

# Rapportage kwaliteitstoets op het gebruik van de risicoscan Verblijf Buitenland 2022

Directie Handhaving



BC&K Handhaving versie 0.9  
Geaccordeerd in DT-overleg Handhaving ...

---

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Aanleiding en doel.....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Management summary .....</b>	<b>3</b>
2.1	Besturend proces .....	3
2.2	Primair proces .....	3
2.3	Aanbevelingen.....	4
2.3.1	Management respons proceseigenaar (Portefeuillehouder Kwaliteit)5	
<b>3.</b>	<b>Onderzoeksbevindingen .....</b>	<b>6</b>
3.1	Besturend proces (sturing en kwaliteitsborging in de 1 <sup>e</sup> lijn).....	6
3.2	Primair proces .....	7
3.2.1	Algemeen .....	7
3.2.2	Uitval .....	7
3.2.3	Bureauonderzoek WN02 .....	7
3.2.4	Onderzoek toezichthouder WN25 .....	8
3.2.5	Objectieve verwijtbaarheid (WN05) en afhandelen rapport (WN06)9	
3.2.6	Overige aanvullende onderzoeksbevindingen.....	10
<b>Bijlage 1: Onderzoekopzet .....</b>	<b>11</b>	
3.3	Opzet onderzoek.....	11
3.3.1	Besturend proces .....	11
3.3.2	Primair proces .....	11

## 1. Aanleiding en doel

In september 2018 ontstond maatschappelijke onrust door diverse berichtgevingen in de media omtrent het onrechtmatig gebruik van WW-uitkeringen. Naar aanleiding hiervan zijn afspraken gemaakt over te nemen maatregelen. Eén van de maatregelen met een preventief karakter die is toegezegd, is het ontwikkelen van risicomodellen.

Eén van de voorwaarden voor het recht op een WW-uitkering is namelijk dat de cliënt in Nederland verblijft en daarmee beschikbaar is voor de Nederlandse arbeidsmarkt (art. 19, lid 1 sub e WW). Zodra de cliënt buiten Nederland verblijft, zonder toestemming van UWV, vervalt zijn recht op een WW-uitkering. De inlichtingenplicht wordt in deze situaties eveneens overtreden (art. 25 WW).

Mocht hiervan sprake zijn, dan is UWV gerechtigd de WW-uitkering te herzien, met een intrekking of beëindiging tot gevolg. Een uitzondering hierop ontstaat als de WW-uitkering met toestemming van het UWV is geëxporteerd.

De risicoscan Verblijf Buitenland is gericht op het signaleren van potentieel onrechtmatig verblijf in het buitenland binnen de WW-populatie. Door een vroegtijdige detectie van onderzoekswaardige signalen is het mogelijk het risico op verblijf buitenland effectief te mitigeren en eventuele financiële schade te minimaliseren.

De risicoselectie die gegenereerd wordt door de risicoscan bestaat uit WW-uitkeringsgerechtigden met een lopende uitkering én een verhoogde kans op verblijf in het buitenland. De risicoscan geeft dus enkel een indicatie dat in een specifiek geval menselijk onderzoek nodig is om onrechtmatig verblijf in het buitenland

---

uit te kunnen sluiten. Om de risicoscan te controleren en vooringenomenheid te voorkomen zijn aan de selectie ook willekeurig geselecteerde WW-uitkeringsgerechtigden zonder dit verhoogde risico toegevoegd. Er wordt alleen een onderzoek ingesteld als er op feiten gebaseerde aanwijzingen zijn van verblijf in het buitenland.

In de Gegevens Effect Beoordeling (GEB) behorend bij dit risicomodel is als een van de risico's benoemd dat medewerkers gaan werken met een proces waarin zij mogelijk onjuist handelen inzake de signaallijst (zie risico 1). Het risico bestaat dat de medewerkers de cliënten op de lijst al als 'regelovertreeders' beschouwen ('bias') terwijl dit nog vastgesteld moet worden in het onderzoek. Dit kan leiden tot benadeling, discriminatie en negatieve beeldvorming.

Eén van de beheersmaatregelen die is geformuleerd is het uitvoeren van een operationele kwaliteitsmeting. Het uitvoeren van een 2e lijns-onderzoek met betrekking tot het Risicoscan Verblijf Buitenland is opgenomen in de analysekalender dHH en is geaccordeerd door het DT.

Gezien bovenstaande is het doel van dit onderzoek vast te stellen in hoeverre de professionals in de uitvoering proportioneel, passend en zonder vooringenomenheid onderzoek doen op basis van het risicosignaal (primair proces) en in hoeverre het besturend proces in de 1e lijn effectief wordt uitgevoerd.

## 2. Management summary

### 2.1 Besturend proces

Ten aanzien van sturing en kwaliteitsborging op dit onderwerp is momenteel sprake van een overgangssituatie waarbij de overdracht van de behandeling van deze risicosignalen van de projectgroep Verblijf Buitenland naar de reguliere organisatie in volle gang is en steeds meer HHD's en inspecteurs/TO's zich bezig houden met de risicosignalen. Tot op heden heeft er nog geen volledige overdracht van de projectgroep naar de reguliere organisatie plaatsgevonden in de zin dat er nog geen afspraken gemaakt zijn ten aanzien van de inrichting van een uniforme kwaliteitsborging van dit onderwerp in de districten. De districten gaan hier nu nog verschillend mee om. De aan de projectgroep gekoppelde manager zal naar verwachting in Q1-2023 een voorstel ten aanzien van de (uniforme) kwaliteitsborging van de risicosignalen VBL door de districten inbrengen voor het overleg van de Regiegroep Kwaliteit.

### 2.2 Primair proces

**Bij geen van de onderzochte dossiers zijn aanwijzingen aangetroffen van vooringenomenheid bij het uitvoeren van het onderzoek en het nemen van de beslissing.**

Wel zijn in diverse gevallen bevindingen gedaan ten aanzien van het proportioneel uitvoeren van het onderzoek en het nemen van een passende beslissing maar deze bevindingen zijn niet altijd alleen te relateren aan het gebruik van de risicoscan Verblijf Buitenland en zijn ook gerelateerd aan generieke bevindingen m.b.t. de kwaliteit in de uitvoering.

In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen per onderzoeksvraag opgenomen en worden de bevindingen inhoudelijk toegelicht inclusief voorbeelden om meer kleuring en duiding te geven bij de resultaten van het onderzoek.

**Hieronder is een selectie van de belangrijkste (aanvullende) onderzoeksbevindingen opgenomen:**

- Met name het correct beoordelen van de aanpakwaardigheid (WN37) vraagt aandacht. Het kwam regelmatig voor dat medewerkers zaken als niet-aanpakwaardig afsloten vanwege een niet lopende uitkering, terwijl de uitkering nog wel liep bij de eerste beoordeling. Hier is vanuit de projectgroep een beheersmaatregel op ingezet waarbij het afsluiten van dossiers als niet-aanpakwaardig via twee controleurs van de projectgroep Risicoscan Verblijf Buitenland liep. Het is van belang de beheersing van dit risico te blijven borgen na overdracht aan de lijnorganisatie. De beheersing van dit risico zal onderdeel uitmaken van het voorstel t.a.v. uniforme kwaliteitsborging die de aan de projectgroep gekoppelde manager naar verwachting in Q1-2023 zal aanbieden aan de regiegroep kwaliteit.

- T.a.v. de vastlegging van de uitval bij niet-onderzoekswaardige zaken valt op dat de Memo's die hiervoor gebruikt worden, inhoudelijk sterk van elkaar verschillen waardoor niet altijd te herleiden is dat het onderzoek met voldoende diepgang is uitgevoerd. Oorzaak hiervoor is dat in de werkinstructie niet is opgenomen welke elementen uit het onderzoek hierin tenminste terug moeten komen.
- In het onderzoek is vastgesteld dat op basis van Suwinet Inkijk een viertal elementen regelmatig onderbelicht zijn in de uitgevoerde bureauonderzoeken in de WN02 omdat nut en noodzaak van deze onderzoekselementen onduidelijk zijn voor de betrokken HDD blijkens de vastlegging van het bureauonderzoek in de onderzoeksopdracht. art. 5.1. lid 2 sub i
- T.a.v. het onderzoek uitgevoerd door de toezichthouder in de WN25 is bij diverse cases vastgesteld dat het onderzoek niet volledig is. Hierdoor bestaat het risico dat de verblijfsperiode in het buitenland in werkelijkheid anders/langer is geweest dan in het onderzoek is vastgesteld, wat mogelijk invloed heeft op de opgelegde sanctie en/of terugvordering.
- Daarnaast is de door de toezichthouder gehanteerde onderzoeksmethode niet altijd in lijn met de werkinstructie en daardoor in sommige gevallen minder proportioneel. Hierbij lijkt sprake te zijn van onvoldoende bekendheid met de actuele specifieke aspecten van de werkinstructie Verblijf Buitenland ten opzichte van de 'gebruikelijke' werkwijze in het verleden. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan het te vroeg in het proces persoonlijk overhandigen van de uitnodigingsbrief, het afleggen van een huisbezoek, onvoldoende herleidbaarheid van de cautie en het opvragen/vorderen van te veel bewijsmiddelen te vroeg in het onderzoek of een combinatie hiervan.
- Ten aanzien van de passendheid van de vaststelling van de objectieve en subjectieve verwijtbaarheid in de WN05/06 zijn bij 3 van de 25 onderzochte dossiers bevindingen gedaan.
  - Bij één dossier is het onderzoeksrapport van de toezichthouder door beide betrokken HDD's niet correct geïnterpreteerd waardoor de cliënt ten onrechte een boete en terugvordering opgelegd heeft gekregen. Nadat de cliënt een bezwaar heeft ingediend, is de beslissing teruggedraaid.
  - Bij de andere twee dossiers valt op dat dit vrijwel identieke zaken betreft waarbij verschillende beslissingen genomen zijn. Hierbij is bij de ene cliënt besloten dat het *aannemelijk* is dat de cliënt in het buitenland verbleef met een terugvordering tot gevolg en is de motivatie hiervoor herleidbaar uit de motivatie subjectieve verwijtbaarheid. Bij de andere cliënt echter is het verblijf in het buitenland *aantoonbaar* geacht met zowel een terugvordering als een boete tot gevolg. Uit de motivatie subjectieve verwijtbaarheid bij deze casus is niet herleidbaar op basis van welke bewijslast het verblijf buitenland aantoonbaar is geacht.
- Bij een aantal dossiers valt bij de bepaling van de subjectieve verwijtbaarheid in de WN06 op dat wordt aangegeven dat de cliënt niet gereageerd heeft op het voornemen een boete op te leggen. Strikt genomen klopt dit maar bij deze dossiers heeft de cliënt in het eerdere gesprek met de inspecteur én soms ook in een nagekomen reactie wel een reactie/weerwoord gegeven. Het lijkt daarom in die gevallen te kort door de bocht om alleen de focus te leggen op een evt. reactie van de klant n.a.v. de aankondigingsbrief. Het is van belang om bij het nemen van de boetebeslissing en het motiveren hiervan in de beslissingsbrief breder te kijken en in de argumentatie bij de beslissing ook in te gaan op de eerder in het proces gegeven verklaring/argumenten/reactie van de cliënt.
- Daarnaast zijn er diverse en uiteenlopende generieke kwaliteitsbevindingen gedaan die gebruikt kunnen worden in het vakinhoudelijk overleg, casus overleggen et cetera.

## 2.3 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek adviseren we de portefeuillehouder kwaliteit het volgende:

1. Voor verdere vakmanschapontwikkeling en bevorderen van een zoveel mogelijk uniforme afhandeling van vergelijkbare zaken is het van belang regelmatig casus overleggen te houden. Het advies is om de onderzoeksbevindingen inclusief de in het onderzoek opgenomen voorbeelden te delen en te bespreken met de managers, betrokken medewerkers en kwaliteitsregisseurs op de kantoren, bv. in het vakinhoudelijk overleg, werkoverleg, casus overleggen et cetera.
2. Periodiek middels de MOK specifiek een controle uitvoeren op de naleving van de werkinstructie Verblijf Buitenland waarbij de aandachtspunten uit dit onderzoek meegenomen worden in de beoordeling.
3. Bij het vaststellen dat een zaak niet onderzoekswaardig is in de WN02, dusdanig invullen van het afsluitende Memo dat de diepgang van het uitgevoerde onderzoek herleidbaar is (denk aan: welke

---

systemen zijn geraadpleegd, wat kwam hieruit) en dit op te nemen in de werkinstructie Verblijf Buitenland.

4. Het advies is om bij het nemen van de boetebeslissing en het motiveren hiervan in de beslissingsbrief breder te kijken dan alleen of de cliënt n.a.v. de aankondigingsbrief een reactie heeft gegeven en in de argumentatie bij de beslissing ook in te gaan op de eventueel eerder in het proces gegeven verklaring/argumenten/reactie van de cliënt.

### **2.3.1 Management respons proceseigenaar (Portefeuillehouder Kwaliteit)**

Met mijn dankzegging is het rapport besproken met de afdeling BC&K. Wat als rode draad door dit rapport loopt is vooral aandacht geven aan de werkstroom risicoscan buitenland om volledig zijn in de afhandeling en verankeren dat aandacht in de districten repeterend terugkomt om de bewustwording op gezette tijden te blijven prikkelen. Er gaat veel goed, maar een aantal zaken kunnen net wat scherper worden afgehandeld c.q. verbeterd.

#### Met betrekking tot aanbeveling 1 en 2:

Ad 1: Inzake de vakmanschaps ontwikkeling en periodiek aandacht geven, moet dit rapport na vaststelling in het DT in maart, worden besproken in de districtsmanagementteams door de DM uiterlijk in de maand april waarbij afspraken worden gemaakt over het bespreken van de onderzoeksbevindingen met medewerkers en kwaliteitsregisseurs. Om tot een goede borging te komen van dit onderwerp en het niet eenmalig wordt besproken, blijven we middels de regiegroep kwaliteit periodiek aandacht (1 keer per kwartaal) vragen voor de risicoscan verblijf buitenland mede aangejaagd door de afdeling BC&K. We zullen hiertoe een terugkerend actiepoint per kwartaal opnemen in de actielijst van de Regiegroep kwaliteit, te starten per 01-05-2023.

Ad 2: Daarnaast zijn er in de MOK al items opgenomen die in de controle kunnen worden meegenomen inzake het juist uitvoeren van de werkinstructie. Hierbij zullen we de toelichting op de betreffende meetpunten in de MOK aanvullen met een verwijzing naar de werkinstructie Risicoscan Verblijf Buitenland (deadline 01-05-2023).

Ook zullen we drie maanden na de herstart van de afhandeling van risicosignalen Verblijf Buitenland naar aanleiding van de hierboven beschreven bijsturing, de bevindingen t.a.v. van de risicosignalen Verblijf Buitenland ophalen uit de reguliere MOK om te analyseren welke bevindingen nog worden gedaan.

De aan de projectgroep gekoppelde manager zal naar verwachting in Q1-2023 een voorstel ten aanzien van de (uniforme) kwaliteitsborging van de risicosignalen VBL door de districten inbrengen voor het overleg van de Regiegroep Kwaliteit.

#### Met betrekking tot aanbeveling 3:

Als een zaak (dus dit heeft niet alleen betrekking op risicosignalen Verblijf Buitenland) niet onderzoekswaardig wordt beoordeeld in de WN02 moet dit worden vastgelegd bij thema onderzoek middels een memo. Deze memo's kunnen qua diepgang beter en meer beargumenteerd worden opgesteld, dit is van wezenlijk belang aangezien de accountantsdienst in de vervolgaudit in het jaar 2022 hier opmerkingen over had inzake de WW fraude. Juist deze categorie moet herleidbaar zijn, transparant en reproduceerbaar: met andere woorden we moeten in deze categorie ons handelen kunnen verklaren. De aangedragen adviezen omtrent vastleggingen van geraadpleegde bronnen en systemen worden zo snel als mogelijk opgevolgd door specifiek in de werkinstructie Risicoscan Verblijf Buitenland op te nemen welke elementen uit het onderzoek hierin tenminste terug moeten komen. In Q4 zullen we middels de MOK de resultaten ophalen van de bijsturing op dit punt (in brede zin, niet alleen voor Verblijf Buitenland) en bespreken in de regiegroep kwaliteit. Dit nemen we op als actiepoint op de actielijst van de regiegroep kwaliteit.

#### Met betrekking tot aanbeveling 4:

Het breder kijken bij de boetebeslissing en de motivering hiervan in de beslissingsbrief, is reeds een onderkend verbeterpunt dat is opgenomen in de meetpunten in de MOK. In Q3 zullen we middels de MOK de resultaten ophalen van de bijsturing op dit punt (in brede zin, niet alleen voor Verblijf Buitenland) en

---

bespreken in de regiegroep kwaliteit. Dit nemen we op als actiepoint op de actielijst van de regiegroep kwaliteit.

## 3. Onderzoeksbevindingen

### 3.1 Besturend proces (sturing en kwaliteitsborging in de 1<sup>e</sup> lijn)

Het behandelen van risicosignalen afkomstig uit de risicoscan Verblijf Buitenland was tot voor kort volledig in handen van een projectgroep onder aansturing van een gekoppelde manager. Hierbij vervulden thema-onderzoekers met ruime ervaring op het onderwerp de rol van (coachende) controleur. De projectgroep had een beperkte omvang om zo ervaringen en verbeterpunten effectief te kunnen delen met medewerkers bv. in een vakinhoudelijk overleg.

Door de controleurs werden kwaliteitsmetingen gedaan m.b.t. de eerste fase van het onderzoek tot en met het onderzoek door de inspecteur/themaonderzoeker (WN25). Dit gold voor zowel zaken die doorgaan in het proces i.v.m. mogelijk misbruik en/of oneigenlijk gebruik als zaken waarbij het onderzoek stopgezet wordt (uitval i.v.m. niet aanpakwaardig of niet-onderzoekswaardig). Zaken die verder het proces in gaan (WN05/06) waarbij de objectieve en subjectieve verwijtbaarheid beoordeeld wordt, maakten geen onderdeel uit van de kwaliteitsmeting door de projectgroep. Deze maken deel uit van het reguliere werk van de Handhavingsdeskundigen en ook van de reguliere kwaliteitsonderzoeken in de 1<sup>e</sup> lijn door de kwaliteitsregisseurs. De uitkomsten van de kwaliteitsmetingen door de controleurs van de projectgroep werden zowel individueel (via de manager bij TO/inspectie) als in het vakinhoudelijke overleg (HHD) besproken.

Inmiddels is sprake van een overgangssituatie waarbij de overdracht van de behandeling van deze risicosignalen naar de reguliere organisatie in volle gang is o.a. middels een training voor de medewerkers waarin de ervaringen van de projectgroep zijn verwerkt. Hierdoor breidt de groep HHD's, TO-ers en inspecteurs die deze risicosignalen behandelt en onderzoekt zich steeds verder uit over de districten.

Tot op heden heeft er nog geen volledige overdracht van de projectgroep naar de reguliere organisatie plaatsgevonden in de zin dat er nog geen afspraken gemaakt zijn ten aanzien van de inrichting van een uniforme kwaliteitsborging van dit onderwerp in de districten.

Daarnaast vallen de zaken afkomstig uit de risicosignalen nu in de reguliere werkvoorraad, waaruit weer een selectie wordt gemaakt voor het uitvoeren van de Meting Operationele Kwaliteit (MOK). Het is daarmee niet geborgd dat er regelmatig zaken afkomstig uit het risicosignaal VBL worden geselecteerd in de MOK en ook niet dat de kwaliteitsregisseurs die een dergelijke zaak oppakken vanuit de MOK de specifieke elementen uit de werkinstructie kennen waarop gelet moeten worden. Er zijn in de MOK geen toetsvragen opgenomen ten aanzien de specifieke kenmerken van het behandelen van een risicosignaal VBL. Uit interviews komt naar voren dat de districten hier nu verschillend mee omgaan en hier verschillend zicht op hebben en houden. District Randstad Noord bijvoorbeeld heeft momenteel een kwaliteitsregisseur met ervaring op dit onderwerp dedicated ingezet op de controle op VBL die deze zaken filtert uit de MOK en beoordeelt, maar dit geldt niet voor alle districten.

Gezien het bovenstaande zal de aan de projectgroep gekoppelde manager naar verwachting in Q1-2023 een voorstel ten aanzien van de (uniforme) kwaliteitsborging van de risicosignalen VBL door de districten inbrengen voor het overleg van de Regiegroep Kwaliteit.

Specifiek zal in deze voorlegger ook worden meegenomen hoe moet worden omgegaan met de monitoring op een correcte beoordeling van de aanpakwaardigheid (WN37). Uit de 1e lijnscontrole die op dit onderdeel uitgevoerd is, kwam naar voren dat een aanzienlijk deel van de gecontroleerde zaken onterecht als niet-aanpakwaardig werd beoordeeld vanwege een niet lopende uitkering terwijl de uitkering nog wel liep bij de 1e beoordeling. Hier is vervolgens een beheersmaatregel op ingezet waarbij het afsluiten van dossiers als niet-aanpakwaardig via twee controleurs van de projectgroep Risicoscan Verblijf Buitenland loopt. Het is onduidelijk hoe dit risico straks beheerst gaat worden bij de volledige overdracht aan de lijnorganisatie.

---

## 3.2 Primair proces

### 3.2.1 Algemeen

In dit onderzoek zijn 45 dossiers inhoudelijk gecontroleerd op basis van de geformuleerde onderzoeksvragen. In de volgende paragrafen zijn zowel de bevindingen per onderzoeksvraag opgenomen als de aanvullende onderzoeksbevindingen en worden de bevindingen inhoudelijk toegelicht inclusief voorbeelden om meer kleur en duiding te geven bij de resultaten van het onderzoek.

### 3.2.2 Uitval

*Onderzoeksvraag: In hoeverre is de uitval in de WN37, WN02 en WN05 plausibel, correct en conform werkinstructie gedocumenteerd?*

- *Uitval WN37 Beoordelen aanpakwaardigheid:*  
Uit de 1<sup>e</sup> lijnscontrole die op dit onderdeel uitgevoerd is, kwam naar voren dat een aanzienlijk deel van de gecontroleerde zaken onterecht als niet-aanpakwaardig werden beoordeeld vanwege een niet lopende uitkering terwijl de uitkering nog wel liep bij de 1<sup>e</sup> beoordeling. Hier is vervolgens een beheersmaatregel op ingezet waarbij het afsluiten van dossiers als niet-aanpakwaardig via 2 controleurs van de projectgroep Risicoscan Verblijf Buitenland loopt. Het is onduidelijk hoe dit risico straks beheerst gaat worden bij de volledige overdracht aan de lijnorganisatie. De beheersing van dit risico zal onderdeel uitmaken van het voorstel met betrekking tot de beheersing van de kwaliteit van de risicosignalen VBL die de aan de projectgroep gekoppelde manager naar verwachting in Q1-2023 zal aanbieden aan de regiegroep kwaliteit.
- *Uitval WN02 Beoordelen onderzoekswaardigheid:*  
Er zijn 10 dossiers (5 hertoets 1e lijn) gecontroleerd. Bij 2 van de 10 gecontroleerde dossiers zijn bevindingen gedaan. Bij het eerste dossier is niet reproduceerbaar dat alle IP-logging periodes in het buitenland meegenomen zijn in het onderzoek en afsluitende memo. Bij het tweede dossier is de tekst in de afsluitende memo onvoldoende duidelijk voor de derde lezer.

#### *Aanvullende onderzoeksbevindingen:*

In de werkinstructie is opgenomen dat wanneer er geen feitelijke aanwijzingen zijn voor niet-gemelde vakantie of verblijf buitenland anders dan vakantie, in een Memo moet worden vastgelegd hoe je tot deze conclusie gekomen bent. Nadere instructies over de diepgang van deze vastlegging ontbreken. In het onderzoek viel op dat de onderzochte memo's hierdoor inhoudelijk sterk konden verschillen. In het ene memo wordt 'hoog over' aangegeven dat uit het onderzoek geen informatie naar voren is gekomen dat de cliënt in het buitenland heeft verbleven. In andere memo's wordt het uitgevoerde onderzoek met meer diepgang vastgelegd (denk aan: welke systemen zijn er geraadpleegd, wat kwam hieruit) waardoor het uitgevoerde onderzoek beter te volgen is voor de derde-lezer.

@Het advies is om bij het vaststellen dat een zaak niet onderzoekswaardig is in de WN02, het afsluitende Memo dusdanig in te vullen dat de diepgang van het onderzoek herleidbaar is (denk aan: welke systemen zijn geraadpleegd, wat kwam hieruit).

- *Uitval WN05 Beoordelen objectieve verwijtbaarheid:*  
Er zijn 10 dossiers gecontroleerd. Bij 2 van de 10 gecontroleerde dossiers zijn bevindingen gedaan. Bij één dossier is in het motivatieformulier geen onderbouwing opgenomen waarom de cliënt niet objectief verwijtbaar is. Bij het tweede dossier ontbreekt het motivatieformulier.

### 3.2.3 Bureauonderzoek WN02

*Onderzoeksvraag: In hoeverre is de conclusie van het bureauonderzoek (WN02) plausibel en alleen gebaseerd op feitelijke aanwijzingen voor niet gemelde vakantie of (langdurig of veelvuldig) verblijf buitenland anders dan vakantie?*



Bij alle 25 onderzochte dossiers is vastgesteld dat de conclusie van het bureauonderzoek uitgevoerd in de WN02 overall plausibel was en alleen gebaseerd op feitelijke aanwijzingen voor niet gemelde vakantie of verblijf buitenland anders dan vakantie.

#### *Aanvullende onderzoeksbevindingen:*

In de werkinstructie is opgenomen dat het van belang is een uitgebreid bureau-onderzoek uit te voeren waarbij alle relevante UWV-systemen, Suwinet en IP-loggingsgegevens worden geraadpleegd om een zo compleet mogelijk cliëntbeeld op te bouwen en zo feitelijk mogelijk vast te kunnen stellen dat de cliënt mogelijk in het buitenland verblijft of heeft verbleven.

Suwinet Inkijk raadpleeg je om je een beeld van de cliënt te vormen. Als je de gegevens los van elkaar bekijkt, zegt het niet zoveel. Echter in samenhang ontstaat een beeld van de cliënt. art. 5.1. lid 2 sub i

In het onderzoek is vastgesteld dat op basis van Suwinet Inkijk een viertal elementen onderbelicht zijn in de uitgevoerde onderzoeken omdat nut en noodzaak van deze onderzoekselementen onduidelijk zijn voor de betrokken HHD blijkens de vastlegging in de onderzoeksopdracht. Het gaat om de volgende elementen:

a  
rt  
.  
5  
.  
1  
.  
li  
d  
2  
s  
u  
b  
i

#### **3.2.4 Onderzoek toezichthouder WN25**

*Onderzoeksvraag: Is op passende/proportionele wijze en zonder vooringenomenheid onderzocht of de cliënt zonder dit te melden in het buitenland heeft verbleven hetzij voor een vakantie of een verblijf anders dan vakantie?<sup>1</sup>*

Bij geen van de 25 onderzochte dossiers zijn aanwijzingen van vooringenomenheid in het kader van verblijf in het buitenland richting de cliënt vastgesteld.

Wel is bij diverse cases vastgesteld dat het onderzoek niet volledig is. Hierdoor bestaat het risico dat de verblijfsperiode in werkelijkheid anders/langer is geweest dan in het onderzoek is vastgesteld wat mogelijk invloed heeft op de opgelegde sanctie en/of terugvordering.

Daarnaast zijn de gehanteerde onderzoeksmethoden niet altijd in lijn met de werkinstructie en in sommige gevallen minder proportioneel waarbij sprake lijkt te zijn van onvoldoende bekendheid met de actuele specifieke aspecten van de werkinstructie Verblijf Buitenland ten opzichte van de 'gebruikelijke' werkwijze in het verleden.

- In diverse cases is de verblijfsperiode vastgesteld op basis van de mondelinge verklaring van de cliënt in combinatie met de IP-loggingsgegevens maar zonder banktransacties op te vragen ter verificatie. Hierdoor bestaat het risico dat de verblijfsperiode in werkelijkheid anders/langer is geweest dan in het onderzoek is vastgesteld wat mogelijk invloed heeft op de opgelegde sanctie en/of terugvordering.
- In de werkinstructie wordt aangegeven dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is de cliënt thuis te bezoeken. Als de cliënt een lopende uitkering heeft, kan de uitnodigingsbrief verstuurd worden of aan de cliënt overhandigd worden op zijn verblijfsadres. Overhandigen op het verblijfsadres is aan de orde als je weet dat een cliënt niet op het bij UWV bekende adres verblijft of als dat niet duidelijk is.

<sup>1</sup> Op basis van voortschrijdend inzicht is de oorspronkelijke toetsvraag aangepast naar deze variant die de lading van het onderzoek beter dekt, zie ook de verklaring hiervoor in Bijlage 1.



Bij diverse cases valt op dat de onderzoeker direct ervoor kiest de brief te overhandigen of achter te laten op het huisadres zonder eerst een uitnodigingsbrief te versturen. In één geval geeft de onderzoeker de cliënt direct bij de deur de cautie en stelt vragen over het verblijf in het buitenland. In twee gevallen vindt echt een huisbezoek plaats waarin het gesprek met de cliënt plaats vindt, beiden wel met een door de cliënt ondertekend toestemmingsformulier.

- In de werkinstructie wordt aangegeven dat zowel bij het onderzoek naar niet gemeld verblijf in het buitenland als bij ongemelde vakantie in het cliëntgesprek de cautie moet worden gegeven. In diverse cases is niet herleidbaar dat dit is gebeurd.
- Ook is in enkele gevallen sprake van het opvragen van te veel bewijsmiddelen in een te vroeg stadium van het onderzoek, denk hierbij aan het opvragen bij de uitnodiging van niet alleen de bankgegevens maar ook al van het huurcontract, bewijs dat de cliënt een zorgverzekering heeft en naast het geldige identiteitsbewijs ook nog een specifieke uitvraag naar een geldig paspoort. Of het opvragen van uitgebreide gegevens bij de ex-werkgever van de cliënt voordat de cliënt op gesprek is geweest en bv. bankgegevens heeft kunnen laten zien. In het eerste stadium van onderzoek zijn de IP-logginggegevens in combinatie met de banktransacties van de cliënt en evt. het gesprek met de cliënt vaak al ruim voldoende voor de beeldvorming in het kader van het onderzoek.
- Daarnaast komt het voor dat bankgegevens worden gevorderd bij een derde voordat deze eerst bij de cliënt zijn opgevraagd.
- Ook is in één geval de cliënt niet bereikt op basis van de eerste uitnodigingsbrief en is in plaats van het versturen van een herhaalde uitnodiging de brief bestemd voor weigerachtige cliënten gestuurd waarin onder meer strafrechtelijke vervolging door het OM als stok achter de deur wordt vermeld.
- In de werkinstructie VBL staat als uitgangspunt dat geen iRN-onderzoek aangevraagd wordt en er via de laptop of desktop niet op internet gezocht worden naar gegevens van de cliënt. Toch is er in één geval een iRN onderzoek uitgevoerd naar de activiteiten van de cliënt.
- Bij sommige cliënten is sprake van een combinatie van de hierboven gemelde zaken en is daarmee sprake van 'overkill' in de onderzoeksmethode. De werkwijze in deze cases is niet conform de werkinstructie maar uit deze dossiers komen geen aanwijzingen naar voren dat hier sprake zou zijn van bias richting de cliënt in het kader van verblijf in het buitenland. Hier lijkt eerder sprake te zijn van onvoldoende bekendheid met de actuele specifieke aspecten van de werkinstructie Verblijf Buitenland ten opzichte van de 'gebruikelijke' werkwijze in het verleden.

### 3.2.5 Objectieve verwijtbaarheid (WN05) en afhandelen rapport (WN06)

*Onderzoeksvraag: Is de vaststelling van de objectieve en subjectieve verwijtbaarheid plausibel en passend bij het uitgevoerde onderzoek?*

Bij geen van de 25 onderzochte dossiers zijn aanwijzingen aangetroffen van vooringenomenheid bij het beoordelen van de objectieve en subjectieve verwijtbaarheid in het kader van het verblijf in het buitenland. Bij 3 van de 25 onderzochte dossiers zijn bevindingen gedaan ten aanzien van de de passendheid van de vaststelling van de objectieve en/of subjectieve verwijtbaarheid in de WN05/06:

- Bij één dossier is de cliënt zowel objectief als subjectief verwijtbaar geacht terwijl uit het onderzoek naar een klacht hierover naar voren kwam dat de cliënt niets te verwijten viel. Hier was sprake van een niet correcte interpretatie van het onderzoeksrapport door beide betrokken HHD's. Nadat de cliënt bezwaar heeft ingediend en het daaropvolgende onderzoek afgerond was is de beslissing teruggedraaid.
- Opmerkelijk in het onderzoek waren twee vrijwel identieke zaken waarbij beide cliënten na het verstrekken van de WW-uitkering naar het buitenland vertrokken zijn, het niet gelukt is om de cliënten te spreken en als bewijsmiddelen alleen de IP-logging in combinatie met de gevorderde bank gegevens (die alleen pintransacties in het buitenland laten zien) beschikbaar zijn:
  - Bij de ene cliënt is besloten dat het *aannemelijk* is dat de cliënt in het buitenland verbleef met een terugvordering tot gevolg en is de motivatie hiervoor herleidbaar uit de motivatie subjectieve verwijtbaarheid.
  - Bij de andere cliënt echter is het verblijf in het buitenland *aantoonbaar* geacht met zowel een terugvordering als een boete tot gevolg. Voor het aantoonbaar achten van verblijf buitenland geldt een zwaardere bewijslast als bij het aannemelijk achten. Aantonen houdt in dat in redelijkheid niet kan worden getwijfeld aan de juistheid van het verwijt dat de verdachte wordt gemaakt. Uit de

---

motivatie subjectieve verwijtbaarheid bij deze casus is niet herleidbaar op basis van welke bewijslast het verblijf buitenland aantoonbaar is geacht.

@Voor verdere vakmanschapontwikkeling en bevorderen van een zoveel mogelijk uniforme afhandeling van vergelijkbare zaken is het van belang regelmatig casusoverleggen te houden. Zoals genoemd is dit niet specifiek aan deze risico scan te koppelen maar lijkt een breder thema mbt kwaliteit te zijn.

#### *Aanvullende onderzoeksbevindingen:*

- Bij een aantal dossiers valt bij de bepaling van de subjectieve verwijtbaarheid in de WN06 op dat wordt aangegeven dat de cliënt niet gereageerd heeft op het voornemen een boete op te leggen. Strikt genomen klopt dit maar bij deze dossiers heeft de cliënt in het eerdere gesprek met de inspecteur én soms ook in een nagekomen reactie wel een reactie/weerwoord gegeven. Het lijkt daarom in die gevallen te kort door de bocht om alleen de focus te leggen op een evt. reactie van de klant n.a.v. de aankondigingsbrief. Het is daarom van belang om bij het nemen van de boetebeslissing en het motiveren hiervan in de beslissingsbrief breder te kijken en in de argumentatie bij de beslissing ook in te gaan op de eerder in het proces gegeven verklaring/argumenten/reactie van de cliënt.

#### **3.2.6 Overige aanvullende onderzoeksbevindingen**

De onderstaande overige aanvullende onderzoeksbevindingen vielen als 'bijvangst' op tijdens de dossiercontrole:

- In één dossier waar het gesprek met de cliënt heeft plaatsgevonden tijdens een huisbezoek, viel in het gespreksverslag op dat de vragen gedrukt waren en dat de antwoorden op de vragen handgeschreven waren, onduidelijk is of dit het handschrift van de cliënt is of van de inspecteur.
- AVG: in diverse dossiers is geconstateerd dat er expliciet gevraagd wordt naar de reden van de ziekmelding van de cliënt en/of dat de gezondheidstoestand te expliciet wordt opgenomen in het dossier.
- In de motivatie subjectieve verwijtbaarheid staat dat als mate van verwijtbaarheid 'normaal verwijtbaar 50%' wordt toegepast, dit matcht niet met het feit dat een waarschuwing wordt opgelegd.
- Bij één dossier staan 2 IP-loggingsbestanden in EA: één is van een andere cliënt.
- Bij twee dossiers valt op dat in het gespreksverslag staat dat de inspecteur zich gelegitimeerd heeft als medewerker UWV. Niet duidelijk is hoe dit heeft plaatsgevonden aangezien het om een telefonisch interview gaat.
- Bij het versturen van correctiebrieven n.a.v. een eerdere foutieve berekening van het teveel betaalde bedrag en de boete is bij de gecorrigeerde boetebeslissing in de toelichting op de beslissing verzuimd de momenten te vermelden waarop UWV de cliënt heeft laten weten wat haar verplichtingen zijn.
- De inspecteur geeft bij één dossier in het onderzoeksrapport aan dat tijdens het proces van uitnodigen van de cliënt voor een gesprek ook bleek dat de cliënt twee weken in Italië zat. Uit EA is niet herleidbaar dat dit verblijf buitenland gemeld is door cliënt maar dit verblijf is ook niet meegenomen in het onderzoek.
- Door de inspecteur is een vragenformulier gehanteerd die naar de cliënt is verstuurd om in te vullen. Dit is niet conform de werkinstructie, maar waarschijnlijk bedoeld als maatwerk aangezien de inspecteur aangeeft dit gedaan te hebben omdat de cliënt inmiddels weer fulltime werkt.

@Het advies om de aanvullende onderzoeksbevindingen te delen en te bespreken met de managers en medewerkers op de kantoren, bv. in het vakinhoudelijk overleg, werkoverleg, casusoverleggen etc.

---

# Bijlage 1: Onderzoeksopzet

## 3.3 Opzet onderzoek

De onderzoeksopzet is afgestemd met het hoofd BC&K (opdrachtgever), de portefeuillehouder kwaliteit (districtsmanager Randstad Noord) namens de toenmalige directeur Uitvoering en met het hoofd R&I. De opzet is ter informatie aangeboden aan het DT-overleg van 30-05-2022.

Als leidraad voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

### 3.3.1 Besturend proces

- In hoeverre wordt gestuurd en gemonitord door het verantwoordelijke management op het mitigeren van het risico dat medewerkers de cliënten op de signaallijst al beschouwen als 'regelvertreders' terwijl dit nog vastgesteld moet worden in het onderzoek?
- Wordt er ook een operationele kwaliteitsmeting door de 1e lijn op dit onderwerp uitgevoerd en met welke frequentie, prioriteit en kwaliteit?
- In hoeverre is de operationele kwaliteitsmeting op het juiste detailniveau ingericht op het toetsen van de naleving van de werkinstructie 'Risicoscan Verblijf Buitenland', denk aan:
  - WN02: Het raadplegen van alle relevante systemen om gegevens te verzamelen en te combineren;
  - WN25: Correcte naleving van de in de werkinstructie genoemde deelgebieden/sub paragrafen ten aanzien van het uitvoeren van het onderzoek;
  - WN05 en WN06: Correcte naleving van de in de werkinstructie genoemde deelgebieden/sub paragrafen ten aanzien van het bepalen van de objectieve en subjectieve verwijtbaarheid.
- Hoe en aan wie wordt gerapporteerd over de uitkomsten van de 1e lijns-kwaliteitsmeting op dit onderwerp?
- Hoe wordt opvolging gegeven aan de uitkomsten van een 1e lijns-kwaliteitsmeting op dit onderwerp?
- In hoeverre wordt de PDCA-cyclus op effectieve wijze rond gemaakt in de 1e lijn?

### 3.3.2 Primair proces

Op basis van interviews met 1<sup>e</sup> lijns-controleurs projectgroep Risicoscan Verblijf Buitenland:

- In hoeverre zijn de betrokken medewerkers op de hoogte van het risico op vooringenomenheid en de werkinstructie en hoe handelen zij hiernaar (interviews)?

Op basis van dossiercontrole (hertoetsing van in 1e lijns-controle betrokken dossiers, indien beschikbaar):

*Uitval*

- *In hoeverre is de uitval in de WN37, WN02 en WN05 plausibel, correct en conform werkinstructie gedocumenteerd? (Deze vraag is op basis van voortschrijdend inzicht in het onderwerp toegevoegd gedurende het onderzoek.)*

Bureauonderzoek (WN02):

- In hoeverre is de conclusie van het bureauonderzoek (WN02) plausibel en alleen gebaseerd op feitelijke aanwijzingen voor niet gemelde vakantie of (langdurig of veelvuldig) verblijf buitenland anders dan vakantie?

Onderzoek (WN25):

- Is in het onderzoek op plausible wijze aannemelijk gemaakt of aangetoond dat de cliënt langdurig of veelvuldig in het buitenland heeft verbleven anders dan vakantie? *In het kader van voortschrijdend inzicht is gedurende het onderzoek gebleken dat het beter was geweest de toetsvraag als volgt te formuleren: 'Is op passende/proportionele wijze en zonder vooringenomenheid onderzocht of de cliënt zonder dit te melden in het buitenland heeft verbleven hetzij voor een vakantie of een verblijf anders*

---

*dan vakantie?’ In het onderzoek is dit onderdeel wel met deze strekking getoetst. De oorspronkelijke toetsvraag wekt de indruk dat bij ieder dossier in de deelwaarneming sprake was van een cliënt die ongemeld in het buitenland heeft verbleven. Dit is echter in het onderzoek nog vast te stellen.*

Objectieve verwijtbaarheid (WN05) en afhandelen rapport (WN06)

- Is de vaststelling van de objectieve en subjectieve verwijtbaarheid plausibel en passend bij het uitgevoerde onderzoek?

Het primaire proces is getoetst op basis van een kwalitatieve deelwaarneming van 45 dossiers.

(De onderzoeksresultaten op dossierniveau zijn beschikbaar bij de afdeling BC&K. )