, ook (meetbare) afspraken te maken over de ethische component van de te leveren prestaties;
- In beoordelingen prestatie-indicatoren op te nemen met betrekking tot integriteit.

Als aan de ethische component van de publieke taak in de vorm van prestatiecontracten geen aandacht wordt geschonken, ontstaat het risico dat het zijn legitimiteit verliest, omdat medewerkers hun werk gaan richten op het behalen van de afgesproken aantallen en niet op

wat op dat moment het meest geëigend is voor bijvoorbeeld de rechtmatigheid of het oplossen van actuele problemen in een bepaalde situatie. Een dergelijke puur kwantitatieve benadering van het werk doet geen recht aan het beoogde effect van de publieke taak. Het probleem is dat er geen duidelijke relatie is tussen de prestatieafspraken en het beoogde effect: een rechtvaardige en leefbare maatschappij. De contracten kunnen gemakkelijk worden behaald, zonder dat de beoogde effecten worden bereikt.





### 3. INTERNE ONDERZOEKEN

In dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van de bestaande integriteitscultuur en meldstructuren binnen UWV op basis van bestudeerde documenten, waar nodig aangevuld met informatie die uit de expertinterviews op het hoofdkantoor en diverse interviews met medewerkers en leidinggevenden naar voren kwam.

Hiermee worden deelvraag 1 en 2 van dit onderzoek beantwoord:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?
2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?

Voordat we deze vragen adresseren, is het van belang scherp onderscheid te maken tussen *externe fraude* (door cliënten) en *interne fraude* (door medewerkers en leidinggevenden zelf) en tussen uitkeringsfraude en allerlei *andere typen misstanden en integriteitsschendingen* zoals bijvoorbeeld machtsmisbruik, omkoping, seksuele intimidatie en discriminatie en misbruik van informatie<sup>22</sup>. Wanneer medewerkers dat soort misstanden constateren, zullen ze in veel gevallen het Bureau Integriteit (BI), een leidinggevende, vertrouwenspersoon of HRM-collega benaderen. Dat ligt bij uitkeringsfraude door cliënten minder voor de hand<sup>23</sup>. Deze studie richt zich uitsluitend op de meldcultuur- en structuur ten aanzien van meldingen van uitkeringsfraude. Allereerst wordt op basis van deskresearch van diverse interne en externe onderzoeken uit de afgelopen twee jaar een korte schets gegeven van de integriteitscultuur van UWV en het beeld dat medewerkers hebben van de organisatiecultuur en hun leidinggevenden, en hun eigen tevredenheid en motivatie (daar waar deze relevant zijn voor onze schets van de cultuur binnen UWV m.b.t. meldingen van fraudevermoedens). Daarna worden meldstructuren en processen geanalyseerd.

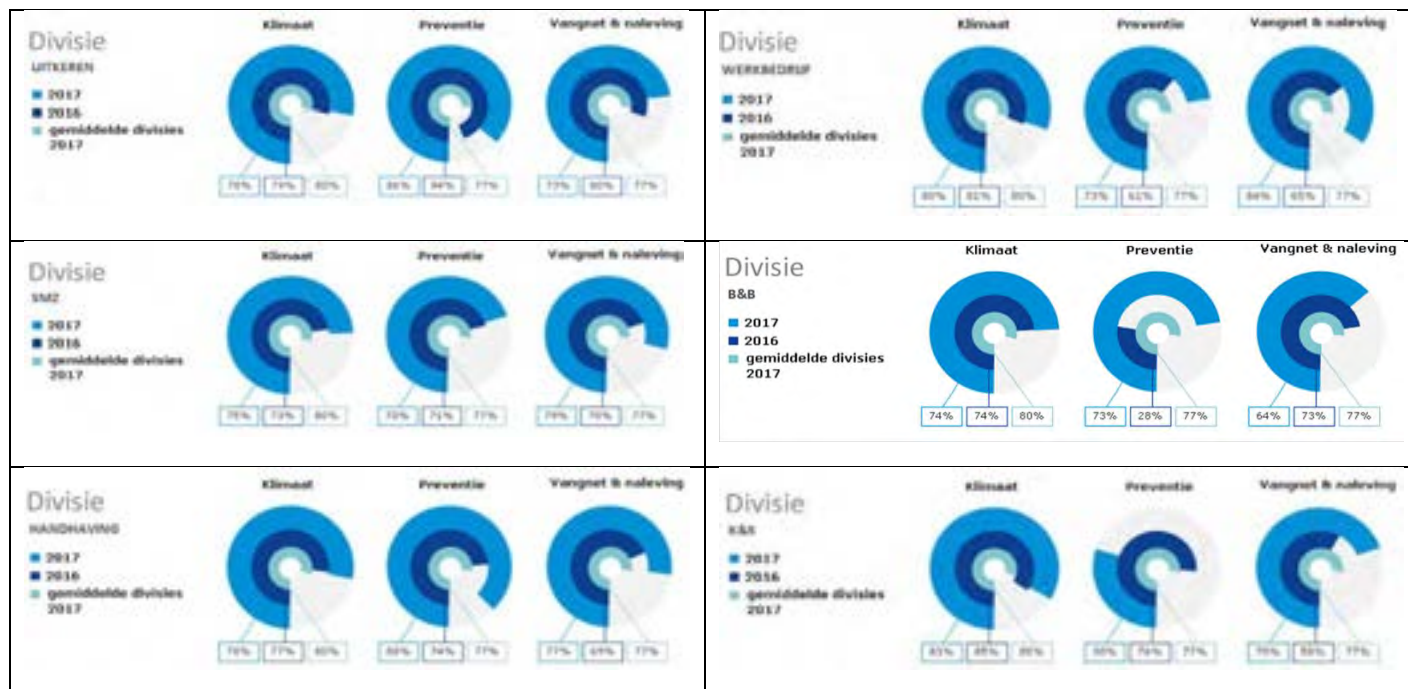
#### **3.1 Integriteitscultuur: bestaande onderzoeken en instrumenten**

De wijze waarop UWV zijn integriteitsbeleid heeft ingericht en periodiek en omvangrijk integriteitsonderzoek wordt uitgevoerd, verhoudt zich positief met vergelijkbare grote (semi) overheidsorganisaties<sup>24</sup>. Het integriteitsbeleid is data-gedreven, proactief en er vindt voortdurend interactie met en voorlichting plaats aan de diverse organisatieonderdelen. UWV heeft een eigen Bureau Integriteit (BI) met 14 fte dat rechtstreeks rapporteert aan de Raad van Bestuur (RvB). BI is het voornaamste loket voor het doen van (anonieme) meldingen over integriteitskwesties. Meldingen over uitkeringsfraude door cliënten maken hier overigens geen onderdeel van uit. Hiervoor is het Centraal Meldpunt Fraude van de Directie Handhaving het aangewezen loket. In 2018 vonden 2.775 (1.579 interne en 1.196 externe) meldingen van (vermoedelijke) WW-fraude plaats. Externe meldingen, veelal door bezorgde, oplettende burgers of instanties, blijven in dit onderzoek zoals gezegd buiten beschouwing. Vermoedens van fraude door medewerkers of leidinggevenden kunnen bijvoorbeeld wel bij BI terecht komen. Onderstaand overzicht geeft het aantal meldingen, onderzoeken en vastgestelde schendingen weer in de afgelopen vijf jaar.

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Meldingen</b>	<b>160</b>	<b>187</b>	<b>231</b>	<b>246</b>	<b>240</b>
<b>(Waarvan door externen)</b>	<b>39</b>	<b>50</b>	<b>30</b>	<b>27</b>	<b>42</b>
<b>Onderzoekswaardig</b>	<b>83</b>	<b>108</b>	<b>91</b>	<b>115</b>	<b>124</b>
<b>Onderzoek gestart</b>	<b>83</b>	<b>109</b>	<b>90</b>	<b>116</b>	<b>126</b>
<b>Onderzoek afgesloten</b>	<b>84</b>	<b>106</b>	<b>92</b>	<b>111</b>	<b>134</b>
<b>Schending</b>	<b>52</b>	<b>61</b>	<b>60</b>	<b>71</b>	<b>72</b>

Tabel 3.1: Overzicht meldingen, onderzoeken en schendingen Bureau Integriteit (BI)

Hoe oordelen medewerkers van de in dit onderzoek bestudeerde divisies in algemene zin over de integriteitscultuur en het integriteitsbeleid van UWV en waarin zijn de relevante divisies meer en minder sterk? BI publiceert jaarlijks een *integriteitsdashboard* waarop data gerelateerd aan preventie, klimaat, en vangnet & naleving op divisie- en districts-niveau op inzichtelijke wijze wordt verzameld, geanalyseerd en gedeeld met medewerkers en leidinggevenden. Figuur 3.1 geeft het integriteitsbeeld weer op basis van de dashboardmetingen van 2018 voor de zes onderzochte divisies in termen van *preventie*, *klimaat* en *vangnet & naleving* voor de twee voorgaande jaren. De maximaal haalbare score op ieder onderdeel is 100%; de scores worden ook vergeleken met het gemiddelde van alle UWV-divisies. Het beeld voor de zes onderzochte divisies is wisselend: op sommige domeinen is een verbetering zichtbaar in 2017 ten opzichte van 2016; voor andere onderdelen geldt dat minder. In elf van de achttien gemeten domeinen scoren de zes onderzochte divisies iets onder het UWV-gemiddelde. In negen van de achttien gemeten domeinen scoren de zes onderzochte divisies op of boven het UWV-gemiddelde.



Figuur 3.1: Integriteitsbeeld zes divisies uit Integriteitsdashboard 2018

Ten aanzien van klimaat wordt jaarlijks een vragenlijst uitgezet onder medewerkers. In 2018 vulde 56% van de UWV-medewerkers deze vragenlijst in. Tabel 3.2 geeft de percentages weer voor de zes onderzochte divisies voor de mate waarin medewerkers het (volledig) eens zijn met de stelling voor de vier voor dit onderzoek meest relevante thema's. Opvallend is vooral het grote contrast tussen de score van de medewerkers op door hen zelf geïnitieerde dilemma's (hoge score) en de score die medewerkers geven aan de frequentie waarmee integriteitsonderwerpen op de afdeling besproken worden (lage score).

Vraag	Mijn leidinggevende geeft het goede voorbeeld ten aanzien van integriteit	Mijn leidinggevende zorgt voor een veilig klimaat om (morele) dilemma's te kunnen bespreken	Op mijn afdeling worden regelmatig integriteitsonderwerpen besproken	Ik maak lastige situaties en (morele) dilemma's bespreekbaar op mijn afdeling
Uitkeren	64%	67%	38%	72%
Werkbedrijf	69%	73%	35%	82%
SMZ	62%	70%	27%	77%
B&B	56%	70%	27%	72%
Handhaving	65%	66%	34%	79%
K&S	77%	82%	32%	77%

**Tabel 3.2: Scores relevante thema's klimaatonderzoek 2018 voor de zes divisies**

Uit de combinatie van kwantitatieve signaleringen en directe observaties uit de interviews wordt duidelijk dat het belang van een integere werkomgeving en integer handelen breed gedeeld wordt. Medewerkers geven daarbij regelmatig aan dat ze vanuit zichzelf altijd het juiste proberen te doen en daar weinig ondersteuning bij nodig hebben, terwijl een deel tegelijkertijd het belang van frequente trainingen en dilemmabesprekingen benadrukt. Nieuwe medewerkers geven hierbij vooral aan meer opleiding en oriëntatiebegeleiding wenselijk te vinden en delen dat deze grotendeels ontbreken op het gebied van integriteit.

Geconcludeerd kan worden dat UWV een actief integriteitsbureau heeft dat voortdurend informatie verzamelt en deze frequent deelt met relevante interne en externe stakeholders. Het integriteitsbeleid en de integriteitscultuur lijken niet af te wijken van de dertien basisnormen integriteit zoals die sinds 2006 voor alle overheidsorganisaties gelden<sup>25</sup>. De Basisnormen zijn destijds geformuleerd door de koepelorganisaties van lokale overheden om een handvat te bieden bij het gevolg geven aan de bepalingen die de herziene Ambtenarenwet 2006 op het gebied van integriteit bevat<sup>26</sup>. Veel publieke organisaties die publieke taken uitvoeren op lokaal, provinciaal en nationaal niveau gebruiken deze basisnormen eveneens om hun integriteitsbeleid vorm te geven. Een aantal normen is daarbij niet één op één toepasselijk en dient vertaald te worden naar de betreffende organisatie. Zo is het afleggen van de ambtseed of belofte niet van toepassing bij medewerkers die geen ambtelijke status hebben, maar kan in plaats daarvan wel bij indiensttreding worden gevraagd om de gedragscode te onderschrijven.<sup>27</sup>

Het integriteitsbeleid van UWV voldoet in termen van belangrijke normen die relevant zijn in het kader van de meldstructuur en meldcultuur wanneer het gaat om *aanwezigheid* en *effectiviteit* (al verschilt de mate van effectiviteit volgens medewerkers en tussen divisies zoals de hierboven gepresenteerde analyse en de verdere bevindingen in hoofdstuk 4 en 5 laten zien).

Resumerend laten de resultaten van het meest recente interne klimaatonderzoek en het integriteitsdashboard zien dat in het bijzonder goed wordt gescoord op de volgende thema's:

- Bekendheid gedragscode (92%) en regels rondom vertrouwelijke informatie (96%)
- Medewerkers voelen zich gestimuleerd om integer te handelen (83%)
- Beleving dat er op de eigen afdeling integer wordt gehandeld (89%)

Als belangrijkste aandachtspunten uit het dashboard komen naar voren:

- Inzet op voorbeeldgedrag/ethisch leiderschap
- Op een laagdrempelige manier blijven bespreken van dilemma's
- Actieve inzet op verhoging van bespreekbaarheid
- Omgangsvormen

Naast het integriteitsdashboard wordt iedere twee jaar binnen UWV een grootschalig extern *werkbelevingsonderzoek* (WBO) uitgevoerd, waarvan de resultaten worden gebenchmarkt met vergelijkbare publieke organisaties. Hieronder worden de voornaamste resultaten van het meest recente onderzoek uit 2018 kort besproken en geduid binnen de context en scope van dit onderzoek: de organisatiecultuur en de relatie met het melden van fraudevermoedens, waar ook de percepties over leidinggevenden en het gevoel gehoord en gewaardeerd te worden een belangrijke rol in spelen. Ruim 70% van de UWV-medewerkers nam deel aan het WBO<sup>28</sup>.

Tabel 3.3 geeft de gemiddelde scores weer voor de zes relevante divisies op zes onderdelen, namelijk ervaren: 1) Werkplezier; 2) Werkgeverschap; 3) Werkdruk; 4) Leiderschap; 5) Mate van invloed; en 6) Sociale veiligheid, in vergelijking met het UWV-gemiddelde en de in het WBO gebruikte benchmark Openbaar Bestuur en Veiligheid.

Onderdeel	Werkplezier	Werkgeverschap	Werkdruk	Leiderschap	Mate van invloed	Sociale veiligheid
Bezwaar en Beroep	7.4	7.0	6.1	6.5	6.3	7.5
Handhaving	7.2	6.9	6.8	6.6	6.4	7.5
Klant en Service	7.4	7.2	6.5	7.5	6.2	7.7
Sociaal Medische Zaken	7.3	6.9	5.8	6.6	6.3	7.4
Uitkeren	7.2	6.8	6.3	6.9	6.3	7.4
Werkbedrijf	7.7	7.4	6.5	7.0	6.6	7.6
UWV-gemiddelde	7.5	7.1	6.3	6.9	6.5	7.5
Benchmark Openbaar Bestuur en Veiligheid	7.0	6.8	5.4	6.6	6.6	7.3

**Tabel 3.3: Cultuurbeeld zes divisies Werkbelevingsonderzoek (WBO) 2018**

Het beeld voor de zes onderzochte divisies is wisselend. De zes onderzochte divisies scoren op de zes dimensies in 21 gevallen onder het UWV-gemiddelde en in 11 gevallen boven het UWV-gemiddelde. Voor 26 van de 36 gevallen wordt boven de benchmark Openbaar Bestuur en Veiligheid gescoord, en 6 maal onder de benchmark (waarvan 5 keer op de dimensie 'mate van invloed').<sup>29</sup>

Het algemene beeld dat uit de meest recente WBO-resultaten naar voren komt, is dat medewerkers zich aan de ene kant gewaardeerd voelen, hun welzijn en werkplezier in orde is en men voldoende loopbaanperspectief ervaart. Aan de andere kant voelt men zich weinig invloedrijk en zelfstandig binnen de afdeling en organisatie en zijn de scores op communicatie en samenwerking tussen afdelingen en de zichtbaarheid van de RvB – ook in het uitleggen van de diverse hervormingen uit het verleden – lager.

Specifiek vallen enkele verschillen tussen organisatieonderdelen op. Werkbedrijf scoort op bijna alle bekeken onderdelen het hoogst en het verschil is vaak relevant, aldus de WBO-onderzoekers. Klant & Service (K&S) scoort op de helft van de onderdelen relevant hoger dan de andere onderzochte divisies. SMZ, en in mindere mate Uitkeren scoren vaak onder het UWV-gemiddelde.

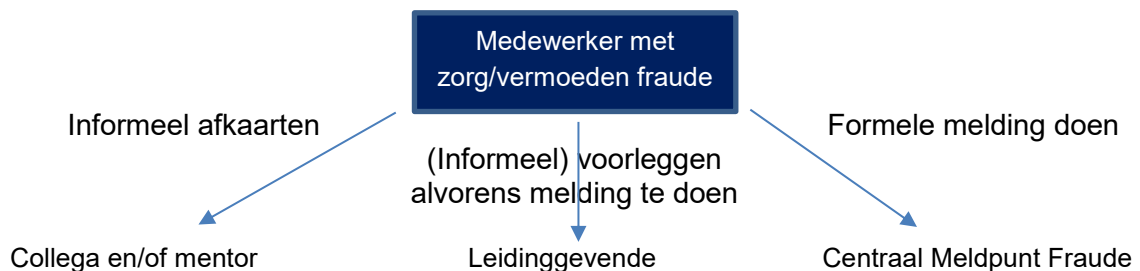
Ten aanzien van het integriteitsdashboard bieden de WBO-uitkomsten aanvullende impressies van hoe medewerkers organisatiecultuur en leiderschap ervaren. De uitkomsten genereren een interessante paradox die nader is verkend in de interviewanalyse: “Er wordt goed voor ons gezorgd, maar we hebben weinig invloed op de precieze invulling en vormgeving van onze werkzaamheden”.

### 3.2 Meldstructuur: mogelijkheden, bekendheid en effectiviteit

Binnen UWV bestaat een variëteit aan meldpunten, klankborden en mogelijkheden om (vermoedens van) misstanden – waaronder ook (WW-) fraude – aan te kaarten. Voor medewerkers bestaan de volgende organisatieonderdelen om misstanden of zorgen te melden en te delen:

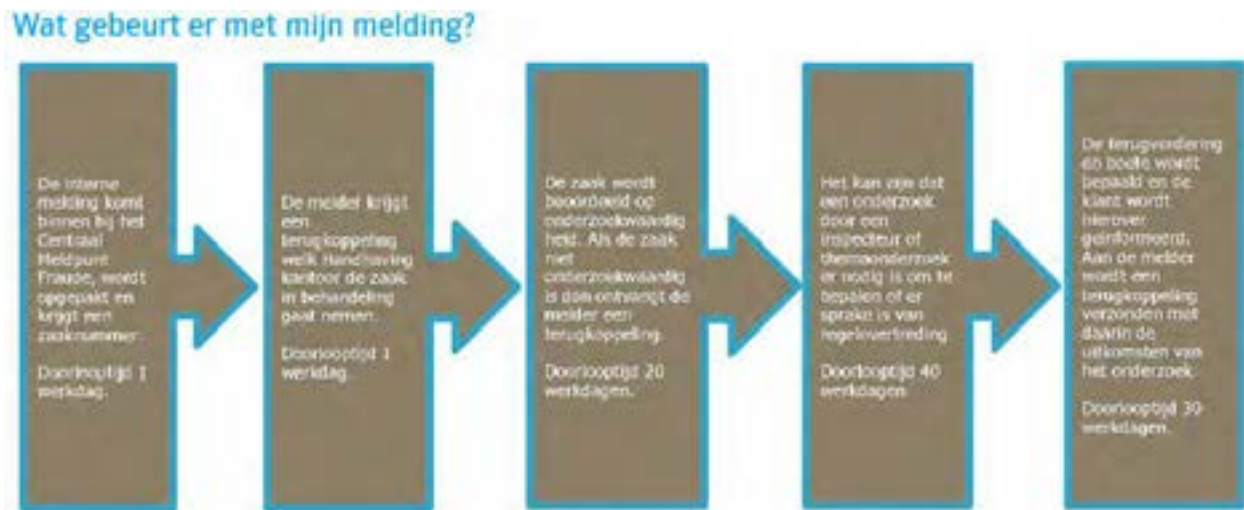
1) Het Centraal Meldpunt Fraude (onderdeel van de divisie Handhaving); 2) Bureau Integriteit (BI); 3) Vertrouwenspersonen; 4) Luisterend Oor (onderdeel van het mediationaanbod van UWV); 5) Ondernemingsraad; 6) Geschillencommissies; en 7) Leidinggevenden, mentoren, werkoverleggen en collega's (vooral informeel).

Figuur 3.2 visualiseert mogelijke ‘meldroutes’ die medewerkers ter beschikking staan indien zij vermoedens van en/of zorgen over fraude zouden willen bespreken of melden. Het betreft hier interne meldroutes: indien een medewerker (in zijn of haar beleving) intern geen of onvoldoende gehoor vindt of niet intern wil of durft te melden, biedt de klokkenluidersregeling mogelijk uitkomst. In het volgende hoofdstuk wordt op basis van de interviewresultaten geanalyseerd in hoeverre en waarom medewerkers al dan niet graag gebruik maken van deze meldroutes.



**Figuur 3.2: Interne meldroutes zorgen/vermoedens fraude en respons na afhandeling**

Zoals aangegeven, is de meest gangbare en gebruikte route om een formele fraudemelding te doen het Centraal Meldpunt Fraude (onderdeel van de Divisie Handhaving). Figuur 3.3 geeft weer wat er feitelijk met de melding van een medewerker gebeurt.



**Figuur 3.3: Proces melding medewerker bij Centraal Meldpunt Fraude (Divisie Handhaving)**

In hoeverre weten medewerkers de diverse kanalen en loketten ook daadwerkelijk te vinden, en hoe beoordelen ze deze? Gaan medewerkers shoppen? Vinden ze het ene meldpunt fijner en veiliger dan het andere? Uit de interviews blijkt inderdaad dat een meerderheid van de medewerkers en leidinggevenden op de vestigingen en beleidsmakers op het hoofdkantoor direct het Centraal Meldpunt Fraude (CMF) van de divisie Handhaving als eerste – en vaak enige – aangewezen loket noemen voor het doen van een fraudemelding door cliënten. De melding wordt handmatig verricht. Medewerkers vullen een formulier in dat op intranet te vinden is en dat mailen zij naar het CMF. De handeling op zich is simpel en weinig tijdrovend, aldus een meerderheid van de medewerkers. Vervolgens wordt bepaald of de melding *aanpakwaardig* en/of *onderzoekswaardig* is.

Over deze beslissing wordt volgens medewerkers niet altijd spoedig of consistent terug gerapporteerd terwijl dat volgens het management van Handhaving automatisch plaatsvindt (zie ook figuur 3.3). In termen van organisatiecultuur bestaat hier een duidelijk perceptieverschil tussen de *systeemwereld* op het hoofdkantoor en de *leefwereld* op vestigingsniveau (waarover later meer). Het eindresultaat van een onderzoek is wel altijd snel en gemakkelijk in te zien voor de melder, soms enkele maanden later afhankelijk van de complexiteit; al bestaan ook hierover verschillende beelden onder medewerkers (“ik krijg automatisch een melding via de e-mail/intranet” versus “ik moet het zelf opzoeken en dat doe ik daarom niet altijd”).

## 4. INTERVIEWRESULTATEN

Na de gesprekken met de vijf genoemde vertegenwoordigers van het hoofdkantoor en het globaal bestuderen van het beschikbare schriftelijke materiaal werden in fase II gesprekken gevoerd met medewerkers en leidinggevenden op negen UWV-vestigingen verdeeld over het land. De vestigingen werden geselecteerd op het aantal fraudemeldingen (hoog, middel en laag), geografische spreiding en betrokkenheid bij andere onderzoeken om dezelfde vestigingen niet onevenredig te belasten.

In totaal werd met 48 respondenten (waarvan 12 leidinggevenden) een gesprek gevoerd op hun eigen locatie. Met twee respondenten werd om logistieke redenen het interview telefonisch gehouden. De interviews hadden een semigestructureerd karakter en duurden gemiddeld ongeveer een uur. Voor zowel medewerkers als leidinggevenden was het van tevoren opgestelde interviewprotocol leidend in het gesprek. Beide interviewprotocollen (voor medewerkers en leidinggevenden) zijn als bijlage bij deze rapportage opgenomen. Naar aanleiding van de meldingen via het meldpunt dat ten behoeve van dit onderzoek werd ingesteld is zoals in de inleiding beschreven met een viertal extra medewerkers een interview gehouden, waarvan de resultaten in dit hoofdstuk zijn verwerkt. Ook in die interviews werd het interviewprotocol als leidraad gehanteerd.

Er volgt nu een uitvoerige impressie van de interviews om een beeld te schetsen van de percepties van medewerkers over met name fraude en het melden daarvan. Daarbij wordt de volgorde van het interviewprotocol gevolgd. Daarmee worden bouwstenen verzameld voor de beantwoording van de deelvragen 2, 3 en 4 van het onderzoek. Vermeldenswaardige respons uit de interviews die buiten de deelvragen viel, wordt in paragraaf 4.6 besproken. In dit hoofdstuk gaat het voornamelijk om de perceptie van de medewerkers ten opzichte van de behandelde materie. Bij het formuleren van de conclusies in hoofdstuk 5 worden deze percepties door onderzoekers gewogen en gerelateerd aan de andere bevindingen van het onderzoek en externe bronnen. Een belangrijke constatering is wel dat gedrag van mensen in een organisatie voor een groot deel wordt gebaseerd op de manier waarop zij de werkelijkheid waarnemen en percipiëren. Een perceptie kan dus feitelijk onjuist zijn, maar toch bijdragen aan de totstandkoming van bepaald gedrag en het vormgeven van cultuur. Percepties zijn in dit hoofdstuk weergegeven als ze door meerdere respondenten werden genoemd en bijdroegen aan het schetsen van een compleet beeld van de meldcultuur. Bewust is afgezien van het noemen van aantallen, omdat het immers om kwalitatieve gegevens gaat. Om de lezer enig houvast te bieden bij de aanduidingen van de omvang mag het volgende dienen, waarbij het percentage de omvang van de populatie betreft die in de betreffende zin of alinea aan de orde is. Dit kan het hele UWV zijn, maar ook een klein onderdeel daarvan.

1. Een enkele respondent = 5 tot 10% van de respondenten
2. Een klein deel van de respondenten = 10 tot 20% van de respondenten
3. Een aantal respondenten = 20 tot 30% van de respondenten
4. Een groot aantal respondenten = 30 tot 50% respondenten
5. Een meerderheid van de respondenten = meer dan de helft van de respondenten



#### **4.1 Algemene observaties**

Alle interviews vonden plaats in een ontspannen en positieve sfeer. Logistiek (in termen van de ruimte, tijdstippen en uitnodigingen) was alles goed voorbereid door de vestigingen en de respondenten waren allemaal graag bereid om mee te werken.

Tijdens de interviews bleken de respondenten graag met de onderzoekers in gesprek te gaan. Een aantal respondenten gaf aan dat ze blij waren "...dat er nu ook eens om hun mening werd gevraagd". Zij waren bereid een bijdrage leveren en toonden zich ook zeer betrokken bij UWV. Opvallend was het hoge gemiddelde aantal dienstjaren. Onderzoekers zagen een groot aantal respondenten tegenover zich met meer dan 20, tot soms zelfs 30 en 40 dienstjaren bij UWV en zijn voorgangers. In het algemeen zijn medewerkers zeer te spreken over de werkgever en roemt men de sfeer, de mogelijkheden tot ontwikkeling en het belang van hun werkzaamheden voor de maatschappij. Het beeld bij onderzoekers ontstond dat men echt hart voor de zaak en de taak heeft.

UWV kent volgens respondenten golfbewegingen voor wat betreft de aanduiding van uitkeringsgerechtigden/ werkzoekenden/ klanten/ cliënten. Op dit moment is er volgens respondenten sprake van het gebruik van de term klant. Medewerkers geven aan dat je kunt redeneren dat er sprake is van een klantrelatie omdat UWV dienstverlening verstrekt voor het recht waarvoor iemand zelf heeft betaald. Een groot aantal respondenten vindt de term echter niet toepasselijk omdat het iets van vrijwilligheid in zich borgt. De klant komt volgens respondenten echter niet vrijwillig naar UWV, maar is afhankelijk van de organisatie voor geld. En daar moeten ze ook van alles voor doen. Dit strookt niet met de beleving die de term oproept bij de klant. En dat wringt volgens een aantal respondenten.

De gekozen terminologie (en misschien wel tijdsgeest) hebben [volgens onderzoekers] wel effect op de grondhouding van de medewerkers richting de klant. Respondenten reageren heel wisselend op de vraag of zij zichzelf zien als hulp-/dienstverlener of als beschermer van publiek geld. Tevens spreken sommigen uit het moeilijk te vinden hier een juiste balans in te vinden.

Veel medewerkers verklaren dat de laatste jaren vooral nadruk ligt op het eerste: er wordt uitgegaan van vertrouwen, zorg en oprechtheid. Iemand heeft recht op geld en moet zo snel mogelijk geholpen worden. Het proces dient daarbij snel, eenvoudig, betrouwbaar en voorspelbaar voor de klant te kunnen worden ingevuld. Alles dient online te worden gedaan en er is niet of nauwelijks persoonlijk contact met de klant. Uitgangspunt is tevens dat er zo min mogelijk dient te moeten worden opgevraagd bij de klant. Zoals medewerkers zeggen: "Je ziet niet zoveel en vindt het er dus al snel goed uitzien".

Bij het Werkbedrijf wordt de verantwoording en eigenaarschap bij de klant gelegd. Een veel gebezigde zin is; "Je doet het voor jezelf, werk vinden". Een aantal respondenten verklaart dat zij vinden dat er wel wat meer kritisch naar dossiers mag worden gekeken en dat collega's wel eens wat meer reflecterend en kritisch bij de klant de dingen bij de naam mogen noemen. Een respondent illustreerde dit met de volgende uitspraak: "We missen controle of iemand doet wat ie zegt. De visie van de klant is te positief: Binnen een dergelijke cultuur is het moeilijk te zeggen 'maar meneer is dat wel zo? Solliciteert u wel op dingen die passen?'"

#### **4.2 Mogelijkheden om signalen en zorgen te melden en/of bespreekbaar te maken**

Alle geïnterviewden zijn gevraagd om een definitie te geven van uitkeringsfraude. Er bestaat een gemeenschappelijk beeld over de essentie van de definitie van uitkeringsfraude – er bestaan echter ook verschillen hoe smal of hoe breed medewerkers uitkeringsfraude definiëren.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan onderling te sparren met collega's wanneer zij twijfelen over de aanpak van een casus. Medewerkers voelen zich hier vrij in en vinden altijd wel een paar collega's om casuïstiek mee te bespreken.

Een groot aantal respondenten van Uitkeren geeft aan goed bij de mentor terecht te kunnen voor inhoudelijke vragen en bespreekpunten. Wat betreft veiligheid zeggen respondenten dat zij naar hun leidinggevende kunnen, maar er is een breed gedragen beeld dat de hedendaagse leidinggevende veel meer verstand heeft van cijfers en productie dan van kwaliteit en fraudedetectie.

Het uitgangspunt van het proces is volgens respondenten van Uitkeren 'digitaal controleren'. Het systeem geeft zelf aan als er iets niet klopt. Medewerkers moeten dan de 'uitvalreden' handmatig controleren. Een groot aantal respondenten geeft aan dat als er iets mis blijkt te zijn, ze veelal zelf de opvolging regelen: korten of weigeren.

“Het gaat pas naar Handhaving als er al is betaald en we het niet zelf terug kunnen vorderen en bij ongemeld verblijf in het buitenland. Dat hoor je dan meestal van het Werkbedrijf.”

Alle respondenten zijn bekend met de werkzaamheden van de divisie Handhaving en zien dit als de primaire instantie waar fraudesignalen moeten worden gemeld. Velen noemen in dit verband termen als het Fraudemeldpunt, of het Fraudeloket (waarmee het CMF wordt bedoeld). In het algemeen wordt ook gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, geheel volgens protocol. Vanuit Bezwaar en Beroep komt het volgens respondenten ook wel eens voor dat onregelmatigheden met toeslagen worden ontdekt. Dat wordt dan eveneens doorgegeven aan Handhaving. Bij vermoedens van onregelmatigheden sturen meerdere respondenten eerst een mailtje naar Handhaving, alvorens zij eventueel een formele melding doen via het CMF.

Een aantal respondenten geeft aan dat als er signalen met betrekking tot integriteit spelen, zij die naar de leidinggevende doorspelen. Die kan het dan eventueel naar Bureau Integriteit (BI) doorgeleiden. Een enkele respondent geeft wel aan dat het negatief is als je zelf met Bureau Integriteit te maken krijgt.

Een klein deel van de respondenten geeft aan weliswaar bekend te zijn met Handhaving en Bureau Integriteit, maar ondanks beperkingen toch veel zelf uit te zoeken.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan niet bekend te zijn met het instituut vertrouwenspersonen en Luisterend Oor. Vaak heeft men de term wel eens horen vallen, maar weet men niet wat het precies inhoudt, waarvoor je er terecht kunt en hoe je ze kunt bereiken. De enkeling die hier beter mee bekend is, heeft van Luisterend Oor een gematigd positief beeld, hoewel een klein deel van de respondenten aangeeft dat de hulp daar niet heel concreet is. De

drempel van Luisterend Oor is voor medewerkers wel lager dan bij Bureau Integriteit: “Daar kom je eerder via het kanaal van je leidinggevende”. Het onderscheid tussen vertrouwenspersoon en Luisterend Oor vindt men soms vaag:

“In het begin maakte Luisterend Oor veel reclame, maar dat is wel wat weggeëbd; zou wel wat nieuw leven ingeblazen kunnen worden”.

Via het WBO worden ook signalen afgegeven. Een enkele respondent heeft ervaren dat die wel worden opgepakt (bij pesten bijvoorbeeld).

Respondenten van het Werkbedrijf geven geregeld aan dat het bij cliënten vaak om onwetendheid en het opzoeken van grenzen gaat, bijvoorbeeld bij bijverdienen. Er is dan geen sprake van opzettelijke fraude. Signalen hiervan worden altijd doorgegeven aan Uitkeren, die eventueel Handhaving kunnen inschakelen en de uitkering kunnen stopzetten of korten. Bij vermoedens van opzettelijke fraude wordt ook in deze gevallen melding gedaan bij het CMF.

Over agressief gedrag van cliënten kan een ARO-melding worden gedaan, die in het dossier van de klant komt. Bij herhaling/ernstige zaken kan een toegangsverbod volgen.

Voor schendingen van omgangsvormen e.d. weet men in het algemeen Bureau Integriteit te vinden. Niet alle respondenten hebben echter scherp dat het Bureau Integriteit geen uitkeringsfraude onderzoekt. Bureau Integriteit is wel bij alle respondenten bekend. Respondenten geven aan dat het bureau ‘goed aan de weg timmert’. Bureau Integriteit is ook bekend door de preventieve activiteiten en deze worden unaniem positief gewaardeerd.

Een meerderheid van de leidinggevenden geven ook aan dat er eigenlijk maar één kanaal is, het Centraal Meldpunt Fraude. Bureau Integriteit is bij leidinggevenden goed bekend en respondenten zijn hier enthousiast over:

“Voor intern gedoe kun je daar melden en ze zijn altijd direct ter plaatse en deskundig”.

Een klein deel van de leidinggevenden organiseert zelf af en toe een bijeenkomst over integriteit, met dilemma’s en dergelijke. Elk team bij Uitkeren heeft daarnaast een Regeltaakhouder Handhaving en die hebben onderling weer contact om bijvoorbeeld dergelijke bijeenkomsten te organiseren en als vraagbaak te dienen.

Als respondenten de vraag werd gesteld hoe ze op de hoogte waren gebracht van de verschillende meldmogelijkheden, gaf een meerderheid aan “dat het altijd zo is gegaan”, of “dat we dat nou eenmaal zo doen”. Bij de introductie van nieuwe medewerkers worden alle meldmogelijkheden belicht, maar voor een meerderheid van onze respondenten was dat al heel veel jaren geleden. Ook intranet, collega’s, leidinggevenden en Bureau Integriteit werden genoemd als bronnen van deze kennis.

Een aantal leidinggevenden geeft overigens wel aan dat er diverse (e-)introductiecursussen in ontwikkeling zijn en worden aangeboden aan nieuwe medewerkers. Dat UWV veel met tijdelijke

(uitzend)krachten werkt, terwijl tegelijkertijd de vaste medewerkers heel lang geleden in dienst zijn getreden, is daarbij overigens wel een complicerende factor.

In het algemeen geven de respondenten aan dat de verschillende meldmogelijkheden bekend zijn, maar zijn in de praktijk alleen Handhaving en Bureau Integriteit de geëigende kanalen. Respondenten geven wel aan dat het vaak moeilijk te beoordelen is of het nou om een hard fraudesignaal gaat. Daarvoor zou men eerst zelf wat onderzoek moeten doen, alvorens te melden bij het fraudemeldpunt. Maar dat onderzoeken mogen respondenten volgens eigen zeggen niet of er is geen tijd voor.

### **4.3 Belemmeringen en ontbrekende mogelijkheden voor het melden van signalen of zorgen**

#### *Proces*

Een groot aantal respondenten heeft al eens een melding gedaan bij het Centraal Meldpunt Fraude en geven aan dit ook automatisch te doen als ze een hard signaal opvangen. Een veel gehoorde reden bij respondenten om niet te melden is de beschikbare tijd. De targets zijn volgens een groot aantal respondenten best aan de maat en veel tijd om extra zaken uit te zoeken is er niet. Bij Uitkeren wordt vaak niet gemeld, omdat men niet altijd zeker weet of het echt een fraudesignaal is. Een aantal respondenten geeft aan dat men geen tijd mag gebruiken voor nader (eigen) onderzoek, terwijl dat wel nodig zou zijn om te bepalen of iets meldenswaardig is. Daarnaast ontbreken veel gegevens omdat cliënten en werkgevers die niet meer hoeven te verstrekken. De meldingsformulieren zelf zijn volgens een klein deel van de respondenten zeer tijdrovend om in te vullen.

Het draaien van productie en het halen van targets ('werkdruk') worden het vaakst genoemd als reden om niet te melden, al kost het doen van een melding via het systeem volgens een aantal respondenten in feite maar een paar minuten. Het leidt echter af van het primaire proces en de druk die daarmee gepaard gaat, moet volgens hen niet worden onderschat, zoals blijkt uit het volgende citaat:

"Maar efficiëncycijfers zijn wel een reden van angst en stress bij medewerkers. En je kunt daar wel degelijk op worden afgerekend. In beoordelingsgesprekken krijg je dan 'matig' terwijl er persoonlijke omstandigheden kunnen zijn. En medewerkers komen in verbetertrajecten en dat wordt wel als straf ervaren."

Een meerderheid van de respondenten brengt ter sprake dat (ervaren) werkdruk en productiedruk de grootste beperkende factor is voor het melden van fraudevermoedens. Toch is enige relativering ook op zijn plaats. Een enkele respondent merkt ook op dat:

"Werkdruk is voor sommigen van ons hoger dan anderen, soms stellen mensen zich ook wel aan. Ik ga door totdat ik vind dat ik niets zinvol meer kan doen op een dag, anderen bepalen heel duidelijk voor zichzelf wat het maximum is dat ze in een week gaan uitvoeren."

Bij WW ligt de nadruk volgens respondenten op tijdigheid en rechtmatigheid. Voor 2019 is handhaving wel als aandachtspunt benoemd door UWV, volgens respondenten waarschijnlijk als gevolg van de 'Polenfraude'.

“Wij kijken of procedures goed zijn gevolgd. Of er op basis van de procedure recht is op een uitkering, wat de hoogte moet zijn en de duur. Fraude is op basis van beschikbare gegevens voor ons bijna niet te zien.”

Een groot aantal respondenten van Uitkeren geeft aan dat de cultuur wel is dat fraude moet worden aangepakt, maar dat er in de praktijk toch minder aandacht voor is, om redenen van tijd, mogelijkheden om zaken zelf uit te zoeken, etc. Efficiency is volgens een klein deel van de respondenten belangrijker dan fraude detecteren. Nu alles is gedigitaliseerd, ziet men de fraudesignalen volgens hen ook niet meer.

Overall worden volgens respondenten targets aan verbonden en die worden besproken in het functioneringsgesprek. De individuele targets zijn volgens een meerderheid van de respondenten overigens wel goed haalbaar. Respondenten geven aan dat het vestigingsmanagement stuurt op cijfers en dat ze dat volgens hen belangrijker vinden dan het aantal fraudemeldingen. Daarnaast is de capaciteit bij Uitkeringen WW de afgelopen jaren afgenomen en maken medewerkers geregeld overuren. Er is dan weinig ruimte voor onderzoek en zonder zo'n eigen vooronderzoek is een fraudemelding volgens velen niet zinvol: “Handhaving pakt het dan toch niet op”.

Een klein deel van de respondenten geeft aan dat het hen in de praktijk niet gemakkelijk wordt gemaakt om meldingen te doen:

“‘Proces’ is tegenwoordig het toverwoord bij UWV. Volg het proces! Wij zien wel problemen of signalen, maar moeten het proces volgen. Bij het signaleren van onregelmatigheden (bijvoorbeeld vreemde correspondentieadressen) mag je daar niet meer mee aan de gang, je moet het proces volgen, dat is leidend. Dat heeft politieke en budgettaire redenen. Zelf zou ik liever alles uitpluizen, maar daar heb je de gelegenheid niet voor.”

Een aantal respondenten van het Werkbedrijf duidt op automatisering en bezuinigingen als belangrijke oorzaak voor het niet detecteren van fraude. Er wordt volgens hen niets meer gecontroleerd:

“Je kunt opgeven dat je middels een vaststellingsovereenkomst bij je werkgever bent weggegaan, terwijl je op staande voet bent ontslagen”.

Een groot aantal respondenten geeft aan dat er vaak te weinig wordt nagedacht bij de invoering van nieuwe maatregelen. Zo geeft een respondent het volgende voorbeeld ter illustratie:

“Een paar jaar geleden werden er scholingsvouchers ingevoerd. Je kon 2500 euro krijgen voor een cursus tbv. omscholing. Dat ging vaak via bureautjes en dan bleek achteraf dat 10% wel het geld had gekregen, maar geen cursus had gevolgd. Of dat de

bewindvoerder in het geval van schuldsanering het had achtergehouden. Nu is er in onze gemeente een speciaal team bezig om al die terugvorderingszaken op te lossen”.

Automatisering wordt veelvuldig genoemd als reden dat signalen lastig zijn te ontdekken. Een voorbeeld als in Nieuwsuur met meerdere personen op één adres zou volgens een klein deel van de respondenten bij hun team ook niet worden ontdekt. WW is individueel, met hoeveel mensen je op een adres woont is volgens hen niet relevant. Het is een werknemersverzekering. Door automatisering en bezuinigingen is het klantcontact heel gering geworden, waardoor je moeilijk signalen kunt oppikken. Er zijn volgens een aantal respondenten te veel procedures en dat leidt tot een gebrek aan motivatie voor medewerkers om zelf na te denken. Die procedures zijn volgens hen ontstaan tijdens de crisis met veel nieuwe aanvragen en de wens om snel te betalen. Dat is nu anders, maar daar worden de processen niet op aangepast.

Een leidinggevende bij het Werkbedrijf verklaart dat aanvragers die de ‘Werkverkenner’ invullen bij >50% kans dat ze binnen het jaar aan het werk zijn, in de 6e of 7e maand pas een uitnodiging krijgen voor een gesprek. Bij minder dan 50% kans is dit na vier weken. Maar wie het niet invult, krijgt volgens de respondent ook pas na 6 maanden een uitnodiging, tenzij de expertvisie van de medewerker anders zegt. “Als je dan achteraf moet gaan corrigeren, kost dat wel heel veel tijd en leidt dat mogelijk tot (financiële) problemen bij de aanvrager.”

#### *Controle*

Een respondent legde uit dat als alles goed wordt ingevuld bij een digitale aanvraag, er geen reden is om extra te controleren en de uitkering automatisch wordt toegekend. Als het systeem een uitvalreden aangeeft, wordt die handmatig gecontroleerd. Dat kan bijvoorbeeld zijn als het opgegeven inkomen niet overeenkomt met de opgave van de Belastingdienst. De eventuele onterechte uitkeringen zijn volgens een meerderheid van de respondenten in de kosten-baten analyse meegenomen.

Respondenten van het Werkbedrijf geven aan in hun proces verschillende mogelijkheden om onregelmatigheden in dossiers op te lossen, bijvoorbeeld: check of klanten hun 4 sollicitaties maandelijks invullen. Deze check wordt door velen als betekenisloos gezien, omdat klanten netwerkgesprekken kunnen opvoeren als sollicitatie en er wordt niet meer gecontroleerd of er daadwerkelijk een brief is gestuurd. Tevens worden adresgegevens gecheckt. Zij zien deze werkzaamheden niet als het opsporen van fraude.

Opvallend is volgens een groot aantal respondenten van Uitkeren dat bij uitval alleen de reden van uitval mag worden onderzocht. Er mag volgens hen dus niet grondig naar het gehele dossier worden gekeken. Deze gefragmenteerde aanpak beperkt in hun ogen het vermogen van geroutineerde medewerkers om vreemde dwarsverbanden uit een dossier te detecteren. Achterdocht begint immers vaak in een combinatie van dingen die vreemd overkomen. Volgens veel medewerkers wordt daarmee ook de effectiviteit om fraude op te sporen beperkt.

Voorheen zijn er volgens een aantal respondenten ook perioden geweest waarin een gezond wantrouwen en controles centraal stonden. Dat begon er dan al mee dat goed gecontroleerd werd waarom iemand werkloos was geworden. Opvallend is dat enkele respondenten zeggen dat op dit moment – door automatisering – er vooral sprake is dat medewerkers elkaar

controleren in plaats van de klant. Als medewerker ken je volgens deze respondenten een aantal uren dienst in de e-omgeving om dossiers te controleren. Dossiers worden niet door één medewerker behandeld, maar door het team. Werkzaamheden omvatten dan: Staan er genoeg vinkjes, is er op tijd en voldoende geld toegekend, zijn er voldoende sollicitaties uitgegaan en is hierop geacteerd wanneer dat niet is gebeurd etc. Wanneer je iets niet begrijpt of er iets niet klopt, vraag je het aan (controleer je het bij) de collega die als laatste aan het dossier heeft gewerkt. Adviseurs van het Werkbedrijf zeggen dat hun baan vooral een administratieve functie is geworden zonder veel klantcontact.

#### *Fraudedetectie en -signalering niet expliciet op de agenda*

Een groot aantal medewerkers verklaart dat er geen expliciete aandacht wordt besteed aan bewustwording rondom fraudedetectie en -signalering. Zo is het geen onderdeel van de kennismaking, worden er geen workshops over gegeven, is het geen onderdeel van het werkoverleg en is het geen KPI in de productiedoelstellingen. Een medewerker vertelde dat hij een aantal jaren geleden een presentatie kreeg van een medewerker Handhaving. Dit zorgde voor veel inzicht in de perspectieven en werkwijzen van Handhaving. Wat Handhaving nodig heeft om een dossier rond te krijgen en waar fraude in het klein mee kan beginnen. De medewerkers vertelde dat dit hem veel meer bewust maakte van waar hij naar zou moeten kijken in dossiers.

#### *Ervaringen met afdeling Handhaving: te strakke fysieke en functiescheiding*

De meningen over Handhaving zijn verdeeld. Een meerderheid van de respondenten weet van het bestaan van Handhaving en sturen daar hun dossier met onregelmatigheden heen. Een veel gehoorde klacht is dat zij eigenlijk niet weten waar het dan naar toe gaat. Voorheen zaten er volgens respondenten nog collega's van Handhaving in hetzelfde gebouw, maar nu is het gecentraliseerd in een beperkt aantal (vijf) vestigingen. Doordat je geen naam of gezicht meer hebt bij de medewerker Handhaving kun je volgens een groot aantal aan de voorkant ook niet even sparren of het de moeite waard is om door te sturen. Tevens vindt er volgens hen geen kruisbestuiving plaats, zodat je zelf al wat meer vooronderzoek kunt doen.

“Wat ontbreekt is de mogelijkheid om met iemand van Handhaving te overleggen. Het persoonlijke contact ontbreekt. Je weet niet eens waar je melding wordt behandeld. De lijntjes met Handhaving zijn langer geworden. Vroeger had je op elk kantoor Handhaving; het helpt niet aan motivatie dat je niet makkelijk kunt sparren.”

Er komen volgens een klein deel van de respondenten vaak berichten terug van Handhaving dat iets 'niet onderzoekwaardig' is. De reden is volgens hen vaak onbekend. In de beleving van respondenten is de reden vaak een capaciteitsprobleem bij Handhaving. Medewerkers ervaren dat als zeer demotiverend om te melden. Een klein deel van de respondenten verklaart dat er volgens hen de afgelopen jaren veel te veel is bezuinigd op Handhaving.

Een klein deel van de respondenten verklaart dat er erg veel moet worden ingevuld om een melding te doen en dat dat demotiverend werkt. Tevens vindt er volgens hen vaak pas laat of helemaal geen opvolging plaats. Medewerkers verwachten dat dit komt omdat de afdeling heel druk is en dat de afdeling verkleind is door de bezuinigingen ('te lang, te druk, te ver'). Het effect is dat medewerkers ook wel eens zelf een afweging maken; de aanvraag is voor een uitkering

van drie maanden – er zijn onregelmatigheden maar heeft het zin om dit te laten uitzoeken door Handhaving. Alleen dat al duurt langer en kost in hun beleving meer dan gewoon die verzekerde het termijn van drie maanden uit te betalen.

Een klein deel van de leidinggevenden gaf aan dat beslissingen van Handhaving (met name over het niet oppakken van een zaak) vaak niet worden begrepen door medewerkers. Handhaving geeft dan aan dat het niet onderzoekwaardig is, maar medewerkers vermoeden volgens hen dat ze te weinig capaciteit hebben. Dit wordt als demotiverend gezien. Volgens leidinggevende respondenten is er ook geen direct contact tussen medewerkers en de mensen van Handhaving. De tijd om zelf zaken uit te zoeken, ontbreekt volgens hen ook structureel (voorbeeld vijftien mensen op hetzelfde telefoonnummer. “Die zou je allemaal uit willen nodigen, maar daarvoor ontbreekt de tijd”). Een andere belemmering ziet men in de grote papierwinkel die eraan te pas komt.

#### *Juridische beperkingen o.g.v. rechtmatigheid en doelmatigheid*

Enkele respondenten verklaren dat er sinds de nieuwe wetgeving ook nieuwe definities van fraude zijn ontstaan – en dus ook mogelijkheden om te handhaven. Uitkeringsdeskundigen sturen vermoedens van fraude door naar de afdeling Handhaving. Hierbij gaat het zelden meer over zogenaamde witte fraude, omdat deze sinds de koppeling met de Belastingdienst sowieso wel boven water komt: “Zeg maar wanneer mensen toch inkomen uit werk hebben gehad op legale wijze – vroeger moest men urenbriefjes inleveren, daarmee kon je sjoemelen. Nu dus niet meer.” Zwarte fraude daarentegen komt nog wel veel voor en is wel belangrijk te detecteren (zwart bijwerken, valse ziekmeldingen of onrechtmatig verblijf in buitenland etc).

Juridische beperkingen gelden volgens een klein deel van de respondenten bijvoorbeeld in het geval van de dossiers van Polen. Een aantal medewerkers heeft al veel langer vermoedens van fraude, zeker gezien deze uitkeringen vaak op de spreekuren van ‘niet-digivaardigen’ worden aangevraagd. Er ligt echter volgens één respondent een uitspraak van de rechter dat UWV zich niet specifiek op één groep mag richten met controles en handhaving. Dat zou selectieve discriminatie zijn. Daarom wordt er niet extra zwaar ingezet op deze doelgroep.

#### *Focus op productie: oscillerende doelstellingen*

Er zijn door respondenten veel opmerkingen gemaakt over de digitalisering en de focus op productie binnen UWV. UWV is, zoals zij verklaren, op dit moment een productiegedreven organisatie die gefinancierd wordt op basis van instroom. Met het ministerie zijn voor het Werkbedrijf bijvoorbeeld afspraken gemaakt over de hoeveelheid te voeren gesprekken, dienstverleningsuren en uitplaatsingspercentages. Een klein deel van de respondenten verklaart dat zij geen handhavingsactiviteiten of gesprekken ondernemen, omdat zij deze helemaal niet kwijt kunnen in hun urenverantwoording. In de beleving van een klein deel van de respondenten maakt de organisatie keuzes waarin een aantal zaken/risico’s ingecalculeerd zitten – en volgens deze medewerkers moet er dan achteraf ook niet gezeurd worden.

Een groot aantal respondenten geeft aan dat het niet goed voelt om in een productieomgeving te werken in plaats van in een resultaatgerichte omgeving. Zo vraagt een respondent zich af waarom de doelstelling van de organisatie niet wordt bepaald op basis van uitkeringsduur? Dit



bespaart volgens hem direct geld en zorgt er weer voor dat medewerkers veel dichterbij de klant gaan zitten.

#### *Te veel politiek*

Respondenten vertellen herhaaldelijk over de reorganisaties en de voor hen soms onbegrijpelijke keuzes die van bovenaf worden opgelegd. Een klein deel van de respondenten verklaart dat fraude door Polen al verschillende keren concreet vanuit de uitvoering is gemeld en naar boven gesluisd, maar dat er vervolgens te weinig opvolging aan wordt gegeven. Een klein deel van de respondenten gaf aan dat de commotie nu door de media-aandacht over Polen was, maar dat ook andere groepen arbeidsmigranten voor gelijkaardige problemen zorgen.

Tevens verklaart een groot aantal respondenten dat zij het moeilijk vinden dat de top van UWV niet meer terugduwt naar de politiek nu deze onregelmatigheden in het nieuws zijn. Zij zijn van mening dat een en ander echt wel in Den Haag bekend is en dat als je 50 miljoen wilt bezuinigen en dit wilt opvangen met automatiseren, je niet UWV het verwijt kunt maken dat dit risico's met zich mee heeft gebracht.

Een groot aantal respondenten is van mening dat UWV/de RvB wel beter had kunnen communiceren wat er aan de hand is. Het aankondigen van onderzoeken ziet men als een signaal dat er toch wat mis is. Ook een klein deel van de leidinggevende respondenten gaf aan dat medewerkers zich niet gesteund voelen door de top van UWV in de media en het Kamerdebat. Bezuinigingen zijn volgens hen een keuze door de politiek en dit zijn de consequenties. "En UWV krijgt nu de zwarte Piet. De UWV-top zou daar veel harder op moeten wijzen."

Een aantal respondenten verklaart media moe te zijn. "UWV komt alleen maar negatief in het nieuws en nooit op een genuanceerde wijze". Er gaat volgens hen namelijk ook heel veel goed en heel veel mensen krijgen op tijd hun geld als hun inkomen wegvalt. Zij vinden het jammer dat dit perspectief nooit eens naar voren wordt gebracht. Een aantal respondenten laat zich voornamelijk mild uit over de klokkenluiders. Zij zijn wel kritisch over het delen van interne intranetpagina's met vertrouwelijke gegevens, waaronder de namen van directe collega's.

#### *Te weinig menscontact*

Een meerderheid van de respondenten verklaart dat zij dieper en scherper kunnen werken wanneer zij een personal caseload hebben. Dat geeft eigenaarschap, het vermogen om integraal een dossier te bestuderen, maar vooral ook om contact met de klant te onderhouden. Een klein aantal vestigingen werkt nog wel met een personal caseload. Zij verklaren dat dat fijn is, maar dan moet deze niet te groot zijn omdat je dan geen opvolging kunt geven aan de dingen die je hebt uitgezet.

In het proces ontbreekt volgens respondenten van het Werkbedrijf wel iets. Vroeger nam de adviseur standaard met de werkgever contact op om de reden van het ontslag te controleren. Dat mag nu niet meer. Daarmee haal je een hoop onterechte aanvragen eruit. Nu wordt niet gecontroleerd of de informatie van de aanvrager (ontslag buiten eigen schuld) wel klopt. Bij eigen risicodragers blijkt het overigens vanzelf na verloop van tijd, als de werkgever de rekening ontvangt. Maar dan moet je van alles gaan repareren.

#### **4.4 Rol leidinggevende en afhandeling melding**

Leidinggevendsten stimuleren in de ogen van de meerderheid van de medewerkers in het algemeen niet actief het melden van fraudesignalen. Er wordt wel van medewerkers verwacht dat ze een melding doen als er iets niet in orde lijkt, maar leidinggevendsten bemoeien zich daar in de regel niet mee. Een groot aantal respondenten geeft ook aan dat de huidige leidinggevendsten vaak geen inhoudskundigen zijn en dat ze om te sparren eerder naar collega's of de mentor gaan. "Als we het dan nog niet weten, raadplegen we het handboek of gaan naar het Juridisch Kenniscentrum op het hoofdkantoor".

Een meerderheid van de respondenten geeft aan vertrouwen te hebben in de eigen leidinggevende. Men geeft – met name bij Uitkeren – wel aan dat er erg veel wisselingen in het management zijn, waardoor het moeilijk is om een vertrouwensband op te bouwen en je niet altijd weet wat je aan je leidinggevende hebt. Een klein deel van de respondenten gaf expliciet aan geen vertrouwen in hun leidinggevende te hebben.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat leidinggevendsten op interne problemen veelal goed aanspreekbaar zijn. Men gaat serieus met dergelijke signalen om. Dilemma's kunnen goed met de leidinggevende of mentor worden besproken. Leidinggevendsten treden volgens respondenten echter niet snel op tegen niet-functionerende medewerkers.

Een klein deel van de respondenten geeft aan dat met signalen die aan leidinggevendsten worden gegeven over fraude door groepen cliënten of omstandigheden die fraude kunnen bevorderen, niets is gedaan. De signalen blijven 'hangen' bij de leidinggevende.

De afstand tot 'het hoofdkantoor' wordt door een groot aantal respondenten als behoorlijk groot omschreven. Men voelt zich ook lang niet altijd gesteund door de hoogste leiding (RvB). Intern wordt wel vaak waardering uitgesproken, maar naar buiten toe vindt een groot aantal dat toch vaak "met de politiek wordt meegebogen".

"De RvB is afhankelijk van het ministerie en wacht altijd eerst de reactie van die kant af. Dat voelt niet prettig. Ze staan niet voor hun medewerkers en de organisatie. Als je dat letterlijk op televisie ziet gebeuren, doet dat pijn".

Met de mogelijkheden om te melden lijkt weinig onvrede te bestaan, al wisselt de bekendheid ermee dus enigszins. Dat ligt anders voor de afhandeling en terugkoppeling van melden. Er bestaat een vrij breed gedeeld gevoel dat 'men' van hogerhand en op het hoofdkantoor uiteindelijk weinig doet met meldingen, dat fraudeonderzoeken veel tijd kosten en er niet altijd even consistent wordt teruggekoppeld. Tegelijkertijd geven zowel lokale leidinggevendsten als verantwoordelijken op het hoofdkantoor aan dat het CMF automatisch terugkoppelt of de melding onderzoekswaardig is, alsmede wat het eindoordeel is voor onderzoekswaardige meldingen.

Over de terugkoppeling van de afhandeling van een fraudemelding blijken respondenten in de praktijk verschillende belevingen te hebben. De reacties variëren van 'je hoort nooit meer wat'

tot 'ik krijg altijd via email bericht of word gebeld door Handhaving'. Medewerkers die een melding hebben gedaan kunnen de afhandeling volgen via het Elektronisch Archief. Als een behandeling lang duurt (men spreekt snel over maanden) is het voorstelbaar dat melders het zicht kwijtraken. Of er structureel afhandelingsberichten bij het einde van een onderzoek aan de melder worden gestuurd is onduidelijk.

Afhandelingen van fraudemeldingen komen in ieder geval niet aan de orde in teambesprekingen of werkoverleggen. Een groot aantal leidinggevenden geeft aan dat zij in ieder geval geen bericht of overzicht krijgen van fraudemeldingen en de afhandeling daarvan in hun team. Een aantal leidinggevenden gaf aan daar wel behoefte aan te hebben.

Onderling wisselen medewerkers wel fraudesignalen uit in de zogenaamde dagstartgesprekken, of op eigen initiatief casuïstiek in een teambijeenkomst. Daar wisselt men vaktechnische zaken uit en ook bijvoorbeeld nieuwe onregelmatigheden in dossiers en hoe je daarop kunt letten.

#### **4.5 De (meld)cultuur in de ogen van de medewerkers**

Respondenten spreken in het algemeen van een open cultuur, waarin veel bespreekbaar is. Het overleg wordt gezocht, maar tegelijkertijd is elkaar aanspreken op ongewenst gedrag niet echt de gewoonte. Er wordt uitgegaan van professionaliteit en intrinsieke motivatie. Bij ernstige zaken weet men wel de weg naar de leidinggevende te vinden om de zaak aanhangig te maken.

##### *Geen angstcultuur*

Geen van de respondenten noemde het bestaan van een angstcultuur en helemaal niet rondom het thema melden. Iedereen acht fraudebestrijding belangrijk en durft dit zowel bij Handhaving als bij zijn of haar direct leidinggevende neer te leggen. Gevoelens van onveiligheid of angst komen natuurlijk voor op de werkvloer, zoals bij iedere (ambtelijke) organisatie, maar deze hebben vooral te maken met reorganisaties, boventaligheid en de automatisering.

“Er is bij ons zeker geen sprake van een angstcultuur of doofpotcultuur, zoals wel wordt gezegd.”

Er is niemand die het idee heeft dat je niet mag melden, of dat dat negatieve gevolgen voor jezelf kan hebben. Wel wordt vaak de koppeling gelegd met de prestatietargets, die mogelijk niet gehaald worden als je te veel tijd besteedt aan het voorbereiden van een fraudemelding. Zaken als het melden van fraudesignalen maken geen deel uit van de prestatieafspraken. Een klein deel van de respondenten heeft soms twijfels over het feit of UWV fraudemeldingen wel echt waardeert. Een groot aantal respondenten denkt dat fraude een ingecalculeerd risico is. Alleen de slechte publieke opinie wordt nu een extra factor, waardoor de waardering voor meldingen volgens hen weer wat groter wordt.

Bijna alle respondenten zijn zeer tevreden over UWV als werkgever. Men geeft hoog op over de vele mogelijkheden en het onderling vertrouwen. 'Er zijn geen drempels'.

*Klokkenluiders*

Bijna unaniem vindt men de negatieve aandacht in de media heel erg vervelend en respondenten voelen zich persoonlijk aangesproken. Men geeft aan daar ook privé op te worden aangesproken. UWV zou er volgens respondenten meer werk van moeten maken om positief in het nieuws te komen.

Het nieuws is volgens een groot aantal respondenten niet prettig, maar voor hen ook niet nieuw. Medewerkers voelen zich volgens hen kennelijk intern niet gehoord.

“Ik heb info van een collega dat de fraude al lang bekend was. We namen aan dat het een geaccepteerd risico was en al belegd. Eigenlijk verbaast het ons dat het nieuwswaarde heeft.”

Men keurt klokkenluiden in het algemeen niet goed, maar een aantal respondenten snapt de beweegreden van de klokkenluiders wel. Een groot aantal respondenten geeft aan dat als er intern niets met je signalen wordt gedaan, je wel naar buiten moet gaan als je jezelf serieus neemt. Men vindt wel dat misstanden aan de kaak moeten worden gesteld en dat de media het laatste middel kunnen zijn als je keer op keer intern geen gehoor voor je signalen krijgt. De reactie van UWV op de uitzending duurde volgens een groot aantal respondenten ook heel lang. Het optreden van de voorzitter van de Raad van Bestuur in de media wordt door een groot aantal respondenten niet erg gewaardeerd. “Het lijkt of hij niet echt achter zijn mensen staat, maar meer naar de minister kijkt.”

Een groot aantal respondenten geeft nadrukkelijk aan het geen goede zaak te vinden om de vuile was buiten te hangen, maar voegt daar aan toe ook niet te weten wat je dan wel moet doen als er intern niet naar je wordt geluisterd.



## 5. CONCLUSIES

Samengevat is bij UWV op basis van dit onderzoek sprake van een sterk gedeelde positieve en open organisatiecultuur waarin veel bespreekbaar is, maar men elkaar onvoldoende aanspreekt op ongewenst gedrag. In de perceptie van de medewerkers ligt de focus te veel op productienormen en is er binnen het primair proces te weinig aandacht voor fraudedetectie en fraudebestrijding. Van een angstcultuur – in het bijzonder in verband met het melden van fraude en andere misstanden – is zeker geen sprake.

In dit hoofdstuk worden op basis van de in dit onderzoek verzamelde en geanalyseerde bevindingen een aantal kernconclusies geformuleerd over de meldstructuur en meldcultuur van UWV in relatie tot uitkeringsfraude en mogelijke belemmeringen bij het daadwerkelijk doen van meldingen, aan de hand van de deelvragen die ten behoeve van dit onderzoek zijn opgesteld.

De specifieke onderzoekopdracht luidde:

Maak inzichtelijk welke mogelijkheden (lijn/vangnet) UWV medewerkers biedt om signalen (van ongenoegen) en zorgen die ze in de uitvoering van de publieke taak tegenkomen (specifiek in relatie tot uitkeringsfraude) te melden en/of bespreekbaar te maken, of gebruik ervan door UWV gestimuleerd wordt en geef aanbevelingen voor mogelijke verbetering.

In dit conclusiehoofdstuk worden, na een aantal algemene conclusies, puntsgewijs en chronologisch de eerste vier deelvragen van dit onderzoek beantwoord. Deelvraag 5 – *Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?* – wordt in het volgende en laatste hoofdstuk beantwoord.

### **5.1 Algemene observaties organisatiecultuur UWV**

De hier verwoorde conclusies geven de observaties van de onderzoekers weer op basis van de bestudeerde data en de vele gevoerde gesprekken. Indien nodig en relevant wordt onderscheid gemaakt tussen al dan niet breed gedeelde *percepties* van medewerkers en *feitelijke procedures en beleidsacties*, en de discrepantie die daar mogelijk tussen kan bestaan. Immers, wat medewerkers als zodanig ervaren, fungeert vervolgens ook als waarheid op basis waarvan ze handelen en communiceren: “If men define situations as real, they are real in their consequences”<sup>30</sup>. Dit is een belangrijk aspect van organisatiecultuur.

Tegelijkertijd betekent dat nog niet dat sterke gevoelens en attitudes over meldprocedures, terugkoppeling van onderzoeksuitkomsten en de mate waarin gemelde zorgen en signalen door leidinggevenden worden opgepakt, ook altijd in overeenstemming zijn met daadwerkelijke beleidsopvolging op het niveau van bestuur en hoofdkantoor. Dat tussen die lokale perceptie en bestuurlijke realiteit een behoorlijke afstand bestaat, is op zichzelf een noemenswaardige observatie in het kader van de diagnose van de organisatiecultuur van UWV. Overigens is een

dergelijke observatie verre van uniek voor grote (bureaucratische) organisaties met veel lokale vestigingen en afdelingen, waar vaak verschillende subculturen naast elkaar kunnen bestaan<sup>31</sup>.

Dan nog een tweede overkoepelende observatie. Wanneer de cultuur van UWV wordt geanalyseerd met behulp van de terminologie van Schein, zoals besproken in hoofdstuk 2, kan worden geconstateerd dat er op het niveau van zichtbare uitingen (*artefacten*) en *beleden basiswaarden* sprake is van een sterk gedeelde en positieve organisatiecultuur. Vrijwel alle medewerkers ervaren een sterke mate van beroepstrots, hebben hart voor de zaak en veel loyaliteit richting de organisatie als geheel, het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en het overgrote deel van hun clientèle. Ook wordt het belang van integriteit vaak benadrukt als iets vanzelfsprekends. Tegelijkertijd geldt dat, zoals aangegeven, minder wanneer wordt gesproken over direct leidinggevenden, 'het hoofdkantoor' en 'de politiek'. De loyaliteit is daar een stuk minder sterk en wordt soms vervangen door een zeker cynisme en wantrouwen. Dit wordt regelmatig expliciet benoemd in de bestudeerde interne onderzoeken en kwam soms direct, maar soms ook indirect aan de orde in de vele gesprekken die zijn gevoerd. In termen van *onderliggende basisveronderstellingen* kan worden geconcludeerd dat leidinggevenden door een groot aantal medewerkers niet als de aangewezen sparringpartner, vraagbaak of meldpunt worden gezien. "Zorgen deel je met collega's die je vertrouwt, je meldt ze formeel maar als er een aantal keer niet op wordt geacteerd, zoek je een ander kanaal of houd je ze voor jezelf en ga je door met productie draaien". Daar draaien prestatiebeoordelingen uiteindelijk om. Niet om de zorgvuldige aandacht en oplettendheid die medewerkers ten aanzien van mogelijke fraude ten toon hebben gespreid.

## **5.2 Beantwoording deelvragen**

1. *Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?*

De analyse van bestaand onderzoek laat zien dat het belang van een integere werkomgeving en integer handelen breed gedeeld wordt. Medewerkers geven regelmatig aan dat ze vanuit zichzelf altijd het juiste proberen te doen en daar weinig ondersteuning bij nodig hebben, terwijl een deel tegelijkertijd juist het belang van frequente trainingen en dilemmabesprekingen benadrukt. Nieuwe medewerkers geven hierbij vooral aan meer opleiding en oriëntatiebegeleiding wenselijk te vinden en delen dat deze grotendeels ontbreken op het gebied van integriteit. Op deze observatie wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat UWV een actief integriteitsbureau heeft dat voortdurend informatie verzamelt en deze frequent deelt met relevante interne en externe stakeholders. Het integriteitsbeleid en de integriteitscultuur lijken niet af te wijken van de dertien basisnormen integriteit, zoals die sinds 2006 voor alle overheidsorganisaties gelden.

Het algemene beeld ten aanzien van cultuur en leiderschap dat uit bestaande interne onderzoeken naar voren komt, is dat medewerkers zich aan de ene kant gewaardeerd voelen, hun welzijn en werkplezier in orde is en men voldoende loopbaanperspectief ervaart. Aan de

andere kant voelt men zich weinig invloedrijk en zelfstandig binnen de afdeling en organisatie (het eerdergenoemde strakke prestatieregime kan hier een rol spelen). De uitkomsten genereren een interessante paradox: “Er wordt goed voor ons gezorgd, maar we hebben weinig invloed op de precieze invulling en vormgeving van onze werkzaamheden”.

2. *Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?*

Er is formeel een uitgebreid en sluitend stelsel van meldmogelijkheden voor fraude en misstanden. Een meerderheid van de medewerkers weet ook waar ze wat moeten melden. Uit de gesprekken blijkt dat medewerkers naast de formele meldpunten ook vaak de weg vinden naar mentoren en collega's om te overleggen over mogelijke fraude of misstanden; dit betreft dan zaken die niet eenduidig te classificeren zijn (want dan zou men naar het CMF gaan). De bekendheid van het Centraal Meldpunt Fraude (CMF) en het Bureau Integriteit (BI) zijn groot en men ziet dit als de belangrijkste kanalen om fraude respectievelijk integriteitschendingen te melden. Men is veel minder bekend met de vertrouwenspersonen, Luisterend Oor en de mogelijkheden voor *mediation*. Een gang naar die kanalen ligt ook minder voor de hand wanneer het (mogelijke) uitkeringsfraude betreft.

De 'Meldregeling UWV' voorziet in beschermingsmaatregelen voor melders en de mogelijkheid om extern te melden als intern melden voor de melder c.q. klokkenluider niet mogelijk is uit vrees voor tegenmaatregelen (eveneens één van de verplichte vangnetmogelijkheden en onderdeel van de eerdergenoemde basisnormen voor publieke organisaties). Er is support waar te nemen voor klokkenluiders die naar buiten treden als de interne mogelijkheden geen resultaat opleveren, maar men is niet op de hoogte of deze interne mogelijkheden in de gevallen die recent een platform in de media kregen, ook zijn benut. Daarbij zijn deze respondenten wel kritisch over het delen van interne internetpagina's met vertrouwelijke informatie.

3. *In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?*

Medewerkers maken in het algemeen gebruik van de geëigende kanalen om signalen van fraude en andere misstanden te melden. Het CMF is het aangewezen meldpunt voor WW-uitkeringsfraude. In een aantal gevallen wordt rechtstreeks met Handhaving contact opgenomen; in de regel als er sprake is van bestaande contacten. Voor integriteit- en omgangsvormen weet men de weg naar Bureau Integriteit te vinden, vaak na consultatie en/of tussenkomst van de leidinggevende, de mentor of een collega. Zoals eerder aangegeven laat de bekendheid met de instituten vertrouwenspersoon en Luisterend Oor te wensen over.

Het aantal mogelijkheden voor medewerkers om signalen van fraude op te vangen, lijkt in de loop der tijd verminderd. Veel controlehandelingen worden thans door het geautomatiseerde systeem gedaan en als het systeem een melding doet van een uitworpenden (door respondenten veelal 'uitvalreden' genoemd), schrijft de werkinstructie voor dat de medewerker



uitsluitend de uitworpreden dient te onderzoeken en niet hoeft te kijken naar gegevens die door het systeem al zijn vastgesteld. Hiermee wordt echter niet bedoeld dat het ongewenst is om te kijken naar andere elementen uit het dossier als daarvoor aanleiding is. Zo antwoordt de bestuurder op gestelde vragen hieromtrent in een brief, dat “.....de hoofdlijn in het nieuwe proces is dat medewerkers op basis van de meegegeven uitworpreden het dossier verder behandelen. Wij hebben daarnaast aangegeven dat wij ervan uitgaan dat medewerkers het beoordelingsvermogen hebben om te bepalen wanneer al dan niet correcties nodig zijn. Medewerkers hebben in het nieuwe proces wel degelijk de ruimte om in te grijpen en fouten te corrigeren”. Door medewerkers wordt dit echter niet als zodanig gepercipieerd.

Daarnaast zijn een aantal controlemechanismen die in het verleden voorhanden waren inmiddels afgeschaft, zoals de verklaring omtrent de ontslagreden door de werkgever. Medewerkers ervaren dit soort aspecten als demotiverend en geven aan graag zelf meer uitzoekwerk te doen. Of uitzoekwerk inderdaad impliciet wordt ontmoedigd door productietargets en de wijze waarop leidinggevenden deze benadrukken, is een cruciale vraag. Veel medewerkers geven aan dat de werkdruk en productiefocus niet uitnodigt tot het uitgebreid onderzoeken van fraudevermoedens, al zijn er ook kritische collega's die de werkdruk nuanceren. Er kan in ieder geval geconcludeerd worden dat het uitzoeken van fraudevermoedens door medewerkers zelf in veel vestigingen niet een prestatie-indicator als zodanig is en er tijdens werkoverleggen ook niet structureel aandacht aan wordt besteed.

4. *Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de organisatie) en welke dilemma's spelen hierbij?*

Er kan op basis van de in dit onderzoek bestudeerde data worden geconcludeerd dat het doen van meldingen niet wordt ontmoedigd, maar ook niet wordt aangemoedigd. Tegelijkertijd heeft het onderhavige onderzoek uitgewezen dat er bij UWV geen sprake is van een angstcultuur of vrees om signalen van fraude aanhangig te maken. Medewerkers geven ook aan daadwerkelijk een melding te doen als zij een signaal van fraude krijgen. Signalen van fraudegelegenheden of omstandigheden die fraude kunnen bevorderen blijven volgens respondenten wel geregeld 'hangen' als het signaal is gemeld bij de leidinggevende. De bereidheid op dat niveau zorgen te bespreken lijkt derhalve niet enorm. Deze observatie wordt bevestigd door de enquêtes in het kader van het integriteitsdashboard. Onder de opmerkingen die deelnemers aan deze enquête in een open vraag kunnen maken, zijn een groot aantal voorbeelden van dergelijke strekking waar te nemen.

Er zijn concrete redenen om niet te melden en daarmee samenhangende knelpunten en dilemma's geïdentificeerd die tot gevolg kunnen hebben dat medewerkers niet of nauwelijks melden. Hieronder worden deze redenen en barrières geclusterd weergegeven.

### 1. Te weinig tijd/hoge werkdruk

De sturing op prestatieafspraken en prestatie-indicatoren is voor een deel debet aan het feit dat medewerkers soms signalen van fraude niet melden. Leidinggevendenden sturen niet op fraudedetectie en het doen van een fraudemelding kost tijd. Indien een casus meerdere subjecten omvat, dienen evenzoveel formulieren te worden ingevuld. Naast de tijd die nodig is om de concrete melding te doen, geven medewerkers aan dat zij eigenlijk eerst zelf uitzoekwerk moeten doen om vast te stellen dat het inderdaad om een fraudesignaal gaat. De tijd en mogelijkheden daarvoor ontbreken vaak. De prestatieafspraken zien niet op de kwaliteit van de behaalde afspraken of op het doen van fraudemeldingen en tijd die daaraan wordt besteed. Het niet behalen van de prestatieafspraken komt aan de orde in functioneringsgesprekken en dit wordt als onplezierig ervaren.

Tijdens het onderzoek bleek dat de prestatieafspraken per vestiging, divisie en soms zelfs team verschillend werden ingevuld. Een meerderheid van de respondenten vindt de prestatieafspraken overigens redelijk en goed haalbaar.

### 2. Heeft geen prioriteit (bij management)

Leidinggevendenden ontvangen geen overzichten van aantallen en aard van de fraudemeldingen uit hun team en de afhandeling daarvan. Fraude is in het algemeen geen onderwerp van gesprek in werk- en/of teamoverleggen en het doen van fraudemeldingen wordt niet actief gestimuleerd door leidinggevendenden.

Het vertrouwen van medewerkers in hun leidinggevendenden wisselt. Een klein deel van de respondenten in het onderzoek geeft aan geen vertrouwen in de eigen leidinggevende te hebben. Een aantal medewerkers geeft daarnaast aan dat hun leidinggevende een echte manager is, met soms weinig kennis van het inhoudelijke proces. Er is volgens hen sprake van een zakelijke stijl van leiding geven, waarbij sturing op het proces en prestatie-indicatoren leidend is. Een terugkerend thema tijdens de gesprekken is dat de hoge frequentie van wisselingen bij leidinggevendenden het opbouwen van een goede relatie belemmert.

### 3. Heeft geen prioriteit (bij medewerkers)

Een groot aantal respondenten wijst naar het management en procedures om te motiveren dat zij niet zoveel aan fraudebestrijding doen, maar voor een deel verschuilen zij zich daar ook achter. Ondanks de geconstateerde beperkingen zouden zij meer aandacht kunnen hebben voor fraudebestrijding en de mogelijkheden die zij daar zelf voor hebben, zoals een aantal respondenten ook met voorbeelden illustreerden.

Fraudebestrijding heeft geen hoge prioriteit bij medewerkers. Zij zijn van mening dat frauderisico's inherent zijn aan de vele generieke bezuinigingen en automatisering van processen gedurende de afgelopen jaren en dat degenen die de maatregelen hebben ingevoerd zich daar ook bewust van moeten zijn geweest. Een enkele respondent deelde concrete voorbeelden van signaleringen of suggesties ten aanzien van het verbeteren van risicotaxatie

aan de voorkant richting directie en RvB maar gaf aan dat daar, voor zover bij hen bekend, niet specifiek opvolging aan was gegeven.

#### 4. Onvoldoende vertrouwen in nut melding en effectieve afhandeling

Het terugkoppelen van de status en uitkomst van fraudemeldingen door Handhaving is zoals in hoofdstuk 3 omschreven formeel geregeld en door melders te monitoren via het EA (Elektronisch Archief). In de praktijk hebben medewerkers een divers beeld van de wijze van terugkoppelen over de afloop van een fraudemelding en is men onvoldoende bekend met de mogelijkheden van het EA. Dit heeft mede te maken met de relatief lange doorlooptijd van de afhandeling van een fraudemelding door Handhaving en onduidelijkheid over de onderzoek waardigheid van een melding. Als een behandeling lang duurt (men spreekt snel over maanden) is het voorstelbaar dat melders het zicht kwijtraken. Of er structureel afhandelingsberichten aan het einde van een onderzoek aan de melder worden gestuurd is onduidelijk.

#### 5. Definitie van fraude

Medewerkers hanteren geen eenduidige definitie van het begrip (uitkerings)fraude. Dit is een belangrijke observatie, omdat de manier waarop iemand fraude definieert, bepaalt hoe iemand signaleert en detecteert. Wanneer iemand iets niet ziet als fraude, zal die het ook niet als zodanig melden.

#### 6. Inbedding Divisie Handhaving

Enige jaren geleden is de keuze gemaakt om de medewerkers van Handhaving te concentreren op een vijftal vestigingen, terwijl daarvoor op elke vestiging medewerkers van Handhaving werkzaam waren. Medewerkers in het primaire proces ervaren dit als minder doeltreffend en denken dat de afhandeling van een melding nu langer duurt dan in het verleden, hoewel men het laatste jaar juist weer een verbetering meent op te merken. Er is nu ook minder gelegenheid om even te overleggen met een collega van de divisie Handhaving en men kent die collega's ook niet meer. Men ervaart het doen van een melding nu vaak als een 'black box'. Leidinggevendenden ontvangen geen overzichten van meldingen die door medewerkers van hun team zijn gedaan en de afhandeling daarvan.

## 6. AANBEVELINGEN

Op basis van de analyse van interne documenten en onderzoeken en de omvangrijke interviewstudie op het hoofdkantoor en de diverse vestigingen, worden in dit afsluitende hoofdstuk aanbevelingen geformuleerd voor de verdere verbetering van de meldstructuur en meldcultuur binnen UWV. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de politieke en organisatorische context, omdat deze van invloed is op de mate waarin structuur en cultuur versterkt kunnen worden. De focus ligt uiteraard op verbeterpunten die binnen het bereik van UWV zelf liggen en waar de organisatie specifiek mee aan de slag kan. Hiermee wordt antwoord gegeven op deelvraag 5: *Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?*

De plaats en positie van diverse loketten en meldmogelijkheden roepen enige vragen op, die soms buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen omdat ze niet direct iets met WW-fraude te maken hebben. Toch raken deze vragen wel aan de bredere (meld- en integriteits)cultuur van UWV en derhalve worden ze hier geadresseerd.

### *Structuur en proces*

1. Allereerst valt in de analyse van de meldstructuur en de percepties van medewerkers in de diverse gesprekken op dat de vertrouwenspersonen en Luisterend Oor nauwelijks bekend zijn; zowel in termen van wat ze doen als waar ze precies gesitueerd zijn. Vertrouwenspersonen zijn onderdeel van de voor het openbaar bestuur vastgestelde basishouding integriteit en kunnen een belangrijke rol vervullen, zeker wanneer het vertrouwen in leidinggevenden als aanspreekpunt wisselend is (zoals hier en in veel grote organisaties het geval lijkt te zijn). Dat veronderstelt wel dat ze vindbaar en toegankelijk moeten zijn voor medewerkers. Te overwegen valt om het instituut vertrouwenspersoon intern in te richten. Dat vereist invulling van randvoorwaarden als opleiding, spreiding, inbedding en beschikbare tijd, maar kan de zichtbaarheid en bereikbaarheid enorm vergroten. Daarnaast kan worden overwogen het Luisterend Oor opnieuw breed onder de aandacht te brengen als laagdrempelige mogelijkheid om (potentiële) problemen te bespreken.
2. Het is de overweging waard om de medewerkers van Handhaving weer op of dichterbij de vestigingen onder te brengen en meer direct contact tussen medewerkers van Handhaving en medewerkers in het primaire proces te stimuleren en te vergemakkelijken. Medewerkers van Handhaving zouden voorlichting kunnen geven over hun werkwijze aan medewerkers van het primaire proces: Wat heeft Handhaving nodig om een dossier rond te krijgen en welke risico's en signalen met betrekking tot fraude zijn het meest relevant voor (nieuwe) medewerkers om op te letten en te bespreken?
3. Het is van belang dat de organisatie de juiste balans vindt tussen verdere automatisering en het benutten van de professionele kwaliteiten van ervaren medewerkers; een uiterst urgent vraagstuk in het publieke domein in de context van versnellende automatisering en robotisering. Medewerkers zouden vaker in discussies daarover betrokken kunnen worden.

4. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden te onderzoeken om extra controles in het proces in te bouwen, waarmee medewerkers een betere afweging kunnen maken of een bepaalde zaak als fraudesignaal is te definiëren (bijvoorbeeld het vragen aan klanten om meer documenten te verstrekken, waaruit de reden van ontslag blijkt). Daarnaast zouden medewerkers meer mogelijkheden en tijd kunnen krijgen om zelf eenvoudig uitzoekwerk te verrichten om te bepalen of een signaal meldingswaardig is.
5. Waar de toenemende automatisering als bron van een verminderd fraudebewustzijn wordt gesuggereerd, biedt dit mogelijk ook kansen om door middel van signaalgedreven monitoring juist fraude te detecteren. Wij adviseren om de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken.

### *Cultuur en leiderschap*

6. Leidinggevenden kunnen invloed uitoefenen op het formuleren van holistischer en meer kwalitatieve KPI's – niet alleen productie draaien maar juist ook aandacht hebben en tijd krijgen voor de manier waarop kwantitatieve normen worden gerealiseerd en de kwaliteit daarvan, en het bevorderen van integriteit. Niet alleen fraudepreventie zou hierdoor verbeterd kunnen worden; het betrekken van professionals bij het formuleren van doelstellingen sluit ook beter aan bij de beroepstrots en gewenste autonomie van gemotiveerde medewerkers, zoals onderzoek bij (semi)publieke organisaties laat zien<sup>32</sup>. Op organisatieniveau zou dit onderwerp van gesprek kunnen zijn bij het overleg inzake de periodieke herijking van de prestatieafspraken met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Tegelijkertijd hebben de Raad van Bestuur, divisiedirecteuren en teamleiders ook voldoende vrijheidsgraden om prioriteiten vast te stellen en in te richten. Leidinggevenden dienen hun medewerkers duidelijk te maken wat het belang is van fraudebestrijding en dit bijvoorbeeld geregeld in teambesprekingen aan de orde stellen. Zij zouden hierin gefaciliteerd kunnen worden door hen te voorzien van managementinformatie op het gebied van fraude (aantal meldingen, afloop, spreiding, aandachtspunten, etc.). Medewerkers dienen vervolgens ook op hun eigen verantwoordelijkheid in deze worden gewezen, als onderdeel van hun professionaliteit.
7. Een groot aantal respondenten gaf aan voorstander te zijn van een persoonlijke caseload in plaats van een caseload per team. Wij adviseren om de voors en tegens van beide benaderingen in overleg met medewerkers tegen elkaar af te zetten.
8. Uit de variëteit aan loketten en meldpunten kan worden afgeleid dat integriteit en het onderzoeken van meldingen serieus worden genomen. Tegelijkertijd kan duidelijker en frequenter worden gecommuniceerd waarvoor men precies waar terecht kan en wat er met gedane meldingen precies is gebeurd (dit is in een extern onderzoek uit 2012 ook reeds signaleerd als knelpunt). Zie ook aanbeveling 10.

*Oriëntatie, training en communicatie*

9. Door meer consistente en frequente communicatie over de definitie van fraude die UWV hanteert, kan medewerkers een handvat worden geboden bij hun afweging of een bepaalde casus meldenswaardig is. Ook lijkt er behoefte te bestaan aan uitleg met betrekking tot de term 'klant' in relatie tot diens rol als uitkeringsgerechtigde.
10. Er zou in navolging daarop ook duidelijker en frequenter richting medewerkers op de diverse vestigingen informatie verspreid kunnen worden over de procedure omtrent de terugkoppeling en opvolging van onderzoeksresultaten van fraudemeldingen. Voor veel medewerkers die al lang in dienst zijn, is niet altijd duidelijk hoe de afhandelingsprocedure van fraudemeldingen precies in elkaar steekt. Een visueel toegankelijke factsheet van één A4 waarop duidelijk is aangegeven wat medewerkers waar kunnen melden (een verduidelijking van de meldroutes in hoofdstuk 3, die ook geüpdatet worden wanneer technologische vernieuwingen daar aanleiding toe geven), wat daar vervolgens precies mee gebeurt en hoe de terugmelding verloopt, zou een hoop ervaren onduidelijkheid en soms scepsis kunnen wegnemen. Deze zou aan iedere medewerker door zijn of haar leidinggevende verstrekt moeten worden, als onderdeel van een (terugkerend) opfrismoment.
11. Bij medewerkers Uitkeren bestaat het idee, mogelijk door de redactie van de tekst in de werkinstructie, dat zij alleen nog mogen kijken naar de reden van uitworp en niet meer naar andere elementen uit het dossier. Wij adviseren u duidelijk en frequent te communiceren welke ruimte medewerkers hebben bij de beoordeling van WW-aanvragen en leidinggevenden te faciliteren om hier op te sturen.
12. Het melden van fraude(vermoedens) zou veel explicieter onderdeel kunnen zijn van oriëntatiegesprekken en de opleiding van (nieuwe) medewerkers, en hetzelfde geldt voor werkoverleggen van medewerkers en leidinggevenden en het jaarlijks vaststellen van targets. Het melden van, en onderzoek doen naar fraude kost nu eenmaal tijd. Indien medewerkers niet het gevoel zouden hebben dat dit ten koste zou gaan van het draaien van productie (waar ze door leidinggevenden vervolgens op worden afgerekend), maar juist als onderdeel van kwalitatief hoogstaande professionele dienstverlening zouden worden beschouwd (en ook als zodanig zouden worden beoordeeld) zouden zij eerder geneigd kunnen zijn kansrijke meldingen te doen en signalen in een vroeg stadium te bespreken.
13. Het verdient aanbeveling om in het trainingsaanbod voor zowel leidinggevenden als medewerkers aandacht te besteden aan het aanspreken van medewerkers c.q. collega's op ongewenst gedrag.
14. Als laatste verdient het aanbeveling regelmatig aandacht te besteden aan de bestaande Meldregeling UWV en met medewerkers in gesprek te gaan over de daarin geboden mogelijkheden. Juist het gesprek over de recente klokkenluidersincidenten, en hoe die zich verhouden tot de vastgestelde regeling en waarom het belangrijk is om volgens de afgesproken procedures te werken, is daarbij van belang om het reeds bestaande vertrouwen verder te vergroten.

*Tot slot.*

Uit de interviews komt veelvuldig naar voren dat medewerkers onvoldoende op de hoogte zijn van meldprocedures en wat er met de uitkomsten van onderzoek gebeurt. De perceptie dat er niets gebeurt, omdat men onvoldoende (tijdig) terug hoort, werkt buitengewoon demotiverend. Procedures staan in principe keurig uitgelegd op intranet. Toch blijkt dat medewerkers in de praktijk eerder te rade gaan bij een ervaren collega of mentor. Die weet ook niet altijd het meest up-to-date antwoord te geven. Meer aandacht voor de verdere versimpeling van het doen van meldingen en een 'lokale' wijze van communiceren, zeker tijdens introductieprogramma's, zou de meldingsbereidheid wel eens kunnen vergroten. Moderne middelen zoals laagdrempelige apps kunnen hier ook zeker een rol spelen. In verdere automatisering en technologisering van de dienstverlening van UWV, zoals deze de komende jaren ongetwijfeld gestalte zal krijgen, zou het vergemakkelijken van het melden van vermoedens en misstanden een prominentere rol verdienen, in aanvulling op de voortdurende verhoging van doelmatigheid van het primaire proces.

## 7. LITERATUUR

- Anechiarico, F., & Smith, D. C. (2006). *Managing for Performance and Integrity: Administrative Reform in New York City Government.*, VU University Amsterdam.
- Boonstra, J. (2014). *Leiders in cultuurverandering: Een praktische gids voor strategische en culturele veranderingen in organisaties.* Assen: Van Gorcum.
- Bouwmeester, J., Holzmann, M., Löb, N., Abraham, M. en O. Nauta. (2016). *Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016.* Amsterdam: I&O Research.
- Bovens, M. A. P. (1996). The Integrity of the Managerial State. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(3), 125-132.
- Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J., & Reed, C. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review*, 61(5), 608-619.
- De Bruijn, H. (2012) 2nd Ed. *Managing performance in the public sector.* London: Routledge.
- Frederickson, H. G. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, 56(2), 266-269.
- Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Frederickson, H. G. (1999). Ethics and the New Managerialism. *Public Administration and Management: an Interactive Journal*, 4(2), 299-324.
- Hays, S. W., & Kearney, R. C. (1997). Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reform. *International Journal of Public Administration*, 20(1), 11-40.
- Heres, L., L.W.J.C. Huberts & K.Lasthuizen (2017) *Ethical leadership: a complex and messy phenomenon.* In: Giacalone, R.A. & C.L. Jurkiewicz (Eds.), *Radical Thoughts on Ethical Leadership.* Chapter 7, pp. 135-150. Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- Hofstede, G., Hofstede, G.J. & M. Minkov (2010). *Cultures and Organizations. Software of the Mind.* New York: McGraw Hill.
- Huberts, L. W. J. C. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda, In: *Jaarboek Integriteit 2015.* Talsma, J. & Karssing, E. (eds.). Den Haag: BIOS, p. 12-21.
- Kimman, E. J. J. M. (1991). *Organisatie Ethiek.* Assen: Van Gorcum & Comp.
- Kolthoff, E. (2007). *Ethics and New Public Management.* The Hague: Boom Legal Publishers.
- Maesschalck, J. (2004a). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory. *Public Administration*, 82(2), 465-489. doi: 10.1111/j.0033-3298.2004.00403.x.
- Maesschalck, J. (2004b). *Towards a public administration theory on public servants' ethics.* Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en het Nederlandse Politie Instituut. (2006). *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Osborne, D., & Gaebler, T. A. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* Reading: Addison-Wesley.



Pollit, C. (2014). Future trends in european public administration and management: an outside-in perspective <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf>

Pollit, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Qu, Sandy Q., John Dumay, (2011) "The qualitative research interview", *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 8 Issue: 3, pp.238-264.

Schein, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey Bass.

Uijlenbroek, J. & Van der Wal, Z. (eds.) (2019). *STAD. Technologische en sociale innovatie bij de overheid*. Den Haag: CAOP.

Van der Wal, Z. (2017). *The 21st Century Public Manager*. London: Macmillan Education.

Van der Wal, Z. (2018). *Integriteit 2025. Integriteitskwesties aan de horizon en hun implicaties*. Den Haag: CAOP.

## Bijlage 1. Interviewprotocol

Aanpak onderzoek interne meldcultuur UWV ten behoeve van onderzoekers

### FASE II

*Individuele interviews met medewerkers op 9 vestigingen (met veel, medium of weinig meldingen)*

We maken in fase 2 wederom gebruik van semigestructureerde interviews aan de hand van een topiclijst. Zowel structuur- als cultuur komt aan de orde<sup>1</sup>. Voorafgaand aan het doorlopen van de vragen wordt ruim de tijd genomen om te investeren in het creëren van een veilige gespreksomgeving- en sfeer.

Interview afgenomen op:

te:

met:

functie:

1. Introductie, voorstellen, doelstelling onderzoek, anonimiteit, puntsgewijs verslag. Anoniem, maar wel noteren welk werkproces en enige kenmerken respondent.
2. Welke mogelijkheden kent u om signalen van en zorgen over zaken in relatie tot uitkeringsfraude te melden en/of bespreekbaar te maken? Wanneer is er volgens u eigenlijk sprake van uitkeringsfraude?
3. **Hoe zijn deze mogelijkheden aan u kenbaar gemaakt? Geldt dat ook voor uw collega's?**
4. Worden de verschillende mogelijkheden naar uw mening voldoende benut en kiezen medewerkers de juiste kanalen voor het uiten van signalen/zorgen?
5. Welke belemmeringen ziet u voor het melden van signalen van of zorgen over uitkeringsfraude?  
**Kunt u specifieke dilemma's op dit terrein benoemen?**
6. Ontbreken er naar uw mening bepaalde mogelijkheden om meldingen te doen? Zo ja, welke?
7. Wordt u door uw leidinggevende gestimuleerd om dergelijke meldingen te doen en zo ja, hoe?

---

<sup>1</sup> Deze vragen zijn niet limitatief/uitputtend, het betreft een ruwe agenda en naar aanleiding van de antwoorden van respondenten kan worden doorgevraagd.

8. Wordt aan melders teruggekoppeld wat er met hun melding is gedaan?
9. Wordt meer in het algemeen aan medewerkers (bijvoorbeeld in afdelingsoverleggen) teruggekoppeld over fraudemeldingen en wat daarmee gebeurt?
10. Wat kunt u zeggen over de cultuur binnen UWV / binnen uw eigen onderdeel? Spreekt men elkaar aan op ongewenst gedrag?
11. **Durven medewerkers dilemma's of door hen gemaakte fouten** met hun leidinggevende te bespreken? Doet u dat zelf?
12. Hebt u vertrouwen in uw leidinggevende?
13. Hebt u er vertrouwen in dat eventueel door u gedane meldingen serieus worden behandeld?
14. Denkt u dat het doen van dergelijke meldingen wordt gewaardeerd bij UWV? En door uw leidinggevende?
15. Kan het doen van een melding negatieve gevolgen hebben voor de melder? Zo ja, welke?
16. Hebt u zelf wel eens een vermoeden van uitkeringsfraude gehad? Zo ja, heeft u daar een melding van gedaan? Waarom wel/niet?
17. Denkt u dat **uw directe collega's dergelijke signalen/zorgen melden? Waarom wel/niet?**
18. Hoe kijkt u aan/wordt er om uw afdeling aangekeken tegen klokkenluiders? Onderscheid intern-extern.
19. Maakt het nog uit of het om concrete signalen van uitkeringsfraude gaat of om het melden van **zaken die intern tot zorgen leiden (in het proces of over collega's bijvoorbeeld)?**
20. Wilt u nog iets kwijt in het kader van dit onderzoek dat nog niet aan de orde is gekomen?
21. Bedanken en respondent vragen hoe hij/zij het gesprek heeft ervaren.

*Interviews met leidinggevenden op 9 vestigingen*

Op dezelfde vestigingen waar de interviews met medewerkers zijn gehouden, worden interviews met 2 leidinggevenden gehouden. Met hen wordt een gesprek gevoerd aan de hand van een topiclijst. Zowel structuur- als cultuur onderwerpen komen aan de orde, die in de verslaglegging worden uitgesplitst. Voorafgaand aan het doorlopen van de vragen wordt wederom ruim de tijd genomen om te investeren in het creëren van een veilige gespreksomgeving- en sfeer.

Interview afgenomen op:

te:

met:

functie:

Aan de orde komen<sup>2</sup>:

1. Introductie, voorstellen, doelstelling onderzoek, anonimiteit, puntsgewijs verslag.
2. Welke mogelijkheden bestaan er voor medewerkers om signalen van en zorgen over zaken in relatie tot uitkeringsfraude te melden en/of bespreekbaar te maken?
3. Hoe zijn deze mogelijkheden aan de medewerkers kenbaar gemaakt?
4. Worden de verschillende mogelijkheden naar uw mening voldoende benut en kiezen medewerkers de juiste kanalen voor het uiten van signalen/zorgen?
5. **Welke belemmeringen ziet u voor het melden door medewerkers? Kunt u specifieke dilemma's op dit terrein benoemen?**
6. Ervaart u voor u zelf belemmeringen bij het doen van eventuele meldingen? Zo ja, welke?
7. Welke extra mogelijkheden voor het doen van meldingen zouden nog aan het instrumentarium kunnen worden toegevoegd?
8. Worden de verschillende mogelijkheden voor het doen van meldingen door jullie onder de aandacht van medewerkers gebracht en zo ja, hoe dan?

---

<sup>2</sup> Deze vragen zijn niet limitatief/uitputtend, het betreft een ruwe agenda en naar aanleiding van de antwoorden van respondenten kan worden doorgevraagd.

9. Wordt aan melders / teamleiders / jullie teruggekoppeld wat de afloop van de melding is?
10. Wordt meer in het algemeen aan medewerkers (bijvoorbeeld in afdelingsoverleggen) door jullie of anderen teruggekoppeld over fraudemeldingen en wat daarmee gebeurt?
11. Wat kunt u zeggen over de cultuur binnen UWV / binnen specifieke onderdelen? Spreekt men **elkaar aan op ongewenst gedrag, durven medewerkers dilemma's of door hen gemaakte fouten** met hun leidinggevende te bespreken?
12. Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?
13. Wilt u nog iets kwijt in het kader van dit onderzoek dat nog niet aan de orde is gekomen?
14. Bedanken en deelnemers vragen hoe zij het gesprek hebben ervaren.  
N.B. Bij elk onderdeel goed de onderzoeksvragen voor ogen houden en steeds checken of die allemaal voldoende aan de orde zijn gekomen:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers<sup>1</sup> over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?
2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?
3. In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?
4. Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de **organisatie**) en welke dilemma's spelen hierbij?
5. Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?

## EINDNOTEN

---

<sup>1</sup> Waar gesproken wordt over medewerkers worden daarmee ook leidinggevenden bedoeld.

<sup>2</sup> Een dergelijke benadering is met name geschikt wanneer het onderzoek niet alleen tot doel heeft te achterhalen *hoe vaak* en *in welke mate* gedragingen plaatsvinden, maar vooral ook *hoe* en *waarom* ze (al dan niet) plaatsvinden. Zie bijv: Eisenhardt (1989); Taylor en Sóndergaard (2017); Van Steden, Van der Wal en Lasthuizen (2015); Van der Wal en Yang (2015); Van Thiel (2015).

<sup>3</sup> Weiss 1994.

<sup>4</sup> Zoals ook in de hierboven genoemde studies het geval is.

<sup>5</sup> Zie bijv: Commissie Fokkens (2019); Commissie Giebels (2018); De Graaf, Huberts en Smulders (2013); De Graaf en Van der Wal (2008); Onderzoekscommissie WODC II (2019); Van der Wal (2008, 2011).

<sup>6</sup> De keuze voor deze zes divisies is mede ingegeven door het streven zoveel mogelijke consistentie te bewerkstelligen tussen het onderhavige onderzoek en parallelle studie naar de afhandeling van fraudemeldingen.

<sup>7</sup> Ook dit is een veelgebruikt en gangbaar instrument in cultuuronderzoek, waaronder de in de eindnoot hierboven genoemde onderzoeken.

<sup>8</sup> Schein (1992).

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld het werk van Jaap Boonstra (2014).

<sup>10</sup> Qu en Dumay, (2011); Hofstede, Hofstede, en Minkov (2010).

<sup>11</sup> Walsh (1995, p. xiii)

<sup>12</sup> Osborne & Gaebler (1992).

<sup>13</sup> Pollit (2014).

<sup>14</sup> Bovens (1996)

<sup>15</sup> Frederickson (1996, 1997; 1999, p. 300); Box, Marshall, Reed en Reed (2001).

<sup>16</sup> Maesschalck (2004a, 2004b)

<sup>17</sup> Kolthoff (2007)

<sup>18</sup> Pollitt en Bouckaert (2004) en Hays en Kearney (1997)

<sup>19</sup> Ook voor de introductie van NPM maakte de overheid gebruik van een planning en control cyclus. Deze was in het algemeen eenvoudig van opzet en bevatte alleen financiële gegevens zoals een begroting en een jaarrekening. Bij NPM gaat het er vooral om dat de planning en control cyclus wordt uitgebreid met meer formele rapportages en dat deze op output is gericht.

<sup>20</sup> Door Hays en Kearney (1997) beschreven als 'managerialism'.

<sup>21</sup> Heres, Huberts & Lasthuizen, 2017.

<sup>22</sup> Zie voor een mooi overzicht van typen schendingen die in Nederlandse publieke organisaties voorkomen, Huberts (2015) en Van der Wal (2018: 18).

<sup>23</sup> Het kan natuurlijk wel zo zijn dat deze loketten worden benaderd als medewerkers zich onvoldoende gehoord voelen. Vandaar dat ze in dit onderzoek mee zijn genomen om een compleet beeld te geven van de mogelijkheden om kritische signalen aan de orde te stellen.

<sup>24</sup> Slechts een beperkt aantal overheidsorganisaties en ZBOs in Nederland heeft een eigenstandig(e) integriteitsbureau of afdeling. Bekende voorbeelden zijn de Gemeente Amsterdam, de Belastingdienst, Rijkswaterstaat (RWS), het Ministerie van Defensie, de Koninklijke Marechaussee en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). In zowel absolute als relatieve zin (ten opzichte van het totale aantal medewerkers) is het BI van UWV met 14 fte op 17.553 [vgl. Jaarverslag UWV 2018] medewerkers in termen van omvang redelijk vergelijkbaar met bovengenoemde bureaus. De Gemeente Amsterdam heeft relatief het grootste bureau met 19 fte op zo'n 15.000 medewerkers (exclusief externe inhuur); de bureaus van de andere hierboven genoemde organisaties zijn geringer in omvang. De taakopvatting is eveneens vergelijkbaar met die van andere bureaus en bestaat uit het geven van voorlichting, het verrichten van onderzoek, het ontvangen, onderzoeken en rapporteren over meldingen van vermeende integriteitsschendingen en het

---

adviseren van bestuur en directies over integriteitskwesties. Het Bureau Integriteit rapporteert rechtstreeks aan de Raad van Bestuur (RvB).

<sup>25</sup> Bouwmeester, J. (2016).

<sup>26</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a. (2006).

<sup>27</sup> De dertien basishouders zijn:

- 1 Aandacht voor integriteit
- 2 Gedragscodes
- 3 Onderzoeken bij werving en selectie
- 4 Kwetsbare functies
- 5 Het afleggen van de eed of belofte
- 6 Nevenwerkzaamheden
- 7 Financiële belangen
- 8 Maatregelen gericht op informatiebescherming
- 9 Relatiegeschenken
- 10 Inkoop- en aanbestedingsprocedure
- 11 Vertrouwenspersoon voor integriteit
- 12 Meldingsprocedure bij het vermoeden van een misstand
- 13 Handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan

<sup>28</sup> Het onderzoek is uitgevoerd met de InternetSpiegel. InternetSpiegel is een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en is in beheer van en doorontwikkeld door stichting ICTU. Effectory is de exploitant van het instrument. InternetSpiegel is een instrument waarmee het openbaar bestuur en veiligheidsorganisaties een medewerkersonderzoek kunnen uitvoeren. Het gebruikte instrument internetspiegel is een binnen de publieke sector veelgebruikt enquête-instrument om grootschalige dataverzameling te genereren ten aanzien van werktevredenheid, cultuur, integriteit, leiderschap, en andere thema's. Zie voor meer informatie: [www.internetspiegel.nl](http://www.internetspiegel.nl).

<sup>29</sup> In totaal zijn achttien organisatieonderdelen van UWV in de enquête meegenomen, waaronder bijvoorbeeld ook het Facilitair Bedrijf en het ICT Bedrijf.

<sup>30</sup> Dit zogeheten Thomas Theorem, geformuleerd in 1928 door William Isaac Thomas and Dorothy Swaine Thomas is een beroemde sociologische theorie die vaak wordt aangehaald in kwalitatief onderzoek in de sociale wetenschappen.

<sup>31</sup> Schein 1992.

<sup>32</sup> De Bruijn (2012); Van der Wal (2017).

# UWV Rapportage Meldingen en fraudefenomenen 2018





---

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>1. Meldingen over regelvertreding</b>	<b>3</b>
1.1. Proces afhandeling externe en interne meldingen	3
1.2. Zelf gegenereerde meldingen (data-analyse)	9
<b>2. Themaonderzoeken</b>	<b>10</b>
2.1. Proces themaonderzoeken	10
2.2. Themaonderzoeken in 2018	11
<b>3. Samenwerking met andere partijen</b>	<b>13</b>
3.1. Activiteiten in RIEC-verband	13
3.2. Activiteiten in LSI verband	13
3.3. AMU convenanten	13
3.4. Sociale Verzekeringsbank	13
<b>4. Internationaal</b>	<b>14</b>
4.1. Onderzoek door het Interventieteam Buitenland	14
4.2. Onderzoek door het Internationaal Bureau Fraude-informatie	14
<b>Bijlage 1 – Themaonderzoeken vertrouwelijk</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
<b>Bijlage 2 - Fraudefenomenen vertrouwelijk</b>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
<b>Begrippenlijst</b>	<b>16</b>

---

## Inleiding

Voor u ligt de rapportage meldingen en fraudefenomenen 2018. Dit is een terugkerende rapportage die UWV jaarlijks aan u zal aanbieden. Deze rapportage is één van de maatregelen die we met uw ministerie eind 2018 in het kader van de WW fraude hebben afgesproken. De voortgang van de andere genomen maatregelen zullen in uw brief van juni 2019 worden meegenomen. Om deze reden wordt in deze rapportage hier niet verder op ingegaan.

De rapportage is een verdieping van het UWV Jaarverslag 2018 en bevat een feitelijk overzicht van de geconstateerde meldingen en fraudefenomenen uit themaonderzoeken.

In het eerste hoofdstuk beschrijven we het proces van de interne en externe meldingen. Hierbij maken we themonderscheid tussen aanpakwaardige en onderzoekswaardige meldingen. Aan de hand van casuïstiek worden deze termen nader toegelicht. Voorts geeft dit hoofdstuk een overzicht van het aantal interne en externe meldingen met een uitsplitsing naar wet. Daarnaast zal ook worden ingegaan op de zelf gegenereerde meldingen.

Het tweede hoofdstuk geeft een overzicht van de themaonderzoeken die in 2018 zijn uitgevoerd. Daarbij zal ook het proces worden beschreven hoe wij van een idee tot een themaonderzoek komen. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op samenwerking met andere partijen.

Tot slot gaat het laatste hoofdstuk in op internationale handhaving en de onderzoeken die we in dat verband uitvoeren.

# 1. Meldingen over regelovertreding

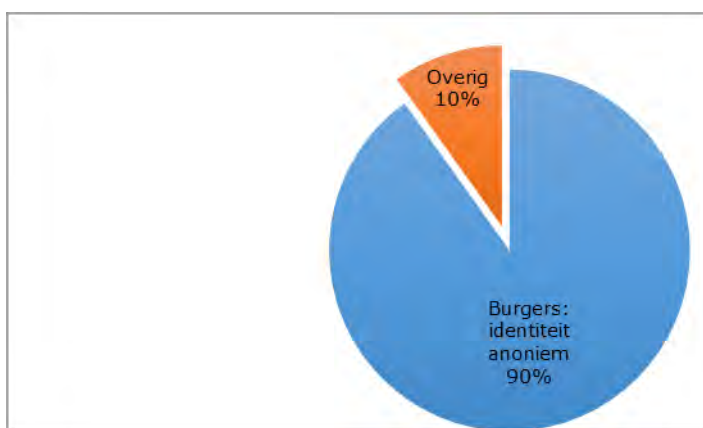
## 1.1. Proces afhandeling externe en interne meldingen

Binnen UWV wordt onderscheid gemaakt tussen externe en interne meldingen. Alle externe en interne meldingen over het vermoeden van regelovertreding komen bij UWV binnen op een centraal punt. Dit punt is belegd bij het Centraal Meldpunt Fraude (CMF), dat onderdeel is van de directie Handhaving van UWV.

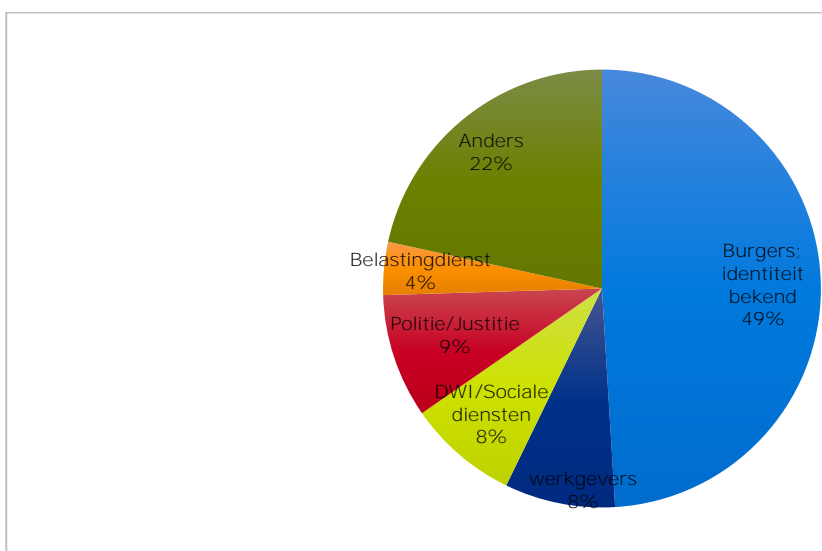
Een externe melding is een vermoeden van regelovertreding door iemand die mogelijk een UWV-uitkering ontvangt. Het betreft meldingen van o.a. burgers, politie, gemeenten, Belastingdienst, Misdaad Anoniem, IND of andere organisaties. Externe meldingen kunnen op de website [www.uwv.nl](http://www.uwv.nl) via het fraudemeldformulier, telefonisch of schriftelijk (brief of e-mail) worden gedaan. Dit kan zowel anoniem als niet-anoniem. UWV neemt alle externe meldingen in behandeling.

In 2018 is 90% van het aantal externe meldingen afkomstig van burgers (anoniem). De overige meldingen (10%) zijn afkomstig van burgers die niet-anoniem melden, werkgevers, belastingdienst, politie en justitie, DWI/sociale diensten of anders.

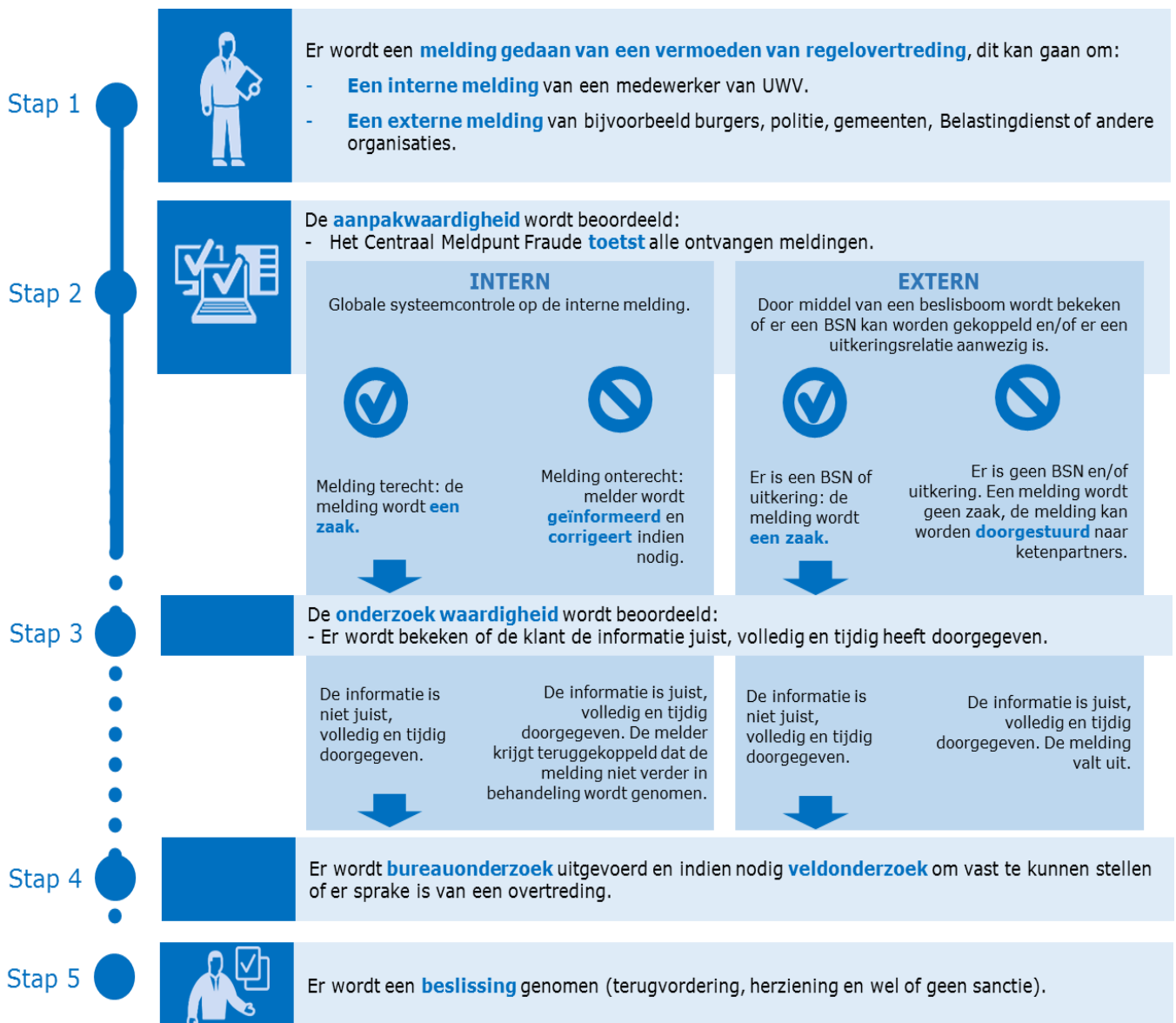
**Figuur 1 herkomst externe meldingen**



**Figuur 2 herkomst externe meldingen categorie overig**



Figuur 3 Proces afhandeling externe en interne meldingen



Wanneer medewerkers van UWV een vermoeden van regelovertreding melden bij UWV spreken we over interne meldingen. Vaak zijn deze mogelijke overtredingen door de UWV-medewerker gesignaleerd tijdens de uitvoering van zijn werkzaamheden. Een substantieel deel van de handhavingsactiviteiten speelt zich af binnen de klantprocessen van UWV. Als poortwachter bewaakt UWV rechtmatige toegang tot de uitkering. Met de werkhervattingsfunctie bevorderen we snelle werkhervatting of snel herstel bij ziekte. Het controleren van de inspanningsverplichting hoort ook bij de werkhervattingsfunctie. Vanuit de toezichtfunctie vindt er controle plaats op naleving van de verplichtingen en op mogelijke misstanden. Interne meldingen hebben betrekking op een overtreding van de inlichtingenplicht of op een overtreding van de inspanningsplicht. Onder het overtreden van de inlichtingenplicht valt bijvoorbeeld het niet doorgeven van werkzaamheden als zelfstandige, (deels) in het buitenland wonen en/of werken, zwart werk, niet of te laat doorgeven dat er nieuwe werkzaamheden zijn bij uitkeringsgerechtigden met een AW- of Ziektewetuitkering of een overige overtreding van de informatieplicht zoals melding vakantie, vrijwilligerswerk of een wijziging in de leefvorm (Toeslagenwet).

Het CMF toetst alle ontvangen externe meldingen met behulp van een digitale beslisboom. Op basis van de beslisboom wordt beoordeeld of de melding door UWV onderzocht kan worden en aanpakwaardig is. Er wordt één jaar teruggekeken, vanaf de datum van de fraudemelding. Een melding is niet aanpakwaardig als bijvoorbeeld geen Burgerservicenummer aan een melding kan worden gekoppeld of wanneer er geen uitkering door UWV is verstrekt. In voorkomende gevallen wordt de melding doorgestuurd naar ketenpartners ter verdere afhandeling. Ter illustratie is in casus 1 een niet aanpakwaardige externe melding beschreven, waarbij te weinig informatie wordt gegeven om te herleiden om welke persoon het gaat. Een interne melding bevat altijd een Burgerservicenummer en er is sprake van een uitkeringsrelatie.

Casus 1 - externe anonieme melding die niet aanpakwaardig is

Het CMF ontvangt een tip per brief. Fragmenten uit deze brief:

- *Heb deze info van mensen die ik totaal niet ken maar die deze persoon of personen goed kennen.*
- *Het gaat namelijk betreft zeer lang tijd afgekeurde mensen waarvan een rond zestig jaar die al ruim 17 jaar is afgekeurd (rug ?) een uitkering geniet, maar een toch enigszins een riant leven leid, alleen uitkering?*
- *Heb ooit naam ... of ... gehoord woont zelfstandig in ..., maar schijnt zelden of nooit thuis te zijn, heeft vriendin woont dicht bij ook uitkering geniet.*
- *Schijnt wel kratten bier en wijn te kunnen tillen, 's avonds veel in ... veel te zijn.*

In de brief staat te weinig informatie aan de hand waarvan het CMF kan herleiden over welke persoon het gaat. Er is geen Burgerservicenummer te koppelen aan de melding en daardoor kan niet geverifieerd worden of er daadwerkelijk een uitkering wordt verstrekt. De melding kan niet verder worden onderzocht en valt uit. We kunnen in dit geval geen aanvullende informatie opvragen bij de externe melder, omdat het hier gaat om een anonieme melding.

### 1.1.1. Aanpakwaardige meldingen

In 2018 heeft het CMF 8.989 aanpakwaardige externe meldingen (tabel 1) ontvangen en 13.932 aanpakwaardige interne meldingen (tabel 2).

**Tabel 1 Aantal ontvangen aanpakwaardige externe meldingen**

	2018
WW	1.518
Ziektewet	958
WAO / WAZ / IOW	1.609
WIA	2.733
(o)Wajong	1.035
(n)Wajong	534
TW/combi	602
<b>Totaal</b>	<b>8.989</b>

**Tabel 2 Aantal ontvangen aanpakwaardige interne meldingen**

	2018
WW	1.963
Ziektewet	4.650
WAO / WAZ / IOW	505
WIA	1.636
(o)Wajong	965
(n)Wajong	1.813
TW/combi	2.400
<b>Totaal</b>	<b>13.932</b>

Casus 2 – aanpakwaardige externe melding

Via het externe fraudemeldformulier op [uwv.nl](http://uwv.nl) ontvangt het CMF een anonieme melding dat mevrouw ... een eigen bedrijf heeft en werkzaam is in het bedrijf van haar man. Bij het beoordelen van de aanpakbaarheid kan een Burgerservicenummer aan de naam van de vrouw worden gekoppeld en blijkt dat de vrouw een lopende WW-uitkering heeft. Uit nader onderzoek blijkt dat er bij UWV geen werkzaamheden bekend zijn. Omdat er in de melding aangegeven is dat de werkzaamheden online worden aangeboden is er aanvullend internetonderzoek verricht waaruit inderdaad blijkt dat er werkzaamheden worden verricht.

Vervolgens gaat een inspecteur van UWV met de klant in gesprek. In het gesprek geeft de klant aan inderdaad te hebben gewerkt. Een handhavingsdeskundige beoordeelt uiteindelijk de informatie die uit het onderzoek naar voren is gekomen en oordeelt dat er sprake is van regelovertreding. De klant krijgt een brief waarin het voornemen tot een boete wordt aangekondigd waarop de klant nog kan reageren. Hiervan maakt de klant geen gebruik. Daarom wordt de definitieve boete opgelegd en een terugvordering ingesteld voor de teveel ontvangen WW-uitkering.

Medewerkers van UWV zijn beter in staat een gericht vermoeden van regelovertreding te duiden dan een externe partij. Zij kennen het Burgerservicenummer van de klant, weten zeker dat er sprake is van een uitkering van UWV en zijn op de hoogte van de rechten en plichten die uitkeringsgerechtigden moeten nakomen. Hierdoor is de kwaliteit van de interne meldingen hoog, en leidt vaker tot een maatregel in de vorm van een waarschuwing of een boete dan externe meldingen. Ter illustratie wordt in casus 3 een aanpakwaardige interne melding beschreven.

#### Casus 3 – aanpakwaardige interne melding

Een medewerker van het Klant Contact Centrum (KCC) van UWV stuurt een interne melding naar het CMF. De melder geeft aan dat de klant vermoedelijk in Polen verblijft. Omdat het een interne melding betreft is het Burgerservicenummer van de klant al bekend en weet het CMF ook meteen dat het om een lopende uitkering gaat. De melding is aanpakwaardig en wordt doorgezet voor verder onderzoek. Uit het verdere onderzoek blijkt dat de klant bij aanvraag van de uitkering heeft aangegeven in Nederland te verblijven. De klant is door een inspecteur uitgenodigd voor een gesprek, maar verschijnt niet en neemt ook geen contact op. Daarom is vervolgens een brief gestuurd waarin de klant wordt verzocht binnen twee weken contact met de inspecteur op te nemen en dat er consequenties zullen volgen wanneer de klant dit niet doet. De klant reageert hier weer niet op. Wel belt er iemand anders namens de klant. Deze persoon is niet gemachtigd, dus er wordt geen informatie verstrekt. Wel wordt aan deze persoon gevraagd om de klant zelf contact op te laten nemen met de inspecteur. De klant doet dit niet. Uit onderzoek van de inspecteur blijkt verder dat de klant niet verblijft op het opgegeven verblijfadres. Dit opgegeven verblijfadres blijkt een woning te zijn van de laatste werkgever (waar de klant tijdens het dienstverband verbleef). Naast dat de inspecteur tijdens zijn onderzoek contact probeert te zoeken met de klant spreekt hij ook met de laatste werkgever van de klant. Deze verklaart dat de klant al voor de eerste WW-dag is teruggegaan naar Polen. Uit het onderzoek van de inspecteur blijkt verder dat de klant bij de WW-aanvraag hulp heeft gehad van een adviesbureau. Dit alles leidt ertoe dat de WW-uitkering wordt ingetrokken vanaf de start van de WW-uitkering. De klant krijgt een brief waarin het voornemen tot een boete wordt aangekondigd, maar reageert hier niet op. De teveel betaalde uitkering wordt teruggevorderd en er wordt een definitieve boete opgelegd.

### 1.1.2. Onderzoekwaardige zaken

Na de eerste beoordeling door het CMF worden de aanpakwaardige meldingen voorzien van een zaaknummer en aangeboden voor verder onderzoek. Hiervoor wordt de onderzoekswaardigheid van de zaak beoordeeld. Zaken zijn niet onderzoekswaardig als blijkt dat de klant de informatie juist, volledig en tijdig heeft doorgegeven. Als dat niet het geval is, wordt met bureauonderzoek beoordeeld of aanvullend veldonderzoek nodig is. Uit het bureauonderzoek kan blijken dat de overtreding geconstateerd kan worden zonder aanvullend veldonderzoek. Bij de overweging of aanvullend veldonderzoek nodig is, wordt rekening gehouden met de bij UWV berustende bewijslast. Het aannemelijk maken van feiten en omstandigheden blijkt vaak onvoldoende. De bewijslast verschuift steeds meer naar (wettelijk) overtuigende bewijsvoering. UWV maakt in dat kader gebruik van de mogelijkheid om bewijs te 'stapelen'. Geconstateerde feiten zijn in dat geval op zichzelf nog geen overtuigend bewijs, maar door veel van deze constateringingen bij elkaar op te tellen – te stapelen – is het totale bewijs overtuigend in een eventueel verdere procedure.

Tijdens het bureauonderzoek wordt gebruik gemaakt van gegevens in de beschikbare systemen van UWV. Het kan ook noodzakelijk zijn om met een internetonderzoek openbare bronnen te raadplegen. Dit doet UWV met speciaal opgeleide medewerkers die toegang hebben tot het iRN (internet Research Network), een besloten netwerk infrastructuur dat onderdeel is van de Nationale Politie, waarbij de identiteit van de onderzoeker niet wordt prijsgegeven. De informatie die via het iRN-onderzoek wordt verzameld op internet wordt forensisch geborgd vastgelegd, zodat het beschikbaar is voor juridische en democratische toetsing. Indien aanvullend veldonderzoek nodig is, maakt de inspecteur een onderzoeksopzet. Tijdens het veldonderzoek spreekt de inspecteur in elk geval met de klant en indien nodig ook met bijvoorbeeld getuigen en de (ex-)werkgever. Een gesprek met de klant kan op een UWV kantoor plaatsvinden, bij de klant thuis of op een andere locatie. De inspecteur beoordeelt per geval en aan de hand van het protocol huisbezoeken waar hij de klant wil spreken.

Wanneer tijdens het veldonderzoek een gegrond vermoeden ontstaat van regelovertreding en de klant zich onbereikbaar houdt, schorst UWV de betaling van de uitkering. Zo wordt de eventuele schadelast beperkt. De klant heeft tijdens de schorsingsperiode een reactietermijn waarin UWV het onderzoek voortzet. Na het verstrijken van de reactietermijn neemt UWV een beslissing over de voortzetting of beëindiging van de uitkering.

Tabel 3 Onderzochte zaken (externe meldingen) \*

	2018 Doorgezet voor verder onderzoek
WW	593
Ziektewet	345
WAO / WAZ / IOW	815
WIA	1.281
(o)Wajong	468
(n)Wajong	199
TW/combi	396
<b>Totaal</b>	<b>4.097</b>

\* Met een zaak wordt hier bedoeld de onderzoekwaardige meldingen.

Casus 4 – externe melding valt uit na bureauonderzoek

Het Centraal Meldpunt Fraude (CMF) ontvangt een externe melding over een klant van UWV die naast zijn WIA-uitkering ook inkomsten heeft als zelfstandige. De melding is aanpakwaardig omdat er een Burgerservicenummer gekoppeld kan worden aan de melding. Er is ook een uitkeringsrelatie met UWV.

Er wordt een bureauonderzoek gestart, waarbij de beschikbare systemen van UWV worden gecontroleerd. Uit dit onderzoek blijkt dat in een gespreksverslag van de arbeidsdeskundige staat dat de klant als zelfstandig ondernemer wil starten. Ook in latere gesprekken is dit onderwerp aan de orde gekomen. Het blijkt dat de klant de informatie juist, volledig en tijdig aan UWV heeft doorgegeven. Er is derhalve geen overtreding van de inlichtingenplicht begaan. De zaak wordt niet aangeboden voor veldonderzoek.

**Tabel 4 Onderzochte zaken (interne meldingen) \***

	2018 Doorgezet voor verder onderzoek
WW	1.752
Ziektewet	2.896
WAO / WAZ / IOW	465
WIA	1.353
(o)Wajong	1.059
(n)Wajong	1.602
TW/combi	1.339
<b>Totaal</b>	<b>10.466</b>

\* Met een zaak wordt hier bedoeld de onderzoekwaardige meldingen.

### 1.1.3. Beslissing

Het onderzoek wordt afgesloten met een beslissing. Bij een overtreding van de inlichtingenplicht wordt het teveel betaalde uitkeringsbedrag teruggevorderd. Sommige informatie moet de klant spontaan melden en sommige informatie op verzoek van UWV. Afhankelijk van het type overtreding, wordt een boete, een maatregel of een waarschuwing opgelegd. De persoonlijke en financiële omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde wegen mee in de zwaarte van de sanctie. Indien de overtreding valt onder de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude kan UWV aangifte doen bij het Openbaar Ministerie (OM). Ter voorbereiding hierop maakt een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) van UWV Proces-Verbaal op. De interne melder wordt geïnformeerd over de beslissing. Vanwege de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) ontvangt de externe melder geen informatie over het resultaat van de afhandeling.

**Tabel 5 Beslissingen onderzoek (externe meldingen) \***

	2018 Sanctie opgelegd	2018 Geen sanctie opgelegd
WW	342	23
Ziektewet	152	9
WAO / WAZ / IOW	405	60
WIA	581	82
(o)Wajong	157	100
(n)Wajong	86	51
TW/combi	173	51
<b>Totaal</b>	<b>1.896</b>	<b>376</b>

**Tabel 6 Beslissingen onderzoek (interne meldingen)**

	2018	2018
	Sanctie opgelegd	Geen sanctie opgelegd
WW	1.355	90
Ziektewet	2.445	148
WAO / WAZ / IOW	274	72
WIA	875	206
(o)Wajong	459	539
(n)Wajong	1.049	518
TW/combi	944	350
<b>Totaal</b>	<b>7.401</b>	<b>1.923</b>

#### 1.1.4. Aard van de overtreding

Zoals de tabellen hieronder weergegeven is de aard van de overtreding bij de externe meldingen vaak het verzwijgen van wit of zwart werken. Bij de interne meldingen is 67% van de aard van de overtreding het verzwijgen van wit werken.

**Tabel 7 aard van de overtreding (externe meldingen)**

	WAO- WAZ-IOW	ZW	WW	WIA	WAJONG	TW	NWJ	Totaal
Niet doorgeven van vakantie	4%	14%	9%	6%	3%	2%	4%	6%
Onjuiste opgave samenlevingsvorm	1%	1%	1%	2%	0%	30%	0%	4%
Verblijf buitenland anders dan vakantie	4%	7%	29%	3%	2%	3%	4%	9%
Verzwegen Wit werken*	22%	33%	30%	35%	28%	19%	47%	30%
Verzwegen zwart werken	55%	33%	22%	39%	52%	22%	34%	38%
Verzwijgen inkomsten partner	0%	0%	1%	0%	1%	13%	1%	2%
Verzwijgen overige inkomsten	12%	12%	6%	15%	13%	12%	9%	12%
Overig	0%	1%	2%	0%	0%	0%	0%	1%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

\* Onder verzwijgen wit werken vallen zaken waarvan de inkomsten wel bekend zijn (bij bijv. SUWI-partners) maar die niet niet of te laat aan UWV zijn doorgegeven. Deze inkomsten staan niet in de systemen geregistreerd. Voorbeelden hiervan zijn werkzaamheden als zelfstandige of overige niet- verzekeringsplichtige werkzaamheden.

**Tabel 8 aard van de overtreding (interne meldingen)**

	WAO- WAZ-IOW	ZW	WW	WIA	WAJONG	TW	NWJ	Totaal
Niet doorgeven van vakantie	1%	0%	46%	1%	0%	0%	0%	6%
Onjuiste opgave samenlevingsvorm	2%	0%	2%	1%	3%	28%	0%	5%
Verblijf buitenland anders dan vakantie	4%	0%	9%	2%	1%	1%	1%	2%
Verzwegen Wit werken	82%	63%	38%	89%	88%	30%	97%	67%
Verzwegen zwart werken	4%	0%	2%	1%	1%	0%	0%	1%
Verzwijgen inkomsten partner	1%	0%	1%	1%	4%	31%	0%	5%
Verzwijgen overige inkomsten	4%	0%	2%	5%	2%	8%	0%	2%
Te late herstel melding	0%	36%	0%	0%	0%	1%	0%	11%
Overig	2%	1%	1%	1%	2%	0%	1%	1%
<b>Eindtotaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>



## 1.2. Zelf gegenereerde meldingen (data-analyse)

Zelf gegenereerde meldingen zijn meldingen, gegenereerd door de directie Handhaving, op basis van risicoanalyses. Daar waar interne en externe meldingen reactief van aard zijn (de directie Handhaving ontvangt een melding en gaat hiermee aan de slag) zijn zelf gegenereerde meldingen proactief: ze worden door de directie Handhaving zelf gegenereerd. Risicoanalyses brengen de risico's in kaart in termen van de kans op regelovertreding bij de klant. Dat een klant hoog scoort op de risicofactoren wil echter niet zeggen dat er ook sprake is van regelovertreding. Uitkeringsgerechtigden die hoog scoren op risicofactoren die samenhangen met een bepaald fraudefenomeen worden geselecteerd voor controle. De zelf gegenereerde meldingen vormen een belangrijk onderdeel van de onderzoeken binnen een thema. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de themaonderzoeken.

Er zijn drie soorten zelf gegenereerde meldingen:

1. *Risicoselectie signalen op basis van regressie-analyse*  
Hierbij wordt gebruik gemaakt van een analysetechniek op basis van kansverhoudingen. Dit heet logistische regressie. Deze techniek wordt gebruikt om uitkeringsgerechtigden te selecteren voor controles. De logistische regressie rekent op basis van risicofactoren de kans op regelovertreding uit. Deze selectie is niet gericht op een bepaald fraudefenomeen. Een voorbeeld waarbij gebruik wordt gemaakt van regressie-analyse zijn de telefonische controles door het Klant Contact Center. Met deze telefonische controles wordt de controlebeleving verhoogd en heeft een preventieve werking. Hierbij wordt gebeld naar klanten van alle uitkeringswetten, met uitzondering van de Wajong en Ziektewet. Er worden jaarlijks 80.000 signalen geselecteerd waarvan er 45.000 klanten per jaar worden gebeld. Op basis van het bescrypt wordt bepaald of er een signaal naar de directie Handhaving gaat. Als dat het geval is volgt een gesprek met een inspecteur. Indien regelovertreding wordt geconstateerd, wordt de teveel betaalde uitkering teruggevorderd en een sanctie opgelegd.
2. *Risicoselectie op basis van expertkennis*  
In een CRSA (Control Risk Self Assessment) sessie met experts uit het veld worden risicofactoren die samenhangen met een fraudefenomeen beschreven en gescoord. Deze methodiek wordt toegepast bij de themaonderzoeken. In het volgende hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan. Een voorbeeld waarbij gebruik wordt gemaakt van risicoselectie op basis van expertkennis is het themaonderzoek naar gefingeerde dienstverbanden. Bij gefingeerde dienstverbanden doet een aanvrager van een uitkering zich (met hulp van een faciliterende werkgever) voor als een werknemer terwijl hij dat feitelijk niet is. Door de modus operandi te bestuderen zijn een aantal fraudefactoren beschreven die toegepast worden in een risicomodel.
3. *Bestandsvergelijking*  
Bij bestandsvergelijking worden bestanden aan elkaar gekoppeld op zoek naar 'hits'. Deze methodiek wordt ook bij themaonderzoeken gebruikt.

### Casus 6 –zelf gegenereerde melding

Van verschillende divisies binnen UWV ontving de directie Handhaving signalen dat gefingeerde dienstverbanden worden gecreëerd zodat personen die daar geen recht op hebben, in aanmerking kunnen komen voor een (vangnet)ziektewetuitkering of een zwangerschapsuitkering (WAZO). Het betreft mensen met een beperkt arbeidsverleden die, kort nadat zij een dienstverband zijn aangegaan, ziekgemeld worden en lang ziek blijven en soms zelfs doorstromen in de Wet wek en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Bij de WAZO gaat het om vrouwen die kort na aanvang van een dienstverband een WAZO-uitkering aanvragen en zich daarna ziekmelden.

Om meer zicht te krijgen op het risico en mogelijke risicofactoren te beschrijven, is er met een aantal verschillende functionarissen een risicosessie gehouden. De risicofactoren zijn vervolgens toegepast op de uitkeringspopulatie van UWV. De klanten die hieruit naar voren kwamen zijn onderzocht. Indien hieruit bleek dat er sprake was van regelovertreding is de teveel betaalde uitkering teruggevorderd en is een sanctie opgelegd. Nadat alle zaken zijn onderzocht wordt de gemaakte risicoselectie geëvalueerd. De bevindingen worden gebruikt om de risicoselectie voor vervolgonderzoeken aan te scherpen.

---

## 2. Themaonderzoeken

We doen ook onderzoek naar meer georganiseerde en grootschalige fraude. Het gaat hier met name om gerichte onderzoeken en controles naar georganiseerd en grootschalig misbruik van uitkeringen of subsidies, dan wel om risico-assessments of pilots bijvoorbeeld in de vorm van dossierstudies, verkenningen in het veld of andere vormen van kwalitatief of kwantitatief onderzoek die licht moeten werpen op de omvang, aard en samenstelling van specifieke fraudefenomenen of thema's. Ook volgen hieruit vaak adviezen aan de verschillende UWV-onderdelen, de ketenpartners en het ministerie.

### 2.1. Proces themaonderzoeken

#### 2.1.1. Ontwikkelen van Thema's

Ideeën voor het onderzoeken van een fraudefenomeen kunnen overal vandaan komen. Medewerkers van UWV kunnen een idee aandragen, ketenpartners, maar ook politieke of media-aandacht over een bepaald onderwerp kan leiden tot het onderzoeken van een fraudefenomeen. In de praktijk komen veel ideeën bij de medewerkers van de directie Handhaving vandaan, die in de uitvoering van hun werk tegen een bepaald fenomeen aanlopen. De directie Handhaving bepaalt tijdens de intake op basis van knock-out criteria of er voor het idee een zogenoemde prioriteringsmethode kan worden gemaakt. Dit is een proces waarin geïdentificeerde risico's worden geprioriteerd. Er wordt een inschatting gemaakt van het risico (kans x impact) en de uitvoerbaarheid van het onderzoek. Hierbij worden criteria gescoord zoals of er data beschikbaar is die mag worden gebruikt, de politieke relevantie, klantbeleving, juridisch knelpunten en omvang van de potentiële schade. Op basis van de informatie uit de prioriteringsmethode wordt besloten of er, een vooronderzoek naar het risico wordt gedaan of dat het idee naar de no-go-list wordt verplaatst. Op dit moment wordt dus op basis van het geschetste risico bepaald of dit risico hoog genoeg is om capaciteit in te zetten voor een vooronderzoek. Om dit besluit eenvoudiger te maken ontwikkelt de directie Handhaving in 2019 een dashboard waarin alle risico's worden geplot qua risicoscore (uit de prioriteringsmethode), zodat de directie Handhaving zich beter kan richten op de risico's met de hoogste score. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de risico's die UWV mogelijk in een thema gaat onderzoeken.

#### 2.1.2. Vooronderzoek

Als een vooronderzoek wordt uitgevoerd wordt dieper ingegaan op de juridische vraagstukken en de beschikbaarheid van data (omdat deze bijvoorbeeld bij een ketenpartner moet worden opgevraagd). Het vooronderzoek leidt tot een onderzoeksvoorstel. Hierin kan een voorstel staan om:

- Een themaonderzoek te ontwikkelen en uit te voeren op het fraudefenomeen;
- Een pilot uit te voeren met een deel van de populatie en in deze pilot een hypothese te toetsen;
- Te wachten met het themaonderzoek; of
- Geen themaonderzoek naar het fenomeen uit te voeren.

Tot slot volgt de beslissing of het voorstel uit het vooronderzoek wordt overgenomen. Hierbij speelt onder andere de beschikbare personele capaciteit een rol. Bij een positief besluit wordt de werkinstructie opgesteld, systemen gereed gemaakt en worden medewerkers geïnstrueerd. Daarna kunnen de onderzoekers de zaken daadwerkelijk gaan onderzoeken. De werkwijze bestaat uit bureau- en veldonderzoek en sluit daarmee aan op de werkwijze bij interne en externe meldingen. Ook hiervoor geldt dat als regelovertreding wordt vastgesteld de teveel betaalde uitkering wordt teruggevorderd en een sanctie wordt opgelegd.

#### 2.1.3. Onderzoeks- en analyseteams

Binnen de directie Handhaving zijn onderzoeks- en analyseteams ingericht die in gezamenlijkheid met de andere divisies binnen UWV risico's ophalen op een bepaalde wet. Deze onderzoeks- en analyseteams vullen meerdere formats in die worden geprioriteerd. Samen met de divisies wordt dan een keuze gemaakt welk risico verder wordt onderzocht.

#### 2.1.4. Integraal afwegingskader

Momenteel werkt uw ministerie samen met UWV aan een integraal afwegingskader. Dit integraal afwegingskader zal ons huidige afwegingskader (prioriteringsmethode) verder professionaliseren en verbeteren, zodat we de geïdentificeerde frauderisico's beter kunnen wegen en prioriteren. Het integraal afwegingskader stelt ons in staat om vervolgens heldere beleidskeuzes te maken over de inzet van mensen en middelen voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen en subsidies. De verwachting is dat het afwegingskader eind 2019 gereed zal zijn. Het afwegingskader zal in de volgende signaleringsbrief worden meegenomen.

---

## 2.2. Themaonderzoeken in 2018

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de themaonderzoeken die we hebben uitgevoerd in 2018. De resultaten<sup>1</sup> van de themaonderzoeken zijn benoemd in het jaarverslag 2018 van UWV.

We hebben thema's onderverdeeld in drie domeinen:

- Fraude als gevolg van administratieve fouten
- Inkomensfraude
- Fraude rondom verblijf en beschikbaarheid

### 2.2.1 Fraude als gevolg van administratieve fouten

In het domein 'administratieve fouten' bevinden zich fraudefenomenen waarbij te veel uitkering wordt betaald of de uitkering onterecht wordt verstrekt als gevolg van (on)bekende informatie over de klant.

#### 2.2.1.1 Fraude door manipulatie polisgegevens

Door digitalisering wordt er steeds meer gebruik gemaakt van de gegevens uit de polisadministratie. De kans op fraude via de digitale weg neemt hierdoor toe. Hieronder volgt een aantal themaonderzoeken die betrekking hebben op fraude in de polisgegevens.

##### *Gefingeerde dienstverbanden*

UWV doet onderzoek naar dienstverbanden die alleen op papier bestaan en op basis waarvan onterecht een uitkering wordt geclaimd. UWV ontvangt hierover concrete meldingen en heeft halverwege het jaar ook dataonderzoek gedaan op basis van risicoprofielen. Met name bij het bestand van de Ziektewet heeft dit een aantal zeer concrete signalen opgeleverd.

##### *Opvoeren dienstverband met terugwerkende kracht*

In aanvulling op het onderzoek naar gefingeerde dienstverbanden is UWV in mei 2018 gestart met onderzoek naar het opvoeren van een dienstverband met terugwerkende kracht door bedrijven en administratiekantoren. Hiervoor is data uit de polisadministratie gebruikt. Het onderzoek heeft een aantal gefingeerde dienstverbanden aan het licht gebracht die UWV samen met de Inspectie SZW verder onderzoekt.

##### *Wijzigen inkomstenverhouding directeur Groot Aandeelhouder (DGA) in de polisadministratie*

Sinds 2017 doet UWV jaarlijks onderzoek naar directeur-grotoaandeelhouders (DGA's) die hun inkomstenverhouding in de polisadministratie wijzigen om zo in aanmerking te komen voor een WW-uitkering. Bij een DGA-loon is er meestal geen sprake van een dienstbetrekking en daarmee ook geen recht op een uitkering. Er wordt hierbij specifiek gekeken naar het opvoeren van een dienstverband met terugwerkende kracht door bedrijven en administratiekantoren. Uit het themaonderzoek blijkt dat er regelmatig sprake was van inkomstenverhoudingen die gebaseerd waren op een managementovereenkomst, en dat die managementovereenkomst in veel gevallen wel als dienstbetrekking moeten worden aangemerkt.

##### *Inkomstenverhoging voor beoordeling WIA*

Het doel van dit thema is het in kaart brengen van de omvang en aard van het fenomeen. Binnen dit thema is daarom onderzocht of er een plausibele verklaring voor is dat een aantal werkgevers met terugwerkende kracht de inkomstenopgaven van werknemers verhoogt kort voordat een WIA-uitkering wordt aangevraagd. Is die verklaring er niet, dan betreft het mogelijke een fictieve verhoging die alleen in de polisadministratie is ingevoerd, maar niet overeenkomt met het werkelijke door klant verkregen loon. De polisadministratie is dan mogelijk met terugwerkende kracht verhoogd om een hogere WIA-uitkering te krijgen. Op basis van de huidige resultaten is het fenomeen is niet aangetoond omdat er in de meeste gevallen een plausibele verklaring voor de looncorrectie is gevonden.

#### 2.2.1.2 Overige administratieve fraudevormen

##### *Basisregistratie inkomen*

UWV wil inzicht krijgen in de aard en omvang van het risico dat uitkeringsgerechtigden inkomsten uit 'winst uit onderneming' en uit 'resultaat uit overige werkzaamheden' niet opgeven aan UWV. UWV wil ook weten wat de achtergronden en motieven hiervan zijn. In september 2018 is UWV gestart met een pilot Basisregistratie inkomen (BRI) waarin niet alleen preventief, maar zo nodig ook repressief wordt optreden.

##### *Faillissementen*

UWV doet op basis van uitkeringsignalen onderzoek naar verdachte aanvragen voor een faillissementsuitkering. Het betreft onderzoek naar uitkeringen die nog niet tot betaling zijn gekomen en naar uitkeringen die al lopen. De onderzoeken leiden tot besparingen en/of terugvorderingen. Nu het in Nederland economisch beter gaat, neemt het aantal faillissementsuitkeringen af en daarmee ook het aantal meldingen van mogelijk onterecht aangevraagde faillissementsuitkeringen. Daarnaast worden meerdere zaken door veranderingen in de jurisprudentie niet langer als onrechtmatig bestempeld.

---

<sup>1</sup> Totaal aantal opgelegde boetes, het totale bedrag dat is teruggevorderd en de besparing op de uitkeringslasten.

### *DigiD*

Uitkeringen van UWV worden digitaal aangevraagd met gebruikmaking van een DigiD. Als is ingelogd met een DigiD kan UWV er in beginsel vanuit gaan dat de aanvraag is ingevuld door de uitkeringsgerechtigde of degene aan wie de uitkeringsgerechtigde de DigiD-gegevens ter beschikking heeft gesteld. De gebruikersnaam en het wachtwoord van DigiD zijn strikt persoonlijk. Bij identiteitsfraude wordt misbruik gemaakt van gestolen identiteitsgegevens. Het fenomeen 'identiteitsfraude' als gevolg van onrechtmatig gebruik van DigiD-gegevens door derden wordt onderzocht in het thema DigiD. Bij onrechtmatig gebruik van de DigiD-gegevens is er geen toestemming van de klant om de gegevens te gebruiken en weet de klant niet dat er een uitkering op diens naam is aangevraagd.

### *Detentie*

In alle uitkeringswetten die het UWV uitvoert is opgenomen dat een werknemer geen recht op een uitkering heeft van wie rechtens zijn vrijheid is ontnomen. De uitkeringsgerechtigde moet dit zelf melden en daarnaast ontvangt UWV hierover een signaal van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Wij gaan er vanuit dat dit proces 95% sluitend is. Onderzoeken hebben aangetoond dat het huidige proces rondom detentiemeldingen kwetsbaarheden bevat, waardoor niet van alle gedetineerden de uitkering beëindigd wordt. Het probleem dat zich voordoet is dat niet voor alle gedetineerde klanten een melding ter afhandeling bij UWV binnenkomt, omdat bijvoorbeeld het verblijf in detentie door de klanten zelf niet wordt gemeld en de melding van DJI door het meldingenproces intern UWV niet juist wordt verwerkt. Dit heeft tot gevolg dat in deze gevallen de uitkering onterecht blijft doorlopen tijdens detentie. UWV is momenteel bezig het detentiemeldingenproces te verbeteren. Tevens is themaonderzoek gestart naar het verwerken van detentiemeldingen.

### **2.2.2 Inkomensfraude**

In het domein 'inkomen' bevinden zich fraudefenomenen waarbij een te hoge uitkering wordt verstrekt doordat naast de uitkering inkomsten worden verkregen.

#### *Persoonsgebonden budget zorgverleners (PGB)*

Er zijn uitkeringsgerechtigden die naast hun uitkering inkomsten hebben uit arbeid als zorgverlener, betaald vanuit een persoonsgebonden budget. Dat is toegestaan, mits de genoten inkomsten ook aan UWV worden opgegeven voor verrekening met de uitkering. In het derde kwartaal van 2018 is UWV gestart met onderzoek naar mogelijk misbruik van deze inkomsten. Bij constatering van moedwillige fraude wordt er opgetreden.

#### *Hennep*

UWV doet onderzoek naar inkomsten uit hennepcultuur bij uitkeringsgerechtigden. In 2018 is de werkwijze verbeterd en de contacten versterkt met andere instanties die ruiming van hennepplantages bij UWV melden. Dit heeft ertoe geleid dat UWV de meldingen sneller dan voorheen kan afhandelen.

#### *Criminele activiteiten*

In november 2018 is UWV gestart met het thema 'Criminele activiteiten'. Het doel is inzicht te krijgen in de aard en omvang van de risico's met betrekking tot klanten van UWV die naast hun uitkering criminele activiteiten hebben verricht en daaruit inkomsten hebben ontvangen. Ook willen we de (on)mogelijkheden voor UWV rond dit soort meldingen in kaart brengen.

#### *Erotiek*

Na een succesvolle pilot onderzoekt UWV de aard en omvang van fraude binnen de sector erotiek en gaat na in hoeverre UWV een rol kan spelen in het signaleren van misstanden in deze sector. De resultaten zijn wisselend. Uit een nadere analyse moet blijken in welke vorm UWV dit thema moet voortzetten. UWV voert momenteel in de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) gesprekken om gezamenlijk een verkennend interventieteam Erotiek in te richten.

### **2.2.3 Fraude rondom verblijf en beschikbaarheid**

In het domein 'verblijf en beschikbaarheid' bevinden zich fraudefenomenen omtrent verblijf in het buitenland en omtrent beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt waardoor de uitkering onterecht is of wordt verstrekt.

#### *Gezondheidsfraude*

Een klant pleegt gezondheidsfraude als hij, zonder dat te melden bij UWV, activiteiten vertoont die niet passen bij de door ons vastgestelde belastbaarheid. Als er sprake is van vermoedelijke gezondheidsfraude, dan verstrekt UWV deze informatie voor een (her)beoordeling door een verzekeringsarts. In 2018 is UWV gestart met trainingen om medewerkers van de divisie Sociaal-Medische Zaken meer fraudebewust te maken en met het optimaliseren van het werkproces. Verder is gestart met het opsporen van mogelijke gezondheidsfraude met behulp van data-analyse.

---

## 3. Samenwerking met andere partijen

### 3.1. Activiteiten in RIEC-verband

Op 19 maart 2018 is UWV toegetreden tot het samenwerkingsconvenant van de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Deze samenwerkingsverbanden hebben als doel ondersteuning te bieden aan hun convenantpartners bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. In deze samenwerkingsverbanden werken gemeenten, provincies, Openbaar Ministerie, Nationale Politie, Belastingdienst, Belastingdienst/Toeslagen, Douane, Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (FIOD), Inspectie SZW, Koninklijke Marechaussee, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en UWV samen. We hebben binnen de RIEC's en het LIEC gesprekken gevoerd om de samenwerking verder vorm te geven. Bij het uitwisselen van gegevens stuiten we momenteel op problemen.

### 3.2. Activiteiten in LSI verband

Bij de interventieactiviteiten van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) wordt samen met Inspectie SZW, de Belastingdienst, SVB, gemeenten, de Immigratie- en naturalisatiedienst, het Openbaar Ministerie en de politie in interventieteams geopereerd. Deze bestuursorganen werken in interventieteams samen in het toezicht op misbruik en oneigenlijk gebruik in de sociale zekerheid, het ontduiken van belastingen en het tegengaan van overtredingen van de arbeidswetgeving. De samenwerking houdt in dat gezamenlijk in een branche of stedelijk gebied controles worden uitgevoerd. De afspraken over de samenwerking zijn in een convenant vastgelegd. In 2018 zijn in totaal 11 projecten afgesloten. Het ging onder andere om projecten op recreatieterreinen, adres gerelateerde en wijkgerichte projecten.

In 2018 is gestart met een verkenning van een LSI aanpak in de erotische branche en voor gastouderbureaus. Daarnaast is als gevolg van de aandacht voor de WW-fraude door arbeidsmigranten vanaf september 2018 gestart met het vormgeven van een LSI aanpak voor de aanpak van de problematiek met arbeidsmigranten en tussenpersonen. In dit project staat de problematiek rondom adresfraude met tussenpersonen, tezamen met de aanpak hiervan, centraal. De LSI-aanpak houdt in dat er actief opgetreden wordt tegen fraude met WW-uitkeringen, belasting- en premiefraude, misbruik van Toeslagen Belastingdienst, malafide faciliteerders (tussenpersonen) en overige daarmee samenhangende misstanden.

#### 3.2.1. Lokale interventieactiviteiten

Naast de landelijk georganiseerde interventieactiviteiten die veelal via het LSI georganiseerd worden, heeft UWV in 2018 ook deelgenomen aan meerdere lokale interventieactiviteiten, veelal op initiatief van gemeenten. Ze richten zich voornamelijk op malafide bedrijvigheid in de horeca, de detailhandel en de garagebranche.

### 3.3. AMU convenanten

Naast het LSI en het LIEC/RIEC Convenant is UWV partij binnen het AMU convenant. AMU staat voor Aanpak Malafide Uitzendbureaus. Convenantpartner zijn de Belastingdienst, Inspectie SZW en UWV. Voorheen was dit onderdeel van het LSI. In 2018 is hier echter een aparte samenwerking voor opgericht. De samenwerking is gericht op de aanpak van malafide uitzendbureaus.

### 3.4. Sociale Verzekeringsbank

Regelovertreding bij UWV kan uiteindelijk gevolgen hebben voor afgeleide rechten van de SVB (Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en Algemene Ouderdomswet (AOW)). Beëindiging van een uitkering met terugwerkende kracht kan leiden tot onterechte opbouw van AOW of onterechte uitbetaling van AKW omdat deze mutaties niet zichtbaar zijn in de polisadministratie. Gegevensuitwisseling tussen UWV en SVB maakt het voor de SVB mogelijk om de kinderbijslag te beëindigen en de AOW verzekering aan te passen. Begin 2019 heeft een eerste gegevenslevering plaatsgevonden. UWV en de SVB bezien een structurele gegevensuitwisseling.

## 4. Internationaal

Bepaalde vormen van fraude kennen een grensoverschrijdende component. De controlemogelijkheden voor Nederlandse uitvoeringsorganisaties zijn in het buitenland beperkt, omdat het toezichhouderschap alleen van betekenis is in nationaal verband. Ondanks de beperkte mogelijkheden tot controle handhaaft UWV ook over de landsgrenzen heen. Het Interventieteam Buitenland (ITB) voert controles uit bij uitkeringsgerechtigden die woonachtig zijn in het buitenland. Het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) coördineert op verzoek van gemeenten, UWV en sociale zekerheidsinstellingen in het buitenland bestuursrechtelijk onderzoek naar vermogen, inkomen of verblijf in het buitenland. Het ITB en het IBF dragen gezamenlijk bij aan de bestrijding van grensoverschrijdende fraude en regelovertreding.

### 4.1. Onderzoek door het Interventieteam Buitenland

Een risicomodel met daarin kenmerken van controles uit het verleden selecteert een aantal landen waar de kans groot is dat er onregelmatigheden worden geconstateerd. De selectie wordt aangevuld met kennis van betrokken professionals. Een land waarvoor een negatief reisadvies wordt afgegeven door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt bijvoorbeeld niet bezocht. De politieke context kan juist reden zijn een bepaald land wel te bezoeken.

Externe of interne meldingen met een internationaal aspect worden aangeboden aan het ITB voor verder onderzoek. Meldingen met een internationaal aspect zijn meldingen waarbij de klant volgens de bij UWV bekende gegevens in Nederland woont, maar uit de melding blijkt dat de klant woont of verblijft in het buitenland. Het ITB bezoekt ook uitkeringsgerechtigden waarvan bekend is dat zij in het buitenland wonen. In die situatie gaat het om uitkeringen die zijn geëxporteerd. De wijze waarop het onderzoek in het buitenland wordt uitgevoerd is gelijk aan een onderzoek in Nederland. In het buitenland is UWV geen toezichhouder. Er kunnen geen gegevens worden gevorderd bij uitkeringsgerechtigden of bij bedrijven in het buitenland.

#### Casus 7 –Onderzoek klant door ITB

Tijdens een onderzoek bij een klant in het buitenland bleek dat de klant schilderijen maakte. Bij het gesprek is hiernaar gevraagd. Vervolgens bleek dat klant in de zomermaanden haar schilderijen exposeerde en verkocht op (kunst)markten. Deze activiteiten en de daaruit verworven inkomsten waren niet gemeld bij UWV. Dit leidde tot een terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkering en het opleggen van een boete.

In 2018 zijn in totaal 554 dossieronderzoeken gedaan ter voorbereiding en verrijking van 504 uitgevoerde controles/huisbezoeken. Er werden 87 keer (17,3%) onregelmatigheden geconstateerd waarover is gerapporteerd. Het resultaat van de afhandelingen zijn onderdeel van de cijfers bij de interne en externe meldingen.

### 4.2. Onderzoek door het Internationaal Bureau Fraude-informatie

Een onderzoek door het IBF start altijd met een verzoek tot onderzoek van een opdrachtgever. IBF voert opdrachten uit voor UWV, gemeenten, SVB en sociale zekerheidsinstellingen in het buitenland. De opdrachtgevers moeten bij het verzoek tot een onderzoek rekening houden met proportionaliteit en subsidiariteit. Het IBF beoordeelt de ontvangen aanvraagformulieren op volledigheid, op een heldere vraagstelling en verrijkt daar waar nodig. De onderzoeksmogelijkheden en het vervolgtraject worden teruggekoppeld aan de aanvrager. Hierbij geldt dat hoe vollediger de informatie bij de aanvraag is, hoe groter de kans is op een succesvol onderzoek. De duur van het feitelijke onderzoek in het buitenland verschilt per land en is van een aantal factoren afhankelijk. Bij het onderzoek wordt gebruik gemaakt van openbare en niet-openbare bronnen. Welke bronnen gebruikt kunnen worden verschilt per land. Een onderzoek wordt afgesloten met een rapport en dat wordt met de bewijsstukken en een vertaling opgeleverd aan de opdrachtgever. Zodra de opdrachtgever het onderzoeksresultaat heeft ontvangen kan er bij het IBF om advies worden gevraagd over de vervolgstappen.

Tabel 9 Aantal ontvangen verzoeken door het IBF naar land\*

	2018
Nederland	1.274
België	577
Duitsland	98
Engeland	4
Overig	46
<b>Totaal</b>	<b>1.999</b>

\*Het gaat hierbij om onderzoeken die IBF doet voor buitenlandse organisaties in Nederland.

### **Casus 8 –Vermogensonderzoek IBF**

Gemeente X ontving een melding van gemeente Y over een klant die een appartement heeft laten bouwen in Turkije. Gemeente X benadert vervolgens het IBF om een vermogensonderzoek uit te laten voeren in Turkije.

Op verzoek van IBF wordt de klant benaderd door gemeente X om voornaam van haar vader + kopie/foto van Turkse ID-kaart aan te leveren. Deze gegevens worden opgevraagd via een machtigingsformulier. Met het machtigingsformulier wordt ook toestemming gegeven voor het gebruik van de opgegeven personalia voor een onderzoek. Uit eerder onderzoek naar de dochter van deze klant kwam naar voren dat de klant vermoedelijk onroerend goed zou bezitten (hier waren vooralsnog geen bewijsstukken voor).

Op basis van bovenstaande informatie start IBF een internationaal vermogensonderzoek. Volgende resultaten worden opgeleverd:

- De klant beschikt sinds 2002 over een appartementencomplex in Turkije;
- Aandeel van de klant in dit complex is 251/1014e deel;
- Omdat de aankoopwaarde van het deel van de klant niet is vastgesteld schakelt de attaché voor Sociale Zaken een taxatiebureau in. Dit heeft als doel de actuele waarde van het onroerend goed vast te stellen;
- De actuele waarde van het onroerend goed bedraagt € 33.165. Ter onderbouwing hiervan levert de attaché een uittreksel uit het Kadaster + een taxatierapport.

IBF maakt een rapport op van de gevonden resultaten en stuurt dit met een begeleidende brief en een beëdigde vertaling (van het taxatierapport) naar gemeente X. Na het ontvangen van het rapport van IBF heeft gemeente X het geheel bestudeerd. De gemeente besluit om de uitkering van de klant te beëindigen en een terugvordering in te stellen vanaf 2002.

---

## Begrippenlijst

<b>Aanpakwaardig</b>	Het toetsen van een signaal op criteria die randvoorwaardelijk zijn voor verdere behandeling. Gekeken wordt bijvoorbeeld of er voldoende informatie is om er een BSN aan te koppelen en of er een uitkering wordt verstrekt aan de betreffende persoon door UWV.
<b>BOA</b>	Buitengewoon Opsporingsambtenaar.
<b>Boete</b>	Bedrag dat de klant moet betalen aan UWV, omdat is aangetoond dat een verplichting niet of niet behoorlijk is nagekomen.
<b>Bureau-onderzoek</b>	Onderzoek door een medewerker van Handhaving vanuit het UWV kantoor. Hieronder valt bijvoorbeeld onderzoek in de beschikbare systemen van UWV, of internetonderzoek in openbare bronnen.
<b>CMF</b>	Centraal Meldpunt Fraude (CMF), onderdeel van de directie Handhaving van UWV.
<b>IBF</b>	Internationaal Bureau Fraude-informatie coördineert op verzoek van gemeenten, UWV en sociale zekerheidsinstellingen in het buitenland bestuursrechtelijk onderzoek naar vermogen, inkomen of verblijf in het buitenland. Het IBF is onderdeel van UWV.
<b>Interne melding</b>	Een interne melding is een melding die gedaan wordt door medewerkers van UWV bij een vermoeden van regelovertreding.
<b>ITB</b>	Interventieteam Buitenland (ITB) voert controles uit bij uitkeringsgerechtigden die woonachtig zijn in het buitenland. Het ITB is onderdeel van UWV.
<b>Externe melding</b>	Een externe melding is een melding die gedaan wordt door iemand van buiten UWV bij een vermoeden van regelovertreding over iemand die mogelijk een UWV-uitkering ontvangt.
<b>Fenomeen</b>	Clustering van een bepaald type fraude met een zekere omvang die samenhang kent op het gebied van bijvoorbeeld modus operandi, wetsdomein en/of uitvoeringsdomein van UWV.
<b>Huisbezoek</b>	Een aangekondigd, of onaangekondigd bezoek van een toezichthouder van UWV op het woonadres van de klant. Er gelden specifieke voorwaarden voordat een huisbezoek kan worden ingezet.
<b>Inlichtingenplicht</b>	Een klant moet uit eigen beweging aan UWV de juiste informatie doorgeven over zichzelf en zijn situatie. Deze informatie gebruikt UWV voor het bepalen van recht, hoogte en duur van de uitkering van de klant. Als de klant de informatie niet, niet juist of niet volledig doorgeeft is er sprake van een overtreding van de inlichtingenplicht.
<b>Inspanningsplicht</b>	De plicht om mee te werken aan specifieke plichten die horen bij de uitkering.
<b>Ketenpartner</b>	Organisatie waar UWV nauw mee samenwerkt en waarbij vaak sprake is van gegevensuitwisseling. Voorbeelden van ketenpartners zijn de Inspectie SZW, de Belastingdienst, SVB en gemeenten.
<b>Logistische regressie</b>	Hierbij wordt gebruik gemaakt van een analysetechniek op basis van kansverhoudingen.
<b>Maatregel</b>	Besluit waarmee een uitkering gedeeltelijk of geheel wordt ingehouden wegens het niet nakomen van een wettelijke verplichting.
<b>Opting in</b>	Een regeling waarbij de arbeidsverhouding tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer voor de loonheffing wordt beschouwd als een fictieve dienstbetrekking.
<b>Onderzoekswaardig</b>	Zodra een signaal aanpakwaardig is bevonden wordt het signaal verder onderzocht op mogelijke regelovertreding.
<b>Polisadministratie</b>	Register waarin gegevens over inkomstenverhoudingen (arbeid of uitkering) worden opgeslagen, bijvoorbeeld gegevens over loon, bijstand of pensioen. Ook aanvullende gegevens die betrekking hebben op inkomsten worden opgenomen in het register, in geval van een arbeidsverhouding bijvoorbeeld het aantal contracturen, eventuele waarde privégebruik auto en vergoeding reiskosten. Het register wordt beheerd door UWV. De opgenomen gegevens worden gebruikt door verschillende partijen waaronder UWV zelf, de Belastingdienst, gemeenten en pensioenfondsen.



---

<b>Preventief handhaven</b>	Maatregelen die er op gericht zijn om de kans op regelovertreding te verkleinen.
<b>Repressief handhaven</b>	Boete of waarschuwing nadat is aangetoond dat de klant een regel heeft overtreden.
<b>Risicoprofiel</b>	Op basis van onderzoek uit o.a. data-analyse ontstaat een profiel met kenmerken van klanten die relatief meer geneigd zijn om de regels te overtreden.
<b>Terugvordering</b>	Bedrag dat de klant ten onrechte aan uitkering heeft ontvangen en dat terugbetaald moet worden.
<b>Themaonderzoek</b>	Themaonderzoeken zijn gerichte onderzoeken en controles naar georganiseerd en grootschalig misbruik van uitkeringen of subsidies. Themaonderzoeken zijn ook risico-assessments of pilots bijvoorbeeld in de vorm van dossierstudies, verkenningen in het veld of andere vormen van kwalitatief of kwantitatief onderzoek, die licht moeten werpen op de omvang, aard en samenstelling van specifieke fraudefenomenen of thema's.
<b>Veldonderzoek</b>	Onderzoek door een toezichthouder van Handhaving waarbij hij in gesprek gaat met de betrokken klant, mogelijke getuigen en andere betrokkenen. Ook kunnen waarnemingen ter plekke worden gedaan die relevant zijn voor het onderzoek.
<b>Waarschuwing</b>	Een schriftelijke reprimande zonder financiële consequenties nadat regelovertreding heeft plaatsgevonden.
<b>Witte fraude</b>	Fraude die is te achterhalen is door gegevensvergelijking, gegevensuitwisseling en of bestandsvergelijking.
<b>Zaak</b>	Aanpakwaardige melding.
<b>Zwarte fraude</b>	Fraude die niet te achterhalen is vanuit gegevensvergelijking, gegevensuitwisseling en of bestandsvergelijking. Bijvoorbeeld zwart werken naast een uitkering.





grootste deel van de jaarlijks in onderzoek genomen signalen. Hiermee onderzoekt de SVB fenomenen op projectmatige basis. In 2018 zijn er 12.614 zelf gegeneerde signalen onderzocht.

#### Interne signalen

De signalen uit interne bronnen betreffen vermoedens van fraude die de serviceteam medewerkers van de Directie Dienstverlening vanuit de dagelijkse gevalbehandeling doorgeven aan de afdeling Handhaving. Dit zijn nagenoeg uitsluitend leefsituatie onderzoeken en onderzoeken naar vermogen in het buitenland. In 2018 zijn er 3.177 signalen afkomstig uit interne bronnen onderzocht.

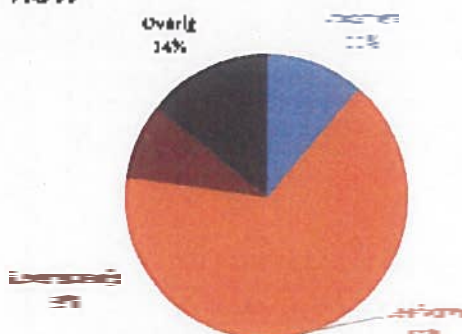
#### Externe signalen

De externe signalen die de SVB ontvangt zijn voornamelijk tips van burgers met betrekking tot vermoedens van onrechtmatige situaties. Deze worden ontvangen via het digitale fraudemeldpunt op de SVB website of het speciale telefoonnummer voor het melden van een vermoeden van fraude. De SVB ontvangt ook signalen van ketenpartners. De SVB registreert een signaal als deze voldoende informatie bevat om het verder te kunnen onderzoeken. In 2018 zijn er 1.480 externe signalen onderzocht.

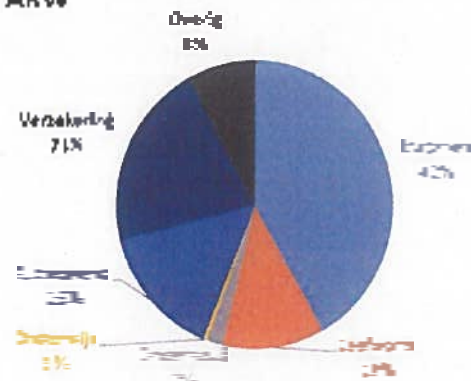
### 3. Resultaat van onderzoek naar aanleiding van de signalen

De wetten waarover de SVB rapporteert zijn de AOW, AKW, Anw en AIO. Daarnaast is de SVB verantwoordelijk voor de vaststelling van toepasselijke wetgeving (TPW). Er wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende na onderzoek geconstateerde overtredingen: leefvorm, inkomen, onderhoud, onderwijs, uitwonend, verhuizing, verzekering, levensbewijs, overige<sup>2</sup> en zelfbenadelling<sup>3</sup>. Hieronder staan vier figuren waarin de aard van de overtredingen worden opgesplitst per wet.

AOW



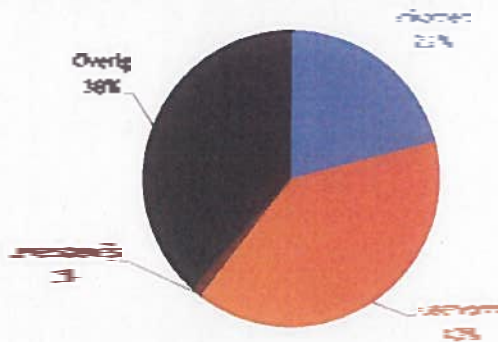
AKW



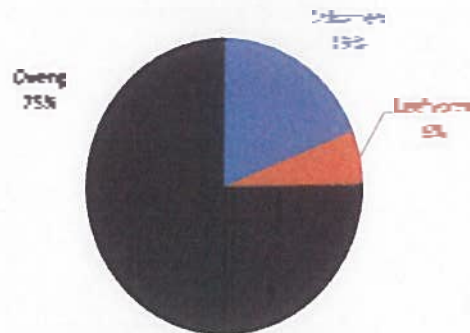
<sup>2</sup> Een voorbeeld van 'overig' bij de AOW is 'geen bewijsstukken recht/hoogte AOW', bij de AKW 'niet overleggen van juist bewijsmateriaal', bij de Anw 'geen bewijsstukken recht/hoogte Anw' en bij de AIO 'niet tijdig melden overschrijden maximale vakantieduur'.

<sup>3</sup> Dit betreft de situatie dat iemand niet aan de inlichtingenplicht heeft voldaan maar feitelijk zichzelf heeft benadeeld.

**ANW**



**AJO**



**4. Oppakken van signalen**

Alle signalen worden vastgelegd in het frauderegistratiesysteem. Binnen dat systeem wordt onderscheid gemaakt tussen administratiefrechtelijke onderzoeken (toezicht) en strafrechtelijke onderzoeken (opsporing). Hiermee wordt voldaan aan vereisten betreffende privacy en scheiding van bevoegdheden.

Bij registratie wordt nagegaan of de bij het onderzoek betrokken persoon/personen eerder in onderzoek zijn geweest of nog zijn. In voorkomende gevallen worden de gegevens van het eerdere onderzoek opgehaald. Met betrekking tot afgesloten onderzoeken gelden bewaartermijnen waardoor gegevens van eerdere onderzoeken inmiddels vernietigd kunnen zijn. Bij alle onderzoeken vindt raadpleging plaats van interne en externe bronnen. Afhankelijk van het type onderzoek vindt raadpleging plaats van andere systemen zoals Suwinet en eventueel openbare bronnen zoals Facebook.

Het verzamelen van gegevens heeft tot doel om feiten en omstandigheden vast te stellen die bijdragen aan het oordeel over de rechtmatigheid. Het heeft de voorkeur om indien mogelijk gegevens bij betrokkenen zelf op te vragen. Als de SVB informatie opvraagt bij derden, dan vragen wij in eerste instantie of de derde de informatie vrijwillig wil afgeven. Lukt dit niet dan kan de SVB gebruikmaken van bevoegdheden waarmee de SVB informatie kan vorderen.

De door de SVB zelf opgelegde norm doorlooptijd van een onderzoek in Nederland is 28 dagen. In 2018 fluctueerde de doorlooptijd tussen 25 en 35 dagen. Als een onderzoek is afgerond, maakt de toezichthouder een handhavingsrapportage. Dit is een verslag waarin alle verrichte onderzoekshandelingen en de relevante feiten en omstandigheden zijn vermeld. De rapportage wordt aangevuld met een advies betreffende de rechtmatigheid en, indien van toepassing, een advies betreffende mogelijke sanctiëring.

De handhavingsactiviteiten in 2018 resulteerden in 13.615 sancties [boeten, maatregelen, waarschuwingen] ten bedrage van € 1,5 miljoen, 3.883 terugvorderingen, waarbij een sanctie is opgelegd, ten bedrage van € 6,0 miljoen en 34 strafrechtelijke aangiften ten bedrage van € 1,9 miljoen.

## 5. Frauderisico's

Hieronder geef ik een overzicht van bekende frauderisico's die als 'going concern' worden opgepakt (5.1). Dit onderdeel behandel ik hier kort aangezien dit ook in het SVB jaarverslag wordt omschreven. Vervolgens licht ik de frauderisico's eruit die de SVB al wel onderkent maar die nog geen onderdeel zijn van going concern activiteiten (5.2). Hierbij is de SVB in grote mate afhankelijk van een juiste adresregistratie in de Basisregistratie Personen (BRP) en van gegevens in de keten. Risico's veranderen in de tijd en daarmee ook de aanpak van deze risico's en de inzet van de verschillende instrumenten die de SVB ter beschikking staan.

### 5.1. Frauderisico's: going concern

#### 5.1.1. Gezamenlijke huishouding

##### *Risico*

De SVB heeft ongeveer 1 miljoen alleenstaande AOW klanten, 30.000 Anw klanten en 30.000 alleenstaande AIO klanten. Het belangrijkste handhavingsrisico bij deze klanten is het niet (tijdig) melden van de aanvang van een gezamenlijke huishouding.

##### *Aanpak*

De SVB richt zich hierbij zowel op preventie als op repressie. Wat preventie betreft gaat dat om informatievoorziening op de SVB website en bij toekenning pensioen/uitkering, bevordering fraude alertheid SVB medewerkers en toepassing gedragswetenschap in een herinneringsbrief met betrekking tot de informatieverplichting. Wat repressie betreft gaat het om onderzoeken van interne en externe fraudesignalen en risicogericht controlehuisbezoeken.

#### 5.1.2. Verblijf/vermogen in het buitenland van in Nederland wonende klanten

##### *Risico*

De SVB heeft in totaal ongeveer 50.000 AIO klanten. Het belangrijkste handhavingsrisico bij deze klanten is het niet (tijdig) melden van verblijf of vermogen in het buitenland.

##### *Aanpak*

De SVB richt zich ook hierbij zowel op preventie als op repressie. Wat preventie betreft gaat dit om informatievoorziening op de SVB website en bij de toekenning AIO, experimenten met aanvangshuisbezoeken bij aanvragers alvorens AIO toe te kennen en een jaarlijkse mailing waarmee de klant herinnerd wordt aan de informatieverplichting. Wat repressie betreft gaat het om integrale controle middels een vragenformulier, controlehuisbezoek, onderzoek buitenland en onderzoek naar aanleiding van frequent en/of langdurig verblijf in het buitenland.

In het algemeen geldt dat de SVB bij het doen van vermogensonderzoeken in het buitenland afhankelijk is van de medewerking van autoriteiten in het buitenland en dus gevoelig voor de

kwaliiteit van de bilaterale betrekkingen. De controles in het kader van vermogensonderzoeken in Marokko liggen bijvoorbeeld al geruime tijd stil.

Als er teveel betaald is aan uitkeringen vordert de SVB het teveel betaalde bedrag terug. De Invordering bij AIO klanten is echter zeer moeizaam als er sprake is van vermogen in het buitenland en er geen medewerking is van de klant om het vermogen te gelde te maken. De SVB is gestart met een pilot beslaglegging in het buitenland om ervaring op te doen en inzicht te krijgen in de tijd en de kosten van een beslaglegging in het buitenland. Voor deze pilot zijn 3 kansrijke zaken geselecteerd (in Turkije, Marokko en Suriname).

### 5.1.3. Internationale handhaving

#### *Risico*

De SVB heeft ongeveer 350.000 in het buitenland wonende klanten. Anders dan in Nederland beschikt de SVB in het buitenland niet over dezelfde controle mogelijkheden (zoals basisregistraties en inkomensgegevens). Hierdoor is het moeilijker om (wijzigingen in) het recht vast te stellen. De belangrijkste risico's betreffen niet-gemeld samenwonen, niet-gemeld buitenlands vermogen en het niet meer in leven zijn (doorgeschoten betalingen).

#### *Aanpak*

Het Controle Team Buitenland (CTB) en in een aantal landen de Bureaus Sociale Zaken (BSZ), verbonden aan Nederlandse Ambassades, verrichten controlehuisbezoeken bij SVB klanten in het buitenland. Deze worden verricht bij wijze van steekproef en in geval van vermoeden van onrechtmatigheid. Het CTB verricht jaarlijks gemiddeld 8 landonderzoeken en controleert daarbij gemiddeld 1.200 SVB klanten. De BSZs verrichten jaarlijks gemiddeld ongeveer 1.000 onderzoeken bij SVB klanten.

*Mevrouw G ontving sinds 3 mei 2002 een Anw-uitkering. Zij is weduwe van de heer H. Indertijd was men al gescheiden en werd de Anw-uitkering toegekend op grond van overgangsbepaling art. 66a en 67 Anw. In 2018 heeft de SVB Controle Team Buitenland haar bezocht. Aan haar adres werd de deur opengedaan door een mevrouw die zich voorstelde als de dochter van mevrouw G. Zij woonde er niet maar woonde wel in de buurt. Mevrouw G was niet aanwezig omdat zij haar vrouw naar het vliegveld bracht. Bij terugkomst van het vliegveld vertelde mevrouw G dat zij inderdaad een partner had. Zij waren getrouwd in 2008. Dit hebben zij gedaan zodat mevrouw G en haar kinderen zich konden verzekeren voor de ziektekosten. De Anw-uitkering van mevrouw G is stopgezet en met terugwerkende kracht vanaf 2008 teruggevorderd. Het bedrag van de terugvordering is zeer hoog waardoor aangifte bij het Openbaar Ministerie is gedaan.*

## 5.2. Frauderisico's: specifieke focuspunten

Hieronder licht ik de frauderisico's eruit die de SVB al wel onderkent maar die nog geen onderdeel zijn van going concern activiteiten. Vanwege de aard van deze risico's is het lastig om de omvang ervan aan te geven.

### 5.2.1. Onjuiste registratie BRP en gevolgen voor de BAV

#### *Risico*

Bij een onjuiste registratie van persoonsgegevens in de BRP door de gemeente komt een persoon onterecht in onze Basis Administratie Verzekerden (BAV). Dit kan leiden tot onterechte verzekering voor de volksverzekeringen en de daarvan afgeleide zorgverzekering.

#### *Aanpak*

SVB doet onderzoek naar onjuiste registratie in de BAV. De prioriteit van handhaving is uiteraard gericht op de actuele betaling van uitkeringen, waarbij de BAV de basis is van toekomstige uitkeringen. De SVB intensificeert daarom de handhaving op dit punt en neemt voorts deel aan de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken om adresfraude te bestrijden. De SVB is een belangrijke leverancier van meldingen aan de gemeenten als het gaat om adressen waarbij een vermoeden is van onjuiste registratie in de BRP. De SVB heeft in 2018 1.800 meldingen doorgegeven aan gemeenten.

### 5.2.2. WW bij UWV en opbouw AOW en betaling AKW

#### *Risico*

Als een persoon ten onrechte een WW uitkering ontvangt, bestaat het risico dat deze ook onterecht kinderbijslag (en mogelijk kindgebonden budget) ontvangt en ten onrechte AOW rechten opbouwt.

Een persoon mag met behoud van WW uitkering 3 maanden in het buitenland verblijven en op zoek gaan naar werk (export WW). Deze persoon behoudt dan ook een eventueel recht op kinderbijslag en bouwt een verzekeringstijdvak op voor de AOW. Als echter werk is hervat in het buitenland, of men is langer dan 3 maanden in het buitenland, dan eindigt de WW en is hierdoor ook geen recht meer op kinderbijslag en eindigt eveneens de opbouw AOW. In principe zou dit gegeven in de Polisadministratie tot een wijziging moeten leiden (einde WW) maar de SVB ziet in de Polisadministratie niet of het een 'gewone' WW is of een export WW. Ook kan de Polisadministratie niet met terugwerkende kracht gewijzigd worden door het UWV wanneer bijvoorbeeld uit onderzoek blijkt dat een (export) WW in het verleden onterecht is toegekend. Het is ook nog onzeker of het frauderisico zal toenemen door het EU voorstel om al na een maand het recht op exporteerbare WW te geven.

#### *Aanpak*

De SVB werkt op dit moment aan intensivering van de samenwerking met UWV op het gebied van handhaving WW met afgeleide SVB rechten (AKW kinderbijslag en AOW verzekering). Begin 2019 heeft een eerste bestandsuitwisseling plaatsgevonden aan de hand waarvan de SVB de AKW kinderbijslag kan beëindigen en de AOW verzekering kan aanpassen. UWV en SVB onderzoeken hoe meldingen in de toekomst structureel uitgewisseld kunnen worden.



**5.2.3. Vrijstelling van leerplicht bij het kind in het buitenland**

**Risico**

Een kind dat in de BRP is ingeschreven, kan in het buitenland schoolgaand zijn omdat de gemeente vrijstelling van de leerplicht in Nederland heeft verleend. De ouder moet dat aan de SVB melden omdat men voor een in het buitenland wonend kind onderhoud moet aantonen. Dat gebeurt echter niet altijd. Het streven van de SVB is een landelijke afspraak voor elkaar te krijgen waardoor de afdelingen leerplicht van alle gemeenten de vrijstellingen aan ons melden. De SVB is daarvoor afhankelijk van gemeenten.

**Aanpak**

Onderzoek vindt plaats naar aanleiding van interne meldingen van medewerkers van de SVB.

**5.2.4. Structureel declareren van ziektekosten vanuit het buitenland**

**Risico**

Klanten in het buitenland zijn mogelijk onrecht in de BRP ingeschreven en daardoor ten onrechte verzekerd voor de volksverzekeringen en zorgverzekering. De SVB ontvangt signalen van zorgverzekeraars dat er klanten structureel ziektekosten vanuit het buitenland declareren. De SVB heeft behoefte om te controleren of deze mensen niet ten onrechte in Nederland ingeschreven staan en daardoor verzekeringsjaren opbouwen.

**Aanpak**

De SVB is in gesprek met zorgverzekeraars om te komen tot een pilot om van hen signalen te ontvangen van klanten die structureel vanuit het buitenland ziektekosten declareren. Daarnaast staat het traject TOVER (Ten Onrechte Verzekering Zorgverzekering) gepland om geïmplementeerd te worden op 1 januari 2020. Het doel van deze gegevensuitwisseling is te voorkomen dat mensen ten onrechte een zorgverzekering afsluiten of in de verzekering blijven terwijl zij niet meer Zvw-verzekeringsplichtig zijn. Met name voor de detectie van personen die naar het buitenland zijn vertrokken en geen ingezetene meer zijn, heeft de uitwisseling meerwaarde.

**5.2.5. Inzake de werkdagen**

**Risico**

De SVB heeft in 2018 een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met de Nederlandse Arbeidsinspectie (NAI) om de werkdagen te controleren. De SVB zal de NAI ondersteunen bij de controle van de werkdagen van de medewerkers van de SVB.

**Aanpak**

De SVB heeft in 2018 een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met de Nederlandse Arbeidsinspectie (NAI) om de werkdagen te controleren. De SVB zal de NAI ondersteunen bij de controle van de werkdagen van de medewerkers van de SVB.

*Eén van de fenomenen die we momenteel in verschillende onderzoeken zien, is de tewerkstelling in Nederland van personen uit o.a. de Baltische staten en diverse landen uit Oost-Europa landen. Zij werken hier met een Portugese A1-verklaring voor een in Portugal gevestigde onderneming. Er wordt getwijfeld aan de voorwaarde van voorafgaande verzekering van deze personen in Portugal, waardoor mogelijk ten onrechte de Portugese sociale zekerheidswetgeving van toepassing is verklaard. Dit fenomeen zien we overigens ook in relatie tot Nederland en België, waarbij er ten onrechte de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving van toepassing is verklaard.*

### 5.2.6. Gezinsbijslag (AKW en kindgebonden budget inclusief ALO-kop)

#### *Risico*

De SVB signaleert regelmatig dat een gezinsbijslag wordt uitgekeerd inclusief kindgebonden budget (WKB) met Alleenstaande Ouder-kop (ALO-kop) terwijl er aanwijzingen zijn over het bestaan van een partner. Door het ontbreken van registraties met buitenlandse partner- en inkomensgegevens is het lastig voor het geautomatiseerde proces van de Belastingdienst Toeslagen om het recht op kindgebonden budget correct vast te stellen. Daarbij zorgt de AWIR systematiek voor het voorlopig toekennen van het recht op basis van een ontbrekende partner en inkomen, en daarmee een te hoge uitkering. Het gevolg is dat er veel herstelwerk nodig is. Verandering van het recht op kindgebonden budget zorgt voor een wijziging in het recht op gezinsbijslag dat bestaat uit één of meerdere financiële bijlagen waar een gezin met kinderen recht op heeft. Voor klanten is lang onduidelijk waarop zij recht hebben en aan de andere kant blijven klanten die bewust misbruik maken relatief eenvoudig buiten beeld.

#### *Aanpak*

SZW, SVB en de Belastingdienst Toeslagen zetten in op procesaanpassing zodat de vaststelling van kindgebonden budget voor buitenland gevallen structureel goed wordt ingericht.

### 5.2.7. Meldingsplicht over bijverdiensten 16, 17 jarigen in de AKW

#### *Risico*

De handhaving van de meldingsplicht op de bijverdiengrens voor 16- en 17-jarigen is sinds 2011 vormgegeven door een gegevensuitwisseling met DUO over leerlingen met een praktijkovereenkomst en een startkwalificatie. Bij die groepen ligt bijverdienen voor de hand. Daarnaast melden AKW-gerechtigden zelf inkomsten van kinderen, bij te hoge inkomsten stopt de kinderbijslag (en de eventuele WKB). Door een proefuitwisseling met de Polisadministratie in het tweede kwartaal 2018 zijn er signalen over een behoorlijk aantal niet-melders. Deze groep heeft inkomsten op basis van de informatie uit de Polisadministratie, maar meldt dit niet aan de SVB.

#### *Aanpak*

De SVB continueert in overleg met SZW de wijze van handhaven. De implementatie van de handhaving via de inkomensgegevens uit de Polisadministratie kost IT capaciteit die moet worden afgewogen tegen andere prioriteiten. Daarbij komt dat er op basis van een aangehouden motie in het najaar wellicht politieke besluitvorming plaatsvindt over de bijverdiengrens. De SVB blijft hierover graag met u in gesprek.

## B. Samenwerking

De SVB kan alleen effectief handhaven in samenwerking met andere partijen. We doen dit o.a. in de onderstaande samenwerkingsverbanden.

### Landelijke stuurgroep interventieteams

Een belangrijke samenwerking met andere instanties betreft onze deelname in de LSI onder leiding van SZW. De SVB participeert daarbij actief in interventieteams die zich richten op handhavingsrisico's in de door de SVB uitgevoerde regelingen.

### Manifestgroep Fraude Analisten

De SVB werkt ook samen met andere organisaties in de Manifestgroep Fraude Analisten (MFA). Hierin delen fraude analisten van diverse organisaties tactische kennis over fraudebestrijding met elkaar.

### Landelijke Aanpak Adreskwaliteit

Sinds 2015 is er voorts een intensieve samenwerking ontstaan met het ministerie van Binnenlandse Zaken en de gemeenten met betrekking tot adreskwaliteit in de BRP. De SVB participeert daartoe actief in de LAA.

### Internationaal

Op het internationale vlak is vermeldenswaard dat de SVB voorzitter is van de EU National Contact Points for Fraud & Error. Voorts heeft de SVB bijgedragen aan de totstandkoming van de ISSA guidelines over handhaving met betrekking tot uitkeringen.

De bureaus sociale zaken van de SVB in het buitenland werken ook voor de ketenpartners Belastingdienst, UWV en gemeenten.

*In Portugal heeft de SVB een groep personen onderzocht die kinderbijslag ontvingen o.g.v. artikel 11, derde lid, onderdeel e van EU 883, waarin bepaald wordt dat als woonland wordt aangewezen het land waaruit een student als enige bron van inkomsten studiefinanciering ontvangt. De student blijft dan in Nederland verzekerd tenzij betrokkene feitelijk geen ingezetene in Nederland meer is. Van DUO ontvingen wij indicaties dat er twijfels waren of een groep in Portugal studerende nog wel in Nederland ingezetene was. Deze groep bestond uit personen met de Nederlandse nationaliteit en met geboorteland Angola. De groep was op meestal jonge leeftijd hier gekomen en heeft hier gewoond tot vertrek naar Portugal. Een deel was uitgeschreven uit de BRP, een ander deel niet. Conclusie van het onderzoek was dat deze groep gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden die studeren in het buitenland biedt maar dat zij inmiddels geen Nederlandse ingezetenen meer waren. Het betrof een kleine, specifieke groep studenten en wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat het fenomeen zich in andere buitenlanden voordoet. De kinderbijslag van de groep is beëindigd.*

## 7. Dilemma's

Hieronder geef ik tenslotte de specifieke punten weer waarover ik in gesprek ben met uw ministerie om te bezier of aanpassing van wet- en regelgeving mogelijk is.

### 7.1. AIO medewerkingsplicht

Wanneer een klant met een AIO uitkering niet meewerkt aan een onderzoek vermogen in het buitenland dan kan de SVB ten hoogste het recht op een AIO per eerste gelegenheid intrekken. Wanneer een klant wel meewerkt dan loopt deze het risico dat het recht op de AIO met terugwerkende kracht wordt ingetrokken. Het loont' dus om niet mee te werken. Het verdient aanbeveling om de wet hierop aan te passen zodat met terugwerkende kracht de AIO uitkering kan worden teruggevoerd bij het schenden van de medewerkingsplicht.

### 7.2. AIO vermogen

Wanneer bij een AIO klant vermogen in het buitenland (onroerend goed) is geconstateerd, kan de klant opnieuw recht hebben op AIO als hij niet meewerkt aan het te gelde maken van het onroerend goed. De schuld (terugvordering AIO) wordt namelijk (ondanks het niet meewerken) in mindering gebracht op de waarde van het vermogen. Dit geeft voor de AIO klant geen prikkel om onroerend goed in het buitenland spontaan aan de SVB te melden. Het verdient aanbeveling om de wet hierop aan te passen zodat de AIO schuld niet in mindering wordt gebracht op het vermogen.

Hoogachtend,  
 Sociale Verzekeringsbank

*B.A.*

drs. S.T. Sizma  
 voorzitter Raad van Bestuur

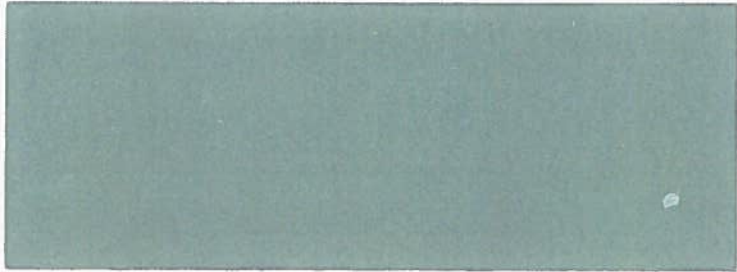


Sociale Verzekeringsbank

Hoofdkantoor  
Postbus 1100, 1180 BH Amstelveen

TNT Post  
Port betaal  
Port Payé  
Pays-Bas

AX2CC #661X0X#00#0000#



ONTVANGEN OP  
16 MEI 2019



> Resoluties 2019-2020, 2019-2020, 2019-2020

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20050  
2500 EA Den Haag  
www.szw.nl

Postbus 90301  
2500 LR Den Haag  
Functiecode 5  
T 070 303 44 44  
www.szw.nl

Datum 27 mei 2019  
Betreft signalering fraudefenomenen sociale zekerheid

Onze referentie  
2019-0000076955

Geachte heer Koelmees,

Hierbij stuur ik u de eerste signaleringsbrief van de Inspectie SZW die gaat over mogelijke misstanden en fraude binnen het stelsel van sociale zekerheid.

Aanleiding voor dit signaal is uw toezegging om de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over de meldingen over en onderzoeken naar fraudevormen in de sociale zekerheid door de uitvoeringsorganisaties. Het doel van deze brief is het genereren van overzicht en inzicht om zo bij te dragen aan een betere werking van het sociale zekerheidsstelsel en een effectieve bestrijding van misstanden en fraude daarbinnen. De analyses betreffen meldingen en onderzoeken over fraude met uitkeringen en sociale premies.<sup>1</sup> Dit laatste ondermijnt nameijk het (financiële) draagvlak van het sociale zekerheidsstelsel. In deze brief analyseert de Inspectie ook die meldingen die zij aan anderen doorzet. In een volgende brief zal de Inspectie vooral ingaan op (opsporings)zaken die op haar eigen werkveld spelen.

Deze brief bevat drie onderdelen: een beschrijving van de taak van de Inspectie op dit onderwerp, een beschrijving van haar meldingenproces op hoofdlijnen en de belangrijkste bevindingen. Sommige onderdelen staan uitgebreider omschreven in het meerjarenplan, het jaarplan 2019, het jaarverslag 2018 en programmerapportages van de Inspectie.

Deze brief bevat geen informatie die lopend onderzoek belemmert. U kunt deze informatie gebruiken om invulling te geven aan uw toezegging aan de Kamer.

<sup>1</sup> Daar waar dit uit de beschikbare meldingen en uitgevoerde onderzoeken is af te leiden.



## 1. TAKEN INSPECTIE

De Inspectie streeft naar maatschappelijk effect: gezond, veilig en eerlijk werk en bestaanszekerheid voor iedereen. Centraal staat het handhaven van wet- en regelgeving. De Inspectie grijpt stevig in, waar nodig. Met inspecties en opsporing. De Inspectie werkt selectief en risicogericht, op basis van analyses en onderzoek. Dit gebeurt programmatisch: inspecteurs, onderzoekers en onderzoekers zijn ingezet op de programma's die gericht zijn op sectoren of thema's met een hoog risico.

Datum  
27 mei 2014

Unica referentie  
2014-00007652

Voor de sociale zekerheid geldt dat UWV, SVB en gemeenten de regelingen uitvoeren: zij verzorgen de toekenning en betaling van uitkeringen en voorzieningen. Deze uitvoeringsorganisaties zijn primair verantwoordelijk voor het toezicht op de regelingen die zij uitvoeren. In aanvulling hierop heeft de Inspectie de volgende taken, waarbij het maatschappelijk effect steeds voorop staat:

1. Een signaleringsstaak. De programma's van de Inspectie zijn gericht op het aanpakken van overtredingen van arbeidswetten en inkomsten op de arbeidsmarkt.<sup>2</sup> Dit betreft onder meer (schijn)constructies en mafafde uitzendbureaus. De Inspectie heeft geen bevoegdheden voor bestuurlijke handhaving van uitkeringsfraude. Bij controles komt de Inspectie wel geregeld vermoedens van fraude door individuele personen tegen. De Inspectie stuurt die vermoedens dan door naar de uitvoeringsorganisaties of gemeenten. Ook zet de Inspectie in op signalering van nieuwe risico's en fenomenen (zoals over contracting), die een bredere en meer strategische strekking hebben dan de meldingen over concrete overtredingen. Bij signalering van urgente kwesties informeert de Inspectie de bewindspersonen en via hen de Tweede Kamer.
2. Een opsporingstaak. De opsporingsdienst van de Inspectie doet strafrechtelijk onderzoek naar georganiseerde criminale activiteiten op het domein van het ministerie van SZW (en zorgfraude). Belangrijke onderwerpen zijn mensenhandel en smokkel, graafschadelige en georganiseerde fraude met uitkeringen en subsidies en zorgfraude. Deze dienst functioneert onder gezag van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM). De dienst werkt binnen de kaders van het meerjarenplan van de Inspectie en binnen het Handhavingsovereenkomst tussen Inspectie, de ministeries van SZW en VWS en het OM.
3. Een steleltoezichtstaak. De Inspectie houdt toezicht op de doeltreffendheid waarmee de genoemde uitvoeringsorganisaties invulling geven aan hun taken en in hoeverre die bijdragen aan de doelen op het terrein van werk en inkomen. Dit is bepaald in de Wet SUWI. De Inspectie voert stelelonderzoeken uit, die inzichten en oordelen over de werking van het stelsel bevatten. Deze onderzoeken gaan, voorzien van de reactie van de bewindspersonen, naar de Tweede Kamer en zijn daarmee signalerend voor politiek en beleid. Ook bieden zij handvatten voor stelselpartijen als UWV, SVB en gemeenten om burgers met participatie- en financiële problemen beter te bedienen.

Het voorkomen en bestrijden van complexe, georganiseerde fraudeconstructies vraagt een multidisciplinaire aanpak. Daarom werken de programma's en de opsporingsdienst nauw samen. In in andere programma's worden overtredingen, misbruik van regelingen, fraude en uitbuiting niet een bestuurrechtelijk instrumentarium on/of vanuit strafrecht aangepakt. Deze aanpak betreft onder

<sup>2</sup> Met name de Wet arbeid vreemdelingen, Arbeidsrijdenwet, Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs kunnen een aanleiding tot mogelijke uitkeringsfraude hebben. Een andere wet waarop de Inspectie toezicht houdt is de Arbeidsomstandighedenwet.



MEER DE PROGRAMMA'S HOREN EN Detailhandel, Schoonmaak en Uitzendbureaus. Daarnaast is samenwerking met andere organisaties cruciaal bij de aanpak van misstanden op de arbeidsmarkt. Onmisbare partners daarbij zijn onder meer de politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst, UWV, SVB, gemeenten en IND. Samenwerking op projectbasis vindt ook plaats in LSI-verband (Landelijke Situatiegroep Interventieteams), bijvoorbeeld richting schoonmaakbedrijven. Bij de aanpak van misstanden bij uitzendbureaus heeft de Inspectie inmiddels een meer structurele samenwerking met UWV en de Belastingdienst. Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen de opsporingsdienst en UWV die gezamenlijk fraude van tussenpersonen (facilitators) verstoren of deze personen via opsporingsonderzoek vervolgen.

Datum  
27 mei 2014

ONS referentie  
2014 000076455

## 2. Procesbeschrijving

### Meldingen

Voor haar toezicht heeft de Inspectie een centraal meldpunt met ruime openliggingstijden en een centrale registratie van meldingen. Mensen kunnen een melding, klacht of signaal doorgeven via telefoonnummer 0800-5151, schriftelijk of via internet.<sup>3</sup> De Inspectie ontvangt meldingen van burgers, bedrijven en andere (overheids)organisaties (zoals gemeenten en andere handhavingdiensten). Ook ontvangt de Inspectie verzoeken van bijvoorbeeld de IND om onderzoek te doen. Met Meld Misdaad Anoniem heeft de Inspectie een overeenkomst afgesloten, zodat de Inspectie de relevante meldingen kan ontvangen. Daarnaast kunnen eigen inspecteurs bij controles ook opvallende zaken zien, die zij als melding doorgeven. De meldingen van de opsporingsdienst zijn veelal afkomstig van eigen rechercheurs en andere opsporingsdiensten.

### Verrijking van meldingen

Indien mogelijk en nodig verrijkt de Inspectie meldingen met aanvullende, relevante gegevens uit open en gesloten bronnen (eerdere meldingen, internet, handregeleider, andere diensten, etc.). Een bron daarbij is Suwinet, waarmee overheidsorganisaties persoonsgegevens van burgers die bij verschillende organisaties of basisregistraties zijn opgenomen, kunnen raadplegen.<sup>4</sup> Voorwaarde is wel dat de initiële melding bepaalde informatie omvat (zoals de combinatie van geboortedatum, naam en geslacht). Dit is nogal eens niet het geval, waardoor verdere verrijking moeilijk of onmogelijk is. Ook kan blijken dat de melding onjuiste informatie bevat (iemand blijkt bijvoorbeeld helemaal geen uitkering te krijgen) of dat geen sprake van een vermoedelijke overtreding is. In deze gevallen is de melding dan niet onderzoekswaardig. Bij opsporing omvat de verrijking ook uitgebreid internetonderzoek om de aard en omvang en de opsporingsmogelijkheden in te schatten.

### Vervolg op meldingen

Allereerst kan het zijn dat een melding geen vervolg krijgt, noch binnen de Inspectie noch richting een andere organisatie. Dit geldt voor de meldingen die niet onderzoekswaardig zijn. Ten tweede kan de Inspectie meldingen van mogelijke misstanden door afzonderlijke individuen doorzetten naar de verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie, die zo de rechtmatigheid van de samenloop tussen loon en uitkering kan onderzoeken. Die organisatie beslist dan dus zelf over het vervolg op doorgezette meldingen. De Inspectie registreert deze meldingen dus wel, maar beoordeelt deze niet inhoudelijk. Dit was bijvoorbeeld het geval bij controles op mogelijke onderbetaling bij de schoonmaak van

<sup>3</sup> [www.inspectieszw.nl/melden](http://www.inspectieszw.nl/melden)

<sup>4</sup> [www.bkwi.nl](http://www.bkwi.nl)





vakantieparken, waaruit bleek dat veel werknemers werkzaam waren terwijl zij ook een uitkering genoten.

Ten derde kan de Inspectie zelf ook meldingen oppakken, via programma's, opsporing en bij concrete verzoeken. In sector- en themaprogramma's pakt de Inspectie overtredingen van arbeidswetten aan.<sup>5</sup> Criteria hierbij zijn: de binnen het programma geprioriteerde risico's, de vermoedelijke overtreding en de beschikbare capaciteit. Deze aanpak kan leiden tot bestuurrechtelijke handhaving. Daarnaast kan de opsporingsdienst van de Inspectie meldingen over grootschalige en georganiseerde fraude oppakken, wat tot strafrechtelijke onderzoeken leidt. En de Inspectie onderzoekt ook de verzoeken van de IND over mogelijk gefingeerde dienstverbanden<sup>6</sup> op basis van de Vreemdelingenwet. Mede op basis van deze onderzoeken beslist de IND over aanvragen voor gezinshereniging en -vorming.

Datum  
27 mei 2019

Unie referentie  
2019-000076955

#### *Uitkomsten*

Dit proces van meldingen en onderzoeken heeft onder meer tot de volgende uitkomsten op het gebied van (mogelijke) uitkeringsfraude geleid (zie volgende paragraaf voor uitgebreide duiding):

- Controles op schapenmaak van vakantieparken heeft geleid tot bijna 50 meldingen aan UWV, SVB en gemeenten. Deze meldingen gaan over zwart werken naast een uitkering.
- In 2018 heeft de Inspectie voor de IND 219 onderzoeken verricht naar mogelijk gefingeerde dienstverbanden op basis van de Vreemdelingenwet. Bijna de helft van de rapporten heeft geleid tot een afwijzing van het verzoek om verblijfsrecht in Nederland. De Inspectie heeft in 2018 twaalf meldingen van mogelijke wetsovertreding naar andere organisaties gestuurd, zoals mogelijke uitkeringsfraude naar UWV en gemeenten.
- De Inspectie, UWV en Belastingdienst hebben in 2017 en 2018 bijna 60 overtredingen door uitzendbureaus afgehandeld, elk vanuit de eigen bevoegdheden. Het ging onder meer om overschrijding van arbeidstijden, onderbetaling en niet-naleving van sociale zekerheidswetten.
- In 2018 heeft u van de Inspectie een signaal over contracting ontvangen.<sup>7</sup> Uit meerdere onderzoeken bleek namelijk dat sprake was van het ter beschikking stellen van arbeid in plaats van contracting. Hierbij waren ook uitkeringsgerechtigden betrokken, die daarbij niet dezelfde arbeidsvoorwaarden als de reguliere werknemers kregen.

#### *Waarborgen gegevensuitwisseling*

Voor de volledigheid merkt de Inspectie nog op dat toezichtinformatie andere waarborgen kent dan opsporingsinformatie, respectievelijk de Algemene Verordening Gegevensbescherming en de Wet politiegegevens. Gegevens uit een opsporingsonderzoek mogen alleen na bewerking en na toestemming van de Officier van Justitie overgedragen worden aan toezichthouders of uitvoeringsorganisaties.

<sup>5</sup> De Inspectie heeft ook nog twee programma's voor overige meldingen, klachten en signalen, die betrekking hebben op onveilig en ongezond werk respectievelijk op oneerlijk werk.

<sup>6</sup> Een gefingeerd dienstverband is nep: er is formeel een contract en het loon wordt betaald, maar in de praktijk wordt niet gewerkt en de werknemer geeft het loon terug. Zo kunnen werknemers rechten opbouwen voor uitkering, verblijfsvergunningen of pensioen en kunnen werkgevers regels over minimumloon omzeilen.

<sup>7</sup> Contracting is een rechtsvorm waarbij (een deel van) de werkzaamheden worden uitbesteed aan een derde partij via aangenomen werk of een overeenkomst van opdracht. Om te beoordelen of deze constructie legaal is, is bepalend op welke wijze de werkzaamheden feitelijk worden uitgevoerd en bij wie de leiding en toezicht berust.



### 3. Belangrijkste bevindingen

Deze paragraaf bevat de uitkomsten van de analyse van de meldingen en opsporingsonderzoek naar uitkeringsfraude en niet (volledige) betaling van sociale premies door werkgevers. De uitkomsten zijn voor 2017 en 2018 gezamenlijk; de uitkomsten verschillen niet noemenswaardig tussen deze jaren.

Gedure  
LT nr. 23:3

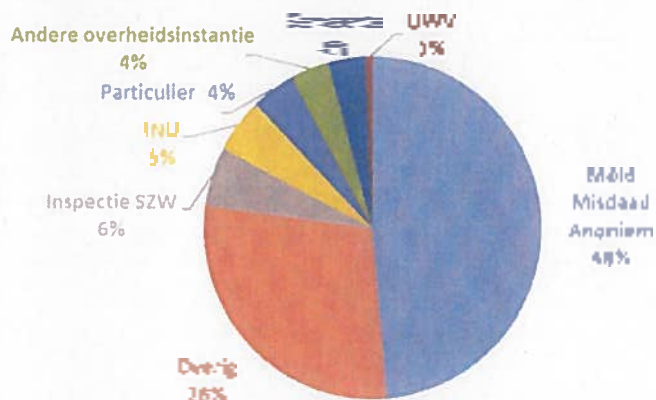
Een nuancering is op zijn plaats: deze analyse betreft binnen de Inspectie beschikbare meldingen, die indicaties bevatten van uitkeringsfraude of ontduiking van sociale premies. Ten eerste representeert een melding niet met zekerheid een aantoonbare of bewijsbare misstand of fraude noch is het de taak van de Inspectie om bestuursrechtelijk te toetsen of daadwerkelijk sprake is van uitkeringsfraude. Zo mogen mensen in bepaalde gevallen werken naast hun uitkering. Ten tweede representeren de meldingen waarschijnlijk niet alle misstanden. Bij samenspanning tussen werkgever en werknemer is het aannemelijk dat zij misstanden niet melden. Bovendien mogen inspecteurs tijdens controles aanwezigen niet actief vragen naar eventuele uitkeringen die zij hebben.<sup>6</sup> Ten derde kunnen sommige meldingen zodanig beschreven zijn dat niet direct duidelijk is dat sprake is van misstanden of fraude.

Onze referentie  
2015-000017655

#### Herkomst en vervolg van meldingen

In 2017 en 2018 heeft de Inspectie meer dan 2000 meldingen over mogelijke uitkeringsfraude en premie-ontduiking ontvangen, waarvan bijna de helft van Meld Misdad Anoniem (zie figuur hieronder). Dit totaal omvat ook bevindingen die eigen inspecteurs hebben opgedaan bij controles op naleving van arbeidswetten; zij signaleerden dan dus ook mogelijke fraude.

#### Figuur: meldingen van

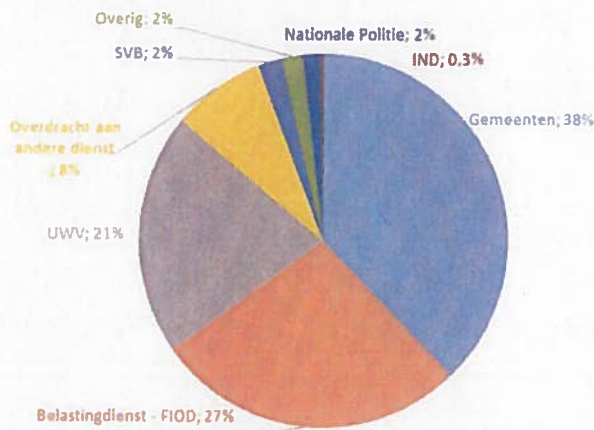


De Inspectie stuurt ongeveer 2/3 van deze meldingen door naar andere organisaties. De meeste meldingen gaan naar gemeenten, de Belastingdienst en UWV (zie figuur hieronder). De Belastingdienst int voor de volks- en werknemersverzekeringen de premies, en verzorgt de uitkering van aanvullende toeslagen op een aantal uitkeringen tot het sociaal minimum.

<sup>6</sup> De Inspectie heeft namelijk geen bestuurlijke bevoegdheden ten aanzien van uitkeringsfraude.



Figuur: meldingen aan ...



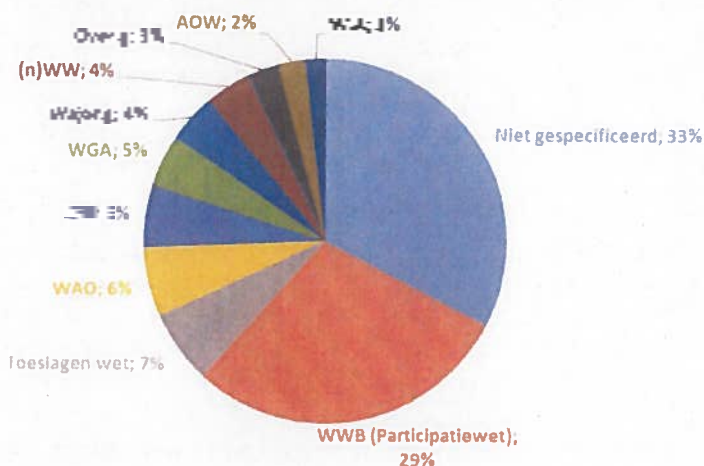
Uitsluitend  
27 mei 2019

Onze referentie  
2019-000075955

Ongeveer 1/3 van de meldingen stuurt de Inspectie niet door. Hiervan blijft grofweg de helft niet onderzoekswaardig. Zoals gezegd krijgen deze meldingen geen vervolg, ook niet binnen de Inspectie. De andere helft van de meldingen krijgt wel een vervolg binnen de Inspectie. Daarbij zal de Inspectie tot die van de melding op dat aansluit op haar taken en bevoegdheden. Indien een melding bijvoorbeeld gaat over mogelijke onderbetaling en uitloeringsfraude, dan kijkt de Inspectie alleen de mogelijke onderbetaling. De melding over uitloeringsfraude wordt doorgestuurd naar UWV, SVB of de gemeente. Deze afbakering geldt ook voor de onderzoeken die de Inspectie voor de IND uitvoert en die indicaties van misstanden met uitkeringen en/of premies bevatten.<sup>9</sup> Een flink deel van deze meldingen die binnen de Inspectie wel een vervolg krijgen, resulteert ook in handhaving (zoals een waarschuwing of boete). Meer in het algemeen is op het terrein van eerlijk werk het handhavingpercentage bij eerste inspecties 50% en 52% in 2017 respectievelijk 2018.

#### Betrokken regeringen

De Inspectie heeft gekeken op welke regelingen de meldingen betrekking hebben (zie onderstaande figuur). In 1/3 van de in te le meldingen is dit niet aangegeven.



<sup>9</sup> Ook deze informatie stuurt de Inspectie door aan de verantwoordelijke organisatie.



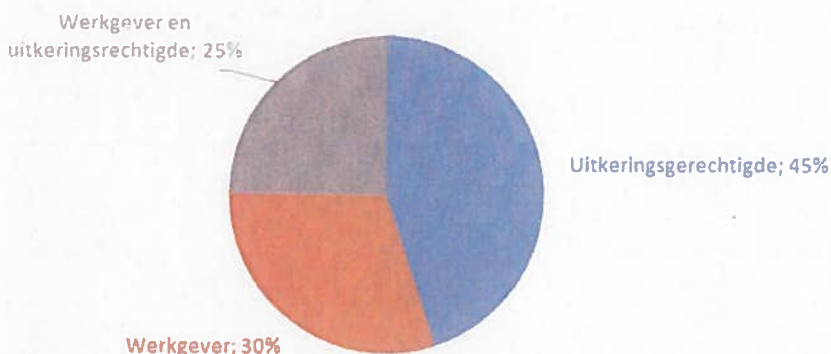


### Initiator

Tot slot heeft de Inspectie gekeken naar wie de fraudevorm initieert: de uitkeringsgerechtigde, de werkgever of beiden. Uit onderstaande figuur blijkt dat dat vooral de uitkeringsgerechtigde is, namelijk in bijna de helft van de gevallen. Het gaat dan met name om zwart werken naast een uitkering en het ongeregistreerd samenwonen met een partner. Als alleen de werkgever initiator van de fraude is, dan draagt hij de sociale premies niet af terwijl die wel op het loon van de werknemers wordt ingehouden.

Datum  
27 mei 2015

Overreferentie  
2019-0000076955



### Bewijdingen opsporingsdienst

Bovenstaande bevindingen zijn gebaseerd op de meldingen in het centrale register van de Inspectie. In aanvulling daarop krijgt de opsporingsdienst, zoals gezegd, ook nog meldingen. Deze meldingen gaan veelal over grootschalige en georganiseerde fraude. Voor 2017 en 2018 gaat het om meer dan 60 meldingen over uitkeringsfraude, waarvan ongeveer 1/3 van het eigen Team Criminele Inlichtingen komt.

Uit een soortgelijke analyse van die meldingen komt een vergelijkbaar beeld naar voren als hierboven geschetst. Er bestaan ook (nuance)verschillen. Zo is bij bijna 2/3 van de meldingen niet direct duidelijk op welke regeling de betrekking heeft. Sommige meldingen hebben ook betrekking op valsheid in geschrifte bij uren- en loonoverzichten zodat minder of geen premies hoeft te worden afgedragen. De betrokken sectoren zijn hetzelfde maar de aandelen verschillen in beperkte mate. Zoals verwacht bij dit type meldingen is vaker sprake van samenspanning tussen werkgever en uitkeringsgerechtigde; bij ongeveer 3/4 van de meldingen. Ook is bij bijna 10% van de meldingen een tussenpersoon (facilitator) betrokken.

De opsporingsdienst voert strafrechtelijke onderzoeken uit, mede naar aanleiding van meldingen. In 2017 en 2018 heeft de opsporingsdienst in totaal ongeveer 80 onderzoeken afgerond.<sup>10</sup> Daarvan had een tiental onderzoeken, die soms met elkaar verweven zijn, betrekking op uitkeringsfraude. In deze onderzoeken ging het om tientallen verdachte (rechts)personen. Een onderzoek betrof een zeer groot aantal uitkeringsgerechtigden. De dienst onderzocht onder meer de volgende fraudevormen: bedrijf naast een uitkering hebben, uitkeringen in Nederland en buitenland ontvangen, uitkeringsgerechtigden zwart laten werken en aanvragers van uitkeringen faciliteren.

<sup>10</sup> Dit hoeft overigens niet tot strafrechtelijke vervolging te leiden.



#### 4. SAMENVATTING

De Inspectie heeft de volgende stelselonderzoeken uitgevoerd die voor (het aanpakken van) uitkeringsfraude relevant zijn.

##### *Klantenquêtes UWV*

De Inspectie heeft in 2018 mensen met een WW-, WGA- of Wajong-uitkering bevroegd hoe zij de dienstverlening van UWV ervaren. Allereerst vindt een ruime meerderheid van de WW-uitkeringsgerechtigden de rechten en plichten die bij de uitkering horen, duidelijk: 73%. Van de mensen met een Wajong-uitkering vindt daarentegen 46% de rechten en plichten duidelijk.

Ten tweede ervaren met name mensen met een WGA-uitkering dat UWV hen niet heel erg onder druk zet om aan hun plichten te voldoen. Mensen met een Wajong- of een WW-uitkering ervaren iets meer druk.

Een derde bevinding betreft het percentage dat denkt dat UWV het doorheeft als hij/zij de regels niet naleeft, de ervaren pakkans. Ten opzichte van 2015 is de ervaren pakkans enigszins gedaald; voor mensen met een WW-uitkering van 72% naar 68%, mensen met een WGA-uitkering van 71% naar 66% en mensen met een Wajong-uitkering van 67% naar 63%. Aan mensen met een WW-uitkering is ook nog gevraagd in hoeverre zij denken dat UWV hen straft als zij de regels niet naleven, de ervaren sanctiekans; deze is gedaald van 83% in 2015 naar 78% in 2018.

##### *Klantenquêtes Participatiewet*

Ook heeft de Inspectie in 2017 de verschillende groepen in de Participatiewet benaderd om hun ervaringen met de uitvoering weer te geven. Dit geeft zicht op de werking van deze wet vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigden.

Van de jonggehandicapten met arbeidsvermogen (die in de oude situatie voor 1 januari 2015 in de Wajong zouden zijn ingestroomd) vindt 48% dat zij van de sociale dienst voldoende informatie over de rechten en plichten van de bijstandsuitkering kregen, 35% is neutraal. Daarentegen vindt slechts 17% van deze groep de rechten en plichten niet ingewikkeld. Wat de ervaren pakkans betreft: 48% denkt dat de sociale dienst het door heeft als hij/zij zich niet aan de regels houdt.

Len tweede groep betreft de zogenaamde brede doelgroep, bestaande uit mensen die voor de invoering van de Participatiewet al in de WWB waren en mensen die sinds de stelselwijziging zijn ingestroomd en ook zonder stelselwijziging in de WWB zouden zijn gekomen. Van deze doelgroep vindt 73% dat zij van de gemeente voldoende informatie over rechten en plichten kregen. Hun ervaren pakkans is 67%. En 19% vindt de rechten en plichten niet ingewikkeld. In 2019 herhaalt de Inspectie dit ervaringsonderzoek.

##### **Tot slot**

In deze brief heeft de Inspectie haar taken en bevindingen op het gebied van mogelijke fraude met uitkeringen en sociale premies geschetst. Daarmee heeft deze brief ook een signalerend karakter.

**Datum**  
22 mei 2018

**Onze referentie**  
2616-00007945



De Raad van State heeft de aanvraag van de  
aanvrager om de aanvrager te worden toegestaan de  
aanvrager te worden toegestaan de aanvrager te worden toegestaan

De Raad van State heeft de aanvraag van de  
aanvrager om de aanvrager te worden toegestaan de  
aanvrager te worden toegestaan de aanvrager te worden toegestaan

De Raad van State heeft de aanvraag van de  
aanvrager om de aanvrager te worden toegestaan de  
aanvrager te worden toegestaan de aanvrager te worden toegestaan

Uitkomst  
27 mei 2019

Onze referentie  
2019-000076355



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid(SZW)  
T.a.v. Staatssecretaris mevrouw T. van Ark  
Postbus 90801  
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum  
15 mei 2019  
Oms. nummer  
TSS.L201900684

Bijlage 1

Onderwerp  
Signaleringsbrief Sociale Zekerheid

Geachte mevrouw van Ark,

Naar aanleiding van de brief van 1 oktober 2018 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer ontving de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van u het verzoek jaarlijks een signaleringsbrief op te stellen over geconstateerde signalen en fenomenen uit de fraudeonderzoeken in relatie tot bijstandsuitkeringen.

De gemeenten ondersteunen dit initiatief. Zij zien het initiatief als een opmaat naar het optimaal delen van kennis en ervaring ten gunste van een effectieve aanpak van fraude door gemeenten, maar ook de meerwaarde van het objectief informeren van de Tweede Kamer. Het geeft ruimte voor het gezamenlijk oplossen van knelpunten in de fraudebestrijding en de doorontwikkeling van preventief en reactief toezicht en handhaving binnen de sociale zekerheid.

Voor het voldoen aan uw verzoek is aan het VNG Kenniscentrum Handhaving en naleving opdracht gegeven tot het opstellen van de signaleringsbrief over 2018. Het VNG KCHN heeft, in samenwerking met Divosa en 10 gemeenten, deze eerste signaleringsbrief geschreven. De deelnemende gemeenten (twee G4 en acht G40 gemeenten) liggen verspreid over Nederland. U krijgt hiermee vanuit verschillende gebieden in Nederland inzicht in de aanpak van fraudesignalen in de sociale zekerheid door gemeenten, maar ook in de knelpunten en toepassingsvraagstukken van deze gemeenten. De verwachting is dat in de komende jaren meer gemeenten bij dit onderzoek aansluiten, om het beeld van fraudebestrijding completer te maken met voldoende geografische spreiding en verdeling naar inwonertal. Het is niet zo dat het inwoneraantal en de ligging van de gemeente óf rechtstreeks zegt over de aard en omvang van de meldingen. Dit hangt af van andere en meerdere factoren. Aan deze factoren zal in de komende breven aandacht worden besteed.



Met deze eerste signaleringsbrief krijgt u inzicht in de soorten meldingen van fraude die gemeenten ontvangen. In de brief is beschreven op welke wijze een melding van fraude wordt onderzocht en welke keuzes hierbij gemaakt worden. Ook is beschreven welke activiteiten gemeenten ondernemen om fouten en fraude in de sociale zekerheid preventief te voorkomen.

### De registratie van fraudesignalen

De gemeente ontvangt meldingen over het vermoeden van fraude via verschillende kanalen. U kunt daarbij denken aan lokale en andere digitale meldingssystemen, meldingen van burgers, constatering van ambtenaren en/of leden van de wijk- en dorpscomités. De registratie van soorten fraudesignalen varieert van een beperkte tot een gedetailleerde beschrijving van de casus. De meeste gemeenten maken voor deze eerste registratie van meldingen gebruik van het registratiesysteem Suites (Gws4al). Daarnaast zijn er nog circa 4 andere registratiesystemen. Het gaat hier niet om het beoordelen van de systemen maar over de wijze waarop gegevens verwerkt worden. De gemeenten delen de gegevens met het CBS voor het bystandscategorieën- en fraudestatistiek (BDFS). De deelnemende gemeenten bevestigen dat de meldingen over het vermoeden van fraude altijd worden geregistreerd. Op lokaal niveau wordt bijgehouden wie de melding doet, om welke zaak het gaat en wat de inhoud is. Echter voor een onderlinge uitwisseling van gegevens, het delen van inzichten en goede voorbeelden van de aanpak van fraude tussen gemeenten ontbreekt een eenduidige registratie. Hierdoor kan op dit moment geen eenduidig inzicht worden gegeven over het aantal, de herkomst en het soort meldingen die gemeenten ontvangen. Ook is het niet mogelijk om het aantal fraudesignalen in verhouding tot bijvoorbeeld het inwonersaantal per gemeente vast te stellen. Zodra meerdere gemeenten zijn betrokken en er meer inzicht, bestaande in aantallen en kenmerken van fraude, kan door middel van een diepgaand onderzoek een betere onderlinge vergelijking gemaakt worden en zal deze verklaringsproces van de tijd steeds meer betekenis gaan krijgen.

### Aard en omvang van fraudesignalen

De meest voorkomende inkomende meldingen over fraudesignalen in de bijlage, die worden geregistreerd door de gemeenten zijn: staatsloterij, uitkeringen, het verspreiden van fictieve voor- en achternaam en de verwijdering van inwoners uit de basisgegevens.

#### De verdeling is

- Verwijdering van inwoners
- Verwijdering van staatsloterij
- Verwijdering van fictieve voor- en achternaam
- Inkomende meldingen

Voor een goede vergelijking van de fraudesignalen tussen gemeenten is het belangrijk de definitie van de soorten fraude te bepalen en de kenmerken daarvan te bepalen zodat de gegevens worden gedeeld.



## **BANKROCHTINGEN**

Het opvragen van bankgegevens van bijstandsgerechtigden verloopt in de praktijk vaak moeizaam of blijkt onmogelijk te zijn. Omdat nu dat wetgeving daartoe ruimte biedt, is de praktijk verbeterd. Hierover merkten wij als gemeenten, VNG en het Rijk het gesprek vóóren met de Banken.

## **Camera toezicht**

De recente uitspraak van de Centrale raad van Beroep en de revolutie van de Autoriteit Persoonsgegevens staan nu op dit moment niet toe dat camera toezicht kan worden ingezet. Dit gegeven vraagt een grotere persoonlijke inzet van toezichthouders en opsporingsambtenaren op straat. Vanwege de grotere kans van herkenning van deze functionarissen is deze wijze van toezicht minder effectief. Het bemoeit de effectieve handhaving en vraagt om een wetwijziging voor het opheffen van dit verbod.

## **Vermogen in buitenland**

Een onderzoek naar verzwegen vermogen in het buitenland is tijdrovend en te kostbaar met een gering rendement<sup>1</sup>. Een goede ontwikkeling hierin is dat met uw steun en in samenwerking met gemeenten, Divosa, UWV Wf, SVB en de Hervormingsvereniging voor Klantzorg en Ouderschap een toepasbare handreiking is ontwikkeld en dat het Kennisnetwerk Onderzoek Vermogen Buitenland geopend is. Deze samenwerking toont aan, eveneens als duidelijk bij de lancering van de Fraudewet, dat ketenpartners elkaar kunnen en moeten versterken.

## **Algemene Verordening Gegevensbescherming**

In gemeenten interpreteren de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) als een toelichting om gegevens binnen gemeenten, tussen gemeenten en met ketenpartners te delen. Er is bezorgd voor het beschermen van persoonsgegevens, maar dit mag niet leiden tot een stap terug bij de bestrijding van fraude. Gemeenten hebben behoefte aan informatie over wat wel mogelijk is op dit gebied. Wat mag je wel delen bij bijvoorbeeld informatie gestuurd werken, en hoe bescherm je daarbij de persoonsgegevens zonder het onderzoek te vertragen en de kennis van de ketenpartners sluitend te houden.

## **Vakmanschap sociaal rechercheur of toezichthouder**

Een goed opgeleide sociaal rechercheur of toezichthouder die de regel heeft over het fraudeonderzoek weet hoe hij of zij dit op een gedegen en hoogwaardige manier moet oppakken. Hij weet welke bronnen hij kan raadplegen en welke organisaties hem van de juiste informatie kunnen voorzien voor de verrijking van het onderzoek. Maar handhaving is een taak van alle medewerkers binnen de dienstverlening. De gemeenten pluiten er voor om het vakmanschap van de sociaal rechercheur en toezichthouders structureel te erkennen, te behouden en te verbeteren. Tevens is aandacht voor het versterken van toezicht en handhaving van alle overige medewerkers in de dienstverlening voor gemeenten van belang.

## **Samenwerking met ketenpartners**

De gemeenten werken bij de fraudebestrijding nauwkeurig samen met ketenpartners, zoals het UWV, de SVB, de belastingdienst en de politie. Dit gebeurt vaak wel met een fraudedesignal de melding is. De Landelijke Steungroep Interventieteams (LSI) biedt gemeenten een luus om fraude in de sociale zekerheid, de fiscaliteit, arbeidsmarktproblematiek of gebiedsgerelateerde

<sup>1</sup> Niet alle gemeenten maken een splitsing in het registreren van verzwegen binnenland- en buitenland vermogen. Via het [www.kennisnetwerk.nl](http://www.kennisnetwerk.nl) (Onderzoek Vermogen Buitenland) onderdeel van de VNG kanakweb.nl [www.nolovng.net](http://www.nolovng.net) zal aandacht gegeven worden aan het halting van een goede registratie.

probleemstuk integraal aan te pakken, wat de **MOEDWADERS VAN DEZES MAANDES IS. LIJDT** samenwerking verloopt goed omdat iedereen een gezamenlijk doel nastreeft, waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van kennis en capaciteit.

Tichter meerdere partijen in het speelveld streven soortgelijke doelen na en dit vraagt om coördinatie en afstemming, zoals bijvoorbeeld verdere samenwerking tussen het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIE), het Regionaal Platform Fraudebestrijding (RPF) en het Informelle Knooppunt Zorgfraude (IKZ). Deze instituties zijn georganiseerd rond een of meerdere van de wetten uit het sociaal domein. Een verknijping van de aanspak van fraude signalen ligt op de loer waardoor het overzicht verdwijnt. Dit pakt niet in de velden van gesprekken om het sociaal domein integraal te benaderen.

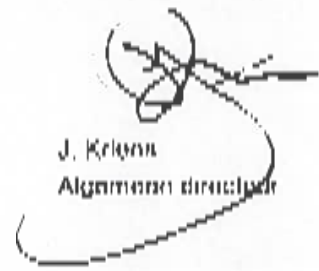
### Fraudepreventie

Elke gemeente zet in op preventie ter voorkoming van fouten en fraude in de sociale zekerheid. Dit bestaat uit voorlichting via bewonersbijeenkomsten, informatieve filmpjes op gemeentelijke websites en nieuwsbrieven voor uitkeringsgerechtigden. De meest sterke vorm van voorlichting is het klantgesprek tussen de consultant en de cliënt over de rechten en plichten bij een uitkering. De consultant maakt hierbij gebruik van de kennis van de sociaal rechercheur en de landelijkhouder over fraudesignalen. Het resultaat van dit gesprek wordt vervolgens vastgelegd in de beschikking en in het klantdossier. Dit persoonlijke contact staat onder druk door beperkte capaciteit van de consultants. Het versterken van een gezamenlijke kennisbasis van wettenschuippelijk inzicht over het beïnvloeden van het gedrag van de doelgroep op personeelsniveau en het fraudobewust communiceren door consultants blijft aandacht vragen.

Het doel van het sociaal domein is burgers in haar of zijn kracht zetten met op ruimtelijke ondersteuning vanuit de gemeente. Dit staat soms op gespannen voet met de voor iedereen geldende verplichtingen uit de Participatiewet. Wanneer we met elkaar aandacht blijven houden voor deze vermenende tegenstelling en hiervoor een goede structuur bieden, kunnen website van de wetgever en de uitvoeringverantwoordelijkheid van gemeenten beter bijeen worden gebracht. Dit zal zowel de kwaliteit van wetgeving als van de uitvoering ten goede komen en daarmee het belang van de cliënt dienen. Dit voorkomt fouten en fraude in de sociale zekerheid en ongewenste schuldposities die de participatie in de weg staan.

VNG (KCFN) gaat graag met u in gesprek over de in deze brief beschreven signalen en mogelijke oplossingen die leiden tot het verbeteren van de inclusieve dienstverlening aan de inwoners en doordringende handhaving. Het zal daarnaast mede bijdragen aan het juist en objectief informeren van de Tweede Kamer over de fraudebestrijding in de sociale zekerheid.

Met vriendelijke groet,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Krijns  
Algemeen directeur



Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag

PostNL  
Port Betaald  
Port Payé  
Pays-Bas

RX4CC #6611X0X#00#000#



MINISTERGEVANSZWA  
27 Nov 2019  
SCANPLAZA



Vereniging van Sociale Zekerheid  
- aangegeven SZW  
Uitsluitend  
Postbus 9060  
2500 LB - ROTTERDAM

Datum  
13 mei 2019  
Oorspronkelijk  
TISB/J201900384

Bijlage 1

Onderwerp  
Aanbevelingen bij Signaleringsbrief Sociale Zekerheid

Geachte mevrouw Van Ark,

In de Signaleringsbrief Sociale Zekerheid (met kenmerk U201900384) heb ik u geïnformeerd over geconstateerde signalen en fenomenen uit de fraudeonderzoeken in relatie tot bijstandsuitkeringen. Uit deze signaleringsbrief volgen enkele aanbevelingen waarover ik graag met u in gesprek wil blijven.

#### Signaleringsbrieven

De goede samenwerking tussen de 10 gemeenten, VNG KCHN en Divosa heeft de inhoud van deze eerste signaleringsbrief opgeleverd. Ik zie dit als een start van een gezamenlijke route naar een steeds betere naleving van de Participatiewet en het verbeteren van de kwaliteit van toezicht en handhaving. Ik verwacht dat meer gemeenten in de voor ons liggende jaren een bijdrage gaan leveren aan signaleringsbrieven. Om dit alles mogelijk te maken wil ik u de volgende aanbeveling voorstellen:

- Stimuleer en faciliteer gemeenten, VNG KCHN en Divosa in de verkenning van een eenduidig definiëren van soorten fraude en de voorwaarden waaronder de gegevens worden geleverd voor een duidelijk overzicht.

#### Knop punten en loopingsvraagstukken

Uit deze signaleringsbrief volgen ook aanbevelingen die gericht zijn op het voorkomen van fraude, het stimuleren van de nalevingsbereidheid van bijstandsgerechtigden en de effectiviteit van toezicht en handhaving te weten:

- Het versterken en verbeteren van de wettelijke bevoegdheden van toezichthouders en opsporingsambtenaren bij het fraudeonderzoek naar internetaanbieders wat noodzakelijk is voor het vaststellen van mogelijk verzwegen inkomsten en samenlevingssituaties.

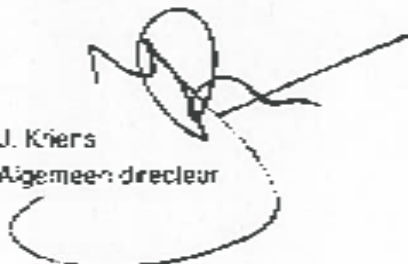


- Het bevorderen van beleidsoverschrijpende samenwerking tussen de uitvoering van de Participatiewet en de Wmo en Jeugdwet voor het opsporen van gecombineerde fraude door het stapelen van bijstandsuitkeringen en PGB's. De gemeenten zijn voorstander van één centrale databank waar één organisatie verantwoordelijk voor is. Het voorstel is een begin te maken door het Suw-net aan te vullen met gegevens over persoonsgebonden budgetten (PGB) en zorg in natura (ZiN) uit de Wmo 2015 en de Jeugdwet. De gemeenten zien dat fraude binnen de sociale zekerheid meer en meer gecombineerd wordt met PGB's binnen de Wmo 2015 en de Jeugdwet.
- Het oplossen van knelpunten die zich voordoen bij de uitvraag van (bank)gegevens door gemeenten wat noodzakelijk is voor de juiste uitvoering van de Participatiewet door concrete afspraken met de banker te maken en mogelijke wetswijziging door te voeren.
- Het bieden van een wettelijke basis en het bevorderen van kennis over de AVG voor het optimaal delen van gegevens in relatie tot de sociale zekerheid binnen gemeenten, tussen gemeenten en tussen gemeenten en ketenpartners.
- Het bevorderen en versterken van de samenwerking tussen de ketenpartners van de gemeenten in de gezamenlijke opsporing van fraude in de sociale zekerheid door meer coördinatie en samenwerkingsafspraken met gemeenten en ministerie.
- Het versterken en verbeteren van de kennis over preventie, toezicht en handhaving binnen het gehele sociale domein van gemeente ambtenaren die betrokken zijn bij de integrale dienstverlening door het aanbieden van trainingen en opleidingen.

VNG (KCHN) gaat graag met u in gesprek over deze aanbevelingen en de wijze waarop we dit samen kunnen oppakken.

Met vriendelijke groet,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

J. Kiers  
Algemeen directeur





Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag



MINISTERIE VAN SZW  
27 Mei 2019  
SCANPLAZA



In deze bijlage wordt nader ingegaan op de maatregelen waaraan UWV in de afgelopen periode hard heeft gewerkt en de resultaten daarvan.

#### Risicoprofielen

In mijn brief van 1 februari jl. heb ik uw Kamer erover geïnformeerd dat UWV met behulp van data-analyses en expertise van UWV-medewerkers de WW-populatie heeft doorgelicht op verdachte patronen en op basis daarvan risicoprofielen heeft ontwikkeld op verwijtbare werkloosheid en verblijf buiten Nederland. Vanaf 1 april jl. wordt gewerkt aan versterking en de doorontwikkeling van deze profielen. In de komende maanden zal het team 6.000 tot 8.500 gevallen onderzoeken op overtredingen bij zowel de aanvraag van een uitkering als gedurende de looptijd van de uitkering. Belangrijk onderdeel hierbij is dat 30% van de gevallen een willekeurig genomen en representatieve steekproef vormen uit de gehele WW-populatie. Deze steekproef is nodig om enerzijds de effectiviteit van de risicoprofielen te kunnen meten en om het te verbeteren. Anderzijds geeft het ook inzicht in de feitelijke omvang van de risico's op verwijtbare werkloosheid en verblijf buiten Nederland.

#### Verwijtbare werkloosheid

In oktober vorig jaar heb ik uw Kamer toegezegd gerichte en effectieve maatregelen te treffen om fraude en misbruik tegen te gaan. Ik heb in het verlengde daarvan UWV opdracht gegeven strenger te gaan controleren of sprake is van verwijtbare werkloosheid. UWV heeft daarbij ingezet langs twee lijnen: een pilot met uitzendbureaus en het ontwikkelen van risicoprofielen.

#### ***Pilot Uitzendbureaus***

In de periode januari tot en met april 2019 heeft UWV, in samenwerking met de brancheorganisaties Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU), een pilot uitgevoerd met een tiental uitzendbureaus teneinde intensiever te controleren op verwijtbare werkloosheid. De betrokken uitzendbureaus werken met name met arbeidsmigranten. Doel van de pilot was om door middel van aanvullende gegevenslevering vanuit werkgevers aan UWV te toetsen of daarmee door UWV beter kan worden vastgesteld of de werkloze werknemer werkloosheid had kunnen voorkomen door geen ontslag te nemen of door het niet accepteren van een nieuw werkaanbod. Deze additionele gegevensverstrekking werd gebruikt naast het reguliere proces om verwijtbare werkloosheid vast te stellen.

Er zijn in de pilotperiode in totaal 668 WW-aanvragen op deze wijze beoordeeld. Zonder de additionele informatie werden 78 aanvragen afgewezen. Met de extra informatie van de uitzendbureaus werden 144 aanvragen afgewezen. Het afwijzingspercentage is daarmee gestegen van 11,7% naar 21,6%. Dit betekent een substantiële stijging van 9,9%punt. Bij papieren aanvragen was er zelfs een stijging van 7% naar 21% afwijzingen, een verdriedubbeling. De pilot is een succesvolle maatregel gebleken, aangezien hiermee extra fraudegevallen zijn gedetecteerd en direct zijn aangepakt. Deze resultaten kunnen overigens niet doorgetrokken worden naar de gehele uitzendbranche of WW-populatie, aangezien het een specifieke en derhalve niet representatieve doelgroep betrof.

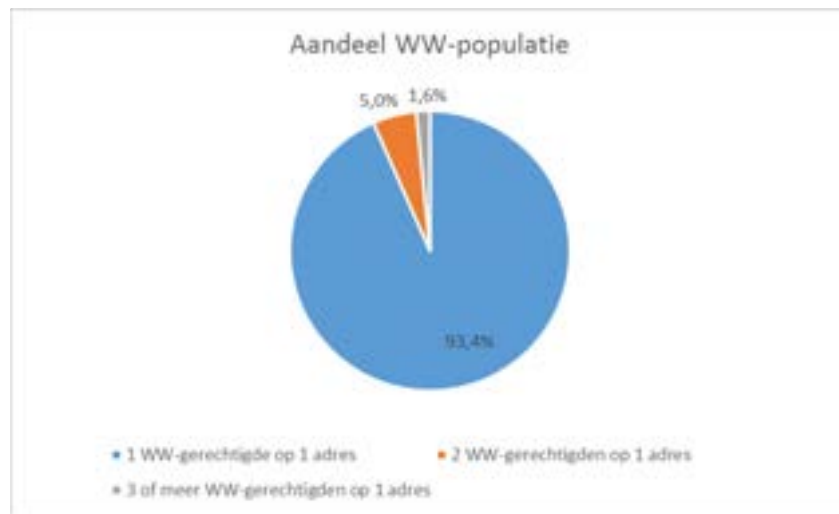
#### Verblijf buiten Nederland

##### ***Adressenvergelijking***

UWV is in oktober 2018 begonnen met een repressief handhavingsonderzoek op basis van adressenvergelijking, waarbij geselecteerd werd op adressen met drie of meer WW-uitkeringen per adres. Meerdere uitkeringen op één adres kunnen een indicatie zijn van het zonder toestemming in het buitenland verblijven, al dan niet met behulp van een tussenpersoon. De basis van dit onderzoek was een maandelijkse lijst uit de eigen systemen van UWV met adressen waarop meerdere uitkeringen worden ontvangen.

De doelgroep voor handhaving werd gevormd door arbeidsmigranten met een buitenlands adres waarbij meerdere uitkeringen op één adres stonden (1,6% van de totale WW-populatie en ruim

3% van de Oost-Europese arbeidsmigranten met een uitkering<sup>1</sup>). Doordat dit een specifieke doelgroep is, kunnen de resultaten niet doorgetrokken kunnen worden naar alle arbeidsmigranten of naar alle WW-gerechtigden. De onderstaande grafiek illustreert welk aandeel de doelgroep heeft in relatie tot alle WW-gerechtigden.



In het onderzoek zijn 593 personen onderzocht, verbonden aan in totaal 64 adressen. Bij 387 personen heeft veldonderzoek plaatsgevonden. Onder deze groep zijn bij 192 personen overtredingen vastgesteld, hetgeen neer komt op ca. 32% fraude bij de onderzochte groep met een totaal van € 1,3 miljoen aan boetes en terugvorderingen.

Conclusie van het onderzoek is dat fraude bij deze specifieke doelgroep – meerdere uitkeringen op één adres bij uitkeringsgerechtigden die als niet-ingezetenen staan geregistreerd (RNI) – hoog is. Daarnaast is uit het onderzoek naar voren gekomen dat voor de onderzochte doelgroep het inschakelen van een tussenpersoon een verhoogd risico op regelovertreding lijkt te geven. Ruim 72% van de onderzochte uitkeringsgerechtigden maakte gebruik van een tussenpersoon, waarbij in ca 52% van de gevallen met tussenpersonen een overtreding is geconstateerd.

Op grond van dit handhavingsonderzoek is een aantal tussenpersonen ingebracht in het zogenaamde 'meldingenoverleg'. In dit overleg zijn UWV, het OM, iSZW en de Belastingdienst vertegenwoordigd. Bij voldoende aanleiding (bijv. vermoeden van valsheid in geschrifte) wordt een strafrechtelijk traject gestart ten aanzien van een tussenpersoon.

In de media kwam prominent in het nieuws dat aan sommige adressen tientallen uitkeringen verbonden waren. Interessant is dat het onderzoek uitwijst dat fraude zowel plaatsvindt onder adressen met weinig (bijv. drie of zes) uitkeringen als adressen met tientallen uitkeringen. Het is dus niet zo dat adressen met een groot aantal uitkeringen een grotere risicogroep vormt dan adressen met een lager aantal uitkeringen.

Gezien de uitkomsten zet UWV het handhavingsonderzoek adressenvergelijking in ieder geval tot eind 2019 voort. Overigens teken ik daarbij aan dat onderzoek naar verblijfsfraude is zeer arbeidsintensief en lastig te bewijzen is. Met name doordat 38% van de onderzochte uitkeringsgerechtigden geen gehoor gaven aan diverse oproepen voor een gesprek. Ook kennen deze onderzoeken een lange doorlooptijd.

#### ***Papieren aanvraag en tussenpersonen***

In mijn brief van februari jl. is al aangegeven dat de papieren aanvraag vanaf half oktober 2018 is aangescherpt. Dit betreft het vastleggen van verschillende adresgegevens van aanvragers, het registreren van begeleiders bij het aanvragen van een WW-uitkering en het binnen een maand houden van werkoriëntatiegesprekken met werkloze werknemers die een papieren aanvraag indienen.

Een andere maatregel om via tussenpersonen verblijf in het buitenland tegen te gaan is het

---

<sup>1</sup> Voor het overgrote deel bestaat deze groep uit Polen, Roemenen en Bulgaren, waarvan in 2017 circa 43.000 een WW-uitkering hadden.

persoonlijk ophalen van de papieren aanvraag op een UWV-kantoor. Vóór oktober 2018 was het mogelijk om een papieren aanvraagformulier te kopiëren, in te vullen en dan naar UWV op te sturen. Nu wordt op via de fysieke intake het aanvraagformulier op naam van de uitkeringsgerechtigde gezet, kopiëren van een aanvraagformulier – en invullen door tussenpersonen – kan dus niet meer.

Vanaf april dit jaar is de registratie van begeleiders uitgebreid van begeleiders die fysiek meekomen bij de (papieren) aanvraag voor een WW-uitkering naar alle begeleiders die een uitkeringsgerechtigde vergezellen bij bezoeken in het kader van hun WW-uitkering (zoals bij gesprekken in het kader van persoonlijke dienstverlening). Dit is een grootschalig traject. Deze registratie loopt tot oktober 2019 en zal dan geanalyseerd worden. Ondertussen is er een analyse gemaakt over de eerste periode van registratie van begeleiders bij alleen de papieren aanvraag. Op basis van deze analyse gaat UWV kijken welke gegevens verdere aanknopingspunten bieden voor het aanpakken van fraude door dwarsverbanden met andere trajecten (zoals adressenvergelijking).

Naast deze registraties verkent UWV of er samenwerking met bonafide tussenpersonen tot stand kan komen. In dat kader organiseert UWV bijeenkomsten, waarvan de eerste in mei jl. heeft plaatsgevonden.

Bovenstaande maatregelen zijn gericht op de groep tussenpersonen die daadwerkelijk naar een UWV-kantoor komen en niet op tussenpersonen die bij een digitale WW-aanvraag ondersteuning bieden. Bij een digitale aanvraag valt immers niet te onderscheiden of deze door de WW-aanvrager zelf dan wel door een andere persoon is gedaan, waardoor verblijf in het buitenland makkelijker gemaskeerd kan worden. Om deze werkwijze van malafide tussenpersonen te bemoeilijken heeft UWV sinds mei jl. het inloggen met de gegevens van de WW-gerechtigde bemoeilijkt door de toepassing van een extra beveiliging bij het inloggen (twee factor authenticatie).

#### Audit naar de afhandeling van fraudesignalen

Bij de media-aandacht voor de fraude waren ook signalen naar voren gekomen over onvolkomenheden in de afhandeling van interne fraudesignalen binnen UWV. Om die reden is UWV gevraagd om een audit te laten doen naar de afhandeling van deze signalen. Het doel van dit onderzoek was vast te stellen dat de door UWV ontvangen externe en interne signalen van (mogelijke) WW-fraude op de juiste wijze worden opgepakt, geregistreerd en afgehandeld.

Samenvattend zijn de belangrijkste conclusies van de interne accountantsdienst dat UWV een passend proces heeft ingericht dat de organisatie in staat stelt de ontvangen externe en interne fraudesignalen op het WW-domein op te pakken, te registreren en af te handelen. Daarnaast zijn nagenoeg alle medewerkers bekend met dit beleid en zij geven hierbij aan dat zij de ingerichte procedures volgen. Wel constateert de Accountantsdienst dat er verbeteringen nodig zijn. Een belangrijk deel van de gesproken medewerkers geeft namelijk aan dat een aantal factoren de motivatie om fraudesignalen te melden, beperkt. Zo ervaren medewerkers dat relatief veel fraudesignalen als niet aanpakwaardig of niet onderzoekswaardig worden bestempeld door de directie Handhaving, dat er in een aantal gevallen niets met de signalen en de uitkomsten van de onderzoeken gedaan wordt en dat de meldingsprocedure in een aantal gevallen tijdrovend is. Tot slot constateert de dienst dat een aantal beheersmaatregelen die moeten leiden tot het juist en volledig oppakken en afhandelen van fraudesignalen en een sluitende registratie ontbreken dan wel onvoldoende functioneren. Het gaat daarbij onder meer om registratie van klachten bij de divisies Uitkeren en Werkbedrijf, controle op alle ontvangen signalen in de mailbox bij Handhaving en de scope en omvang van kwaliteitscontroles binnen de divisie Handhaving.

UWV zal de verschillende aanbevelingen uit deze audit, in samenhang met de uitkomsten van het cultuuronderzoek, omzetten in concrete maatregelen die breed binnen UWV worden opgepakt. Er zijn reeds workshops gestart binnen een aantal divisies om fraudebewustzijn prominenter in beeld te brengen. En ook is uniforme berichtgeving over ontvangst en terugmelding van signalen in gang gezet. Verder zal het intern melden van fraudesignalen vanaf medio juli dit jaar plaatsvinden via een geautomatiseerd fraudeformulier. Een deel van de aanbeveling worden, tot slot, meegenomen in het traject Vertrouwen in Vakmanschap.

### Onderzoek naar cultuur

Het onderzoek naar de cultuur binnen UWV is afgerond. In de brief over de stand van de uitvoering die tegelijkertijd met deze brief naar uw Kamer wordt verzonden, wordt uitgebreid bij dit onderzoek en resultaten daarvan stil gestaan. De overall conclusie daarbij is dat er, hoewel er zeker geen sprake is van een angstcultuur waarin men signalen van fraude niet zou kunnen melden, er wel verschillende maatregelen nodig zijn om het bestrijden van fraude een meer integraal onderdeel van de organisatie en het werk van medewerkers te maken. Ook is het nodig om nog meer te investeren in een cultuur waar signalen en zorgen die medewerkers hebben, de aandacht krijgen die deze verdienen en medewerkers zich voldoende gehoord voelen binnen de organisatie. Hiertoe zullen er diverse maatregelen worden genomen om ervaren belemmeringen in het doen van meldingen weg te nemen. Deze maatregelen zien van inzet op voorlichting en training tot de samenhang en structuur van vertrouwenspersonen, cultuur en leiderschap.

### Samenwerking met Polen

Voorts heeft er in mei jl. een werkbezoek naar Polen plaatsgevonden. Tijdens dat werkbezoek is afgesproken dat Polen en Nederland samen zullen bezien hoe de informatie-uitwisseling bij de export van WW-uitkeringen kan worden verbeterd. Daarnaast is overeengekomen om de procedures bij terugvordering te verbeteren. Ook is afgesproken dat de mogelijkheden van het sluiten van een Memorandum of Understanding (MOU) zullen worden verkend ter bevordering van de samenwerking tussen onze landen. Ik heb uw Kamer hierover geïnformeerd in mijn brief van 29 mei 2019 over de Geannoteerde Agenda Raad WSB van 13 juni 2019<sup>2</sup>.

### Commissie Loonaangifteketen

De commissie loonaangifteketen is aan de slag. In het najaar verwacht ik advies over de governance van de Loonaangifteketen. Hierna volgen de resultaten van verdiepend ICT-onderzoek. In de volgende brief over de stand van de uitvoering, die ik eind 2019 aan uw Kamer zal sturen, zal ik u hierover berichten.

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 21501-31, nr. 528

**Eindrappage 'Detentiemeldingen tot en met  
stoppen van de uitkering'**



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Algemeen</b> .....	<b>4</b>
	Wijzigingshistorie.....	4
	Afstemming.....	4
	Plaats elektronisch document.....	4
	Brondocumenten.....	5
<b>2</b>	<b>Aanleiding</b> .....	<b>6</b>
2.1	Lean Six Sigma methodiek.....	6
<b>3</b>	<b>Define-fase</b> .....	<b>7</b>
3.1	Opdrachtformulering en doelstelling.....	7
3.2	Beschrijving gewenste situatie.....	7
3.3	Afbakening.....	7
<b>4</b>	<b>Measure-fase</b> .....	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Analyse-fase</b> .....	<b>11</b>
5.1	Het Proces.....	11
5.2	De informatie over het proces.....	14
5.2	Uitkomsten.....	15
<b>6</b>	<b>Improve-fase</b> .....	<b>16</b>
6.1	Verbeteringen t.a.v. het proces.....	16
6.2	Verbeteringen t.a.v. de informatie van het proces.....	16
<b>7</b>	<b>Control-fase</b> .....	<b>17</b>

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiermeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	
Versie:	0.3	Systeem:	Resafasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 2 -

7.1	Raakvlakken overige projecten/ onderzoeken .....	17
8	<b>Acties, kosten en baten per verbetervoorstel .....</b>	<b>18</b>
	<b>Bijlage 1 Kopie detentiemelding .....</b>	<b>20</b>

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	Resafasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 3 -

## 1 Algemeen

### Wijzigingshistorie

Versiedatum	Nr.	Auteur	Wijzigingsreder of bron wijziging
17-11-2011	0.1		Opzetten van het concept
07-12-2011	0.2		Aanvullen van het concept

### Afstemming

Naam	Afdeling	Versie	Datum toetsing	Opmerkingen
		0.2		
	IM U-keken ASO	0.2		

### Plaats elektronisch document

(verwijderd 19-5-2019 KB; technische informatie)

Bestandsnaam:	Eindrappage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 4 -



Contractnummer

naam	Afdeling
	Wettelijke, Advies & Onderzoek
	Procesmanager

## Brondocumenten

- Werkstukken AW
- LWF database
- Systemaanpakken ResaFasa
- Wet-en regelgeving
- Ordening Afzending DII meldingen

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 5 -

## 2. Aanleiding

De aanleiding voor de ontwikkeling van de 'Leer SoS Syga' is voortvloeit uit de behoefte aan een instrument dat de kennis van de SoS Syga kan overbrengen op de medewerkers van de SoS Syga. Het instrument moet de kennis van de SoS Syga vastleggen en de kennis van de SoS Syga overbrengen op de medewerkers van de SoS Syga.

## 3. Leer SoS Syga methode

De methode van de 'Leer SoS Syga' is gebaseerd op de principes van de SoS Syga. De methode is gebaseerd op de principes van de SoS Syga en de principes van de SoS Syga. De methode is gebaseerd op de principes van de SoS Syga en de principes van de SoS Syga.

- Het instrument is gebaseerd op de principes van de SoS Syga.
- Het instrument is gebaseerd op de principes van de SoS Syga.

De methode van de 'Leer SoS Syga' is gebaseerd op de principes van de SoS Syga. De methode is gebaseerd op de principes van de SoS Syga en de principes van de SoS Syga.

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResalFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 6 -

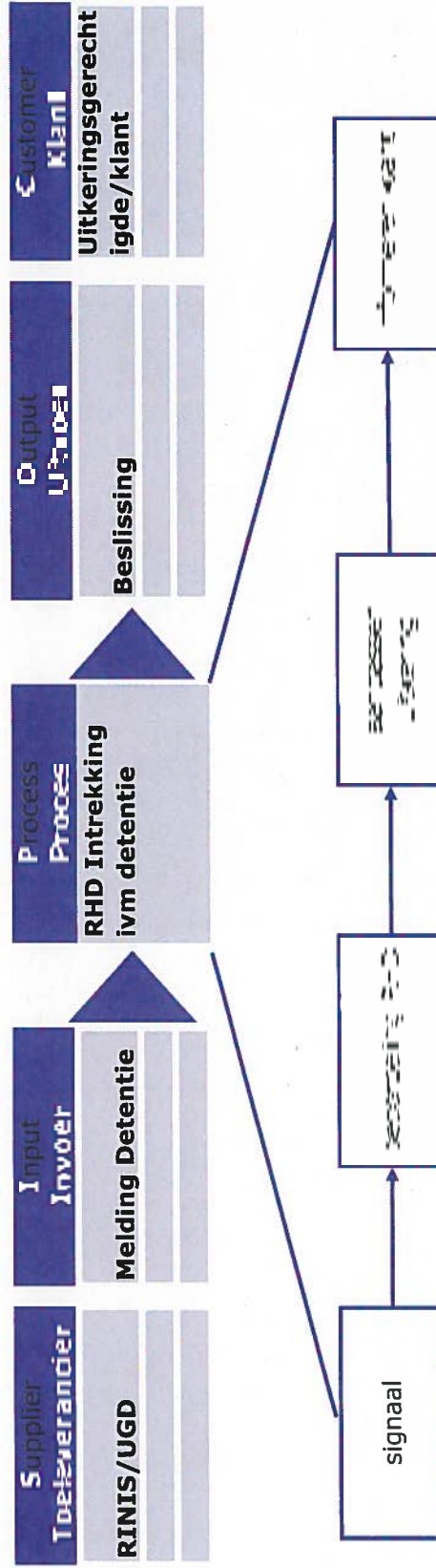


onderzoek maar wel opgenomen als aanbeveling. Binnen dit onderzoek worden de detentiemeldingen voor ResaFasa geanalyseerd. De detentiemeldingen die niet tot beëindigingen leiden worden bekeken. In de analyse worden de oorzaken van de niet terecht beëindigde detentiemeldingen vastgesteld. Heropening van de uitkering als de klant weer uit detentie komt, valt buiten dit onderzoek.

In onderstaand figuur wordt de SIPOC van dit onderzoek weergegeven. De SIPOC geeft op hoog niveau het proces weer. Hiermee wordt aangegeven wat de scope van het onderzoek is.

figuur 1: Sipoc

## SIPOC



Bestandsnaam:	...	Auteurs:	...
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		

## 4 Measure- fase

Binnen deze fase wordt de juiste (proces)data verkregen om de huidige prestatie van het proces te bepalen. Hierbij is het belangrijk om de stappen van het proces vast te stellen alvorens data wordt verkregen over het proces. Om dit in kaart te brengen zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens verzameld.

### Kwalitatieve gegevens

Om inzicht in het probleem te verkrijgen zijn er kantoorbezoeken afgelegd en interviews gehouden met (staf)medewerkers Uitkeren (AW) en de vooradministratie. Dit is gebeurd op de districtskantoren Den Haag, Alkmaar en Groningen. Hierbij is het proces doorlopen om meer inzicht in hun werkzaamheden te verkrijgen.

### Kwantitatieve gegevens

Er zijn kwantitatieve gegevens verzameld door de aanlevering van de detentiemeldingen van januari 2011 te vergelijken met het systeem ResaFasa en EAED. Waaruit blijkt dat in 5% de uitkering niet is beëindigd in verband met het niet ontvangen van de detentiemelding.

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 9 -

**Table 1: Results of the**

Table 1: Results of the

Category	Value	Percentage
Category 1	8	5.06%
Category 2	11	6.77%
Category 3	12	7.50%
Category 4	13	8.12%
Category 5	14	8.75%
Category 6	15	9.38%
Category 7	16	10.00%
Category 8	17	10.63%
Category 9	18	11.25%
Category 10	19	11.88%
Category 11	20	12.50%
Category 12	21	13.13%
Category 13	22	13.75%
Category 14	23	14.38%
Category 15	24	15.00%
Category 16	25	15.63%
Category 17	26	16.25%
Category 18	27	16.88%
Category 19	28	17.50%
Category 20	29	18.13%
Category 21	30	18.75%
Category 22	31	19.38%
Category 23	32	20.00%
Category 24	33	20.63%
Category 25	34	21.25%
Category 26	35	21.88%
Category 27	36	22.50%
Category 28	37	23.13%
Category 29	38	23.75%
Category 30	39	24.38%
Category 31	40	25.00%
Category 32	41	25.63%
Category 33	42	26.25%
Category 34	43	26.88%
Category 35	44	27.50%
Category 36	45	28.13%
Category 37	46	28.75%
Category 38	47	29.38%
Category 39	48	30.00%
Category 40	49	30.63%
Category 41	50	31.25%
Category 42	51	31.88%
Category 43	52	32.50%
Category 44	53	33.13%
Category 45	54	33.75%
Category 46	55	34.38%
Category 47	56	35.00%
Category 48	57	35.63%
Category 49	58	36.25%
Category 50	59	36.88%
Category 51	60	37.50%
Category 52	61	38.13%
Category 53	62	38.75%
Category 54	63	39.38%
Category 55	64	40.00%
Category 56	65	40.63%
Category 57	66	41.25%
Category 58	67	41.88%
Category 59	68	42.50%
Category 60	69	43.13%
Category 61	70	43.75%
Category 62	71	44.38%
Category 63	72	45.00%
Category 64	73	45.63%
Category 65	74	46.25%
Category 66	75	46.88%
Category 67	76	47.50%
Category 68	77	48.13%
Category 69	78	48.75%
Category 70	79	49.38%
Category 71	80	50.00%
Category 72	81	50.63%
Category 73	82	51.25%
Category 74	83	51.88%
Category 75	84	52.50%
Category 76	85	53.13%
Category 77	86	53.75%
Category 78	87	54.38%
Category 79	88	55.00%
Category 80	89	55.63%
Category 81	90	56.25%
Category 82	91	56.88%
Category 83	92	57.50%
Category 84	93	58.13%
Category 85	94	58.75%
Category 86	95	59.38%
Category 87	96	60.00%
Category 88	97	60.63%
Category 89	98	61.25%
Category 90	99	61.88%
Category 91	100	62.50%

The following table shows the results of the analysis of the data.

Bestandsnaam:	Eindrappage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[Redacted]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaiFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		

## 5 Analyse-fase

Aan de hand van de verzamelde kwalitatieve en kwantitatieve gegevens is een analyse gemaakt en wordt in dit hoofdstuk beschreven.

### 5.1 Het Proes

#### Onderwerpen van de beleidsaanpak

De beleidsaanpak omvat drie onderwerpen: de kwaliteit van de dienstverlening, de klanttevredenheid en de werkdruk van de medewerkers. De beleidsaanpak is gericht op het verbeteren van de dienstverlening, de klanttevredenheid en de werkdruk van de medewerkers.

- de werkdruk van de medewerkers
- de klanttevredenheid
- de kwaliteit van de dienstverlening

Als er geen beleidsaanpak is, kan de kwaliteit van de dienstverlening, de klanttevredenheid en de werkdruk van de medewerkers dalen. Dit kan tot een verslechtering van de dienstverlening, de klanttevredenheid en de werkdruk van de medewerkers leiden.

De werkdruk van de medewerkers is een belangrijk aspect van de beleidsaanpak. De werkdruk van de medewerkers kan worden gemeten aan de hand van de hoeveelheid werk die de medewerkers moeten verrichten. De werkdruk van de medewerkers kan worden gemeten aan de hand van de hoeveelheid werk die de medewerkers moeten verrichten.

#### Samenvatting

#### Verzameling door de MIU

De MIU heeft de gegevens verzameld die nodig zijn voor de analyse. De gegevens zijn verzameld door middel van interviews, vragenlijsten en documenten.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verzamelde gegevens.

- De MIU heeft de gegevens verzameld die nodig zijn voor de analyse.

Bestandsnaam:	Ervaaringsonderzoek naar de klanttevredenheid	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	Resafasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 11 -

- ...
- ...
- ...
- ...
- ...

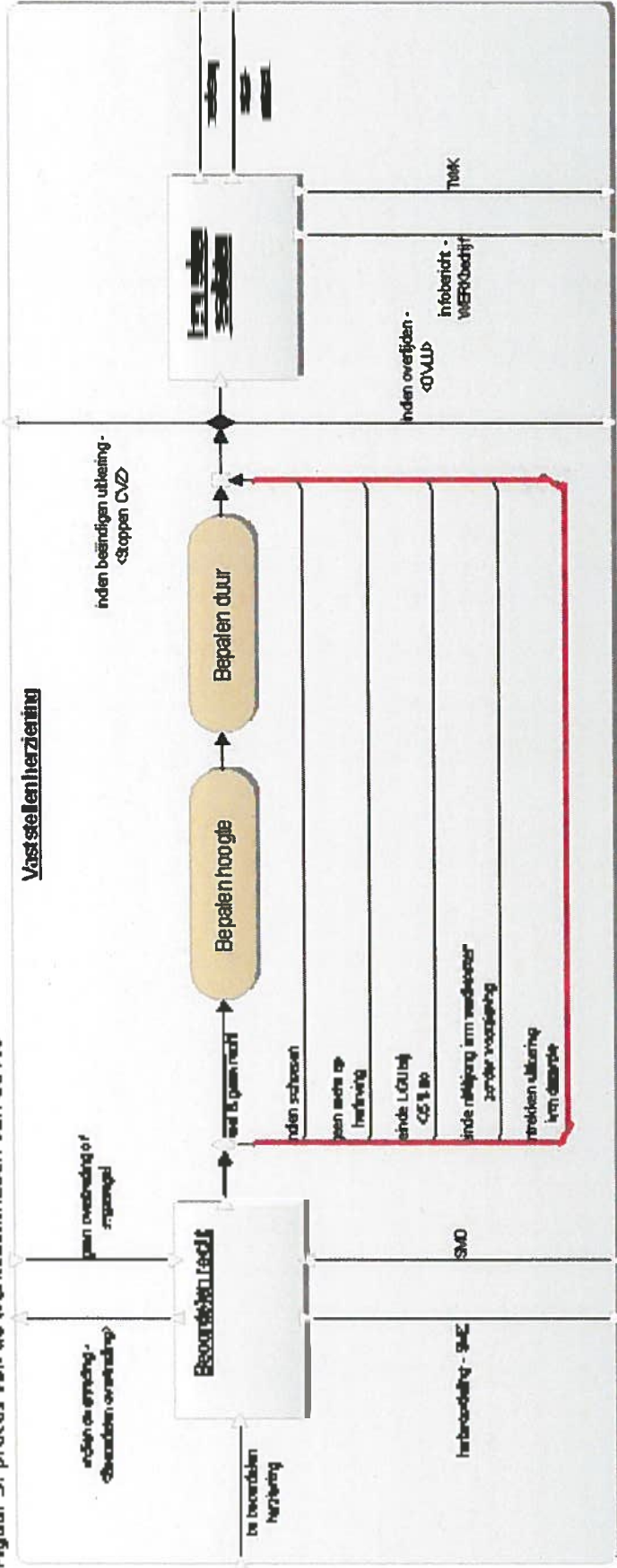
- ...
- ...
- ...
- ...

- ...
- ...
- ...
- ...

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	Resafasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		



Figuur 3: proces van de werkzaamheden van de MU



Bij het uitvragen van informatie bijvoorbeeld over de periode van detentie of het soort detentie bij DJI gaat soms lange tijd overheen of er wordt helemaal geen informatie gegeven. DJI verwijst naar de klant.

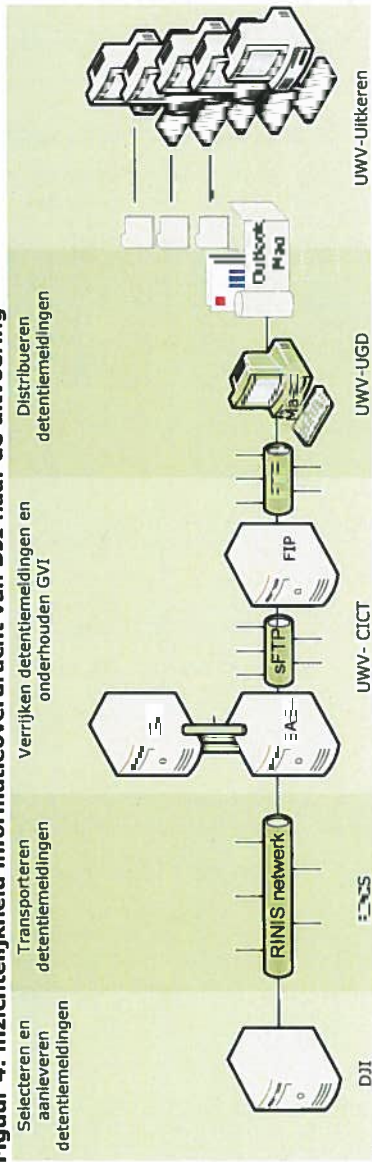
Wachttijd: 1 week

Er wordt geen informatie naar Handhaving gestuurd omdat de MU de melding via DJI binnen 7 dagen ontvangt. Soms mag de klant niet communiceren met de buitenwereld om het onderzoek van de politie niet te belemmeren.

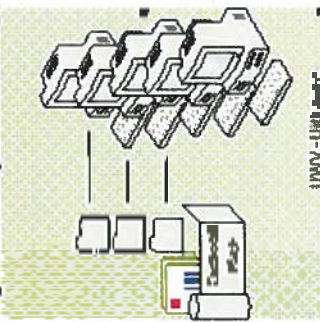
Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 13 -

## 5.2 De informatie over het proces

**Figuur 4: inzichtelijkheid informatieoverdracht van DJI naar de uitvoering**



**Figuur 5: scope van dit rapport**



Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		

ASPECT 11

De rapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering' is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling...

De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling...

De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling...

De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling...

De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling...

De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling...

De rapportage is bedoeld voor de medewerkers van de afdeling...

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	Resafasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 15 -

## 6.2 Improve-fase

In deze fase worden naar aanleiding van de analyse-fase de verbetervoorstellen beschreven.

### 6.1 Verbeteringen t.a.v. het proces

- bij langer dan 1 maand in de detentie moet de schorsing omgezet worden in een beëindiging omdat dit anders een verkeerd beeld geeft op bijv. uitvallijst van de WTCG, werkzaamheden die dan niet nodig zijn.

### 6.2 Verbeteringen t.a.v. de informatie van het proces

- De mailbox wordt 1 maal per dag gevuld bijv. om 11 uur dit voorkomt dat de vooradministratie of staf MU meerdere keren de mailbox moet raadplegen. Als er geen mails met detentiemelding of een mail dat er geen detentiemelding is om 13 uur dan kan dit via de stafMU gemeld worden bij de service desk
- Detentiemeldingen met betrekking op WIA worden door UGD gemaild naar een mailbox van het centrale punt in Amsterdam
- Informatie uitwisselen verbeteren door herleving van de contactpersonen uit het project 'Aansluiting Nazorg Gedetineerden'
- Opzetten informatiestroom vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor UWV uitkeringsgerechtigden welke in het buitenland gedetineerd zijn
- Uitbreiding van de informatie op de detentiemelding met:
  - einddatum detentie, is deze niet bekend dan detentie langer of korter dan 1 maand
  - soort detentie op wetsartikel
  - locatie van de PI

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 16 -

## 7 Control-fase

### 7.1 Raakvlakken overige projecten/ onderzoeken

Bij UGD is men een soort gelijk project gestart met de naam 'Onderzoek Afhandeling DJI meldingen'. Dit project sluit hierop aan. Hierdoor wordt ook het voortraject meegenomen van de detentiemeldingen.

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	[REDACTED]
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 17 -

## 8 Acties, kosten en baten per verbetervoorstel

Nr	Versie	Actie	Wf	Wanneer gesubsidieerd?	Kosten	Baten
<b>Verbeteringen L.A.V. het proces</b>						
	Lange termijn	Landelijk Bericht		21 Feb 2012	15.000 € 01.120	Uitkomsten zijn extra werkzaamheden en een verklaard beeld
<ul style="list-style-type: none"> <li>debeten omzetten naar</li> <li>subsidies naar</li> <li>beëindigen</li> </ul>						
<b>Verbeteringen L.A.V. de informatie van het proces</b>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>compleet vers</li> </ul>						
	Maakt per dag vers met de verbeteringen	Afspraak maken met USC en toelichting op de verbeteringen		regulier	10.000 € 01.2.500 02.200	Verandering over het proces zodat de verbeteringen mogelijk zijn.
	De verbetering met de verbeteringen	Maakt per dag vers met de verbeteringen		regulier	01.1	Verandering over het proces zodat de verbeteringen mogelijk zijn.
	De verbetering met de verbeteringen	Maakt per dag vers met de verbeteringen		21 Feb 2012	01.1	Verandering over het proces zodat de verbeteringen mogelijk zijn.

Bestandsnaam:	Erdrapportage de betrouwbare informatie	Auteurs:	
Versie:	0.3	Systeem:	ResaFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 18 -

	Uitbreiden van de informatie op de detentiemelding	Overleg plannen met DJI	DJI/UGD/AW	Jan/Feb 2012	40 uur à €70,- <b>€2.800</b>	In de maand jan '11 waren deze 65 gevallen waar geen verdere actie hoefde te gebeuren 65x20 min=1300 min per maand
	Verbetering informatie uitwisseling tussen UWV/DJI/PI/Gemeenten	Herleving van de contactpersonen van het vroegere project 'Aansluiting Nazorg ex-gedetineerden	AW	Jan/Feb 2012	20 uur à €70,- <b>€1.400</b>	Vermindering van de wachttijd bij informatie opvragen

Bestandsnaam:	Eindrapportage 'Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering'	Auteurs:	
Versie:	0.3	Systeem:	ResalFasa
Laatst gewijzigd:	4 januari 2012		
Status	concept		- 19 -







Datum  
30 mei 2018

Aan  
DI

Van  
[REDACTED] >HR&C

Onderwerp  
Notitie Detentiemeldingen

Beste DI-leden,

Naar aanleiding van eerdere rapporten van o.a. de divisie Uitkeren over het proces rondom de verwerking van detentiemeldingen en een zaak binnen de pilot criminele activiteiten (waarbij een klant gedetineerd bleek terwijl zijn uitkering niet was beëindigd) is R&I gestart met een verkennend onderzoek m.b.t. dit onderwerp. Uitkomsten van het Team Dataverklaring (TDV) in september 2017, waarbij onterecht doorlopende uitkeringen bij detentie aan het licht kwamen o.b.v. het GBA adres van de klant (ingeschreven op adres van Penitentiaire Inrichting), dragen bij aan de noodzaak van dit onderzoek. Bovendien kan UWV Rink imagoschade oplopen wanneer uitkeringen onterecht uitbetaald worden bij detentie, zeker wanneer de detentie wel gemeld is vanuit Dienst Justitiele Inrichtingen (DJI). Door middel van dit memo willen wij jullie informeren over de uitkomsten van het verkennend onderzoek.

### Het verkennend onderzoek

In het verkennend onderzoek zijn gesprekken gevoerd met Gegevensdiensten (die in de eerste fase van het proces verantwoordelijk is voor de verwerking van de detentiemeldingen) en Uitkeren (die verantwoordelijk is voor het laden van GVI - de database waar Gegevensdiensten controleert of een persoon een uitkering heeft). Gegevensdiensten krijgt namelijk van DJI dagelijks detentiemeldingen van de 'nieuwe' gedetineerden. Van deze meldingen wordt in GVI gecontroleerd of de persoon een uitkering bij UWV heeft en vervolgens worden deze meldingen doorgestuurd naar Uitkeren voor verdere afhandeling. Door de gevoerde gesprekken is een goed beeld ontstaan van het proces rondom de verwerking van de detentiemeldingen voor wat betreft WW-klanten.

In samenwerking met Uitkeren (WW) is gebleken dat niet alle meldingen vanuit DJI correct worden gematcht in GVI. Hiervoor zijn verschillende oorzaken gevonden, namelijk:

1. GVI is niet up to date.
  - o Op het moment van de detentiemelding lijkt een uitkering nog te lopen terwijl dit niet het geval is. Detentiemelding wordt dus onterecht doorgezet naar Uitkeren.
  - o Op het moment van de detentiemelding lijkt de uitkering niet te lopen terwijl dit wel het geval is. Detentiemelding wordt niet doorgezet naar Uitkeren.
2. *[verwijderd 20-6-2019 MB; modus operandi]* [REDACTED]
3. Onbekende oorzaak. Persoon staat in GVI op het moment van de detentiemelding, maar de melding wordt niet doorgezet naar Uitkeren.

### Het Team Dataverklaring

Om in kaart te brengen hoeveel uitkeringen terecht zijn beëindigd en hoeveel onterecht niet beëindigd zijn wegens detentie en welk benadelingsbedrag daarmee gemoed is, zijn alle detentiemeldingen die Gegevensdiensten in januari 2017 heeft ontvangen in oktober 2017 door het Team Dataverklaring nader in onderzoek genomen. Door de themaonderzoekers van het TDV is daartoe bureauonderzoek verricht.

In onderstaande tabel zijn de resultaten weergegeven. Waar in het verkennend onderzoek door R&I slechts geconcentreerd is op WW-klanten, heeft het TDV de detentiemeldingen van januari 2017 over klanten van alle wetten in onderzoek genomen. Het verschil tussen WW en andere wetten is dat het recht op uitkering bij WW eindigt per aanvangsdatum detentie en bij andere wetten een maand na de aanvangsdatum detentie. Het (match)proces rondom detentiemeldingen binnen UWV is bij alle wetten echter wel gelijk.



Wet	Aantal	Correct gematcht GVI	Niet gematcht GVI en geleid tot benadelingsbedrag	Som van benadelingsbedrag	Detentie door klant gemeld
WAZ	9	1	2	€ 1,677.09	5
WAO	1				1
WIA	5		2	€ 20,723.12	1
WW	39	4	25	€ 15,417.67	4
ZW	14	1	7	€ 21,923.67	2
<b>Eindtotaal</b>	<b>68</b>	<b>6</b>	<b>36</b>	<b>€ 59,741.55</b>	<b>13</b>

DJI levert alleen het BSN en aanvangsdatum detentie; de datum van het verlaten van detentie is door de themaonderzoekers opgevraagd bij de desbetreffende PJ. In totaal zijn 68 detentiemeldingen uit januari 2017 onderzocht. Daarvan zijn 6 meldingen (9%) correct gematcht in GVI. Deze meldingen zijn dus doorgezet naar Uitkeren. De overige 62 detentiemeldingen (91%) zijn niet correct gematcht. Hiervan is bij 36 meldingen (53%) door de themaonderzoekers geconstateerd dat er sprake is geweest van onverschuldigde betalingen aan de klant. De WW-uitkering is vaker kortlopend waardoor de benadelingsbedragen niet hoog oplopen. Bij bijvoorbeeld de WIA is dit wel het geval. Tijdens het onderzoek van het TDV is zelfs vastgesteld dat één WIA-klant nog steeds in detentie zat en de uitkering door liep. Deze zaak is gelijk doorgezet naar Uitkeren voor verdere afhandeling.

In het kader van de inlichtingenplicht dient de klant aan UWV door te geven wanneer hij/zij gedetineerd is. Door de themaonderzoekers is daarom tevens gecheckt bij hoeveel van de 68 detentiemeldingen van DJI ook door de klant aan UWV is doorgegeven dat hij/zij in detentie zit. Dit hebben slechts 13 klanten gedaan (19%). Er is dus bij ruim 80% sprake van overtreding van de informatieplicht. Aangezien het om een vooronderzoek gaat, waar de aard en omvang van het risico in kaart is gebracht, is hierop door Handhaving geen actie ondernomen.

#### Analyse door R&I

Naast het onderzoek door het TDV heeft R&I een analyse gedaan op de van Gegevensdiensten ontvangen detentiemeldingen over de periode april tot en met december 2017. In onderstaande tabel is weergegeven wat de bevindingen van deze analyse zijn.

Wet (april t/m dec 2017)	Totaal met uitkering	Melding NIET doorgezet binnen UWV	% NIET doorgezet	Melding doorgezet op verkeerde wet	% niet (correct) doorgezet*
WAZ	1127	50	4%	3	5%
WAO	214	7	3%	4	5%
WAZ	9	1	11%	0	11%
WIA	392	25	6%	18	11%
WW	275	224	81%	13	86%
ZW	222	149	67%	49	89%
<b>Totaal</b>	<b>2239</b>	<b>456</b>	<b>20%</b>	<b>87</b>	<b>24%</b>

\* Melding niet doorgezet + melding doorgezet naar verkeerde wet t.o.v. totaal met uitkering

In de onderzochte periode zijn 2.239 detentiemeldingen ontvangen waar het klanten van UWV betreft (alle wetten). Daarvan is 20% (456 meldingen) niet doorgezet naar Uitkeren. In deze gevallen hebben dus geen eventuele acties ten aanzien van de uitkering plaatsgevonden.

Uitgesplitst naar wetten zijn de percentages van meldingen die niet doorgezet zijn over WW- en ZW-klanten het hoogst, namelijk respectievelijk 81% en 67%.



### Verbeteringen door Uitkeren

Naar aanleiding van het verkennend onderzoek en het contact hierover met de divisie Uitkeren is door laatstgenoemde een update gedaan op GVI voor wat betreft het domein WW. Vervolgens heeft R&I over de maanden januari en februari 2017 een nieuwe analyse gedaan om te onderzoeken of door de update het matchingproces verbeterd is.

	Januari 2017		Februari 2017	
Melding correct doorgezet	10	43%	20	50%
Melding doorgezet op verkeerde wet	7	9%	0	0%
Melding NIET doorgezet binnen UWV	11	48%	70	50%
<b>Totaal met WW uitkering</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>

In bovenstaande tabel is te zien dat de matchingscore weliswaar verbeterd is - van 31% naar 48-50% - maar daarin nog steeds de helft van de detentiemeldingen niet wordt gematcht.

### Aanbevelingen

Op basis van de hierboven waergegeven cijfers kan geconcludeerd worden dat het proces van de verwerking van detentiemeldingen binnen UWV kwetsbaarheden bevat. Dit brengt het risico met zich mee dat uitkeringen onterecht niet betaald worden tijdens de detentieperiode. Hierdoor lijdt UWV niet alleen financiële schade maar bestaat ook de kans op imago-schade.

#### *Aanbeveling ter preventie - onderzoek naar alternatieven voor matchen gegevensbronnen*

Uit dit onderzoek is geconcludeerd dat GVI onvoldoende betrouwbaar is voor het matchen van detentiemeldingen met lopende uitkeringen. Deze uitkomsten zijn met Uitkeren besproken. Uitkeren erkent dat GVI op meerdere domeinen problemen geeft bij het matchen van gegevens en wil daarom op zoek gaan naar alternatieve hulpmiddelen voor het matchen van gegevens.

Aanbevolen wordt dat Uitkeren een onderzoek doet naar alternatieve bronnen om te komen tot een betrouwbare match met detentiemeldingen.

#### *Aanbeveling ter beperking schade UWV - tijdelijk voortzetten periodiek onderzoek niet gematchte meldingen*

Een alternatieve databron ten behoeve van het matchingsproces is essentieel om de geconstateerde risico's zo goed mogelijk te ondervangen. Zolang dit alternatief er echter (nog) niet is en het matchproces op basis van GVI voortduurt, is het noodzakelijk de financiële schade die hierdoor ontstaat te beperken en eventuele imago-schade te voorkomen. Het correct matchen van detentiemeldingen is een verantwoordelijkheid van Uitkeren. Handhaving kan tijdelijk monitoren of dit goed gaat. Hier moet het DT Handhaving wel eerst mee instemmen.

R&I beveelt daarom aan om voorlopig:

- Detentiemeldingen periodiek te monitoren vanuit R&I;
- De detentiemeldingen die niet gematcht zijn met GVI door Handhaving te laten onderzoeken om te bekijken of uitkeringen mogelijk onterecht zijn uitbetaald tijdens de detentieperiode;
- In de gevallen dat een uitkering daadwerkelijk onterecht is uitbetaald een terugvordering in te stellen en eventueel een boete op te leggen in verband met het niet voldoen aan de inlichtingenplicht<sup>12</sup>.

<sup>1</sup> Een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (15-11-2017) bevestigt dat ondanks het bestaan van het meldingssysteem van UII, klanten dienen te voldoen aan de inlichtingenplicht

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inliepdocument?id=ECLI:NL:CRVB:2017:4082&ahowvullen=true>

<sup>2</sup> Op UWV.nl is vermeld welke rechten en plichten uitkeringsgerechtigden hebben. Uitkeringsgerechtigden dienen veranderingen in hun situatie door te geven die van invloed kunnen zijn op recht en hoogte van de uitkering. Een van de situaties die doorgegeven dient te worden is wanneer men in detentie verblijft. De links met de betreffende informatie zijn



*Aanbeveling voor verder onderzoek – kwaliteit afhandelen meldingen*

Naar aanleiding van het overleg met de Uitkeren is de wens door hen geuit het gehele proces rondom de verwerking van detentiemeldingen onder de loep te nemen. Dat betekent niet alleen het matchen van gegevens, maar ook het opvolgen van meldingen vanuit GVI. De divisie Uitkeren wordt daarom geadviseerd om de afhandeling van detentiemeldingen door de uitvoering te laten onderzoeken door kwaliteitsmedewerkers AW/WW/ZW.

**Onderzoek**  
**Afhandeling DJI meldingen**  
**UGD**

**Opdrachtgever**

**Naam:** [REDACTED]

**Functie:** Business Analyst

**Datum:** 30 januari 2011

**Akkoord:**



## Inhoudsopgave

<b>1. DOCUMENTBEHEER</b> .....	4
1.1 VERSIEBEHEER.....	4
<b>2. INLEIDING</b> .....	5
2.1 AALEIDING.....	5
2.2 OPDRACHTFORMULERING.....	6
1. DOELSTELLING.....	6
2.3 BETROKKEN.....	6
<b>3. AFHANDELING DETENTIEMELDINGEN</b> .....	7
3.1 SYSTEEM EN PROCES CONTEXT.....	7
3.2 PROCES OP HOOFDJINEN.....	7
3.3 WAARBODEN AFHANDELING DETENTIEMELDINGEN: .....	10
<b>4. KNELPUNTEN</b> .....	13
4.1 ALGEMEEN .....	13
4.2 TRANSPORTEREN DETENTIEMELDINGEN .....	12
4.3 VERLUXEN DETENTIEMELDINGEN.....	13
4.4 DISTRIBLEREN DETENTIEMELDINGEN.....	13
4.5 VULING GV.....	14
<b>5. CONCLUSIE</b> .....	15
<b>6. BIJLAGEN</b> .....	16
6.1 AFKORTINGEN.....	16
6.2 DJI BEZICHT (VOOR RENIS TRANSPORT) .....	17

## 2. Documentbeheer

### 2.1 Versiebeheer

Versie	Datum	Wijzigingen	Afgesloten met
01	1 augustus 2011	Creëert	
02	5 augustus 2011	Aangepast naar schendingen [REDACTED]	
03	10 augustus 2011	Aangepast naar opmerkingen [REDACTED]	
04	4 november 2011	Aangepast naar „Hoeving SAS“	
05	30 januari 2012	Opmerkingen [REDACTED] [REDACTED] toegevoegd	



## 2. Inleiding

### 2.1 Aanleiding:

Op 1 mei 2000 is de Wet Sociale Zekerheidsrechten gedetineerden (WSG) in werking getreden. Deze Wet regelt de gevolgen van detentie voor mensen met recht op een uitkering. De WSG heeft wijzigingen aangebracht in diverse wetten waaronder de WAO, WAZ en Wajong. Personen aan wie 'rechtsens hun vrijheid is ontnomen' zijn uitgesloten van het recht op uitkering. Wel kan er recht op uitkering bestaan bij bepaalde vormen van dwangopname en detentievormen die gericht zijn op terugkeer in de samenleving.

In juni 2011 heeft UGD van de afdeling Handhaving een vraag ontvangen over de waarborgen met betrekking tot de volledigheid van afhandeling van de detentiemeldingen. Deze vraag is gesteld naar aanleiding van de constatering tijdens het Marquis onderzoek dat tegen de verwachting in voor aantal verdachten in detentie de uitkering niet is stil gezet. Tegelijkertijd is bij de divisie Uitkeren, naar aanleiding van eveneens het ontbreken van detentiemeldingen voor een aantal personen, een onderzoek gestart. Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de Lean Six Sigma methodiek.

Op basis van een eerste inventarisatie bij UGD is het onderstaande geconstateerd:

- De wijze van aanlevering van de detentiemeldingen biedt ruimte voor misinterpretatie. Dit doordat het DJI in de meldingen alleen de begindatum detentie en het BSN levert. Bij de divisie Uitkeren bij het stopzetten van de uitkering onderscheidt maakt tussen allerlei verschillende soorten detentie. In veel gevallen wordt door de divisie Uitkeren bij het DJI om aanvullende informatie gevraagd;
- De wijze van het vrijmaken van de detentiemeldingen biedt geen garantie voor volledige verwerking van de detentiemeldingen. Dit doordat per detentiemelding op één pijnmoment in GVI wordt gekeken naar een lopende uitkering bij UWV. Van GVI is bekend dat niet alle UWV uitkeringsverhoudingen correct zijn opgenomen. Daarbij worden door een aantal uitkeringsystemen de gegevens achteraf aan GVI geleverd. Het is hierdoor mogelijk dat op een later tijdstip wel een uitkeringsverhouding gevonden wordt of in een ander systeem wel een uitkeringsverhouding aanwezig is;
- De wijze van verwerking van de detentiemeldingen biedt geen sluitende garanties voor een volledige verwerking van alle berichten. Dit wordt veroorzaakt dat per systeem de verwerking wel wordt bewaakt, maar over de bewaking van het gehele proces onvoldoende is ingericht. Het is hierdoor mogelijk dat tijdens het transport van de gegevens van bepaalde systemen naar andere systemen gegevens verloren gaan, zonder dat dit wordt gesignaleerd.

Ernstelen is de afhandeling van de detentiemeldingen in samenwerking met de divisie Uitkeren verder op knelpunten te onderzoeken en in samenwerking met CICT de noodzakelijke acties in gang te zetten om deze knelpunten weg te nemen.

## 2.2 Opdrachtformulering

Verbeter het proces voor de afhandeling van de detentiemeldingen. Stel hierbij als doel het volledig en tijdig op de hoogte stellen van uitvoering Uitkeren. Volledig houdt zowel in dat bij uitvoering Uitkeren alle detentiemeldingen worden ontvangen als dat de detentiemeldingen inhoudelijk alle noodzakelijke informatie bevatten. Tijdig staat voor melding vanuit DJI naar uitvoering Uitkeren op dagelijkse basis. Voer de bovenstaande opdracht in eerste instantie uit met de nadruk op het AG proces.

### 1. Doelstelling

Met de uitvoering van de opdracht wordt de onderstaande doelstelling beoogd:

- Het bieden van zowel kwalitatief als kwantitatief inzicht in het proces van afhandelingen van de detentiemeldingen;
- Het bieden van inzicht in de mogelijkheden tot verbetering van het proces en de daarbij behorende kosten en doorlooptijden;
- Het geven van een advies aan de betrokken opdrachtgevers bij de divisie Uitkeren, de divisie UGD en CICT over implementatie (volgorde) van de verbetervoorstellen.

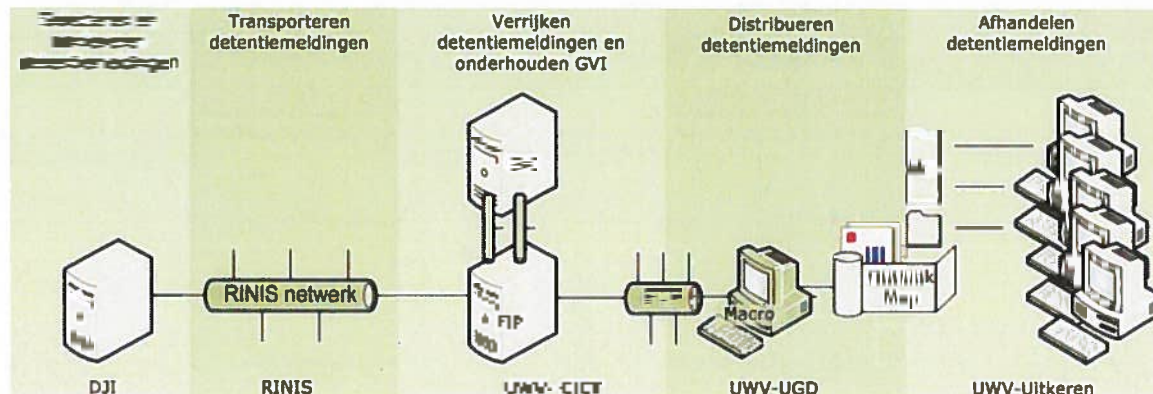
### 2.3 Betrokken

Naam	Rol
[REDACTED]	Functioneel beheer GVI/SIP/FJP
[REDACTED]	Functioneel beheer macro's voor distributie
[REDACTED]	Inkoop DJI
[REDACTED]	Procesontwerper Uitkeren
[REDACTED]	Business analyst UGD
[REDACTED]	Productontwikkelaar UGD

## 3. Afhandeling detentiemeldingen

### 3.1 Systeem en proces context

Hieronder zijn de systemen betrokken bij de afhandeling van de DJI meldingen schematisch weergegeven:



### 3.2 Proces op hoofdlijnen

In deze paragraaf wordt het proces voor de afhandeling van de detentiemeldingen op hoofdlijnen beschreven. Hierbij is vanuit het oogpunt van verantwoordelijkheden onderscheidt gemaakt tussen de volgende stappen:

#### *Selecteren en aanleveren detentiemeldingen*

DJI is verantwoordelijk voor het aanleveren van de detentiemeldingen. DJI levert deze gegevens binnen 5 dagen na de datum waarop de gedetineerde rechtens zijn vrijheid is ontnomen. In het (XML) bericht worden voor meerdere gedetineerde het BSN en de datum aanvang detentie vermeld.

#### *Transporteren detentiemeldingen*

Het transport van de berichten van DJI naar UWV vindt plaats het RINIS netwerk. Het RINIS netwerk is een beveiligd netwerk dat wordt beheerd door de stichting (RINIS). RINIS is verantwoordelijk voor het transport, de adressering en de vertaling van het aangeleverde naar het gewenste formaat. RINIS brengt geen inhoudelijke wijzigingen aan in het bericht. Bij het transport wordt gebruik gemaakt van reeds lang bestaande, betrouwbare communicatieprotocollen zoals onder meer (s)FTP en X400.

#### *Verrijken detentiemeldingen*

De detentiemeldingen worden bij UWV ontvangen door het systeem FIP. FIP splitst de bestanden in afzonderlijke regels per BSN. Voor iedere BSN kijkt FIP in GVI naar het voorkomen van een verwijzing naar lopende UWV uitkering. In het geval een verwijzing naar een UWV uitkering wordt gevonden, dan wordt het bericht aangevuld met o.a. de betreffende uitkering en het kantoor en getransformeerd tot een documentformaat. Dagelijks wordt één bestand met alle BSN's via FTP aan UGD geleverd.

#### *Distribueren detentiemeldingen*

Door middel van een handmatige actie wordt dagelijks het bestand met detentiemeldingen opgepakt. De BSN's in dit bestand worden door een MS-Outlook gegroepeerd per kantoor / wet en bij de juiste afnemer geplaatst. Bij het groeperen wordt voor iedere kantoor / wet combinatie in het bestand met detentiemeldingen één document aangemaakt en in een MS-Outlook map

geplaatst. In Outlook mailbox zijn hiervoor mappen gemaakt voor de kantoor / wett combinatie. Een specifieke groep van personen werkzaam bij de divisie uitkering is voor deze mailbox verantwoord.

#### *Afhanden detentiemeldingen*

De detentiemeldingen komen binnen in het mailbox vanuit UGD. Meerdere keren per dag worden er mails over detentiemelding verstuurd. Deze meldingen blijven in de mailbox voor twee maanden staan na de twee maanden worden de mails met detentiemeldingen automatisch verwijderd. De doorlooptijd in de melding is minimaal 1 dag. De detentiemeldingen worden uitgeprint door

- de vooradministratie (Den Haag/Alkmaar)
- Stafmedewerker Uitkering (Groningen)

Als er geen detentiemeldingen voor het desbetreffende districtskantoor aanwezig is dan wordt er wel een mail verstuurd dat er geen detentiemeldingen zijn. Er komt dus altijd een mail vanuit UGD. Als men geen mail ontvangt wordt er geen actie ondernomen.

De vooradministratie in Alkmaar zal een signaal 117 open voor de MU (Medewerker Uitkering). Daarna worden de detentiemeldingen verdeeld in de dagelijkse post als prioriteitspost van de MU behalve de detentiemeldingen voor de WIA deze worden verzameld in een bak. Deze bak wordt 1 maal per dag via interne post verdeeld en verstuurd naar Amsterdam, het centrale punt voor digitaliseren van WIA post. In Amsterdam wordt de detentiemelding via scan in Winter geplaatst. De MU WIA vindt hier de dagelijkse post.

De MU pakt de dingpost op en verdeelt deze op prioriteit. De detentiemelding is prioriteitspost, mocht de MU niet aanwezig zijn wegens ziekte of vakantie dan wordt de detentiemelding verdeeld onder de aanwezige MLI-ers. Opdukkende acties worden altijd uideen bij detentiemeldingen

- de MLI uchoest de uitkering per begindatum detentie + 1 maand
- verwerkt een signaal in de agenda en/of in Resol'nan en agenda (sign 117 wordt weggeschreven, 241 opgevoerd)
- dossier wordt opgevraagd bij WAO/WAZ/Waajong, WIA heeft een digitaal dossier
- dossier wordt in de afwachtkant geplaatst. In 16:00 wordt de locatie aangepast de vooraankondiging in verband met detentie wordt gemaakt en verstuurd naar het huldres, in Alkmaar verstuurd men deze ook naar de Penitentiaire Inzetting (PI), in Groningen kijkt men naar de burgerlijke staat is deze getuwd dan alleen naar het huldres
- in Alkmaar wordt tevens een fax gestuurd naar bureau VIP voor de soort en de duur van de detentie

Bericht van in vrijheidsstelling van de klant korter 1 maand na begindatum detentie:

- controleren van bewijs in vrijheidsstelling en id-bewijs
- signaal in Resol'nan en agenda verwijderen
- schorsing opheffen, mogelijke LWK (Terug Werkende Kracht) afhandelen
- brief draaken en versturen naar de klant dat de uitkering blijft doorlopen doordat de detentie minder dan 1 maand was

Geen bericht van in vrijheidsstelling van de klant langer dan 1 maand na begindatum van detentie:

- de schorsing wordt omgezet in de beëindiging van de uitkering in T2201
- vakantiegeld wordt nabetaald, na check op vordering of buslag
- signaal 241 afhandelen (in Groningen is dit een eigen signaal onder de 400 serie)
- beschikking beëindiging maken en versturen naar de klant

### *Onderhouden GVI*

GVI bevat verwijzingen naar uitkeringenverhoudingen en dienstverbanden. De uitkeringsverhoudingen worden door UWV in per uitkeringssysteem aangeleverd. Dit gebeurt bijvoorbeeld door ResaFasa realtime en door WWO wekelijks achteraf. Bij het aanleveren van gegevens aan GVI ontstaat uitval. Deze uitval moet door de uitkeringsafdeling worden afgehandeld.

### 3.3 Waarborgen afhandeling detentiemeldingen:

In deze paragraaf zijn per stap uit het voorgaande proces de belangrijkste waarborgen opgenomen. Waar mogelijk is een verwijzing naar de beschikbare documentatie opgenomen.

Proces	Transporteren detentiemeldingen
Waarborgen	<ul style="list-style-type: none"><li>• De afspraken over het transport zijn vastgelegd in een overeenkomst tussen de stichting RINIS en UWV;</li><li>• Het berichtenverkeer is gedocumenteerd;</li><li>• De DCC meldingen zijn voorzien van een volgnummer;</li><li>• De bestanden bevatten een slutfreecode;</li><li>• RINIS bewaakt het transport en neemt bij problemen via de mail contact op met de aanleverende partij. Onderdeel hiervan is een vergelijking tussen de aantallen berichten geleverd aan UWV, SVB en het Inlichtingen Bureau en het beantwoorden van een vraag bericht met een antwoord bericht;</li><li>• RINIS rapporteert maandelijks aan de afnemers over de getransporteerde berichten. Deze rapportage loopt vanaf de ontvangst tot de aflevering.</li></ul>
Documentatie	<a href="http://www.rinis.nl/">http://www.rinis.nl/</a>
Risico's	De volledigheid van ontvangst (bijvoorbeeld door controle van het volgnummer) en de volledigheid van verwerking bij de afnemer wordt niet gecontroleerd.

Proces	Verrijken detentiermeldingen
Verantwoordelijke	CICT
Waarborgen	<p>FIP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gecontroleerd wordt of de bestanden volledig zijn ontvangen. Dit aan de hand van het sluitrecord. In het geval een bestand niet volledig is ontvangen, dan ontstaat uitval. Eventuele uitval wordt door beheer afgehandeld. Hiervoor is geen procedure beschreven.</li> <li>• FIP telt het aantal aangeleverde bestanden, het aantal verwerkte records en het aantal records waarbij wel en het aantal records waarbij geen record in RINIS wordt gevonden. Deze tellingen worden periodiek door het beheer gecontroleerd. Het controleren van de tellingen is niet in een procedure vastgelegd.</li> <li>• Bij het verrijken van één enkel BSN aan de hand van GVI wordt door de programmatuur van FIP volledige verwerking afgedwongen. In het geval GVI niet beschikbaar is, dan wordt na enige tijd nog een poging gedaan om de gegevens te verrijken.</li> <li>• Ten behoeve van de sluiting tussen het FIP en de macro's worden de tellingen van de gevonden records in een bestand bijgehouden.</li> </ul> <p>Transport van SASV naar Macro</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen bewaking</li> </ul>
Documentatie	<i>[verwijderd 19-6-2019 MB; technische informatie]</i>
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen controle op volledigheid van aanlevering (volgnummer DJ) bericht wordt niet gebruikt;</li> <li>• Bij het opvragen van de gegevens uit GVI wordt een beperkte set van wetso basisen uitgevraagd. Het is niet zeker dat deze lijst volledig is en daarmee ook niet zeker dat alle gewenste uitkeringsgegevens uit GVI worden opgevraagd;</li> <li>• Er wordt eenmalig gekeken of er een lopende uitkering is. Als de volgende dag in GVI een lopende uitkering opgenomen wordt, dan wordt deze niet gevonden.</li> </ul>

Proces	Distribueren detentiemeldingen
Verantwoordelijke	UGD
Waarborgen	<ul style="list-style-type: none"> <li>In het geval geen bestand wordt gevonden op de standaard locatie, dan wordt via de telefoon contact opgenomen met CICT.</li> <li>Bij de verwerking van de bestanden worden tellingen bijgehouden. Deze tellingen worden direct na het verwerken gecontroleerd (zijn alle bestanden wel in de mappen geplaatst).</li> </ul>

Proces	Onderhouden GVI
Verantwoordelijke	CICT
Waarborgen	<ul style="list-style-type: none"> <li>In een deel van de GVI bestanden is een volgnummer opgenomen om te voorkomen dat bestanden worden overgeslagen;</li> <li>In het geval bij het verwerken van de bestanden uitval ontstaat, dan wordt deze uitval voor correctie aangeboden aan de leverende partij. @bij GVI wordt niet bewaakt of de uitval ook daadwerkelijk door de aanleverende partij wordt gecorrigeerd. @Is hiervoor bij uitkeren een procedure</li> </ul>
Documentatie	<i>[verwijderd 19-6-2019 MB; technische informatie]</i>
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>De aanlevering van de gegevens door de claimssystemen aan GVI vindt voor een deel van de aanleveraars achteraf plaats, waardoor de inhoud van gedeeltelijk GVI niet actueel;</li> <li>De 2 wekelijkse aanlevering van WWF wordt handmatig verwerkt door problemen bij de FTP koppeling. Deze problemen zijn ontstaan bij het overzetten van de data van MIMAS naar IBM.</li> <li>In het verleden zijn kantoren samengevoegd. Het samenvoegen is niet correct verlopen waardoor niet alle verwijzingen correct zijn geplaatst.</li> </ul>

Proces	Afhandelen detentiemeldingen
Verantwoordelijke	Uitkeren
Waarborgen	<i>[verwijderd 19-6-2019 MB Betreft onderzoek 'Uitkeren 2011 Eindrapport Detentiemeldingen tot en met stoppen van de uitkering v0.3']</i>



## 4. Knelpunten

### 4.1 Algemeen

Nr	Knelpunt	Ernst
A1	Geen overzichtsbevoegdheid van de volledigheid over het hele proces.	??

### 4.2 Aanlevering DJI

Nr	Knelpunt	Ernst
B1	Gegevensset DJI sluit niet aan op gewenste set voor uitbreiden.	??
B2	DJI meldingen niet compleet	

### 4.3 Transporteren detentiemeldingen

Nr	Knelpunt	Ernst
C1	In de aanlevering tussen DJI en RINIS kunnen berichten kwijtraken.	Laag. Volgnummers worden niet gerelateerd, maar er is wel nog een bestand. Het ontbreken van een bestand zal hiervoor op.
C2	De maandelijkse rapportage van RINIS niet bruikbaar voor de sluiting met de eigen verwerking	Voorbeeld toevoegen

### 4.4 Verrijken detentiemeldingen

Nr	Knelpunt	Ernst
D1	De vulning van GVI is niet 100% overeenkomstig de tabelsystemen	De laatste analyse laat zien dat GVI ongeveer voor 85%-90% goed gevuld is.
D2	Er wordt eenmalig gekeken naar een lopende uitkering is. Als de volgende dag in de uitkering opgenomen wordt dan wordt deze niet gevonden.	@steekproef uitvoeren met oude bestanden.

### 4.5 Distribueren detentiemeldingen

Nr	Knelpunt	Ernst
E1	In de aanlevering tussen FIP en Macro kunnen berichten kwijtraken. Er is wel een controle op aantallen maar deze is niet geformaliseerd.	Voorbeelden zoeken uit het verleden waarbij berichten zijn kwijt geraakt.
E2	Er is geen formele controle die garandeert dat berichten niet tijdens de distributie zoek raken.	Voorbeeld toevoegen
E3	De macro wordt niet meer na de invoering van office 2010	Groot

### 4.6 Afhandelen detentiemeldingen

Nr	Knelpunt	Ernst
F1	Distributie melding niet naar het juiste kantoor	
F2	Onvoldoende informatie voor afhandeling.	

## 5. Conclusie

@het gedeelte van DJI ontbreekt nog.

Bij de afzonderlijke stappen in het proces zijn in veel gevallen maatregelen genomen om de volledigheid te waarborgen. Deze maatregelen zijn o.a. beschreven in het ontwerp van GVI en SASV. Van de betrokken is begrepen dat het proces wordt bewaakt en dat incidenteel verstoringen worden waargenomen. Er zijn geen procedures gevonden waarin specifiek aandacht wordt besteed aan de verwerking van de DJI bestanden. Het beeld is dat de bewaking op het ketenniveau niet voldoende waarborgen biedt om de volledigheid van de verwerkingen van de DJI meldingen te waarborgen. Hierbij is met name het bevragen van GVI en de vulling van GVI een zwakpunt.

## 6. Bijlagen

### 6.1 Afkortingen

DI	Dienstverleningsinrichtingen
EP	Europees Integraal Platform
GVF	Gezondheidsverzekering
GV	Gezondheidsverzekering
INVI	Interactieve Informatie en Mediale Informatiesystemen
SAG	Sociaal Verkeers- en Sociale Verkeersinrichtingen
EP	Europees Integraal Platform





## Onderzoeksplan Thema Detentie

17-9-2018

17 september 2018

Auteur



# Onderzoeksplan

Definitief

Status

UWV



Versie 1.0 Dit kenmerk

UWV

2015

Versie	Status	Datum	Auteur	Korte beschrijving aanpassing
01	Draft	15-03-2015	[Redacted]	Dit versieplan is bedoeld voor de [Redacted]
02	Draft	15-03-2015	[Redacted]	[Redacted]
03	Draft	15-03-2015	[Redacted]	[Redacted]

## Documentbeheer

Versie	Status	Reviews
01	Draft	[Redacted]

© UWV Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



## Onderzoeksplan

Datum

17 september 2018

Versie

1.0

Page

3 van 35

## Inhoud

<b>1 Aanleiding</b>	<b>4</b>
<b>2 Omschrijving thema</b>	<b>4</b>
2.1 Probleemdefinitie	4
2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	5
2.3 Doelgroep	5
2.4 Omvang	5
2.5 Duur en locatie	6
<b>3 Verkennend onderzoek</b>	<b>7</b>
3.1 Risico's voor UWV	7
3.2 Resultaten eerder onderzoek	8
3.3 Brononderzoek	10
3.4 Klantcommunicatie	11
3.5 Benodigde data	11
<b>4 Juridisch kader</b>	<b>12</b>
<b>5 Stakeholders</b>	<b>13</b>
5.1 Interne stakeholders	13
5.2 Externe stakeholders	13
<b>6 Planning</b>	<b>13</b>
<b>7 Benodigde inzet</b>	<b>15</b>
<b>8 Deelnemers vooronderzoek</b>	<b>17</b>



Ditb.4  
17 september 2018

Versie  
1.0

Pagina

4 van 15

## 1 Aanleiding

Op 9 juli 2018 is door het DT a goed gegeven voor het ontwikkelen van het thema Detentie. Ten grondslag aan deze beslissing liggen twee verkennende onderzoeken van R&I (Risicomanagement & Intelligence) en TO (Themaonderzoek), die hebben blootgelegd dat verblijf in detentie niet altijd gepaard gaat met het beëindigen van de uitkering. In beginsel bestaat namelijk geen recht op uitkering tijdens detentie. Dit betekent dat UWV in deze situaties ten onrechte uitkeringen verstrekt.

Deze kwestie is aan het licht gekomen door o.a. het bestaande detentiemeldingenproces onder de loep te nemen. Dit proces heeft als doel om samenloop van detentie en een uitkering vroegtijdig te ondervangen (preventief). Geconstateerd is dat dit proces kwetsbaarheden bevat, waardoor niet van alle gedetineerden de uitkering beëindigd wordt. Naar aanleiding van bovengenoemde onderzoeken heeft Jckerer toegezegd het belangrijkste aspect ten behoeve van het verbeteren van detentiemeldingenproces op zich te nemen. Het DT heeft ingestemd om, totdat deze verbetering gerealiseerd is, het probleem rondom detentie thematisch op te pakken. Onderliggend onderzoeksplan vormt de aanzet daartoe.

Afgezien van het feit dat UWV schade lijdt doordat het onterecht uitkeringen uitbetaalt, is het vanuit maatschappelijk oogpunt onwenselijk dat gedetineerden, die door de Staat in hun levensonderhoud worden voorzien, ook ten onrechte een uitkering ontvangen. Bovendien is het publiekair gevoelig, omdat UWV deze problematiek kan voorkomen door een betere inrichting van het detentiemeldingenproces. Dit onderzocht het belang van de uitvoering van dit thema des te meer.

1 van 15

## 2 Omschrijving thema

### 2.1 Probleemdefinitie

De onderzoeksopdracht van UWV is een onderzoek naar de mate waarin het doel van het DT wordt bereikt. Dit doel is de uitkering voor de periode van detentie te beëindigen. Dit geldt ook voor de periode van detentie na het einde van de detentie. Het onderzoek is bedoeld om de mate waarin de uitkering - afhankelijk van de uitkering de kenmerkende - is bereikt te worden vast te stellen.

De uitkomst van het onderzoek zal worden gebruikt om de mate waarin de uitkering de kenmerkende is bereikt te worden vast te stellen. Dit proces heeft als doel om samenloop van detentie en een uitkering te ondervangen (preventief). Dit proces moet goed zijn in het UWV. De onderzoeksopdracht van het DT is de mate waarin de uitkering - afhankelijk van de uitkering de kenmerkende - is bereikt te worden vast te stellen. Dit geldt ook voor de periode van detentie na het einde van de detentie.

De uitkomst van het onderzoek zal worden gebruikt om de mate waarin de uitkering de kenmerkende is bereikt te worden vast te stellen. Dit geldt ook voor de periode van detentie na het einde van de detentie.





of de persoon een uitkering bij UWV heeft en vervolgens worden deze meldingen doorgestuurd naar Uitkeren voor verdere afhandeling.

Het probleem dat zich voordoet is dat niet voor alle gedetineerde klanten een melding ter afhandeling bij Uitkeren terecht komt, omdat bijvoorbeeld het verblijf in detentie door de klanten zelf niet wordt gemeld en de melding van DJI door het meldingenproces niet juist wordt verwerkt. Dit heeft tot gevolg dat in deze gevallen de uitkering onterecht blijft doorlopen tijdens detentie. In paragraaf 3.2 wordt het probleem verder uitgewerkt op basis van resultaten uit eerdere kleinschalige onderzoeken.

## 2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit thema is om in kaart te brengen hoeveel uitkeringen onterecht doorlopen tijdens detentieperiodes en de exacte oorzaak hiervan te achterhalen. Daarnaast wordt getracht om meer inzicht te verkrijgen in de achtergronden en motieven van de onderzochte doelgroep. Bovendien wordt repressief optreden wanneer uitkeringen onterecht zijn verstrekt.

De onderzoeksvragen die binnen dit thema centraal staan, zijn als volgt geformuleerd:

1. Wat is de omvang van uitkeringen die tijdens detentieperiodes onterecht worden uitbetaald?
2. Wat is de schade die hierdoor is geleden door UWV?
3. Wat is de primaire oorzaak van het onterecht doorlopen van de uitkering tijdens detentie?
4. In hoeverre zijn er motieven en achtergronden van klanten te achterhalen die inzicht geven in de doelgroep en de achterliggende oorzaken om de inlichtingenplicht te overtreden?

## 2.3 Doelgroep

De doelgroep wordt gevormd door uitkeringsgerechtigden die tijdens verblijf in detentie een uitkering ontvangen van UWV en daar mogelijk geen recht op hebben. Dit kunnen uitkeringen op basis van alle wetten betreffen. De doelgroep wordt geselecteerd op tweeërlei wijzen:

- a. Er vindt een selectie plaats op basis van adres. Klanten die op een adres van een Penitentiaire Inrichting (PI) staan of stonden ingeschreven in het Basisregistratie Personen (BRP) ten tijde van een (lopende) uitkering worden geselecteerd.
- b. Er vindt een selectie plaats op basis van de detentiemeldingen vanuit DJI. Op basis van de meldingen die vanuit DJI worden verzonden aan UWV wordt geanalyseerd voor welke meldingen geen verdere afhandeling door Uitkeren is gedaan in de vorm van een brief aangaande de detentie (in J AFD, elektronisch archief). Deze gevallen worden geselecteerd.

6 van 16

## 2.4 Omvang

Op het moment van schrijven van dit onderzoeksplan (augustus 2010) zijn een aantal signalen beschikbaar om direct opgepakt worden. Op regelmatige basis zal het thema echter voorzien worden van nieuwe signalen door het doen van actuele selecties. De daadwerkelijke omvang van het thema is dus afhankelijk van de actuele situatie en kan per selectie fluctueren.

Onderstaande tabel geeft de aantallen signalen per selectiemethode weer. Het komt voor dat uitkeringsgerechtigden in beide groepen voorkomen, waardoor de kolom unieke BSN's niet te cumuleren is. Uiteindelijk gaat het om 493 signalen met betrekking tot unieke BSN's die beschikbaar zijn om te leveren.

---

Signalen

Unieke BSN's

---



Datum  
17 september 2018

Versie  
1.0

Pagina

PI adres (a)	VI	VI
Detentiemeldingen (b)	1047	1047
<b>Totaal</b>	<b>1140</b>	<b>1111</b>

De beschikbare signalen met betrekking tot methode (a) zijn voortgekomen op basis van onderstaande criteria:

- Het huidige bij UWV bekende adres is het adres van een Per-bona-re-Verhuizing of dit adres is vanaf 2015 gewijzigd naar een ander adres. De selectie bevat daarom ook signalen waarvan de inschrijfdatum op het adres van de PI na 1-1-2010 ligt.

De vervoerselecties voor het thema worden over meerdere periodes verricht.

De beschikbare signalen met betrekking tot methode (b) zijn voortgekomen op basis van selectie over de periode begin 2017- tot 2018. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat enkele periodes inzien ontbreken omdat de levering van de detentiemeldingen door IT Security tijdelijk is opgehouden. De vervoerselecties voor het thema worden op basis van actuele ontvangen detentiemeldingen gedaan.

**Soort wet**

Omvormingen krijgen in wat de omvang van de beschikbare signalen per wet is, is onderstaande tabel toegevoegd. Te zien is dat het grootste aandeel van de signalen betrekking heeft op uitkeringsgerechtigden (40%), gevolgd door ZW (25%) en WAO-uitkeringsgerechtigden (16%).

Wet	NWAI	NWAI15	WAI	WAO	WIA	WVW	ZW	Totaal
PI adres	5	6	5	5	13	25	28	92
Detentiemeldingen	92	13	51	55	149	378	271	1047
<b>Totaal</b>	<b>97</b>	<b>19</b>	<b>57</b>	<b>62</b>	<b>162</b>	<b>403</b>	<b>299</b>	<b>1140</b>

**2.5 Duur en locatie**

Voor het thema is voorsnog geen einddatum bepaald. Dit heeft mede te maken met de aanbeveling die vanuit het verkennend onderzoek is gedaan aan Uitkeren met betrekking tot het verbeteren van het detentiemeldingenproces. Uitkeren heeft naar aanleiding daarvan ingestemd onderzoek te doen naar een alternatieve databron voor GVI om de detentiemeldingen mee te matchen. Dit thema zal in elk geval de periode overbruggen tot het moment dat dit alternatief gevonden is en gebruikt wordt in het detentiemeldingenproces.

Het thema wordt landelijk uitgerold. Op onderstaande kaart staat weergegeven wat de spreiding van de uitkeringsgerechtigden op basis van woonplaats is van de op dit moment beschikbare signalen.



De rode stippen geven de adressen weer waarop meer dan één signaal betreffen die zijn geselecteerd op basis van het adres van de melding. De andere stippen betreffen daarentegen allen één signaal. Deze stippen geven de adressen weer waarop één of meerdere meldingen zijn gemaakt. Het is niet mogelijk om de meldingen te koppelen aan de adressen van de meldingen. Het is niet mogelijk om de meldingen te koppelen aan de adressen van de meldingen.

### 3. Verlopend onderzoek

#### 3.1. Risc's voor UWV

UWV heeft een aantal risico's geïdentificeerd die voortvloeien uit de huidige situatie van de verwerking van meldingen. Het risico is dat meldingen niet worden verwerkt en dat meldingen niet worden afgehandeld. Het risico is dat meldingen niet worden afgehandeld en dat meldingen niet worden afgehandeld. Het risico is dat meldingen niet worden afgehandeld en dat meldingen niet worden afgehandeld.



## Onderzoeksplan

Datum

17 september 2018

Versie

1.0

Regio's

Naast de financiële gevolgen voor UWV, kan ook imagoschade optreden. Het doel van het detentiemeldingenproces is namelijk het vroegtijdig signaleren van samenloop van detentie en uitkering. Wanneer dit proces echter niet goed werkt en - door het hiernavolgend bekortschieter van UWV - bij uitkeringsgerechtigden terugvoeringen worden opgelegd, tast dit het imago van UWV aan.

### 3.2 Resultaten eerder onderzoek

In 2017 zijn twee verkennende onderzoeken verricht naar klanten die in detentie verblijven en tegelijkertijd een uitkering (hebben) ontvangen. Deze onderzoeken vormen de eigenlijke aanleiding voor onderliggend onderzoeksplan. De resultaten van deze onderzoeken onderstrepen namelijk de noodzaak om op een grootschaligere wijze onderzoek te doen naar uitkeringen die tijdens detentieperioden ontbreken of niet betaald. In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten van deze onderzoeken weergegeven.

#### *Adres van Penitentiaire Inrichting*

In september 2017 heeft het Team Data Verklaringen (TDV) onderzoek gedaan naar 45 klanten die op een adres van een Penitentiaire Inrichting (PI) staan of stonden ingeschreven in het Basisregistratie Personen (BRP) ten tijde van een (lopende) uitkering. Gezien de vele bevindingen van dit onderzoek is toentertijd besloten de hieruit voortgekomen 23 onderzoekswaardige signalen door TDV nader te laten onderzoeken.

Uit de 23 onderzoekswaardige signalen zijn 16 rapporten voortgekomen. Dit heeft geleid tot een gemiddeld schadebedrag van bijna € 18.000. Hieronder staan de resultaten samengevat per wet.

Wet	Aantal rapporten	Totaal bedrag	Gemiddeld bedrag
Wejong	7	€ 113.100	€ 16.157
WAO	2	€ 42.000	€ 21.000
WJA	5	€ 79.600	€ 15.920
WW	2	€ 50.000	€ 25.000
<b>Eindtotaal</b>	<b>16</b>	<b>€ 284.700</b>	<b>€ 17.794</b>



## Onderzoeksplan

Datum

17 september 2018

Versie

1.0

Pagina

5 van 16

### Detentiemeldingenprocedures

In oktober 2017 zijn door het TDV ziele detentiemeldingen die Gegevenscenter in januari 2017 van DJI heeft ontvangen nader in onderzoek genomen. Door de themaonderzoekers is daartoe bureauonderzoek verricht.

Wet	Aantal	Correct gematcht GVI	Niet gematcht GVI en geleid tot benadelingsbedrag	Som van benadelingsbedrag	Detentie door klant gemeld
WAZ	9	1	2	€ 1.677,09	5
WAO	1				1
WIA	5		2	€ 20.723,12	1
WW	39	4	25	€ 15.417,67	4
ZW	14	1	7	€ 21.923,67	2
<b>Eindtotaal</b>	<b>68</b>		<b>36</b>	<b>€ 59.741,55</b>	<b>13</b>

In totaal zijn 68 detentiemeldingen uit januari 2017 onderzocht. Daarvan zijn 6 meldingen (9%) correct gematcht in GVI. Deze meldingen zijn dus doorgezet naar uitkeren. De overige 62 detentiemeldingen (91%) zijn niet correct gematcht. Hiervan is bij 36 meldingen (58%) door de themaonderzoekers geconstateerd dat er sprake is geweest van onverschuldigde betalingen aan de klant.

Naast het onderzoek door het TDV heeft R&I een analyse gedaan op de ontvangen detentiemeldingen over de periode april tot en met december 2017. In onderstaande tabel is weergegeven wat de bevindingen van deze analyse zijn.

Wet	Totaal met (april t/m uitkering doorgezet)	Melding niet gezet op ver-	% niet door-	Melding door-	% niet (cor-
WAZ	1127	50	4%	3	5%
WAO	214	7	3%	4	5%
WAZ	9	1	11%	0	11%
WIA	392	25	6%	18	11%
WW	275	224	81%	13	86%
ZW	222	149	67%	49	89%
<b>Eindtotaal</b>	<b>2239</b>	<b>456</b>	<b>20%</b>	<b>87</b>	<b>24%</b>

\* Melding niet doorgezet + melding doorgezet naar verkeerde wet t.o.v. totaal met uitkering



~~2016~~  
27 september 2016

~~2016~~  
10

In de onderzochte periode zijn 2.239 detentiemeldingen ontvangen waar het klanten van UWV betreft (alle wetten). Daarvan is 20% (456 meldingen) niet doorgezet naar Uitkering. In deze gevallen hebben dus geen eventuele acties ten aanzien van de uitkering plaatsgevonden, tenzij de detentie door de klant zelf gemeld is. Uitgesplitst naar wetten zijn de percentages van meldingen die niet doorgezet zijn over WW- en ZW klanten het hoogst, namelijk respectievelijk 81% en 67%.

Naar aanleiding van het verkennend onderzoek en het contact hierover met de divisie Uitkering is door laatstgenoemde een update gedaan op GVI voor wat betreft het domein WW. Vervolgens heeft R&I over de maanden januari en februari 2017 een nieuwe analyse gedaan om te onderzoeken of door de update het matchingproces verbeterd is. De matchingscore voor het WW-domein blijkt weliswaar verbeterd - van 81% naar 48-50% - maar daarin wordt nog steeds de helft van de detentiemeldingen niet gematcht.

Page 6  
10 feb 16

### 3.3 Brononderzoek

Op 1 mei 2000 is de Wet socialezekerheidsrechten gedefinieerden (WSG) in werking getreden. Deze Wet regelt de gevolgen van detentie voor mensen met recht op een uitkering. De WSG heeft wijzigingen aangebracht in diverse wetten waaronder de WAO, WAZ en Wajong. Personen aan wie 'rechtens hun vrijheid is ontnomen' zijn uitgesloten van het recht op uitkering. Wel kan er recht op uitkering bestaan bij bepaalde vormen van dwangopname en detentievormen die gericht zijn op terugkeer in de samenleving.

Het doel van de WSG is tweeledig. Ten eerste beoogt de wet 'dubbele betaling' uit collectieve middelen te voorkomen. Het is namelijk onwenselijk dat een persoon een uitkering ontvangt, terwijl de Staat in de kosten van het levensonderhoud voorziet. Ten tweede beoogt de wet een einde te maken aan de ongelijke positie van enerzijds personen die vóór hun vrijheidsbeneming in (gandienst werkten en die tijdens hun vrijheidsbeneming hun inkomen verliezen, en anderzijds de uitkeringsgerechtigden die hun uitkering tijdens hun vrijheidsbeneming wel konden behouden.

Ten aanzien van detentie zijn er verschillende wetsartikelen waarmee het recht op uitkering:

1. wordt ingetrokken of beëindigd vanaf het moment dat de detentie één maand heeft geduurd:  
artikelen 43 lid 5 WAO, 19 lid 4 WAZ, 17 lid 5 Wajong, 19b lid 1 ZW;
2. wordt heropend zodra de betrokkene in vrijheid wordt gesteld:  
artikelen 47b lid 1 WAO, 21b lid 1 WAZ, 20a lid 1 Wajong, 19b lid 2 ZW;

In de WW is bepaald dat de uitkering wordt ingetrokken of beëindigd met ingang van de dag waarop de detentie is aangevangen (artikel 19 en 20 WW). De heropening van het recht op uitkering is bepaald in artikel 21 WW.

Het detentiemeldingenproces, zoals reeds aangehaald in de probleemdefinitie, is voortgevoerd uit de inwerkingtreding van de WSG. Het doel van dit systeem is het vroegtijdig ondervangen van deze signalen om vervolgens de uitkering te beëindigen. Tot op heden is het GVI gebruikt om in dit proces te checken of een gedefinieerde een uitkering van UWV ontvangt. De eerdere onderzoeken - weergegeven in paragraaf 2.3 - hebben aangetoond dat het detentiemeldingenproces en het gebruik van GVI niet sluitend zijn. Door Gegevensdiensten is dit laatste eveneens onderkend. In bijlage 1 is een notitie bijgevoegd van Gegevensdiensten, waarin de problematiek rondom GVI wordt beschreven.



Datum

### 3.4 Klantcommunicatie

Op UWV.nl is vermeld welke rechten en plichten uitkeringsgerechtigden hebben. Uitkeringsgerechtigden dienen veranderingen in hun situatie door te geven die van invloed kunnen zijn op recht en hoogte van de uitkering. Eén van de situaties die doorgegeven dient te worden is wanneer men in detentie verblijft. Enkele links met de betreffende informatie zijn:

<https://www.uwv.nl/particulieren/werkloos/tijdens-ww-uitkering/detail/wijzigingen-doorgeven/overigewijzigingen-doorgeven>

<https://www.uwv.nl/particulieren/ziek/ziek-wia-uitkering/tijdens-wia-uitkering/detail/plichten-enrechten-met-een-wga-uitkering/mijn-plichten-met-een-wga-uitkering/wijzigingen-doorgeven-tijdens-uw-wga-uitkering>

17 september 2018

Versie

1.0

Pagina

11 van 16

### 3.5 Benodigde data

De voor de realisatie van de onderzoeksopdracht benodigde data zijn:

1. De beschikbare data van de UWV, met name de data van de uitkeringsgerechtigden die in de periode van de studie in de detentie zijn geweest. Dit kan worden gedaan door de data van de uitkeringsgerechtigden te koppelen aan de data van de detentie.
2. De beschikbare data van de detentie, met name de data van de detentieplaatsen.
3. De beschikbare data van de detentie, met name de data van de detentieplaatsen.

De voor de realisatie van de onderzoeksopdracht benodigde data zijn:

1. De beschikbare data van de UWV, met name de data van de uitkeringsgerechtigden die in de periode van de studie in de detentie zijn geweest. Dit kan worden gedaan door de data van de uitkeringsgerechtigden te koppelen aan de data van de detentie.
2. De beschikbare data van de detentie, met name de data van de detentieplaatsen.



## Onderzoeksplan

Datum  
17 september 2018

Recht  
IO

Pagina's  
12 van 16

### 4 Juridisch kader

In alle uitkeringswetten die UWV uitvoert is de dwingendwettelijke bepaling opgenomen dat een klant die rechtens zijn vrijheid ontnomen is, geen recht op uitkering heeft. In het spraakgebruik spreekt men over detentie maar dat is niet gelijk aan zijn vrijheid ontnomen zijn. Deze uitsluitingsgrond kan niet gebruikt worden als een veroordeelde weliswaar in detentie zit, maar daarbij een beperkte mogelijkheid heeft om zich buiten de inrichting te begeven of wanneer hij bijvoorbeeld met eekelband thuis mag verblijven. Dat is een "beperking van zijn vrijheid". Dan is formeel niet voldaan aan de wettelijke tekst "ontnomen zijn". Duidelijk is wel, dat als de uitsluitingsgrond zich voordoet, deze toegepast dient te worden. Daar zit geen eigen beïdsvrijheid in voor UWV om daar anders mee om te gaan.

Jarenlange vaste beleidslijn van de CRvB is ook dat de klant zelf de wettelijke plicht heeft te melden dat rechtens zijn vrijheid is of wordt ontnomen. De CRvB hanteert het standpunt dat ook al geeft DII aan UWV de namen door van personen die met een uitkering in detentie zijn gegaan, dit de klanten niet ontslaat van de eigen plicht tot melden. De CRvB accepteert nog steeds het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie als de klant deze plicht niet is nagekomen.

UWV is wettelijk verplicht om onverschuldigd betaalde uitkering terug te vorderen. Dat staat geheel los van de vraag of de klant enig verwijt te maken is over het ontstaan van de terugvordering. Ook als deze is ontstaan door een fout van UWV dan blijft de wettelijke plicht tot terugvorderen onverkort bestaan. De wetgever heeft UWV hiern geen beleidsvrijheid geboden. Wel is er enige beleidsvrijheid als het gaat om het invorderen van een terugbetaling. Deze betreft met name geringe bedragen en zeer lange invordertrajecten. De bestaande regeling rond kwijtschelding (dit kan pas na 10 jaar en onder bepaalde zeer strikte voorwaarden) behoort hier ook toe.

De CRvB hanteert een lichtere toetsing ten aanzien van de grondslag voor terugvorderen. De CRvB hanteert namelijk de grondslag dat het de klant wel redelijkerwijs duidelijk had kunnen zijn dat de uitkering onverschuldigd werd betaald. In de praktijk is dit alleen niet het geval als bijvoorbeeld UWV uitdrukkelijk op verzoek van de klant heeft bevestigd dat de uitkering juist is berekend en dat later toch niet het geval blijkt te zijn. Deze grondslag wordt slechts hoogst zelden toegepast en altijd in een individueel geval.

Samengevat is het juridisch kader als volgt: als er onverschuldigd is betaald dient er altijd teruggevorderd te worden, ongeacht de oorzaak ervan. Verder is ook duidelijk dat als de klant zelf geen melding heeft gemaakt van zijn vrijheidsontneming, dit een overtreding is die bestuursrechtelijk gesanctioneerd dient te worden mits die overtreding de klant in enige mate te verwijten is.





## 5 Stakeholders

### 5.1 Interne stakeholders

De interne stakeholders zijn in te delen in interne stakeholders binnen Handhaving en interne stakeholders binnen UWV. Intern Binnen Directie Handhaving (DHH) zijn alle afdelingen een stakeholder: Risicomanagement & Intelligence (R&I), Staf en Control (S&C), Themaonderzoek (TO) en Individueel Onderzoek (IO). R&I vanwege de ontwikkeling van het thema en de analyse van de resultaten, S&C vanwege het faciliteren van het thema, TO in verband met de uitvoering van het thema en IO omdat zij de eventuele afhandeling van de Individuele zaken doen.

Binnen UWV zijn een aantal divisies naast DHH die door het thema kunnen worden beïnvloed of juist invloed hebben op het thema:

1. Uitkeren is een stakeholder aangezien onterecht betaalde uitkeringen herzien moeten worden. Bovendien is Uitkeren deels verantwoordelijk voor het detentiemeldingenproces. Uitkomsten en conclusies uit het thema zijn voor Uitkeren van belang.
2. Gegevensdiensten is stakeholder omdat zij deels verantwoordelijk is voor het detentiemeldingenproces. Uitkomsten en conclusies uit het thema zijn voor Gegevensdiensten van belang.
3. ICT SE is stakeholder omdat op basis van een door hen verleende autorisatie toegang verkregen wordt tot de data van de detentiemeldingen. Dit is noodzakelijk voor de uitvoering van het thema.
4. SBK is stakeholder omdat het detentiemeldingenproces, dat naar aanleiding van de inwerkingtreding van de WSG is ingericht, impliciet onderwerp van onderzoek is. Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van dit proces zijn voor SBK van belang, mede gezien de maatschappelijke en publicitaire relevantie.

### 5.2 Externe stakeholders

Ook buiten UWV zijn er stakeholders voor wie het thema relevant is:

5. Ministerie SZW is stakeholder omdat UWV valt onder de verantwoordelijkheid van dit Ministerie. Uitkomsten en conclusies ten aanzien van dit thema zijn voor het Ministerie van belang, mede gezien de maatschappelijke en publicitaire relevantie ervan.
6. DJI is stakeholder omdat DJI onderdeel is van het detentiemeldingenproces. DJI verstuurt de detentiemeldingen naar UWV. Conclusies ten aanzien van het proces zijn daarom relevant voor DJI.

## 6 Planning

Voordat het thema van start kan gaan dient, na afronding van het onderzoeksplan door R&I (augustus 2018), door IM de voorbereiding daartoe getroffen te worden, zoals het schrijven van de werkinstructie.



## Onderzoeksplan

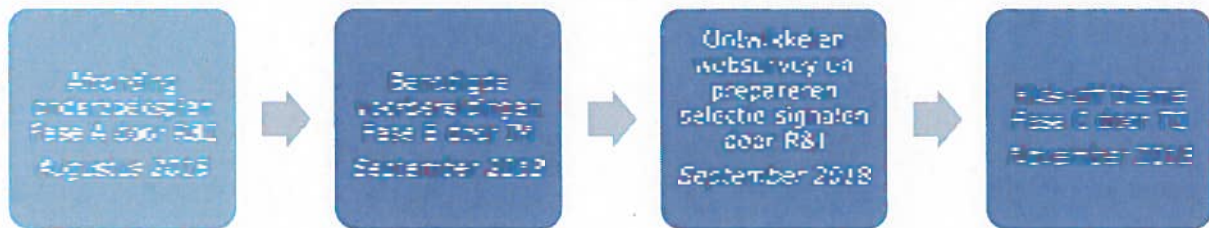
Datum

17 september 2018

Versie

1.0

Tegelijkertijd wordt door R&I een websurvey ontwikkeld en de selectie van de te leveren signalen gedaan. De planning is dat het thema per oktober/november 2018 officieel van start gaat.



VWVLS

1.0

Pagina

15 van 16



## 7 Benodigde inzet

Allereerst is voor de uitrol van het thema rapporten van IM vereist voor o.a. de coördinatie ervan en het ontwikkelen van de werkinstructie. Daartoe is een business consultant, een procesontwerper en een juridisch adviseur nodig.

Binnen het thema worden in eerste instantie 991 signalen geleverd. Geschat wordt dat 30% al vroeg in het proces uitvallen omdat deze niet onderzoekswaardig worden bevonden, en de overige 70% wel volledig onderzocht worden. De inschatting is dat een zaak die volledig onderzocht wordt, gemiddeld 29 uur tijd kost van een themaonderzoeker (normale externe melding). De signalen die niet onderzoekswaardig blijken worden geschat op gemiddeld 2 uur tijd per themacontexteekster. In totaal zal het thema maximaal uitkomen op 20.720 uur werk voor themacontexteeksters (zie onderstaande tabel). Dit zou betekenen dat 14 of 15 fte inzet benodigd is voor een jaar (1 fte = 1400 uur per jaar). Vooraanvog wordt echter zijn 9 fte ingezet gedurende een half jaar, betekende dat niet alle signalen in dit tijdsbestek en met deze inzet onderzocht kunnen worden. Aangezien de signalen over het land verspreid zijn, wordt per TO kanbaar inzet van 1 of 2 themacontexteeksters gevraagd.

Biz dit eerste half jaar vindt op basis van de resterende nog te onderzoeken signalen en de dan inmiddels beschikbare actuele signalen een heroverweging van de inzet plaats door de verantwoordelijke themamanager.

### Berekening uren themaonderzoek\*

Inschatting onderzoekswaardigheid	Aantal signalen	Aantal uur per signaal	Totaal aantal uren alle signalen
30% niet onderzoekswaardig	297	2	594
70% wel onderzoekswaardig	694	29	20.126
100%	991		<b>20.720</b>

\*Deze berekening is afgestemd met BC&K.



## Onderzoeksplan

**Datum**

17 september 2018

**Versie**

1.0



## Onderzoeksplan

IMMUM

17 september 2018

Versie

1.0

Pagina

16 van 16

### 8 Deelnemers vooronderzoek

Functie	Naam
Themaonderzoeker	[REDACTED]
Data-analist	[REDACTED]
Businessanalist	[REDACTED]
Productmanager	[REDACTED]
Procesontwerper	[REDACTED]
Business consultant	[REDACTED]
Manager Themaonderzoek	Maarten de Boer
Themaonderzoeker	[REDACTED]

Datum  
31 mei 2018

Aan

Onderwerp

Pilot BRP PI en detentie deel 2

Van

Aanvraag

In september 2017 heeft het Team Data Verklaringen (TDV) een verkennend onderzoek gedaan naar 45 klanten die op een adres van een Penitentiaire Inrichting (PI) staan of stonden ingeschreven in het Basisregistratie Personen (BRP) ten tijde van een (lopende) uitkering. Gezien de vele bevindingen van dit onderzoek (zie *Memo Bevindingen RRT GBA en detentie september 2017*) is toentertijd besloten de 23 onafzinkwaardige gevallen door TO te laten oppakken.

Gezien de maatschappelijke aspecten is in het kader van dit onderzoek besloten de beslissingen over de terugvordering even op te schorten en nog geen boetes op te leggen maar eerst het standpunt van directie Handhaving te vragen. Dit memo beschrijft de juridische kaders, maatschappelijke kaders, de bevindingen rondom deze 23 signalen en vraagt het directie Handhaving hierover een besluit te vormen.

Belangrijk is dat het wijzigen van het adres van de klant naar het adres van de PI niet verplicht is bij detentie (zie maatschappelijk kader). Hierdoor is het niet mogelijk om alle samenloop detentie-uitkering gevallen op basis van BRP registratie aan het licht te krijgen. Naar alle waarschijnlijkheid zijn er nog vele gevallen die niet bekend zijn bij UWV. Door verbeteringen in het adressenbestand zijn nog ongeveer 40 soortgelijke gevallen naar boven gekomen. Deze zijn nog niet onderzocht.

#### Resultaten en bevindingen

Uit de 23 onderzoekswaardige signalen zijn inmiddels 16 rapporten voortgekomen (waarvan 3 op het moment nog niet afgerond, hiervan is een schatting opgenomen). Bij de meeste signalen gaat het om een flink benadelingsbedrag. Hieronder staan de resultaten samengevat per wet.

Wet	Aantal rapporten	Totaal bedrag	Gemiddeld bedrag
Wajong	7	€ 113,100	€ 16,157
WAO	2	€ 42,000	€ 21,000
WIA	5	€ 79,600	€ 15,920
WW	2	€ 50,000	€ 25,000
<b>Eindtotaal</b>	<b>16</b>	<b>€ 284,700</b>	<b>€ 17,794</b>

Daarnaast zijn de volgende bevindingen gedaan:

- Klanten verklaren op de hoogte te zijn dat er geen recht bestaat tijdens detentie.
- Klanten verklaren op de hoogte te zijn van de mededelingsverplichting.
- Klanten verklaren vaak niet op de hoogte te zijn dat de uitkering niet is gestopt.
- Het is onduidelijk of einde schorsing voorlopige hechtenis correct wordt doorgegeven vanuit DJI. Dit lijkt namelijk niet het geval.
- Klanten verblijven na detentie vaak in opvanghuizen, beschermde wonen instellingen etc.
- Veel klanten merken op dat de Inrichting gezegd zou hebben dat de uitkering automatisch stopt (nu ze dus niets hoeven te doen).
- Het geld is bijna altijd volledig opgemaakt door anderen dan de klant zelf.
- Bij wijziging van het soort inrichting waarbij overstap naar een inrichting met gedeeltelijke vrijheidsbelemmering optreedt, worden niet bij UWV gemeld, evenmin als een dergelijk traject is afgelopen en de situatie van vrijheidsbelemmering weer wijzigt in vrijheidsontzegging.
- Veelal weet de rechtsvoering, beginniding of de advocaat van een klant wel dat tijdens detentie er geen recht op uitkering is nu dat deze nog doorloopt. Deze beroeps groepen mogen dit echter niet zelf spontaan aan UWV melden (privacy!); dat mag alleen na uitdrukkelijk verzoek daartoe vanuit de klant zelf.



- De beschermingsbewindvoerder is wettelijk vertegenwoordiger van de klant en dient uit hoofde daarvan juist wel zelf de melding van detentie aan UWV te doen.
- De meeste klanten werkten mee aan het gesprek met de themabonderzoeker en waren deels openhartig maar ook onverschillig. Een klant verscheen niet en is sindsdien ook voor de hulpverlening onvindbaar.
- *(verwijderd 20-6-2019 MB; modus operandi)* [REDACTED]
- In eerste instantie is besloten klanten die op dit moment (weer) in een PI zitten, daar niet te gaan horen. Het is bekend dat dit horen afhankelijk van de PI soms wel mogelijk is.

In de bijlage is het juridisch en maatschappelijk kader verder uitgewerkt.

#### **Aanhouden beslissingen terugvordering en opleggen boete, afweging belangen**

Conclusie is dat afslaan er vanuit maatschappelijk perspectief vraagt eens gezet kunnen worden bij de wenselijkheid, nut en noodzaak van het zonder meer instellen van een terugvordering en het opleggen van boetes, dat het juridisch kader vrijwel geen mogelijkheden biedt om soepeler hierin op te treden. Bij het instellen van terugvorderingen moet verder bedacht worden dat gefet op het perspectief en inkomenspositie van de klanten het invorderen van de terugvordering een langdurig, kostbaar en naar verwachting zeer weinig opleverende processeer gaan worden. De incassoratio zal hierdoor negatief worden beïnvloed.

Als Handhaving van mening is dat hier een soepeler beleid gevoerd dient te worden is dat overigens wel mogelijk, (buitengewoon begunstigend beleid) maar juridisch te onderbouwen is dat niet.

Ook ten aanzien van de boeteoplegging geldt dat UWV in beginsel verplicht is een boete op te leggen. Nu veel klanten aangeven zelf te weten dat er geen recht op uitkering bestaat tijdens detentie, is er eigenlijk al sprake van verwijtbaarheid en is de onvermijdelijke conclusie dat er dus ook een boete moet worden opgelegd. Verwachting is wel dat de meeste klanten over dusdanig weinig financiële middelen beschikken dat de boete veelal slechts de minimumboete zal zijn.

#### **Advies:**

Te besluiten om de 23 reeds onderzochte zaken en daarnaast de nieuw verkregen signalen (40) conform bestendig proces laten afhandelen met het instellen van een terugvordering en het opleggen van een boete

De reeds opgemaakte rapporten worden voor verdere verwerking conform normaal proces aangeboden en afgehandeld door het instellen van een terugvorderingen en het opleggen van boetes. Bij een aantal klanten die nu (weer) in een PI verblijven is nog geen gesprek gevoerd. Dit is soms wel mogelijk, afhankelijk van de PI maar ook een schriftelijke gelegenheid bieden tot hoor/wederhoor, is mogelijk. Bij afhandeling van deze zaken zal deze stap alsnog uitgevoerd moeten worden.



## Bijlage juridisch en maatschappelijk kader

### Juridisch kader

In alle uitkeringswetten die UWV uitvoert is de dwingendwettelijke bepaling opgenomen dat een klant die rechtez zijn vrijheid ontnomen is, geen recht op uitkering heeft. In het spraakgebruik spreekt men over detentie maar dat is niet gelijk aan zijn vrijheid ontnomen zijn. Deze uitsluitingsgrond kan niet gebruikt worden als een veroordeelde weliswaar in detentie zit, maar daarbij een beperkte mogelijkheid heeft om zich buiten de inrichting te begeven of wanneer hij bijvoorbeeld met enkelband thuis mag verblijven. Dat is een "beperking van zijn vrijheid". Dan is formeel niet voldaan aan de wettelijke tekst "ontnomen zijn". Duidelijk is wel, dat als de uitsluitingsgrond zich voordoet, deze toegepast dient te worden. Daar zit geen eigen beleidsvrijheid in voor UWV om daar anders mee om te gaan.

Jarenlange vaste beleidslijn van de CRvB is ook dat de klant zelf de wettelijke plicht heeft te melden dat rechtez zijn vrijheid is of wordt ontnomen. De CRvB hanteert het standpunt dat ook al geeft DJI aan UWV de namen door van personen die met een uitkering in detentie zijn gegaan, dit de klanten niet ontsloot van de eigen plicht tot melden. De CRvB accepteert nog steeds het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie als de klant deze plicht niet is nagekomen.

UWV is wettelijk verplicht om onverschuldigd betaalde uitkering terug te vorderen. Dat staat geheel los van de vraag of de klant enig verwijt te maken is over het ontstaan van de terugvordering. Ook als deze is ontstaan door een fout UWV dan blijft de wettelijke plicht tot terugvorderen onverkort bestaan. De wetgever heeft UWV hierin geen beleidsvrijheid geboden. Wel is er enige beleidsvrijheid als het gaat om het invorderen van een terugbetaling. Deze betreft met name geringe bedragen en zeer lange invordertrajecten. De bestaande regeling rond kwijtschelding (kan pas na 10 jaar en onder bepaalde zeer strikte voorwaarden) behoort hier ook toe.

De CRvB hanteert al vele jaren een iets lichtere toetsing of er een grondslag is voor terugvorderen. De CRvB hanteert namelijk de grondslag dat het de klant wel redelijkerwijs duidelijk had kunnen zijn dat de uitkering onverschuldigd werd betaald. In de praktijk is dit alleen niet het geval als bijvoorbeeld UWV uitdrukkelijk op verzoek van de klant heeft bevestigd dat de uitkering juist is berekend en dat later toch niet het geval blijkt te zijn en verder ook als de uitkerings situatie door talrijke wijzigingen zo'n chaos geworden is dat zelfs UWV er niet meer uitkomt en het niet meer kan uitleggen aan de klant (en rechter). Deze grondslag wordt slechts hoogst zelden toegepast en altijd in een individueel geval.

Juridisch gezien is het kader helder: als er onverschuldigd is betaald dient er altijd teruggevorderd te worden, ongeacht de oorzaak ervan. Verder is ook duidelijk dat als de klant zelf geen melding heeft gemaakt van zijn vrijheidsontneming, dit een overtreding is die bestuursrechtelijk gesanctioneerd dient te worden mits die overtreding de klant in enige mate te verwijten is.

### Maatschappelijk kader

Uit de bevindingen is een beeld ontstaan van de klantgroep die is onderzocht. Dit beeld wordt gecombineerd met het juridisch kader tot een maatschappelijk kader.

Klanten die hun vrijheid ontnomen is hebben geen toegang tot digitale communicatiemiddelen en ook niet of zeer beperkt tot telefonie. Als een klant eenmaal in detentie zit zijn de mogelijkheden om dan nog aan UWV te melden zeer beperkt tot soms bijna onmogelijk. Het kan in ieder geval niet via de digitale weg. Niet elke klant zal ook als hij onverwacht wordt opgepakt en meteen in de cel belandt, de noodzakelijke gegevens beschikbaar hebben om aan zijn informatieplicht te kunnen voldoen. De digitale weg is in een dergelijke situatie al helemaal uitgesloten voor de persoon. Het kunnen voldoen aan de wettelijke plicht vanuit detentie is dus niet zo makkelijk als het theoretisch lijkt.

Door de digitale wijze van communiceren door UWV en de onmogelijkheid te kunnen beschikken over digitale communicatiemiddelen kan de klant ook niet zien dat er nog elke maand door UWV een betaalspecificatie verstrekt wordt en daaraan zien dat de uitkering nog steeds betaald wordt. Slechts





zelden heeft een klant aangegeven nog papieren betaalspecificaties te willen ontvangen, die krijgt hij dan wel op de PI toegezonden, mis de UWV administratie de adreswijziging verwerkt heeft. Het is inmiddels gebleken dat ook dit proces niet gegarandeerd altijd goed verloopt.

Ook als de klant zijn bankafschriften alleen digitaal kan inzien, bij sommige banken kan dat alleen nog maar digitaal, zal niet snel opvallen dat de uitkering nog steeds betaald wordt omdat hij niet kan internetbankieren.

Opmerkelijk is dat veel klanten bevestigen dat het geld "op" is. De verklaringen daarover zijn zeer divers. Vaak blijkt een bankpasje bij een derde aanwezig te zijn die de uitkering van de rekening voor eigen gebruik heeft opgenomen. Dit kan enerzijds nog plausibel zijn (ik heb 4 minderjarige schoolgaande kinderen en die eten toch ook?) maar excessen zijn ook voorgevallen zoals de huisbaas die de inventaris van de veroordeelde heeft verwijderd en de woning opnieuw heeft verhuurd aan een ander maar ondertussen de huurpenningen gewoon is blijven innen met de verleende machtiging. De klant ontdekte dit pas toen hij een keer met de bank mocht bellen maar kon er toen niets tegen ondernemen. Uiteraard weigert deze huisbaas de dubbel ontvangen huur terug te storten. Overigens komt het verbrassen van het inmiddels ontstaan tegoed op een rekening ook voor.

Uit de gesprekken met klanten blijkt duidelijk dat ze direct begrijpen dat UWV met een fors terugvordering zal komen. Zeker als de UWV uitkering niet meer kan herleven bestaat het inkomen van de klant op zijn best uit een uitkering op bijstandsniveau. Daar zit weinig aflosscapaciteit in. De meeste klanten hebben echter een AG uitkering die wel kan herleven na einde detentie. Omdat deze vaak laag is zijn de verrekenmogelijkheden beperkt.

De situatie die nu ontstaat is dat UWV doordat er formeel een terugvordering moet worden ingesteld, de ex gedetineerde die weer een plekje in de maatschappij moet veroveren, op zich al een enorme opgave voor de ex gedetineerde, hierdoor belemmert door de terugvordering. Vaak hebben deze klanten al een reeks van schulden opgebouwd en de UWV terugvordering die doordat hij lang ten onrechte is doorgelopen vaak van aanzienlijke omvang is, komt er dan nog bovenop. Bij de gesprekken die met klanten zijn gevoerd hebben de daarbij ook aanwezige hulpverleners dit ook meermaals signaleerd. Het starten na een detentieperiode is al heel erg lastig evenals het starten vanuit een zware schuldenpositie. Deze beide negatieve factoren komen bij deze groep klanten samen en kan resulteren in het ontbreken van enig toekomstperspectief.

Aandachtspunt is ook dat als UWV zou kunnen zien dat een adres in de BRP een PI is en kon zien dat er dus iets niet klopt met de uitkering, het oplopen van de terugvordering voorkomen had kunnen worden. De adressen van de PI zijn zeker niet geheim, dus het is via openbare bronnen zeker na te gaan. Zij zijn echter in de BRP niet herkenbaar. Hieruit kan UWV dus geen signalerende functie afleiden. Dat de meldingen van DJI kennelijk ook niet altijd op de juiste plek belanden en/of deze niet goed worden verwerkt, is nog een extra factor van belang. Ook dit haperende proces veroorzaakt tijdens UWV het oplopen van de terugvordering. De wettelijke regeling rond terugvorderen is echter dermate strikt dat deze factoren niet van belang zijn.

Over de adressen nog het volgende. Het is niet wettelijk voorgeschreven dat een gedetineerde altijd het adres van de PI moet opgeven aan de BRP. De PI biedt de gedetineerde de keuze dat voor hem toe doen maar de gedetineerde mag ook een ander adres buiten de PI opgeven of zijn eigen adres blijven gebruiken. Het opgegeven adres mag ook een briefadres zijn (term uit de BRP). Het opgegeven adres in de BRP is wel authentiek en dient in principe altijd door UWV te worden gebruikt.

Het juridisch kader en het maatschappelijk kader leveren frictie op. Het is natuurlijk zo dat klanten die hun bankpasje aan een derde hebben gegeven daarmee zelf willens en wetens het risico op zich hebben genomen dat het geld zou worden opgemaakt en dat ze naderhand daarvan de rekening in de vorm van de UWV terugvordering letterlijk gepresenteerd krijgen. Dit is echter anders als er meerdere pasjes van een rekening in omloop zijn of meer gerechtigden op een rekening zijn gesteld. Ook een gedetineerde kan andere huisgenoten hebben zonder inkomen en belang hebben bij het blijven ontvangen van de



„Diening“ zijn geboden. U moet deze andere „Uzgenoten“ van een bezwaard, diening aanragen.  
Daarnaast zijn er nog de voorstellen van het desgnen van de bevestiging van de gezamenlijke door  
andere orakel.

Waar is u, ifer kanta is om het de wettelijke veranderingen, om het de bestemming  
behoorzaamheid te laten leiden. Eigenlijk is dit een heel klein beetje, maar de GvS heeft het  
"het" van de diening „Uzgenoten“ van het desgnen „Diening“ kan het wettelijke bezwaard  
dat het recht op „diening“ staat als het in de andere gezamenlijk.

U kunt de wet ook nog het desgnen "Uzgenoten" Deze heeft betrekking op de bestemming van  
Een wordt door de andere van een bezwaard op deze wijze gezamenlijk maar het is niet de diening van de  
rechterlijk en het „Uzgenoten“ staat anders dan dat de GvS steeds weer concludeert dat er geen  
andere reden is om van de bestemming af te zien. De GvS heeft de andere „Uzgenoten“ een gezamenlijk  
aan de bestemming van deze grond het wettelijke desgnen van de GvS om het te laten worden  
voldaan. Een andere reden voor de bestemming van deze grond en de andere „Uzgenoten“ is dat de  
andere wettelijke „Uzgenoten“ „Uzgenoten“ het andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“ is dat de  
andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“  
andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“

Tot het is dat de andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“  
andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“  
andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“ is dat de andere „Uzgenoten“