

Alleen het UWV kan kiezen voor een beter UWV

Lessen uit de interventiepraktijk van de Nationale ombudsman



De burger heeft er recht op behoorlijk behandeld te worden door de overheid. En laten we duidelijk zijn: meestal gebeurt dat ook. Maar het lukt niet altijd. En dan is het goed dat iemand die zich benadeeld of onrechtvaardig behandeld voelt, voor bescherming terecht kan bij een onafhankelijk instituut. Dat instituut is de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman levert een bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Hij doet dit door zijn kennis te delen met overheidsinstanties, onderzoek te starten of mensen te helpen bij onnodige bureaucratie. Een onderzoek van de Nationale ombudsman kan worden afgesloten met een rapport. Deze rapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd op www.nationaleombudsman.nl

Alleen het UWV kan kiezen voor een beter UWV

Lessen uit de interventiepraktijk van de Nationale ombudsman

Onderzoeksteam

de heer mr. D.J. Hanse

mevrouw mr. D.M.S. Lubbersen

Rapportnummer: 2011/325

Datum: 24 november 2011

Beschouwing

De Nationale ombudsman doet van dag tot dag aan de hand van duizenden zaken ervaring op met de wijze waarop honderden bestuursorganen functioneren en met de belangen van burgers omgaan. Het UWV springt er vanuit dit perspectief voor de Nationale ombudsman negatief uit. Hij ervaart het als negatief dat de vele interne problemen bij het UWV een organisatie opleveren die – ondanks gerichte pogingen om goede contacten met burgers te realiseren – te vaak slecht presteert. Die interne problemen vloeien voort uit het fusieverleden van het UWV, de daaruit voortkomende reorganisaties, bezuiniging op bezuiniging, de vele niet onderling communicerende computersystemen en het onvermogen om een goed werkend nieuw computersysteem in te richten.

De houding van de Raad van bestuur tegenover de Nationale ombudsman is tot nu toe onvoldoende constructief gebleken. De interventies van de Nationale ombudsman richting UWV worden naar zijn ervaring te vaak beschouwd als een lastige bijkomstigheid. Het devies van het UWV lijkt te zijn dat het zelf wel uitmaakt wat de kwaliteit van de dienstverlening moet zijn. Vaak blijft de Raad van bestuur schermen met de afwerende uitspraak dat het om miljoenen gevallen gaat en dat het slechts in enkele gevallen misgaat. De Nationale ombudsman stelt van zijn kant dat in vergelijking met andere bestuursorganen het UWV een klachtpatroon toont dat wijst op structurele problemen. Structurele problemen die mede op basis van dit onderzoek aangepakt moeten worden: slechte informatie over terugvorderingen, nabetalingen en verrekeningen; onvoldoende aandacht voor bejegeningproblemen rond verzekeringsartsen; het niet nakomen van terugbelafspraken; foute adressen op correspondentie; slechte klachtbehandeling; slecht dossierbeheer; onvoldoende aandacht voor de gevolgen van bruto terugvorderingen; inadequate samenwerking met de Nationale ombudsman bij het oplossen van problemen en klachten van burgers.

Bij het UWV zijn ook positieve ontwikkelingen te melden. Het Klanten Contact Centrum ontwikkelt zich tot een professionele organisatie, de website is bij de tijd, de automatisering vertoont na eerdere dieptepunten inmiddels een opgaande lijn. Aandachtspunt is de visie van de organisatie – van hoog tot laag – op goede dienstverlening. Op het niveau van medewerkers gaat het nog te vaak mis. Is de aansturing vanuit het management voldoende gericht op goede dienstverlening op de werkvloer? Hoe is de interne communicatie over de rapporten van de ombudsman getoonzet? Is die gericht op het leren van fouten?

Het UWV ontbeert, in veel zaken waarin het misgaat, het vermogen om precies uit te zoeken wat er aan de hand is; dit aan de burger uit te leggen en toe te geven dat een fout is gemaakt. Er is wat dat betreft onvoldoende openheid. Het is begrijpelijk dat er fouten worden gemaakt en burgers reageren daar veelal niet dwars op wanneer ze op een voortvarende en begrijpelijke manier verder geholpen worden.

Het UWV ontleent zijn bestaansrecht volledig aan de honderdduizenden burgers waarvoor het UWV diensten verleent en niet omgekeerd. Dit besef moet van dag tot dag en van hoog tot laag in de organisatie leven. De burger kan niet voor een beter UWV kiezen, dat kan het UWV alleen zelf.

Bij de afronding van dit rapport heeft de Raad van bestuur van het UWV persoonlijk toegezegd positief met de bevindingen om te zullen gaan. Deze toezegging verwelkom ik.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in dark blue ink, consisting of a large, stylized 'C' followed by a series of horizontal strokes.

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Inhoud

Inleiding	3
1.1 Informatieverstrekking over terugvorderingen, nabetalingen en verrekeningen	5
1.2 Gewenste situatie	6
1.3 De reactie van het UWV	7
1.4 Afspraken tussen het UWV en de Nationale ombudsman	8
1.5 De reactie van de Nationale ombudsman	8
2.1 Bejegening door verzekeringsartsen	9
2.2 Gewenste situatie	9
2.3 De reactie van het UWV	9
2.4 Afspraken tussen het UWV en de Nationale ombudsman	10
2.5 De reactie van de Nationale ombudsman	11
3.1 Het niet nakomen van terugbelafspraken	12
3.2 Gewenste situatie	13
3.3 De reactie van het UWV	13
3.4 Afspraken tussen het UWV en de Nationale ombudsman	16
3.5 De reactie van de Nationale ombudsman	16
4.1 Adressering van correspondentie	18
4.2 Gewenste situatie	19
4.3 De reactie van het UWV	19
4.4 De reactie van de Nationale ombudsman	21
5.1 Klachtbehandeling door het UWV	22
5.2 Gewenste situatie	22
5.3 De reactie van het UWV	23
5.4 Afspraken tussen het UWV en de Nationale ombudsman	23
5.5 De reactie van de Nationale ombudsman	24
6.1 Dossierbeheer	25
6.2 Gewenste situatie	26
6.3 De reactie van het UWV	27
6.4 Afspraken tussen het UWV en de Nationale ombudsman	28
6.5 De reactie van de Nationale ombudsman	28
7.1 Bruto terugvorderingen	30
7.2 Gewenste situatie	31
7.3 De reactie van het UWV	31
7.4 De reactie van de Nationale ombudsman	32
8.1 Beantwoording vragen Nationale ombudsman in het kader van interventie	33
8.2 Gewenste situatie	34
8.3 De reactie van het UWV	34
8.4 De reactie van de Nationale ombudsman	34

Inleiding

In de kwesties die burgers dagelijks aan de Nationale ombudsman voorleggen over het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), kiest de Nationale ombudsman vaak voor het instrument van interventie. Zo is er door de jaren heen een interventiepraktijk opgebouwd tussen de Nationale ombudsman en het UWV, waarmee klachten van burgers op informele wijze worden opgelost. Door deze praktijk is een situatie ontstaan waarin jarenlang steeds op hetzelfde type klachten interventies plaatsvinden, zonder dat zeker is dat het UWV een structurele oplossing heeft gevonden die het doen van dergelijke interventies overbodig maakt. Om meer inzicht te krijgen in de materie heeft de Nationale ombudsman een overzicht gemaakt van de steeds terugkerende onderwerpen waarbij interventies noodzakelijk bleken. Het doel van dit onderzoek door de Nationale ombudsman is het UWV uit te dagen met een oplossing te komen, waardoor interventies op deze onderwerpen grotendeels overbodig worden. Een deel van de zaken waarvoor de Nationale ombudsman interventies uitzet, betreft klachten van burgers die een probleem snel opgelost willen zien. Verder gaat het om zaken die zich er goed voor lenen om aan het UWV te worden voorgelegd met het verzoek op korte termijn voor een oplossing te zorgen. Een dergelijke zaak wordt vaak afgesloten zonder een openbaar rapport uit te brengen.

Maar ook als het gaat om bijvoorbeeld een structureel probleem kan voor de interventie-methode worden gekozen; het UWV wordt er dan op gewezen dat in afwijking van gemaakte afspraken of bestaande richtlijnen is gehandeld en wordt verzocht de zaak alsnog goed op te pakken. In die situaties gaat het niet noodzakelijkerwijs om spoedeisende zaken. Dat is bijvoorbeeld het geval met bejegeningklachten over verzekeringsartsen.

In 2010 heeft de Nationale ombudsman een vergelijkbaar rapport over de interventiepraktijk bij de Belastingdienst uitgebracht: *Lessen uit de praktijk van de Nationale ombudsman, rapport 2010/015*.¹ Dit rapport heeft geleid tot een aantal structurele verbeteringen bij de Belastingdienst. In 2011 heeft de Belastingdienst de Nationale ombudsman uitgenodigd om op een aantal punten te monitoren of de verbeteringen ook daadwerkelijk tot positievere resultaten voor burgers geleid hebben.

Doel van dit onderzoek

De impact van een rapport van de Nationale ombudsman op het UWV is groter dan de impact van een interventie. Dit komt omdat een rapport openbaar wordt gemaakt en de Nationale ombudsman een aanbeveling aan de Raad van bestuur in het rapport kan opnemen. Voor zover de interventies onderdeel uitmaken van een onderzoek dat wel tot een rapport leidt, is er niet altijd aanleiding om in dat rapport aandacht te besteden aan het feit dat naar het oordeel van de Nationale ombudsman een dergelijke interventie niet nodig had moeten zijn. Om te voorkomen dat steeds over dezelfde onderwerpen interventies worden uitgezet door de Nationale ombudsman, wil hij aan interventies in dit onderzoek structurele aandacht besteden. Door het

¹ Zie ook A.F.M. Breninkmeijer, A. Stehouwer en R. Beemster, Met de Belastingdienst gaat het steeds beter. Een impressie vanuit het werk van de Nationale ombudsman, WFR 2010/6846, p. 182.

zichtbaar maken van de belangrijkste categorieën klachten die regelmatig terugkomen, krijgt het UWV een beeld van de problemen die burgers regelmatig ondervinden in hun relatie met het UWV.

Een speciale categorie in het overzicht van veel voorkomende problemen is de categorie waarbij de Nationale ombudsman zelf problemen ervaart in de contacten met het UWV bij het oplossen van problemen van burgers.

Het rapport dat de Nationale ombudsman naar aanleiding van zijn onderzoek heeft opgesteld kan dienen als weerslag van de bereikte verbeteringen en als eventuele nulmeting.

Veel voorkomende problemen

Na een inventarisatie van de dagelijkse praktijk bij de Nationale ombudsman is de volgende lijst van veel voorkomende problemen opgesteld.

1. Informatieverstrekking over terugvorderingen, nabetalingen en verrekeningen.
2. Bejegening door verzekeringsartsen.
3. Het niet nakomen van terugbelafspraken.
4. Adressering van correspondentie.
5. Klachtbehandeling door het UWV.
6. Dossierbeheer.
7. Bruto terugvorderingen.
8. Beantwoording vragen Nationale ombudsman in kader van interventie.

De wijze waarop het onderzoek is verricht

Op 10 mei 2011 heeft de Nationale ombudsman deze inventarisatie van veel voorkomende klachten overhandigd aan de Raad van bestuur van het UWV, met het verzoek hierop een reactie te geven. Op 18 juli 2011 werd van het UWV een eerste, schriftelijke reactie ontvangen. Op 14 en 19 september 2011 vonden vervolgens gesprekken plaats tussen medewerkers van de Nationale ombudsman en het UWV. Tijdens deze gesprekken werd een toelichting gegeven op de verbeteringen die inmiddels door het UWV waren doorgevoerd of nog zouden worden doorgevoerd.

Na dit gesprek heeft het UWV nog aanvullende informatie verstrekt. Verder brachten medewerkers van de Nationale ombudsman op 13 oktober 2011 een bezoek aan een Klanten Contact Centrum van het UWV.

Op 2 november 2011 heeft de substituut ombudsman in een mondeling overleg van de fungerend Voorzitter van de Raad van bestuur van het UWV informatie gekregen over de meest recente ontwikkelingen op het terrein van de veel voorkomende problemen. De inhoud van dit rapport is ook onderwerp van gesprek geweest tijdens de ontmoetingsdag van onderzoekers van de Nationale ombudsman met de contactambtenaren van het UWV, op 8 november 2011.

Bevindingen ten aanzien van de veelvoorkomende problemen

Hieronder worden de veel voorkomende problemen uit de praktijk van de Nationale ombudsman achtereenvolgens behandeld. De Nationale ombudsman heeft het UWV, per onderwerp, de gewenste situatie voorgelegd. Het UWV is gevraagd hierop te reageren en aan te geven hoe het denkt de gewenste situatie te bereiken. Per onderwerp volgt een reactie van onze kant.

1.1 Informatieverstrekking over terugvorderingen, nabetalingen en verrekeningen

Eén van de thema's in het jaarverslag van de Nationale ombudsman in 2009 was de informatieverstrekking over en onderbouwing van terugvorderingen, nabetalingen en verrekeningen. De overzichten die het UWV, op verzoek van burgers, verstrekke waren vaak zeer lastig leesbaar. Het kostte ook de Nationale ombudsman veel tijd om te kunnen vaststellen of het UWV afdoende uitleg had gegeven over het ontstaan en de hoogte van een terugvordering, verrekening of nabetaling. Regelmatig waren meerdere vragenrondes nodig. De Nationale ombudsman deed daarom in een rapport (2008/161) het UWV de aanbeveling om ervoor te zorgen dat burgers een duidelijke uitleg of een duidelijke berekening krijgen. Het UWV stelde naar aanleiding van de aanbeveling een Circulaire op (gedateerd 28 mei 2009), die de medewerkers van het UWV richtlijnen geeft voor dit soort situaties. Tot op heden blijft de Nationale ombudsman echter klachten van burgers ontvangen over onduidelijke berekeningen of een onduidelijke uitleg van de kant van het UWV als het gaat om de financiële afwikkeling van een uitkering.

Zoals de klacht van een medewerkster van SRK Rechtsbijstand:

“Het UWV is niet in staat gebleken om op adequate en op een voor cliënte verifieerbare wijze uitvoering te geven aan de eigen beschikkingen, zulks ondanks het feit dat alle relevante gegevens op basis waarvan tot een correcte uitvoering kan worden gekomen, van meet af aan aanwezig waren. Omdat thans, na uitgebreide correspondentie en drie klachten, de vragen die bij cliënte leven nog immer niet op een bevredigende wijze zijn beantwoord, wend ik mij namens cliënte tot u met het verzoek om de zaak in behandeling te nemen en het UWV te vragen om op een voor cliënte eenvoudig te verifiëren wijze aan te tonen dat aan haar daadwerkelijk alle gelden betaalbaar zijn gesteld, waarop zij (...) aanspraak heeft.”

Nadat de Nationale ombudsman deze klacht aan het UWV had voorgelegd ging het UWV ertoe over alsnog duidelijkere specificaties te verstrekken en werden de laatste onduidelijkheden die bij deze mevrouw leefden in een persoonlijk gesprek weggenomen.

De Circulaire van het UWV bevat interne uitvoeringsrichtlijnen, die UWV-medewerkers aansporen alle mogelijke moeite te doen om de burger duidelijkheid te geven over de financiële afwikkeling van zijn uitkering. Dat dit in de praktijk nog niet heeft geleid tot een structurele afname van het aantal klachten dat de Nationale ombudsman hierover ontvangt, acht hij een zorgelijke ontwikkeling.

Na de inwerkingtreding van de Circulaire heeft de Nationale ombudsman weer met grote regelmaat interventies uitgezet om de financiële afwikkeling van een uitkering voor een burger helder te krijgen. Hoewel tussen de Nationale ombudsman en het UWV geen afspraken zijn gemaakt om uitkeringsgerechtigden in voorkomende gevallen uit te nodigen voor een persoonlijke uitleg over berekeningen en dit ook niet als instrument in de Circulaire is vastgelegd, vraagt de Nationale ombudsman soms aan het UWV om voor deze aanpak te kiezen. De ervaringen hiermee zijn goed.

De Circulaire zou ertoe moeten leiden dat UWV-medewerkers proberen zo goed mogelijk uitleg te geven aan hun cliënten (waarbij het geven van een telefonische toelichting of het hebben van een persoonlijk gesprek tot de mogelijkheden behoort). De praktijk is echter dat het UWV dit soort klachten vaak schriftelijk afhandelt en telefonisch contact met burgers uit de weg lijkt te gaan.

De Nationale ombudsman onderkent dat sommige berekeningen lastig uit te leggen zullen zijn, echter het UWV mag op dat vlak als deskundige worden gezien. Het is dan ook de taak van het UWV, als deskundig uitvoerder, om de burger uit te leggen waarom hij/zij een bepaald bedrag krijgt of moet terugbetalen of hoe een verrekening tot stand is gekomen. Ook na interventie door de Nationale ombudsman blijkt regelmatig dat het UWV die uitleg niet kan geven en de berekeningen ook niet altijd geheel kan reproduceren.

Het UWV heeft middels de Circulaire een goede werkinstructie op papier gezet, maar in de praktijk wordt hieraan nog niet altijd uitvoering gegeven. Een rol lijkt hierbij te spelen dat medewerkers van het UWV uitgaan van wat 'de computer' aangeeft en ook niet in staat zijn dit terug te brengen tot 'mensentaal'. Ook voor de Nationale ombudsman geldt dat het communiceren met het UWV over ingewikkelde berekeningen lastig en tijdrovend is.

1.2 Gewenste situatie

Het UWV voorkomt klachten over dit onderwerp zoveel mogelijk door burgers de informatie die zij nodig hebben op een heldere, klantvriendelijke wijze te verstrekken. Wanneer het toch tot een interne klacht komt zorgt het UWV, in overleg met de burger, voor een afdoende oplossing. Een mondeling gegeven uitleg (telefonisch of in een persoonlijk gesprek) behoort hierbij tot de mogelijkheden. Mochten burgers zich toch met klachten tot de Nationale ombudsman wenden ziet het UWV, als deskundige instantie, het als zijn taak om op een passende wijze een toelichting te geven op de terugvordering, nabetaling of verrekening en op deze wijze de burger het vertrouwen te geven dat het UWV op zorgvuldige wijze met zijn belangen omgaat.

1.3 De reactie van het UWV

Een experiment rond terugvorderen

Op dit moment is het bij het UWV nog zo dat de daadwerkelijke terugvordering van teveel ontvangen uitkeringen in de meeste gevallen door een speciale afdeling wordt gedaan (de afdeling Financieel Afhandelen/Invorderen). Het vaststellen van de terugvordering en het daadwerkelijk terugvorderen van de uitkering wordt dus door verschillende UWV-medewerkers gedaan.

Begin 2010 startte in de regio's Arnhem en Amsterdam, op het werkterrein Werkloosheidswet, een experiment rond de terugvordering van uitkeringen; in september 2010 is besloten dit experiment voort te zetten. Op een later moment, in 2011, is het experiment uitgebreid naar de werkterreinen Ziektewet en Arbeidsgeschiktheid. Een aantal taken rond de terugvordering is in die regio's overgedragen aan de medewerkers van de afdeling Uitkeren Claim. Als op een lopende uitkering een terugvordering ontstaat neemt de medewerker Uitkeren telefonisch contact op met de uitkeringsgerechtigde om dit aan te kondigen en om afspraken te maken over verrekening of een andere wijze van terugvordering. De ervaringen met deze werkwijze zijn goed, zowel bij burgers als bij UWV-medewerkers; in veel gevallen lukt het om contact te leggen met de uitkeringsgerechtigde en afspraken te maken. Wel is het UWV inmiddels gebleken dat deze werkwijze – eerst bellen – niet voor alle doelgroepen even geschikt is; dat kan bijvoorbeeld spelen bij mensen met een Wajonguitkering. Andere opties worden daarom ook overwogen; zo is het ook mogelijk eerst een brief te sturen en hierin aan te geven dat het UWV graag telefonisch contact wil. Vast staat in ieder geval dat het UWV met uitkeringsgerechtigden vaker persoonlijke gesprekken wil gaan voeren als er sprake is van het ontstaan van een terugvordering.

Het experiment in Arnhem en Amsterdam is door het UWV geëvalueerd. Het staat inmiddels vast dat deze werkwijze in het eerste kwartaal van 2012 landelijk zal worden ingevoerd. Op dit moment gaat het overigens alleen om lopende uitkeringen. Als terugvordering plaatsvindt van een inmiddels beëindigde uitkering, wordt vooralsnog de oude werkwijze gevolgd.

Ook heeft het UWV de standaardbrieven op dit gebied aangepast, niet alleen omdat dit nodig was in verband met de nieuwe werkwijze, maar ook om ze begrijpelijker en beter leesbaar te maken. Deze nieuwe brieven zijn per 11 november 2011 in gebruik genomen.

Klachten over terugvorderen

Wanneer het Klachtenbureau van het UWV een klacht over een terugvordering ontvangt en het lijkt om een gecompliceerde situatie te gaan, wordt deze klacht direct doorgestuurd naar de klachtenambassadeur van de desbetreffende regio. Het gaat dan om klachten over het gebrek aan informatie over de hoogte van de terugvordering. Op die manier hoopt het UWV voor dit soort gevallen maatwerk te kunnen leveren, waarbij een persoonlijk gesprek ook tot de mogelijkheden behoort. Het lukt vaak het probleem op deze manier op te lossen.

De ervaring van het UWV is overigens, dat het aantal klachten rond de terugvordering van uitkeringen afneemt.

Ten slotte geeft het UWV aan dat, in het kader van de onderzoeken naar de compacte rijksdienst, wordt onderzocht in welke mate de invordering van door de burger verschuldigde bedragen, als het gaat om bij het UWV beëindigde uitkeringen, overgedragen kan worden naar het CJIB.

1.4 Afspraken tussen het UWV en de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman acht het van belang dat door hem ontvangen klachten over gecompliceerde terugvorderingen, nabetalingen en verrekeningen door het UWV goed worden opgepakt en afgehandeld. Het UWV geeft aan dat klachten over de terugvordering (de hoogte van het bedrag of de totstandkoming) door het UWV in het klachtenproces zullen worden opgelost. Het UWV doet dit door de burger een heldere specificatie van het terug te betalen bedrag te overleggen en door de specificatie duidelijk toe te lichten.

Ook de nieuwe werkwijze van het UWV is hierbij van belang. Na ontvangst van een klacht via de Nationale ombudsman neemt de betrokken klachtenambassadeur, sinds juli 2011, altijd telefonisch contact op met de behandelend medewerker van de Nationale ombudsman.

De klacht kan dan worden doorgesproken en ook kunnen afspraken worden gemaakt over de verdere behandeling van de klacht door het UWV.

1.5 De reactie van de Nationale ombudsman

Als een UWV-medewerker aan de burger, die een toelichting op een terugvordering, nabetaling of verrekening vraagt, meldt dat deze voortvloeit uit de opgave van de computer, wordt die burger niet serieus genomen. Een burger mag in alle gevallen een begrijpelijke toelichting verwachten. Burgers moeten, bijvoorbeeld bij wijziging van de uitkering en bij het ontstaan van terugvorderingen, per brief op een adequate wijze van informatie worden voorzien, zodat zij duidelijk weten wat hun rechten en plichten ten opzichte van het UWV zijn.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat in aanvulling hierop persoonlijk contact met burgers de beste manier is om behoorlijk met hun belangen om te gaan.

Goede klachtbehandeling, al dan niet via de Nationale ombudsman, betekent dat in die situaties waarin de burger zich toch onvoldoende geïnformeerd acht ook maatwerk wordt geleverd; ook daar is een gesprek met de burger een goed begin. Gebleken is dat het UWV hiervoor ook openstaat. Ook is gebleken dat het UWV op zoek blijft naar manieren waarop de informatieverstrekking rond terugvorderingen, nabetalingen en verrekeningen kan worden verbeterd.

2.1 Bejegening door verzekeringsartsen

Regelmatig ontvangt de Nationale ombudsman klachten over de wijze waarop verzekeringsartsen cliënten hebben bejegend tijdens het spreekuur en over de wijze waarop het UWV die klachten heeft afgehandeld. Dat er klachten over de bejegening ontstaan zal niet kunnen worden voorkomen; dat hangt onder meer samen met de aard van het spreekuurcontact. Wel is de Nationale ombudsman van oordeel dat de afhandeling van bejegeningssklachten door het UWV beter kan. Het UWV lijkt soms snel te concluderen dat geen oordeel kan worden uitgesproken, omdat het gaat over iets dat in de beslotenheid van de spreekkamer is besproken. Naar aanleiding van een rapport van de Nationale ombudsman (2008/272) heeft het UWV op 26 mei 2009 een Circulaire uitgebracht, waarin is vastgelegd dat bij de afhandeling van bejegeningssklachten een zogenoemd driehoeksgesprek kan plaatsvinden om zo tot een vorm van waarheidsvinding te komen. Zo'n driehoeksgesprek vindt dan plaats met de klager, de betrokken verzekeringsarts en een klachtenambassadeur of stafverzekeringsarts. Dit instrument kan bijvoorbeeld worden ingezet in situaties waarin op grond van de afzonderlijke verklaringen van de betrokkenen geen oordeel over de klacht gegeven kan worden. Deze werkwijze zou uiteindelijk moeten leiden tot een afname van het aantal bejegeningssklachten bij de Nationale ombudsman.

Op dit moment constateert de Nationale ombudsman dat er geen sprake is van een opvallende afname van dit soort klachten. En bij de klachten die worden ontvangen valt op dat in meerdere gevallen geen driehoeksgesprek is aangeboden, terwijl die zaken zich daarvoor wel leenden. Ook is de Nationale ombudsman gebleken dat het UWV het initiatief om tot een dergelijk gesprek te komen soms bij de klager legt ("hij heeft er niet om gevraagd, dus hebben we het niet gedaan").

2.2 Gewenste situatie

Het UWV zorgt ervoor dat klachten over de bejegening door verzekeringsartsen in alle gevallen worden afgehandeld op de wijze die in de Circulaire is omschreven. Dat houdt in dat een driehoeksgesprek wordt aangeboden in alle gevallen waarin het niet mogelijk blijkt om op basis van de verhalen van betrokken partijen een oordeel te geven. Verder geeft het UWV in de klachtafhandelingsbrief een verantwoording van het voorgaande: als geen driehoeksgesprek heeft plaatsgevonden wordt dit in de brief gemotiveerd.

2.3 De reactie van het UWV

Uit cijfers van het UWV over (bijvoorbeeld) het tweede kwartaal 2011 blijkt het volgende. Uit 47 dossiers betreffende bejegeningssklachten kan niet worden afgeleid waarom geen driehoeksgesprek heeft plaatsgevonden. In de overige 193 dossiers heeft wel een gesprek plaatsgevonden of is duidelijk vastgelegd waarom zo'n gesprek er niet is geweest, bijvoorbeeld omdat de burger dat zelf niet wilde.

Over situaties waarin geen gesprek is aangeboden terwijl daarvoor, achteraf gezien, toch wel aanleiding was geweest, merkt het UWV het volgende op.

De Circulaire rond de afhandeling van bejegeningklachten over verzekeringsartsen is opgesteld overeenkomstig de betreffende aanbeveling van de Nationale ombudsman. De Circulaire schrijft voor dat een driehoeksgesprek plaatsvindt als niet op basis van de inhoud van het dossier tot een oordeel omtrent de klacht kan worden gekomen. In een groot aantal gevallen is de behandelaar van de klacht van mening dat hij tot een oordeel kan komen met de informatie die al beschikbaar is. Vaak is dat terecht, maar soms ook blijkt dat een gesprek wel voor de hand had gelegen.

Ook komt het incidenteel voor dat de verzekeringsarts in kwestie geen medewerking wil verlenen aan een gesprek. De reden daarvoor kan bijvoorbeeld zijn dat de desbetreffende arts door de burger ook in een tuchtrechtprocedure is betrokken.

Het UWV licht nog toe dat een fulltime werkende verzekeringsarts zo'n 400 spreekuurcontacten per jaar heeft en dat iedere verzekeringsarts gemiddeld eens per jaar een klacht krijgt over de bejegening. Ingediende klachten worden meegenomen in een functioneringsgesprek met de betrokken verzekeringsarts. Het management wordt periodiek geïnformeerd over de ontwikkelingen inzake klachten over zijn/haar medewerkers. Als een bepaalde medewerker vaker dan zijn collega's klachten veroorzaakt, kan dat aanleiding zijn voor een coaching- of trainingstraject.

Een ander aandachtspunt is de registratie. In het computersysteem dat het UWV gebruikt voor de registratie van klachtbehandeling (KAS) moet altijd door de klachtbehandelaar c.q. klachten-ambassadeur worden vermeld wat is afgesproken rond een eventueel driehoeksgesprek. Ook moet dit altijd in de klachtafhandelingsbrief terug te vinden zijn. Dat biedt de Nationale ombudsman ook de mogelijkheid om snel vast te stellen of het UWV de Circulaire heeft nageleefd.

2.4 Afspraken tussen het UWV en de Nationale ombudsman

Het UWV geeft aan ervoor zorg te zullen dragen dat bij bejegeningklachten (over een verzekeringsarts of arbeidsdeskundige) altijd een driehoeksgesprek wordt aangeboden. Ook zal worden vastgelegd of er wel of niet van het aanbod van een gesprek gebruik is gemaakt. Deze werkwijze zal vanaf 1 januari 2012 landelijk geïmplementeerd worden. De enige uitzondering hierop lijkt vooralsnog de situatie waarin, naast een klacht bij het UWV, ook sprake is van een klacht bij het medisch tuchtcollege. Dit punt vergt nader onderzoek van het UWV, waarbij gebruik zal worden gemaakt van de kennis die al is opgedaan bij bijvoorbeeld de IND. Het UWV zal de Nationale ombudsman hierover nog informeren, naar verwachting voor het einde van 2011.

2.5 De reactie van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman is van oordeel dat een goed gesprek tussen klager en – onder meer – de verzekeringsarts waarover wordt geklaagd een waardevolle toevoeging aan de klachtbehandeling is. De ervaringen met deze wijze van klachtbehandeling zijn in de praktijk ook goed.

De Nationale ombudsman neemt dan ook met instemming kennis van het voornemen van het UWV, in alle gevallen een driehoeksgesprek te zullen aanbieden. Dit kan in nog meer gevallen tot een positief resultaat leiden. Dat geldt ook in situaties waarin de klachtbehandelaar nu nog kan besluiten dat hij zonder gesprek tot een oordeel kan komen.

Verder onderschrijft de Nationale ombudsman het belang van de, met het UWV besproken, verbetering van de informatie in de klachtafhandelingsbrieven. In de klachtafhandelingsbrief dient in ieder geval te staan of het driehoeksgesprek heeft plaatsgevonden en in het ontken-nende geval, waarom niet. Door inzicht te geven in de wijze waarop bejegeningklachten over verzekeringsartsen zijn behandeld door het UWV zal de gevolgde procedure worden verduidelijkt; ook kan de klachtafhandelingsbrief dan dienen als ‘checklist’.

3.1 Het niet nakomen van terugbelafspraken

In het jaarverslag 2006 wordt het niet nakomen van terugbelafspraken genoemd als één van de ketenproblemen binnen het UWV. Dat was een gevolg van het feit dat het UWV een Klanten Contact Centrum (KCC) had ingesteld. Zo'n 80% van de vragen moest door het KCC worden afgedaan, voor de resterende 20% werd de backoffice ingeschakeld. In 2006 vielen klachten over het niet teruggebeld worden vaak samen met klachten over de Ziektewet; de problemen die wijzigingen in de uitvoering bij de Ziektewet meebrachten leidden tot een grote stroom telefoontjes. Een delegatie van het team 'Sociale zekerheid en onderwijs' van de Nationale ombudsman bracht in april 2007 een bezoek aan het KCC en de backoffice in Groningen. Dat bezoek gaf een goede indruk van de werkwijze van het UWV.

Het UWV maakt nog steeds gebruik van het KCC. Wel kunnen mensen in bepaalde gevallen rechtstreeks contact opnemen met de behandelend medewerker (bijvoorbeeld met een bezwaarmedewerker of een klachtenambassadeur).

In 2009 deed de Nationale ombudsman onderzoek naar de telefonische dienstverlening door overheidsinstanties; het UWV was hierbij ook betrokken. Het UWV gaf toen aan een sluitend systeem te hebben ontwikkeld voor het monitoren van terugbelafspraken. Wekelijks wordt bijgehouden of terugbelverzoeken worden nagekomen, de resultaten hiervan worden teruggekoppeld naar de backoffices. Ook is op intranet te zien hoe de verschillende kantoren hierop scoren. Het UWV gaf aan dat dit tot een aanzienlijke verbetering van het nakomen van terugbelafspraken had geleid.

Hoewel het aantal klachten over het niet nakomen van terugbelafspraken en de telefonische bereikbaarheid lijkt te zijn afgenomen, is nog met regelmaat in verzoekschriften te lezen dat mensen niet worden teruggebeld door het UWV.

"...elke keer wanneer ik bel wordt er afgesproken terug te bellen nadat weer gekeken zou zijn wat er nog mogelijk is en gebeurt dat keer op keer niet."

"Ik ben slecht begeleid door mijn werkcoach het had anders gemoeten. Stond vaak in de wacht zonder dat mijn werkcoach mij terugbelde. Terwijl er een afspraak is om binnen 24 uur terug te bellen?"

"...ik word steeds heen en weer gestuurd met vragen, ik krijg geen duidelijke antwoorden of ze bellen me helemaal niet terug."

Het is meestal weinig zinvol om dit soort klachten in onderzoek te nemen (de klacht over het niet teruggebeld worden is voor burgers meestal bijzaak). Dat laat onverlet dat de Nationale ombudsman vindt dat het UWV terugbelafspraken moet nakomen. De volgende vragen zijn van belang bij het waarborgen van terugbellen. Welke interne afspraken zijn er gemaakt over

het terugbellen? Wordt een terugbelafpraak geregistreerd? Wie is er verantwoordelijk voor het terugbellen? Hoe en door wie wordt erop toegezien dat terugbelafspraken worden nagekomen? Hoeveel pogingen worden er ondernomen om iemand terug te bellen? Wat gebeurt er als iemand niet bereikbaar is?

3.2 Gewenste situatie

Het UWV acht de telefonische bereikbaarheid van groot belang en zorgt ervoor dat terugbelafspraken worden nagekomen.

3.3 De reactie van het UWV

Het Klachtenbureau van het UWV heeft dezelfde ervaringen als de Nationale ombudsman, namelijk dat burgers zelden uitsluitend klagen over het feit dat ze niet zijn teruggebeld, maar dat dit wel regelmatig wordt genoemd als bijkomende klacht.

Het terugbellen is binnen het UWV op verschillende manieren geregeld. Het UWV geeft daarom een beschrijving van twee belangrijke processen.

Het UWV WERKbedrijf

Telefoonnetjes die voor het UWV WERKbedrijf binnenkomen probeert het KCC zoveel mogelijk zelf af te handelen. Gaat het echter om dossier gebonden vragen, dan worden deze in beginsel doorgezet naar het WERKbedrijf. Het KCC probeert eerst door te verbinden. Als dat niet lukt wordt aan de beller gevraagd of hij een terugbelafpraak wil laten maken. Die notitie komt in het computersysteem en is onder meer te zien door de medewerker in kwestie (vaak gaat het om de werkcoach). De afspraak is dat binnen 24 uur wordt teruggebeld en dat drie terugbelpogingen worden gedaan. Als de burger niet bereikbaar is binnen die drie pogingen, stopt het hiermee. Soms spreekt de medewerker wel een boodschap in, maar dat is uiteraard niet altijd mogelijk.

Als er binnen 24 uur geen telefonisch contact tot stand is gekomen en de burger belt opnieuw, dan wordt dat als herhaalverzoek genoteerd. Het KCC probeert wederom door te verbinden naar de medewerker en als dat niet lukt wordt weer een terugbelafpraak gemaakt. De medewerker onderneemt dan weer drie terugbelpogingen. Als opnieuw geen contact tot stand komt en de burger belt voor de derde keer, dan volgt een zogenoemde calamiteitenprocedure: het KCC belt dan het werkplein en de servicedesk van het desbetreffende werkplein zorgt ervoor dat de burger hoe dan ook wordt teruggebeld door de medewerker zelf of een collega. De terugbelverzoeken van het KCC zijn door iedereen op het werkplein in kwestie te zien in het computersysteem. Als een medewerker er zelf niet is, moet een collega of manager het terugbellen dus oppakken. De (adjunct) vestigingsmanager heeft hierin een toezichthoudende rol. Hij/zij kijkt aan het einde van de dag of er nog terugbelverzoeken openstaan. Het doorgeven van terugbelverzoeken van het KCC naar het UWV WERKbedrijf verloopt

volledig digitaal. Als de medewerker heeft geprobeerd terug te bellen hoort dat ook door de medewerker in het gebruikte registratiesysteem te worden vastgelegd. De KCC-medewerker kan in dat systeem zien of de medewerker de burger heeft proberen terug te bellen, mocht deze opnieuw bellen met het KCC. Het UWV schat in dat in slechts 1% van de gevallen in het geheel niet wordt teruggebeld door de medewerker.

Sociaal Medische Zaken

Het KCC kan zelf zo'n 85% van de vragen afhandelen; de rest wordt per e-mail doorgezonden als terugbelverzoek. Bij de afdeling Sociaal Medische Zaken (SMZ) gaat het dan meestal om telefoontjes voor een verzekeringsarts of arbeidsdeskundige naar aanleiding van een recent spreekuurcontact. Die verzoeken komen in de mailbox van het desbetreffende kantoor en worden door de administratief medewerkers uitgeprint en neergelegd bij de medewerker die moet terugbellen.

Als deze medewerker niet aanwezig is, kan zo'n verzoek blijven liggen en wordt er dus niet (tijdig) teruggebeld. Dat kan alleen worden voorkomen door de administratief medewerkers hierin een duidelijke rol te geven: zorg ervoor dat een collega van de medewerker terugbelt of bel zelf en geef door dat de desbetreffende medewerker er nu niet is en terugbelt als hij/zij wel weer aanwezig is. Het verschilt per regio hoe goed dit is geregeld; het hangt van het betreffende management af hoe sterk er op het terugbellen wordt gestuurd. Bij verbeteracties is gebleken dat een betere betrokkenheid van leidinggevenden en het aanspreken van medewerkers op hun 'terugbelgedrag' een groot effect kan hebben.

Een ander punt is het registreren van dergelijke contacten. Als er wel een terugbelpoging wordt gedaan en geen contact tot stand komt, zou de verzekeringsarts of arbeidsdeskundige dit in het registratiesysteem (K3CR) moeten vastleggen, zodat een KCC-medewerker kan nagaan wat er naar aanleiding van het terugbelverzoek van de burger is ondernomen. In de praktijk blijkt dat artsen en arbeidsdeskundigen dat niet altijd (goed) doen waardoor belpogingen niet altijd terug te vinden zijn.

Een oplossing die soms wordt gekozen is, dat de verzekeringsarts of arbeidsdeskundige – als de drie terugbelpogingen niet tot contact hebben geleid – een antwoord op de vraag van de klant in het K3CR-systeem zet, zodat de KCC-medewerker de vraag namens de arts of arbeidsdeskundige kan beantwoorden als de klant opnieuw belt.

Uitkeringsafdelingen

Ten slotte geeft het UWV nog aan dat de uitkeringsafdelingen een werkproces hebben dat vergelijkbaar is met dat bij de afdeling SMZ: terugbelverzoeken komen in een mailbox en worden uitgeprint. Wel is terugbellen hier gemakkelijker; dit omdat deze medewerkers vaker beschikbaar zijn dan verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen en omdat zij bovendien vragen van uitkeringsgerechtigden voor elkaar kunnen beantwoorden.

Werkbezoek

Op 13 oktober 2011 brachten medewerkers van de Nationale ombudsman een bezoek aan het KCC van het UWV te Groningen. Dat is één van de, op dit moment, acht KCC's van het UWV. Het KCC te Groningen heeft een bijzondere positie; het dient ook als opleidingscentrum en is een erkend leerbedrijf. Mensen die geen werk hebben kunnen hier een opleiding volgen tot klantadviseur; voor een deel gaat het om werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Doel is dat zij met een diploma op minimaal MBO-3 niveau het KCC weer kunnen verlaten.

Een groot deel van de binnenkomende telefoontjes voor het UWV wordt door het KCC opgevangen. Bellers wordt gevraagd het Burgerservicenummer (BSN) in te toetsen; in 95% van de gevallen gebeurt dat ook. Hierna krijgt de klantadviseur direct de relevante gegevens van de beller op zijn/haar computerscherm. Binnenkomende telefoontjes worden aan de hand van het ingetoetste BSN doorgeschakeld naar een specifieke belgroep binnen het KCC, waarin de klantadviseurs zijn gespecialiseerd in het kennisgebied waaronder die burger valt (bijvoorbeeld de Werkloosheidswet).

De klantadviseur controleert vervolgens de identiteit van de beller, aan de hand van controlevragen. Voor het beantwoorden van vragen beschikken klantadviseurs onder meer over een groot aantal standaardantwoorden (scripts); ook hebben zij inzage in de specifieke gegevens van de beller. Zo kunnen zij het digitale archief raadplegen, bijvoorbeeld om aan de beller verzonden brieven in te zien of om door de beller aan het UWV verzonden brieven in te zien. Aan de hand van de beschikbare informatie kunnen zij een groot deel van de vragen zelf afhandelen; het UWV streeft hierbij naar 90%.

Alle gesprekken worden door de klantadviseur in het registratiesysteem vastgelegd, zodat bij een volgend contact te zien is dat al eerder is gebeld en waarover dat gesprek toen ging.

De klantadviseurs beschikken ook over actuele informatie, bijvoorbeeld over problemen bij een bepaald kantoor of over problemen met de website van het UWV. Hierop kunnen zij dan direct inspelen.

Als de klantadviseur de vraag zelf niet kan beantwoorden, maakt hij een terugbelverzoek. Dat terugbelverzoek wordt direct na het telefoongesprek doorgemailed naar het behandelend kantoor. Dat mailtje bevat ook een link naar het registratiesysteem van het KCC, zodat de behandelaar van het dossier het vervolgesprek direct kan registreren. Ook alle belpogingen worden door de behandelaar geregistreerd; bij een volgend telefoontje van de burger kan de klantadviseur dus ook zien of de behandelaar heeft teruggebeld en zo nee, waarom dat niet is gelukt. Verder kan de behandelaar het antwoord op de vraag van de beller in K3CR zetten; de klantadviseur kan dit antwoord dan doorgeven aan de beller, als deze opnieuw contact zoekt.

Het UWV geeft aan dat het terugbellen in een groot deel van de gevallen ook lukt binnen 24 uur. Wel zijn hierin verschillen te zien tussen de diverse onderdelen van het UWV.

Het UWV merkt hierover op dat dergelijke verschillen mede worden ingegeven door de ‘plaatselijke omstandigheden’. Niet ieder kantoor is namelijk op dezelfde manier ingericht, waardoor de praktische uitvoering enigszins kan verschillen. Het UWV probeert hierin verbetering te brengen, onder meer door het dagelijks publiceren van de terugbelcijfers per onderdeel/district. Dit leidt duidelijk tot verbetering.

Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de diverse districten, waarin het UWV is onderverdeeld, om het terugbellen te waarborgen.

Tijdens het werkbezoek kwam ook het project ‘Webcare’ aan de orde. Aanleiding voor het opstarten van dit project was de constatering, dat mensen elkaar in allerlei fora vragen stellen over een uitkering zonder het UWV zelf hierover te benaderen. Het Webcare Team zoekt, via een speciale applicatie, online naar dergelijke UWV-gerelateerde vragen en reageert hier dan op. Op deze wijze kan het UWV de vragenstellers verder helpen; ook wordt een reactie op een vraag vaak weer verspreid en zo door meer mensen gelezen. Soms wordt een vraag alleen in algemene bewoordingen beantwoord, soms ook vindt telefonisch contact plaats tussen de vragensteller en het Webcare Team. Dat laatste speelt met name bij ingewikkelde vragen en bij een vermoeden van gecompliceerde problemen. Ook heeft het UWV op enkele fora een vaste plek.

Uit reacties van internetters blijkt dat men heel tevreden is over deze service.

3.4 Afspraken tussen het UWV en de Nationale ombudsman

Het UWV geeft aan ernaar te streven dat vragen aan het KCC zoveel mogelijk in één keer worden beantwoord. Als het UWV er niet in slaagt om in één keer een antwoord aan de burger te geven, moet deze worden teruggebeld. Dit kan echter niet altijd; hierbij kan onder meer een rol spelen dat de UWV-medewerker waarmee de burger contact wil niet aanwezig of beschikbaar is op het moment dat de burger belt. Het UWV zal daarom onderzoeken of het mogelijk en klantgericht is om de burger te laten terugbellen door een andere medewerker, die dan een concrete belafsprake maakt. Het UWV zal de Nationale ombudsman naar verwachting eind 2011 informeren over de uitkomsten hiervan.

3.5 De reactie van de Nationale ombudsman

Uit hetgeen het UWV heeft aangegeven blijkt dat er zeker aandacht is voor het goed nakomen van terugbelafspraken. Bij het KCC zijn de procedures rond terugbelafspraken, voor zover de Nationale ombudsman kan beoordelen, afdoende. Zwakke punten van de procedure bevinden zich aan de achterkant van het proces; bij de kantoren in het land verspreid die de terugbelafspraken moeten nakomen. Het proces bij de werkpleinen, zoals door het UWV beschreven, lijkt het meest ‘waterdicht’. De werkwijze bij de afdeling Sociaal Medische Zaken biedt onvoldoende waarborgen; met een directere betrokkenheid van het management bij het terugbellen moeten deze waarborgen alsnog geschapen worden. Voor de uitkeringsafdelingen geldt hetzelfde.

Duidelijk is dat het UWV zich bewust is van de zwakke punten in de terugbelprocedure en streeft naar een zo hoog mogelijk aantal geslaagde terugbelacties. Verder heeft de Nationale ombudsman kunnen vaststellen dat het UWV met een vergaand geprofessionaliseerd KCC werkt. Echter, gezien de zwakke punten bij de in het land verspreide kantoren is de Nationale ombudsman van oordeel dat het terugbellen op dit moment nog onvoldoende gewaarborgd is. Het risico van niet terugbellen is dat de burger beschaamd wordt in zijn vertrouwen in het UWV. Als er meerdere fouten worden gemaakt is dat vertrouwen vaak maar moeizaam terug te winnen.

De Nationale ombudsman is daarom voornemens om gedurende een vooraf bepaalde periode meer aandacht te gaan besteden aan (bijkomende) klachten over het niet nakomen van terugbelafspraken. Aangezien het UWV de afhandeling van terugbelverzoeken registreert, moet in beginsel altijd te achterhalen zijn waarom het terugbellen niet is gelukt. Hierop zal de Nationale ombudsman zich dan ook vooral richten.

4.1 Adressering van correspondentie

Met grote regelmaat ontvangt de Nationale ombudsman klachten over het verkeerd adresseren van correspondentie door het UWV. Op die manier komt soms zeer persoonlijke informatie (zoals een medische rapportage) bij derden terecht.

Mensen klagen bij de Nationale ombudsman daarom regelmatig over een inbreuk op hun privacy, zoals mevrouw S.:

“Het zijn wel mijn medische gegevens die over straat zwerven. Waar blijft je recht op privacy en wie zijn hiervoor verantwoordelijk?”

In reactie op haar klacht liet het UWV mevrouw S. weten:

“Er is gebleken dat bij de aanmaak van een brief uit ons geautomatiseerde brievenboek er een, naar nu blijkt, onjuist adres werd gepresenteerd. Dit brievenboek is gekoppeld aan de adresgegevens vanuit het uitkeringssysteem van de WAO en zou normaliter de juiste gegevens moeten presenteren. Uit nader onderzoek is echter gebleken dat in oktober 2009 een mutatie heeft plaatsgevonden in de basisregistratie personen (BRP). Er is een adres opgevoerd als zijnde verblijfsadres. En dit verblijfsadres is verschenen bij de aanmaak van de brief. Uit uw dossier blijkt niet dat u aan ons een verblijfsadres heeft doorgegeven. Wij hebben helaas nog niet precies kunnen achterhalen op welke wijze dit (onjuiste) verblijfsadres is toegevoegd. Er zijn echter meerdere klachten over dit onderwerp ontvangen en er loopt een onderzoek dat gecoördineerd wordt vanuit ons hoofdkantoor.”

Vier maanden na ontvangst van deze reactie schreef mevrouw S. de Nationale ombudsman dat ze nog steeds niet wist wat het onderzoek van het UWV naar de onjuiste adressering had opgeleverd. Na interventie door de Nationale ombudsman reageerde het UWV als volgt:

“Wij hebben nu alsnog navraag gedaan bij onze divisie Gegevensdiensten. Daar werd ons verteld dat het systeem (de basisregistratie personen), van waaruit destijds het foutieve adres is ingevoerd, eind 2009 is opgeheven. Hiervoor is een nieuw systeem in de plaats gekomen. Dat betekent dat het een onevenredig grote inspanning zou kosten, die financieel niet te rechtvaardigen is, om na te gaan of nog terug te vinden is, door wie destijds een mutatie is ingevoerd. De enige verklaring die nu voorhanden is, is dat een niet te herleiden medewerker van het UWV per abuis op uw BSN een adreswijziging heeft gemuteerd. Gevolg daarvan is dat het onjuiste adres is gepresenteerd bij de aanmaak van de begeleidende brief bij verzending van de medische rapportage. Die medewerker heeft geen check uitgevoerd of het adres in de brief overeenkwam met het adres op uw dossier.”

In reactie op interventies geeft het UWV aan dat er één centrale afdeling binnen het UWV is die de adresgegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) haalt. Deze afdeling voorziet alle andere afdelingen van adresgegevens. Alleen het Klachtenbureau wordt niet door deze centrale afdeling gevoed met als reden dat het Klachtenbureau op verzoek van mensen een brief naar een tijdelijk ander adres kan sturen. Het Klachtenbureau heeft wel inzage in de adresgegevens van de centrale afdeling en kan die ook gebruiken. Voor een juiste adressering is het uitgangspunt dat mensen zich goed laten registreren in de GBA. Als dat gebeurt, dan zou verkeerde adressering door het UWV niet meer moeten voorkomen. In de praktijk blijkt dit toch nog steeds te gebeuren; soms duiken oude adressen weer op. Hoe dit precies kan, blijft onduidelijk.

4.2 Gewenste situatie

Het UWV draagt zorg voor de correcte adressering van post. Als post aan het UWV wordt geretourneerd omdat het adres niet correct is, vindt adresonderzoek plaats. Indien privacy-gevoelige informatie op een onjuist adres terecht is gekomen, zorgt het UWV ervoor dat deze wordt teruggehaald.

4.3 De reactie van het UWV

Het computersysteem 'Operational Data Store' (ODS) vormt het centrale punt voor de adresregistratie binnen het UWV en valt onder de verantwoordelijkheid van de divisie UWV Gegevensdiensten. ODS kent meerdere soorten adressen waaronder het GBA-adres dat het UWV via de GBA ontvangt en het adres dat binnenkomt via loonaangifte van de inhoudingsplichtigen (werkgevers en andere uitkeringsinstanties). Deze adressen kunnen van elkaar afwijken; de inhoudingsplichtigen leveren gegevens aan uit het personeels- of klantenbestand. Het kan daarbij bijvoorbeeld ook gaan om adresgegevens van mensen die wel in Nederland werken, maar er niet wonen.

In ODS zijn dus ook adressen opgenomen van mensen die geen uitkering ontvangen. Als het tot een uitkeringsrelatie komt, wordt de adressering relevant. Uitgangspunt is het GBA-adres. Het is echter mogelijk om, naast het GBA-adres, andere adressen in te voeren. Dat kan bijvoorbeeld spelen als de burger een afwijkend correspondentieadres opgeeft, zoals het adres van een gemachtigde of een verpleegadres. De individuele medewerker van het UWV, die een adreswijziging van een burger ontvangt, kan deze adreswijziging in het systeem ODS invoeren. Bij het verzenden van correspondentie selecteert de betreffende medewerker of de verantwoordelijke divisie (bij bulkverzending) het correspondentieadres. Sommige computersystemen maken nog gebruik van decentraal opgeslagen adresgegevens. Hierin schuilt een risico op gebruik van gegevens die niet actueel zijn.

Het UWV geeft aan dat het aan de burger is om ervoor te zorgen dat hij/zij op het juiste adres in de GBA ingeschreven staat en, indien er sprake is van een afwijkend adres, een wijziging tijdig aan het UWV doorgeeft.

In de meeste gevallen komt het GBA-adres overeen met het correspondentieadres, zo geeft het UWV verder aan. Mocht er sprake zijn van onjuiste adressering dan zal per geval bekeken moeten worden waar het fout is gegaan. Voor verkeerd geadresseerde medische gegevens heeft het UWV, sinds augustus 2009, een aparte procedure. Kern van deze procedure is dat het UWV probeert de verkeerd geadresseerde gegevens terug te halen bij het ontvangende adres.

Als een individueel poststuk (dus geen bulkpost, mailings en dergelijke) door onjuiste adressering retour komt bij het UWV, komt het terecht bij de afdeling die het desbetreffende dossier in behandeling heeft. De behandelend medewerker moet dan adresonderzoek doen en waar nodig actie ondernemen.

Het UWV heeft in augustus 2011 nieuwe Beleidsregels opgesteld over het gebruik van GBA-gegevens. Het uitgangspunt van die Beleidsregels is: “uitgaan van het GBA-adres, tenzij...”. Het doel van dit beleid is, het verwerven en verwerken van adresgegevens en de verantwoordelijkheid daarvoor zoveel mogelijk centraal te organiseren. Het gevolg hiervan zou kunnen zijn dat correspondentieadressen niet meer dossier gebonden worden vastgelegd maar centraal, naast de GBA-adressen en de adressen uit de loonaangifte. Dit houdt in dat per burgerservicenummer in beginsel één correspondentieadres wordt gebruikt. In uitzonderingsgevallen kunnen dossier gebonden adresgegevens gehanteerd blijven, zoals bijvoorbeeld het adres van een gemachtigde in bezwaar- en beroepsprocedures.

Het UWV verwacht met het implementeren van het nieuwe adresbeleid, per 1 januari 2012, ook de afhandeling van retour gekomen post beter te kunnen regelen. De retour gekomen post zou dan niet meer (decentraal) op dossierniveau worden onderzocht, maar op centraal niveau. Een onjuist correspondentieadres kan dan in het computersysteem ‘gemarkeerd’ worden als adres dat in onderzoek is. In dat geval is voor de gehele organisatie duidelijk dat het correspondentieadres tijdelijk niet gebruikt kan worden.

Het UWV verwacht overigens wel dat met dit wijzigingsproces eerder jaren dan maanden gemoeid zijn. In de tussentijd zal via werkoverleggen, werkinstructies, opleiding en dergelijke aandacht worden gevraagd voor het op de juiste manier omgaan met adresgegevens.

Het UWV wijst er nog op dat het uitsluitend hanteren van GBA-adressen ook zou leiden tot onjuiste adresseringen. Immers, deze registratie is nog niet volledig up-to-date en betrouwbaar. Dit blijft een dilemma, zeker nu er strengere eisen gelden voor het voorkomen van fraude met adressen.

Ten slotte wijst het UWV erop dat het recente wetsvoorstel “Basisregistratie personen” ook gevolgen zal hebben voor de werkwijze van het UWV rond adressering. Eén van de onderdelen van dit wetsvoorstel is, dat de persoonsgegevens centraal opgeslagen zullen worden en dat er een centraal terugmeldingssysteem voor geconstateerde afwijkingen zal komen.

Op deze wijze zal de kwaliteit en consistentie van de opgeslagen gegevens beter gewaarborgd zijn dan nu het geval is. Ook zal deze nieuwe registratie snel online te raadplegen zijn. Verder is een onderdeel van dit voorstel dat ook van bepaalde niet-ingezetenen informatie zal worden bijgehouden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om mensen met een uitkering van het UWV, die niet in Nederland wonen.

4.4 De reactie van de Nationale ombudsman

De wijze waarop het UWV met adressen van burgers omgaat vraagt bijzondere aandacht. Het niet aankomen van besluiten op het juiste adres leidt ertoe dat iemand niet geïnformeerd is en dus ook geen bezwaar en beroep kan aantekenen. Bovendien kan de privacy geschonden worden als iemand anders bijvoorbeeld medische gegevens ontvangt.

Duidelijk is dat het inrichten van een centraal adressensysteem nog veel tijd zal vragen. Dat valt te betreuren. De Nationale ombudsman is van oordeel dat gedurende de overgangsperiode zorgvuldig moet worden omgegaan met de belangen van burgers en dat problemen rond de adressering van post zoveel als mogelijk voorkomen moeten worden. Mochten toch problemen ontstaan, dan dient het UWV zijn verantwoordelijkheid te nemen en alles te doen om deze problemen voor de burger op snelle en praktische wijze op te lossen.

De GBA is onvoldoende betrouwbaar gebleken; dat betekent dat niet blind kan worden gevaren op de adressen die langs deze weg zijn verkregen. Daarnaast kent het UWV de mogelijkheid dat een correspondentieadres wordt vastgelegd, bijvoorbeeld voor de burger die tijdelijk elders verblijft. De kans op fouten wordt hiermee echter vergroot. Dit vraagt in ieder geval een alerte opstelling van de behandelend medewerkers van het UWV. Ook benadrukt de Nationale ombudsman opnieuw dat het UWV extra zorgvuldig moet omgaan met zendingen die gevoelige informatie bevatten.

5.1 Klachtbehandeling door het UWV

Een burger moet in principe eerst de interne klachtenprocedure bij het UWV doorlopen alvorens hij/zij de klacht aan de Nationale ombudsman kan voorleggen. Het beste is natuurlijk als het UWV de klacht direct naar tevredenheid van de burger afhandelt. Als dat niet lukt leggen burgers vervolgens hun klacht aan de Nationale ombudsman voor met de mededeling dat zij het niet eens zijn met de klachtafhandeling door het UWV. Het is de Nationale ombudsman gebleken dat dit met regelmaat zijn oorsprong vindt in de gebrekkige motivering van het oordeel in de klachtafhandelingsbrief. Burgers kunnen uit de klachtafhandelingsbrief niet afleiden waarom hun klacht al dan niet gegrond is. Ook klagen burgers er bij de Nationale ombudsman over dat de toonzetting in de klachtafhandelingsbrieven niet altijd juist is. Zij hebben het gevoel afgescheept te worden en missen inleving in hun situatie. Ook wordt door burgers aangegeven dat het UWV de kern van hun klacht niet heeft opgepikt. Burgers krijgen het idee dat het UWV zo snel mogelijk van de zaak af wil. Hun klacht wordt dan bijvoorbeeld gegrond verklaard, maar een gevolg geven aan die gegrondverklaring (bijvoorbeeld het nemen van maatregelen) blijft vervolgens uit. Dit spoort burgers aan om hun klacht door te zetten en aan de Nationale ombudsman voor te leggen.

De Nationale ombudsman stelt ook vast dat er vaak onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheid gehoord te worden. In artikel 9:10 Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het aanbieden van deze mogelijkheid vastgelegd. In de ontvangstbevestiging die een burger van het UWV krijgt wordt over het horen wat 'schimmig' gedaan. Er wordt gesproken over de mogelijkheid de klacht toe te lichten. De burger moet dit dan binnen een week laten weten aan het UWV. Is het geven van zo'n toelichting hetzelfde als gehoord worden zoals bedoeld in artikel 9:10 Awb? Voor burgers is niet altijd duidelijk dat een telefoongesprek over de klacht moet worden opgevat als horen in de zin van de Awb. Dit kritiekpunt wordt soms ook door gemachtigden naar voren gebracht. Het lijkt erop dat in die telefoongesprekken onvoldoende duidelijk aangekondigd wordt wat de functie ervan is. Ook wordt niet altijd geïnformeerd of het op dat moment wel uitkomt. Burgers kunnen zich dan overvallen voelen door het gesprek en klagen hierover vervolgens bij de Nationale ombudsman. Het komt ook voor dat burgers naar aanleiding van de ontvangstbevestiging aangeven een toelichting te willen geven/gehoord te willen worden, maar voordat zij in de gelegenheid gesteld worden ontvangen ze al een brief van het UWV met een oordeel over de klacht.

5.2 Gewenste situatie

Het UWV zorgt ervoor dat klachtafhandelingsbrieven worden voorzien van een deugdelijke, begrijpelijke motivering. Verder zorgt het UWV ervoor dat geen misverstanden kunnen ontstaan rond het horen: het initiatief ligt bij het UWV, het aanbod aan de klager is duidelijk en als telefonisch wordt gehoord, wordt aan het begin van het gesprek uitgelegd waartoe het gesprek dient en wordt de klager gevraagd of hij het gesprek nu of op een later moment wil laten plaats-

vinden. In de klachtafhandelingsbrief geeft het UWV aan of de klager wel of niet is gehoord en waarom dat, in het ontkennende geval, niet is gebeurd. Mocht de klager te kennen geven alsnog gehoord te willen worden, dan biedt het UWV hem die mogelijkheid.

5.3 De reactie van het UWV

Het Klachtenbureau van het UWV ontvangt de klachten en registreert deze in het registratiesysteem KAS. Binnen drie werkdagen wordt door een medewerker van het Klachtenbureau contact opgenomen met de burger om na te gaan waar de klacht precies over gaat. Aan de hand van de klachtbrief en dat eerste telefoongesprek wordt door de medewerker, in overleg met de burger, bekeken of er wellicht direct een oplossing mogelijk is. Zo ja, dan wordt deze oplossing doorgevoerd. De klachtbehandeling komt hiermee dan tot een einde. Het gaat om 20 à 30% van de binnengekomen klachten.

De overige klachten worden, na het eerste telefonische contact van het Klachtenbureau met de burger, doorgezonden naar de klachtenambassadeur van het betrokken district. De burger krijgt na ontvangst van zijn klacht een ontvangstbevestiging waarin hem de mogelijkheid wordt geboden zijn klacht mondeling toe te lichten. Hier gaat het dan om het horen in de zin van de Awb. De klachtenambassadeur gaat na verzending van de ontvangstbevestiging met de klacht aan de slag. Hij/zij benadert de juiste mensen binnen de regio om de zaak te laten uitzoeken. Daarna volgt een klachtafhandelingsbrief.

Als de burger, in reactie op de ontvangstbevestiging, aan het Klachtenbureau heeft laten weten dat hij gehoord wil worden, wordt dit aan de klachtenambassadeur gemeld. Deze hoort vervolgens de burger, telefonisch of in persoon.

Wat zich soms voordoet is dat de klachtenambassadeur inmiddels een oplossing denkt te hebben gevonden en dat hij/zij de klacht direct per brief afhandelt. Het gevolg hiervan kan zijn dat de burger een reactie op zijn klacht ontvangt terwijl de termijn, waarbinnen hij kan laten weten dat hij gehoord wil worden, nog niet is verstreken. In de brief wordt dan overigens wel aangegeven dat het geven van een mondelinge toelichting (horen) nog steeds mogelijk is.

Verder, zo geeft het UWV aan, wordt op dit moment gewerkt aan verbetering van de klachtafhandelingsbrieven. De klachtenambassadeurs worden hierbij ook betrokken. Daarnaast zorgt een medewerkster van het Klachtenbureau ervoor dat periodiek een kwaliteitscheck wordt uitgevoerd op de verzonden klachtafhandelingsbrieven en worden de klachtenambassadeurs tijdens de periodieke overleggen geïnstrueerd over professionalisering van de klachtafhandeling.

5.4 Afspraken tussen het UWV en de Nationale ombudsman

Het UWV zal de brieven die worden gebruikt bij de behandeling van klachten optimaliseren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de kennis over dit onderwerp die is opgedaan door de Nationale ombudsman. Deze brieven worden per 1 maart 2012 geïmplementeerd.

5.5 De reactie van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de klachtbehandelaar, als deze meent al een oplossing voor de klacht te hebben gevonden voordat de burger heeft kunnen aangeven of hij gehoord wil worden, contact dient op te nemen met deze burger om de oplossing voor te leggen.

Dan kan, in overleg met de burger, alsnog worden besloten tot afhandeling zonder horen.

In alle andere gevallen dient de termijn, die in de ontvangstbevestiging wordt genoemd, te worden afgewacht voordat tot klachtafhandeling – met of zonder horen – wordt overgegaan.

De huidige werkwijze van het UWV op dit punt kan te gemakkelijk de indruk wekken dat het horen van de burger een onvoldoende rol speelt bij de behandeling van diens klacht.

De Nationale ombudsman acht dat niet wenselijk.

Wel speelt hierbij nog een rol of al op een eerder moment telefonisch contact met de burger heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de klacht en of toen afspraken zijn gemaakt over het horen. Als de burger tijdens dat eerste contact al heeft aangegeven niet opnieuw een mondelinge toelichting te willen geven, kan het UWV dat vermelden in de ontvangstbevestiging en kan de klacht direct, zonder horen, afgehandeld worden.

Verder merkt de Nationale ombudsman nog op dat het UWV in klachtafhandelingsbrieven soms te weinig inzicht geeft in wat zoal is ondernomen bij de behandeling van de klacht. Een korte schets van de voorgeschiedenis (is er telefonisch contact geweest en wat is toen besproken; is er gehoord en zo nee, waarom niet; heeft een driehoeksgesprek plaatsgevonden en wat was daarvan de uitkomst) geeft de lezer van de brief meer inzicht en kan bovendien als checklist dienen voor de klachtbehandelaar. De Nationale ombudsman verzoekt het UWV dan ook dit, bij het aanpassen van de standaardbrieven, mee te nemen.

6.1 Dossierbeheer

Het dossierbeheer door het UWV leidde in de afgelopen jaren regelmatig tot klachten. Dat had onder meer te maken met het feit dat dossiers vaak over verschillende afdelingen/vestigingen zijn verspreid waardoor een totaalbeeld ontbreekt. Ook het feit dat het UWV van verschillende computersystemen gebruik maakt, draagt hieraan bij. Gebrekkige communicatie tussen afdelingen en regiokantoren speelt ook een rol. Dit kan leiden tot het afschuiven van verantwoordelijkheid.

Een klacht die de Nationale ombudsman van een intermediair ontving:

“Er houden zich bij UWV nu zo’n vier afdelingen met de heer S. bezig:

- afdeling invordering*
- afdeling WW*
- afdeling ZW*
- en op de achtergrond afdeling WIA.*

Deze afdelingen blijken niet of nauwelijks contact met elkaar te hebben.

Echter, privé lopen de zaken bij de heer S. volledig uit de hand: omdat hij al maanden geen of zeer onregelmatig een uitkering krijgt en dan ook nog gedeeltelijk (soms ZW, dan weer WW, echter niet waar hij recht op zou hebben) gaan er schulden ontstaan. Deze stapelen zich op.”

Er had inmiddels wel een gesprek plaatsgevonden tussen onder meer een klachtenambassadeur en de heer S., maar tijdens dat gesprek kon nog niet op alle punten helderheid worden gegeven. Helaas bleef de door het UWV toegezegde aanvullende informatie hierna deels uit en daarom kwam de heer S. toch bij de Nationale ombudsman terecht. De ontbrekende informatie werd toen alsnog aangeleverd en aan de heer S. kon uiteindelijk de benodigde duidelijkheid worden gegeven. Overigens had het UWV op een eerder moment al besloten dat een vordering op de heer S. zou worden gematigd, om zo rekening te houden met alle problemen die hij had ervaren en met het feit dat die problemen voor een deel aan fouten van het UWV te wijten waren.

Een vergelijkbare klacht was de klacht van mevrouw D. Zij schreef de Nationale ombudsman dat de WW-uitkering die zij ontving in maart 2009 opeens was gestopt. Ze kreeg toen € 300,- per maand minder en dat dat zou gebeuren was niet vooraf aangekondigd. Bovendien kon ze bij het UWV niemand vinden die haar uitleg kon geven. De mensen aan de telefoon wisten het zelf ook niet, zo schreef ze. Daarom begon ze brieven te schrijven, maar hierop kreeg ze geen reactie.

Ook had zij problemen met het UWV gekregen vanaf het moment dat ze weer probeerde aan het werk te komen. Vanaf toen wist ze nooit meer wat haar inkomen nu precies was. Zij moest alles iedere maand zelf narekenen, want het klopte nooit. En dan moest ze weer bellen met het UWV of een brief schrijven, zodat de fout verbeterd kon worden. Soms liepen de berekeningen hierdoor wel negen maanden achter. Ze werd er zo moedeloos van dat ze spijt kreeg van haar poging om weer te gaan werken.

In het rapport dat over deze zaak verscheen merkte de Nationale ombudsman onder meer het volgende op:

“Anderhalf jaar nadat verzoekster verzocht om duidelijke informatie over de hoogte van haar uitkering, is het UWV er ondanks vele vragenrondes en het rondetafelgesprek van 24 maart 2011 niet in geslaagd de gewenste duidelijkheid te verschaffen. De situatie waarin verzoekster zich bevond nadat haar WAO-uitkering verlaagd werd en zij aanvullend WW, afgewisseld met ZW ontving is al complex doordat er sprake is maand-, vier weken- en weekuitkeringen die vanwege samenloop bepalingen in een keer betaald moeten worden.

Daarbij wordt de ene uitkering vooraf en de andere achteraf betaald, waardoor er bij de betaling van een deels geschat bedrag wordt uitgegaan dat achteraf vaak naar de feitelijke situatie gecorrigeerd moet worden. Als daarbij dan ook nog (wisselende) inkomsten uit arbeid komen die voor de WAO volgens een andere wettelijk voorgeschreven systematiek verrekend worden dan bij de WW, zijn problemen nauwelijks te voorkomen. Wanneer er vervolgens ook nog een kantoor uit een andere regio bij betrokken is, zijn de problemen bijna niet meer te overzien. Zeker niet wanneer een van de betrokken kantoren, kantoor Heerlen is. Dit kantoor, dat de uitkeringen van overheids- en onderwijspersoneel verzorgt, werkt met andere systemen en aanvullende regelingen die niet matchen met de systemen van de overige UWV-kantoren.

Dit vraagt om een pro-actieve houding van het UWV, waardoor problemen in de informatie-verstrekking voorkomen of in ieder geval snel verholpen kunnen worden. Dit zou bereikt kunnen worden door vaste medewerkers voor samenloopzaken in te zetten die rechtstreeks door de betrokken klanten benaderd kunnen worden vanaf het moment dat samenloop ontstaat.”

Ook inzage in dossiers is een aandachtspunt. UWV biedt wel inzage in dossiers, maar lijkt er niet happig op te zijn althans reageert niet altijd even voortvarend op verzoeken om inzage of op verzoeken om afschriften uit het dossier. Door ‘gebrekig’ dossierbeheer komt het regelmatig voor dat brieven van burgers (niet zijnde bezwaarschriften of aanvragen) niet of niet tijdig beantwoord worden. Verder krijgt de burger in zijn zaak vaak correspondentie van verschillende UWV-kantoren. Dat zorgt voor veel onduidelijkheid en het is zeker niet zo dat het UWV in die situaties altijd de hand in eigen boezem steekt. Onduidelijk is, hoe het UWV omgaat met brieven die bij een ‘verkeerd’ kantoor of ‘verkeerde’ afdeling terecht komen.

6.2 Gewenste situatie

Het UWV realiseert zich dat het als één instantie naar buiten treedt en dat het zich ook intern hiernaar dient te gedragen. Het UWV zorgt ervoor dat correspondentie van burgers snel en correct in behandeling wordt genomen. Het UWV zorgt ervoor dat dossiers van cliënten zoveel mogelijk als één geheel worden gezien en behandeld. De burger mag niet belast worden met de wijze waarop het UWV achter de schermen georganiseerd is.

6.3 De reactie van het UWV

Binnen het UWV bestaat het dossierbeheer uit twee grote stromen: de digitale dossiers en de fysieke dossiers. Op het terrein van de Ziektewet is nagenoeg alles digitaal beschikbaar, terwijl op het terrein van de Werkloosheidswet de dossiers voornamelijk fysiek zijn. Het is uiteindelijk de bedoeling dat alle dossiers binnen het UWV gedigitaliseerd worden, maar dit is een gefaseerd proces en loopt zeker tot 2015.

Burgers kunnen inderdaad te maken krijgen met verschillende kantoren. Het uitgangspunt is dat iemand onder het kantoor valt dat in de buurt van zijn woonplaats ligt. Binnen het UWV zijn de afdelingen ingedeeld naar 'actie'. Onder actie wordt bijvoorbeeld verstaan Handhaving, Toekenning, Terugvordering. Deze acties zijn bij verschillende afdelingen en soms bij verschillende kantoren belegd. Hierdoor kunnen burgers binnen één dossier te maken krijgen met verschillende afdelingen en kantoren.

In het computersysteem kan het UWV een BSN invoeren en vervolgens zien welke verschillende uitkeringsrelaties een burger met het UWV heeft. Dit betekent echter niet dat de UWV-medewerker op zijn computer direct kan zien wat er allemaal tussen een burger en het UWV speelt.

De Werkloosheidswet en de Ziektewet worden ieder vanuit een eigen computersysteem uitgevoerd.

Op het terrein van Arbeidsgeschiktheid wordt momenteel nog gewerkt met twee systemen; vanaf 1 januari 2012 zal dat veranderen en zal nog maar met één computersysteem worden gewerkt. Het kantoor Heerlen dat zich (hoofdzakelijk) bezighoudt met het terrein Overheid en Onderwijs, hanteert nu nog het systeem UWV1; vanaf januari 2012 zal UWV1 opgaan in het andere bestaande computersysteem dat op het terrein van Arbeidsgeschiktheid wordt gebruikt. Voor de verschillende wetten die het UWV uitvoert zal vooralsnog echter niet met één systeem gewerkt gaan worden; deze computersystemen zijn ook niet aan elkaar gekoppeld.

Een deel van de burgers ontvangt meerdere uitkeringen van het UWV naast elkaar of na elkaar. Het UWV heeft er daarom voor gekozen om regionale samenloopteams op te richten waarin de disciplines WW, WIA en WAO vertegenwoordigd zijn; deze teams bestaan vanaf 2007.

In deze teams werken medewerkers met kennis vanuit de verschillende wetten samen en lossen problemen rondom samenloop op. Deze specifieke oplossing is niet van toepassing op de samenloop situatie tussen de ZW en de WW; dit hangt samen met de wijze waarop het UWV de verschillende wetsoorten binnen zijn organisatie ingericht heeft. De ZW-uitvoering kent een sectorale indeling, waarbij de sector waarin de werkgever actief is het behandelende kantoor bepaalt. Terwijl de WW- en ook de WIA/WAO-uitvoering een werkverdeling kent waarbij de woonplaats van de burger bepalend is.

Een burger met zowel een WW- als een WIA/WAO-uitkering van het UWV valt onder zo'n regionaal samenloopteam. Het dossier wordt aan het samenloopteam overgedragen, zodra er een samenloop situatie ontstaat. Het dossier wordt dan niet behandeld door één medewerker

maar door bijvoorbeeld twee medewerkers binnen het samenloopteam die ieder op hun eigen terrein gespecialiseerd zijn. Deze medewerkers werken op een centrale plek in elkaars nabijheid. Elk district is vrij in de wijze waarop de samenloopteams worden ingericht; wel is overal gekozen voor het bij elkaar plaatsen van de desbetreffende medewerkers.

Voordelen hiervan zijn onder meer dat sneller zicht bestaat op de gevolgen voor de uitkeringsgerechtigde en dat fiscale problemen voorkomen kunnen worden. Doel is vooral: een betere, snellere en juiste afhandeling voor de burger.

Naast de bestaande regionale samenloopteams bestaat sinds begin 2011 in de regio Gelderland Midden & Zuid een pilot rond burgers die niet alleen bij het UWV maar ook bij andere overheidsinstanties problemen hebben. Medewerkers uit die regio kunnen zo'n zaak aanmelden bij een speciaal ingesteld team dat zich bezighoudt met het zoeken naar een oplossing. Er wordt, bij dat zoeken naar een oplossing, met name samengewerkt met gemeenten en de Belastingdienst. Deze werkwijze is vanaf medio 2011 gefaseerd landelijk geïmplementeerd. Er is in alle districten een intern netwerk van vertegenwoordigers van alle divisies en afdelingen ingericht; verder wordt in alle districten een extern netwerk opgericht, met daarin de Belastingdienst en de gemeenten in dat district.

Overigens vinden er ook wijzigingen in het betalingssysteem plaats; vanaf januari 2012 worden de verschillende uitkeringen niet langer samengevoegd en tegelijkertijd uitbetaald. Iedere uitkering zal dan volgens de eigen frequentie wordt uitbetaald vanuit het eigen uitkeringssysteem. Het UWV gaat ervan uit dat dit de overzichtelijkheid voor de burger ten goede komt.

6.4 Afspraken tussen het UWV en de Nationale ombudsman

Voor de burger die te maken heeft met samenloop van een ZW-uitkering met één of meer andere uitkeringen, zijn de samenloopteams geen oplossing. Dat is het gevolg van het feit dat bij de uitvoering van deze wet wordt uitgegaan van de sector waarin de betrokken werkgever actief is. Daarom zal het UWV de mogelijkheden onderzoeken om voor deze doelgroep aanvullende communicatiemiddelen, zoals een specifieke brochure voor samenloop tussen WW en ZW-uitkeringen, te maken. Het UWV zal onderzoek doen naar de haalbaarheid en de toegevoegde waarde van een dergelijk instrument. Dit onderzoek zal naar verwachting voor 1 januari 2012 afgerond zijn.

6.5 De reactie van de Nationale ombudsman

Het dossierbeheer is binnen het UWV, door verschillende oorzaken, gebrekkig geregeld. Er worden verschillende computersystemen gehanteerd en er is sprake van een overgangssituatie van fysieke naar digitale dossiers. Ook de interne organisatie speelt een rol. Hierdoor kan een burger met verschillende over het land verspreide kantoren te maken krijgen, die ieder verantwoordelijk zijn voor een bepaalde actie in zijn dossier. Het feit dat de computersystemen die

bij de verschillende wetten horen niet rechtstreeks met elkaar kunnen ‘communiceren’ maakt het er ook niet eenvoudiger op. Het UWV probeert de problemen die hierdoor kunnen ontstaan zoveel mogelijk op te vangen, onder meer door het maken van afspraken over de interne verrekeningssystematiek en door de inzet van samenloopteams. Ook vinden vanaf januari 2012 nog enkele grote wijzigingen plaats die voor verbetering kunnen zorgen.

ICT-projecten die zouden leiden tot verbeteringen voor de burger echter zijn deels zonder resultaat stopgezet of hebben nog steeds niet tot het beoogde resultaat geleid, dit ondanks de grote bedragen die hiermee gemoeid zijn. Voor burgers is het onbevredigend dat zij bij het UWV te maken krijgen met de gevolgen van een ratjetoe aan computersystemen en de soms slecht met elkaar communicerende over het land verspreide kantoren. De Nationale ombudsman heeft oog voor de omstandigheden waarmee het UWV, als uitvoerder van uiteenlopende wet- en regelgeving, te maken heeft. Ook stelt hij vast dat het UWV zich inzet voor verbetering. Wel is de Nationale ombudsman van oordeel dat het UWV van dag tot dag alert moet blijven en zich steeds moet realiseren dat burgers, door de interne problemen van het UWV, onzekerheid kunnen ervaren over hun rechten en plichten en ergernis opdoen door het inadequaat optreden van het UWV. Het UWV heeft de plicht om te voorkomen dat de burger belast wordt met de gevolgen van de verschillende werkwijzen en verschillende computersystemen. Het UWV dient zich dan ook altijd proactief en alert op te stellen in het voorkomen van nadeel voor de burger.

Verder beklemtoont de Nationale ombudsman het belang van een goede interne en externe communicatie.

7.1 Bruto terugvorderingen

Als het UWV tot terugvordering van een bedrag overgaat gebeurt dat in een aantal gevallen bruto: namelijk als de terugvordering plaatsvindt in een ander jaar dan waarin uitbetaling plaatsvond. Dit leidde regelmatig tot klachten. In een brief van 24 december 2008 heeft het UWV inzicht gegeven in de werkwijze op dit punt en in de uitzonderingsgevallen. Hierdoor was het gemakkelijker te bepalen in welke situaties mogelijk toch nog een oplossing kon worden gevonden. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld als het UWV lang had gewacht met het instellen van de terugvordering, was het mogelijk dat netto werd terugbetaald, terwijl dat volgens de hoofdregel niet mogelijk was. In april 2009 werd door het UWV een nieuwe Gedragslijn vastgesteld.

In de kwesties van de netto betaling/bruto terugvordering speelt ook een uitspraak van de Hoge Raad (21 december 1988) een rol. Toegepast op het UWV vloeit hieruit het volgende voort. Als iemand meteen na ontvangst van een betaling aangeeft dat hij die niet behoort te krijgen en dat hij deze binnen het kalenderjaar wil terugbetalen aan het UWV, moet het UWV diegene in de gelegenheid stellen om netto terug te betalen. Doet het UWV echter niets met die signalen en verstrijkt het kalenderjaar, waardoor de terugvordering gebruteerd wordt, dan is het bruto-gedeelte voor rekening van het UWV. Er zijn echter wel interventies van de Nationale ombudsman voor nodig om het UWV op de werking van de uitspraak van de Hoge Raad te wijzen.

In oktober 2010 deed de Rechtbank Zwolle uitspraak over een dergelijk geval. Eiser had al in september 2009 zijn inkomsten aan het UWV doorgegeven; het UWV was zo traag met de verwerking hiervan dat de terugvordering pas in 2010 werd vastgesteld. Toen werd geoordeeld dat...

“...de gedragslijn van verweerder van 24 april 2009, “bruto en netto problematiek bij terug- en invordering” in de plaats is getreden van de memo van verweerder van 27 maart 2008 met als onderwerp “Klantgericht bruteren bij invordering”. Genoemde gedragslijn bevat, in tegenstelling tot de memo van 27 maart 2008, niet meer ten gunste van de betrokkene een uitzondering op het – hierboven genoemde – uitgangspunt van de Beleidsregel terug- en invordering. Verweerder heeft aangegeven, dat de achtergrond hiervan is dat betrokkene inmiddels de betaalde loonheffing in het lopende jaar bij de fiscus kan terugvragen. De Rb. acht de nieuwe gedragslijn niet onredelijk. De Rb. is van oordeel dat verweerder overeenkomstig deze gedragslijn heeft gehandeld. De vraag of verweerder in dit geval enig verwijt kan worden gemaakt is derhalve niet (meer) van belang...”

Op dit moment is niet duidelijk welke invloed de uitspraak van de rechtbank heeft op de handelwijze van het UWV. Bij interventies lijkt het in de meeste gevallen nog wel zo te zijn

dat het UWV – als daartoe aanleiding bestaat – bereid is tot een oplossing te komen. Maar het formele standpunt van het UWV na genoemde uitspraak is de Nationale ombudsman niet bekend.

7.2 Gewenste situatie

Het UWV draagt op dit punt zorg voor een uitvoeringsbeleid dat redelijk en inzichtelijk is. Het UWV houdt waar mogelijk rekening met de gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en staat open voor het vinden van een goede oplossing voor bijzondere gevallen. Het UWV motiveert zijn beslissingen over bruto terugvorderingen deugdelijk.

7.3 De reactie van het UWV

Het UWV geeft aan dat de Gedragslijn van april 2009 nog steeds leidend is. Eind 2009 is voorts een nieuwe procedure in werking getreden. Die houdt in dat in oktober of november van ieder jaar zogenoemde voorberichten worden verzonden naar mensen bij wie een vordering gebruteerd dreigt te raken. Het UWV hanteert hierbij een pro-actieve benadering. In een groot aantal gevallen worden de betreffende burgers gebeld. Deze nieuwe procedure leidt tot een duidelijke toename van het aantal terugbetalingen aan het einde van het jaar, zodat bruteringsachterwege kan blijven.

In de tweede helft van december vindt bij het UWV de jaarafsluiting van het systeem plaats; dan kan er even niets worden verwerkt. Begin januari vinden vervolgens correcties plaats op betalingen die nog vóór 1 januari zijn binnengekomen bij het UWV. In januari volgen dan de bruteringsbrieven voor mensen die de vordering niet voor 1 januari hebben terugbetaald. De jaaropgaven ten slotte gaan in februari de deur uit.

Wetsvoorstellen die zouden moeten leiden tot vereenvoudiging van deze problematiek, bijvoorbeeld een voorstel waarin het UWV alleen nog maar netto zou terugvorderen, hebben het niet gehaald. Dat betekent dat de bruteringsachterwege zal blijven bestaan. Het UWV geeft aan dat de fiscale regelgeving strikt is en door het UWV nageleefd zal moeten worden. In bijzondere situaties is het mogelijk om de bruteringsachterwege terug te draaien, bijvoorbeeld als een burger ruim voor het einde van het boekjaar heeft aangegeven terug te willen betalen maar dit door een fout van het UWV niet is gelukt. Het UWV heeft in een enkel uitzonderlijk geval het verschil tussen het bruto en netto gedeelte voor zijn rekening genomen. De jaaropgave over dat jaar verandert dan echter niet, waardoor iemand bij zijn latere aangifte toch nog met een aanslag te maken kan krijgen. Bovendien wordt het verschil tussen het bruto- en nettobedrag door de fiscus als inkomen gezien. Kortom: dit is vaak geen goede oplossing. Sinds enkele jaren bestaat er de mogelijkheid voor de burger om een voorlopige aangifte te doen, zodat al eerder een verrekening kan plaatsvinden. Hiermee zijn de problemen rond bruteringsachterwege ook deels opgelost.

Wat betreft de klachten over de brutoering van een vordering: die gaan na melding bij het Klachtenbureau ook direct naar de klachtenambassadeur. Samen met de afdeling Financieel Afhandelen/Invorderen kan dan worden gekeken of maatwerk mogelijk is.

De vooraankondiging, die in oktober/november aan de burger wordt verzonden, wordt door het UWV wel als grote verbetering ervaren. Het aantal klachten op dit terrein is sindsdien duidelijk afgenomen. In de periode van januari tot en met september 2011 bijvoorbeeld zijn over dit onderwerp 26 klachten ontvangen. Verder hecht het UWV veel belang aan de rol van de medewerker Uitkeren; als het onder punt 1.3 genoemde experiment landelijk wordt ingevoerd wordt deze medewerker veel directer betrokken bij terugvorderingen en de afwikkeling daarvan. De medewerker is dan min of meer verantwoordelijk voor het gehele traject. Het UWV erkent dat goede communicatie zowel voor als na de brutoering van een vordering een belangrijk middel is om dit soort klachten te voorkomen. Een echt structurele oplossing voor de brutoeringskwestie zal volgens het UWV echter vanuit de politiek moeten komen. Het UWV is op dit punt gebonden aan de bestaande fiscale regelgeving.

7.4 De reactie van de Nationale ombudsman

Duidelijk is dat het UWV aan fiscale wetgeving is gebonden en dus beperkt is in zijn mogelijkheden om de gevolgen van onder andere brutoering op te vangen. Maar ook is duidelijk geworden dat het UWV in voorkomende gevallen bereid is om mee te denken over een praktische oplossing in een concreet geval. Het UWV heeft ook aandacht gevraagd voor het feit dat de burger vaak niet gebaat zal zijn bij het terugdraaien van de brutoering. Een standaardbenadering van de brutoering is dus niet mogelijk.

De Nationale ombudsman verwacht wel van het UWV dat het, waar dat mogelijk en zinvol is, beziet of andere oplossingen mogelijk zijn. Ook duidelijke informatieverstrekking speelt een belangrijke rol.

8.1 Beantwoording vragen Nationale ombudsman in het kader van interventie

De antwoorden van het UWV naar aanleiding van een interventie roepen regelmatig vragen op bij de Nationale ombudsman. Antwoorden vanuit de regiokantoren zijn in die gevallen onvolledig, cryptisch of worden gefragmenteerd (over verschillende vragenrondes) ontvangen. De Nationale ombudsman moet dan zelf het antwoord bij elkaar puzzelen. Bovendien blijkt soms later dat eerder gegeven antwoorden niet kloppen.

Dat gebeurde in de zaak van mevrouw H., die een klacht indiende bij de Nationale ombudsman:

“Mijn ZW-uitkering is stopgezet omdat iemand anders mij beter heeft gemeld. Ik wilde aangifte doen bij de politie, maar de politie heeft daarvoor informatie over de dader nodig. UWV zegt dit niet te kunnen leveren. Na verwerking van de betermelding zouden meteen alle gegevens vernietigd zijn. Ik heb vernomen dat het om een telefonische betermelding ging via een speciale telefoonlijn (die ik zelf niet eens ken). Ik vind het niet kunnen dat er slechts op basis van BSN, naam en geboortedatum een betermelding wordt geaccepteerd en iemand (alleenstaande moeder) zijn inkomen wordt stopgezet.”

De Nationale ombudsman verzocht het UWV na te gaan wat er was gebeurd.
Het UWV liet weten:

“De herstelmelding van mevrouw H. is ingesproken op de betermeldlijn. Dit kan door middel van het noemen van BSN en datum van herstel. Elke dag wordt deze lijn afgeluisterd door de administratief medewerker en de gegevens worden in UZS gezet (en de lopende ZW-uitkering wordt beëindigd). Van de melding wordt geen telefoonnotitie gemaakt. Het bandje wordt elke ochtend na afloop gewist.”
Verder gaf het UWV aan dat het naar aanleiding van de klacht van mevrouw een grondig onderzoek had ingesteld bestaande uit “dossieronderzoek op het ZW-kantoor, gesprekken met de bevoegde functionarissen, mailwisseling tussen het kantoor en de klachtenambassadeur en nader onderzoek in het proces.”

Kort daarna deelde het UWV de Nationale ombudsman mee:

“Helaas moeten wij u meedelen dat wij u eerder onjuist over deze zaak hebben geïnformeerd. De eerder binnengehaalde informatie blijkt niet te kloppen. Er is geen herstelmelding via de betermeldlijn bij de ZW binnengekomen. Er heeft op de afdeling Sociaal Medische Zaken een WIA-beoordeling plaatsgevonden. De medewerker van Sociaal Medische Zaken is er toen in het systeem van uitgegaan dat er geen recht meer bestond op ZW, wat leidde tot een herstelmelding, die door de afdeling ZW is geaccepteerd. De onterechte herstelmelding is volledig te wijten aan een verkeerde handeling tijdens de beoordeling van het recht op een WIA-uitkering. Het heeft geen enkele relatie met een telefoongesprek, brief of digitale herstelmelding derden.”

De beantwoording vanuit de regio is anoniem althans de antwoorden worden ondertekend door de contactpersonen van de Nationale ombudsman bij het Klachtenbureau UWV. Voor de Nationale ombudsman is niet duidelijk wie vanuit welke functie binnen het UWV de vragen beantwoordt. Het verantwoordelijkheidsgevoel voor een goede beantwoording van de vragen zou hierdoor minder kunnen zijn. De Nationale ombudsman vraagt zich af of binnen het UWV het belang van klachtbehandeling door de Nationale ombudsman wel voldoende onderkend wordt.

8.2 Gewenste situatie

Het UWV draagt zorg voor een zorgvuldige behandeling van klachten die de Nationale ombudsman aan hem voorlegt. Het UWV stelt zich constructief op en zoekt, in overleg, naar de beste oplossing. Het UWV streeft ernaar in zijn reacties zo volledig mogelijk te zijn; bij twijfel wordt telefonisch contact opgenomen met de medewerker van de Nationale ombudsman. Op verzoek van de Nationale ombudsman of op eigen initiatief vindt mondeling overleg plaats over een klacht, zoveel mogelijk met de ter zake deskundige UWV-medewerker.

8.3 De reactie van het UWV

Inmiddels is tussen de Nationale ombudsman en het UWV de afspraak gemaakt dat de bij de klachtafhandeling betrokken klachtenambassadeur altijd telefonisch contact opneemt met de behandelende onderzoeker van de Nationale ombudsman om de klacht te bespreken en de vraagstelling af te stemmen. In de aanlooperperiode bleek dit bellen nog niet in alle gevallen te gebeuren; in die gevallen waarin dat wel gebeurde waren de ervaringen positief.

Met deze nieuwe werkwijze kunnen misverstanden rond de vraagstelling worden voorkomen; de verwachting is dat de reacties van het UWV op vragen van de Nationale ombudsman zo op een hoger peil kunnen worden gebracht.

8.4 De reactie van de Nationale ombudsman

De verhouding tussen de Nationale ombudsman en het UWV is wat betreft het correct en adequaat reageren bij interventies en onderzoeken problematisch. Het is onaanvaardbaar dat belangrijke informatie onjuist of te traag bij de ombudsman terecht komt. Het is eveneens onaanvaardbaar dat bij klachtbehandeling bij herhaling informatie wordt doorgegeven die later onjuist blijkt te zijn. De Nationale ombudsman heeft de Raad van bestuur van het UWV bij zijn bezoek op 10 mei 2011 op dit punt aangesproken.

Naar aanleiding hiervan en in het kader van dit onderzoek is een nieuwe werkwijze ontwikkeld, die na enkele haperingen beter blijkt te werken. De ervaringen van de Nationale ombudsman met de nieuwe werkwijze zijn inmiddels positiever. Een meer direct contact tussen medewerkers van de Nationale ombudsman en klachtenambassadeurs van het UWV kan, naar verwachting, leiden tot betere klachtbehandeling. Zo nodig moeten medewerkers van de Nationale ombudsman direct contact kunnen hebben met medewerkers op de verschillende afdelingen en kantoren. Eind 2011 zal de Nationale ombudsman de nieuwe werkwijze evalueren en zal er daarbij scherp op toezien dat een terugval naar de oude situatie zich niet voordoet.

Colofon

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman

Foto omslag: Bart Muhl, Hollandse Hoogte

Vormgeving omslag: Full House, Waddinxveen

Druk: Deltahage, Den Haag

November 2011



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman-nieuws.nl