Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dr. Y.J. van Hijum
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
20 november 2024

Ons kenmerk
SBK/105916

Bijlage(n)
Verbeteraanpak - Fouten WIA corrigeren en de kwaliteit van sociaal-medische dienstverlening verbeteren

Onderwerp
Verbeteraanpak – Fouten WIA corrigeren en de kwaliteit van sociaal-medische dienstverlening verbeteren

Geachte heer Van Hijum,

De afgelopen periode werd duidelijk dat sinds 2020 mogelijk tienduizenden cliënten een te hoge of een te lage uitkering ontvangen. Doordat voor mensen niet duidelijk is of hun uitkering wel of niet klopt, weten zij niet waar ze aan toe zijn. Mensen zijn afhankelijk van de inkomsten uit hun WIA-uitkering voor hun dagelijks leven. In de afgelopen jaren heeft UWV onvoldoende aandacht gehad voor de kwaliteit van de berekening van de hoogte van WIA-uitkeringen.

Met de "Verbeteraanpak – fouten WIA corrigeren en de sociaal medische kwaliteit verbeteren" erkennen wij in de eerste plaats dat wij te veel fouten hebben gemaakt bij de vaststelling van de WIA, waar te veel mensen de dupe van zijn geworden. We weten inmiddels dat de meeste fouten worden gemaakt in de berekening van het dagloon. Verder lichten we onze lerende aanpak toe en zetten we uiteen hoe we het correctieproces voor cliënten gaan organiseren. Het staat voorop dat we bij de uitvoering van de correcties de menselijke maat toepassen en dat cliënten door onze aanpassingen niet in de (financiële) problemen mogen komen. In onze lerende aanpak betrekken we dan ook in elke fase cliënten die zijn geraakt, in het bijzonder bij keuzes over de uitvoering van de correcties. Correcties richten zich op uitkeringen die in de afgelopen jaren zijn vastgesteld. Ook in het lopende proces moet het echter beter. Daarom hebben we na de zomer al direct verbeteringen van de kwaliteit van de sociaal-medische dienstverlening in gang gezet. Zowel voor de WIA als voor de Wajong.

De inzichten in de WIA zijn voor ons aanleiding geweest om ook grondig en meerjarig terug te kijken naar de kwaliteit van de dienstverlening op andere wetten die wij uitvoeren. Bij andere wetgeving, zoals de WW en ZW, voeren wij al langer meer uitgebreide en risicogerichte kwaliteitscontroles uit. We trekken daarbij lering uit veelvoorkomende fouten die we signaleren, en gaan over tot herstel - op individueel niveau, of in een herstelactie wanneer sprake is van een fout die een grotere groep cliënten treft. Bij de Wajong geldt dat ook voor lopende uitkeringen, waar sprake is van verrekening met inkomsten uit werk. De berekening voor de eerste vaststelling van een Wajong-uitkering is eenvoudiger dan voor een WIA-uitkering, waardoor de kans op grote fouten beperkter is. Dit beeld zullen we echter verder valideren.

De afgelopen tijd hebben diverse partijen vanuit verschillende perspectieven hun kennis en expertise aangeboden om ons te ondersteunen bij de enorme opgave in de Verbeteraanpak. Ook hebben we een klankbordgroep ingericht met betrokken partijen zoals vakbonden, werkgevers en de Nationale ombudsman. We zijn hen daar dankbaar voor. De adviezen in de *expert review* die wij van het NSOB hebben ontvangen, omarmen wij volledig. En we nemen ze mee in de verdere uitwerking van de Verbeteraanpak de komende maanden.

Hoe gerichter de correctieoperatie, hoe sneller we cliënten kunnen helpen en hoe geringer de potentiële impact op de brede dienstverlening. Daarom vragen we nadrukkelijk aandacht voor het vraagstuk van terugvordering, waar ook de *expert review* op wijst. De NSOB verwacht dat de beoordeling van terugvorderingen op individuele basis gevolgen heeft voor de omvang van de hersteloperatie en leidt tot complexiteit, capaciteitsbeslag en daarmee mogelijk vertraging. Bovendien kan de keus om in bepaalde gevallen terug te vorderen bij een grotere groep mensen tot onzekerheid leiden. De auteurs van de *expert review* merken daarbij op dat WIA-cliënten al relatief kwetsbaar zijn, en waarschuwen voor de gevolgen voor het vertrouwen in de overheid.

De impact van de gemaakte fouten op onze cliënten zorgt ook voor onrust en onzekerheid bij onze medewerkers. Sommigen hebben tevergeefs aandacht gevraagd voor de problemen die zij ondervonden in de uitvoering. Dit moet anders in onze sturing, en hierin nemen wij als Raad van Bestuur onze verantwoordelijkheid. We vinden het belangrijk dat onze medewerkers zich gezien, gehoord en gewaardeerd voelen. Dat vraagt ook van ons dat we hen perspectief bieden: hoe kunnen zij individueel, en UWV als organisatie, voldoen aan de maatschappelijke verwachtingen en de wettelijke opdracht? Voor onze sociaal medische dienstverlening kunnen we dit perspectief niet meer geloofwaardig waarmaken, gezien het aantal aanvragen, de beperkte capaciteit en de omvang van de correcties die er nog bij komen.

Ook in bredere zin zijn wij bezorgd over de impact van de correcties op de kwaliteit van de reguliere dienstverlening. Wij willen voorkomen dat op een later moment nieuwe correcties nodig zijn. Om de druk op de uitvoering te verminderen, zullen we daarom op zeer korte termijn aanpassingen onze interne processen doorvoeren, zoals via versnelde IT-verbeteringen en personeelsbeleid. Daarnaast hebben we snel meer ruimte nodig voor de uitvoering. Wij gaan daarover graag op zeer korte termijn met u in gesprek. Overigens waarderen wij de door u aangekondigde stappen op de WIA naar aanleiding van OCTAS, en uw intentie om samen tot vereenvoudiging rond het dagloon te komen.

Onze cliënten waaronder ook werkgevers, pensioenfondsen en verzekeraars moeten kunnen vertrouwen op dienstverlening die juist en tijdig is en met de menselijke maat wordt uitgevoerd. Ook voor u, als onze rechtstreekse opdrachtgever, is het van belang om te kunnen vertrouwen op de kwaliteit van de dienstverlening. De 22.000 medewerkers van UWV blijven zich daarvoor volledig inzetten.

Hoogachtend,

Raad van bestuur UWV
Nathalie van Berkel
Maarten Camps, voorzitter
Johanna Hirscher
René Steenvoorden

Verbeteraanpak

Fouten WIA corrigeren en de kwaliteit van sociaal-medische dienstverlening verbeteren

Inhoud

EEN WOORD VOORAF 2
1. SITUATIESCHETS WIA 4
2. INZICHT IN DE OMVANG 7

2.1. SOORTEN FOUTEN 7
2.2. INZICHT IN DE OMVANG 9
2.3. GEVOLGEN VOOR WERKGEVERS, PENSIOENFONDSEN & VERZEKERAARS 11

3. HOE GAAN WE FOUTEN CORRIGEREN 12

3.1. UITGANGSPUNTEN VOOR CORRECTIES WIA 2020 – 2024 12
3.2. LERENDE AANPAK 13
3.3. WERKWIJZE CORRECTIES 13
3.4. HULP VAN UWV EN HULP VAN BUITEN 15
3.5. SAMENWERKEN IN DE KETEN 15
3.6. ORGANISATIE CORRECTIES BINNEN UWV 16

4. WAT IS ER MISGEGAAN 17

4.1. MINDER GRIP OP KWALITEIT SINDS 2020 17
4.2. VERSNELDE WERVING EN OPLEIDING VERGROTEN DE KANS OP FOUTEN 17
4.3. IT BIEDT ONVOLDOENDE ONDERSTEUNING 18
4.4. ARBEIDSMARKT EN WETGEVING MAKEN DE UITVOERING INGEWIKKELDER 18

5. BETERE STURING OP KWALITEIT SOCIAAL-MEDISCHE DIENSTVERLENING 21

5.1. KWALITEITSVERBETERING SOCIAAL-MEDISCHE DIENSTVERLENING 21
5.2. EEN BETER BEELD DOOR BETERE METINGEN EN TERUGKOPPELING 22
5.3. EEN BETER BEELD VAN DE HUIDIGE KWALITEITSBORGING 23
5.4. IN GANG GEZETTE VERBETERINGEN 24
5.5. STAPPEN VANAF NAJAAR 2024 25
5.6. FASTLANE WIA EN AANPAK STRUCTUUR IT-VERNIEUWING 26

6. DOELSTELLINGEN, UITVOERING EN MONITORING 27

6.1. DOELSTELLINGEN 27
6.2. OMVANG, DUUR EN KOSTEN 28
6.3. WIJZE VAN RAPPORTEREN 28
6.4. OVERALL PLANNING VERBETERAANPAK 28
6.5. PARTICIPATIEVE WERKWIJZE 29

BIJLAGE 1: KWALITEIT ANDERE WETTEN 30
BIJLAGE 2: VERLOOP WIA-BEOORDELING 40
BIJLAGE 3: AFWEGINGSKADER 41
BIJLAGE 4: GELEERDE LESSEN EN AANBEVELINGEN VOOR HERSTEL 44
BIJLAGE 5: EXPERT REVIEW NSOB 48

Een woord vooraf

In dit document omschrijven we de verbeteraanpak die nodig is om de fouten in de WIA te herstellen en de kwaliteit van onze sociaal-medische dienstverlening te verbeteren. Een lerende aanpak die al gestart is en die de komende tijd steeds meer vorm krijgt. Gericht op het geven van duidelijkheid aan cliënten en betrokkenen, het corrigeren van fouten en in de praktijk brengen van verbeteringen die bijdragen aan de kwaliteit van onze dienstverlening. Daarvoor maken we zoveel mogelijk gebruik van kennis en ervaring binnen en buiten de organisatie en wat we leren uit verschillende evaluaties van vergelijkbare opgaven. We kiezen voor een lerende aanpak, want in dit plan zal duidelijk worden dat we nog niet alles weten terwijl we toch zorgvuldig de eerste stappen zetten.

De directe aanleiding voor het opstellen van deze Verbeteraanpak is de berichtgeving over de duizenden mensen die mogelijk een te hoge of te lage WIA-uitkering hebben ontvangen. We vinden het zeer pijnlijk dat mensen met een WIA-uitkering opnieuw onzekerheid ervaren. Die komt bovenop de lange weg die zij hebben moeten afleggen toen ze door omstandigheden afhankelijk werden van deze vorm van inkomen. Vaak zitten ze in een kwetsbare positie. De onzekerheden waar deze mensen nu mee te maken hebben, willen we met deze verbeteraanpak verkleinen.

Hoe heeft het kunnen gebeuren, hoe heeft het zo lang kunnen doorgaan en waarom is er niet eerder actie ondernomen? Dat zijn vragen die in dit stuk aan bod komen. En waarop we nog niet alle antwoorden hebben. Wat we wél weten, is dat we de fouten gaan corrigeren. We zijn gestart met onderzoek naar wat er mis is gegaan bij de WIA én we hebben ons onderzoek verbreed naar alle andere wetten.

We werken al enkele jaren aan de verbetering van onze dienstverlening, maar beseffen ons dat dit nog onvoldoende is terug te zien in het aantal juist vastgestelde uitkeringen. De afgelopen drie jaar hebben we veel aandacht besteed aan de menselijke maat in onze dienstverlening. Aan de beweging van procesgerichte uitvoeringsorganisatie naar mensgerichte publieke dienstverlener. We hebben de dienstverlening verbeterd en vernieuwd. Dat doen we met klantreizen, met een wendbare werkwijze waarin burgers, werkgevers en medewerkers een centrale rol spelen. Tegelijkertijd hebben we afgelopen jaren geworsteld met taaie problemen als achterstanden, verouderde IT-systemen, de toenemende complexiteit van wetgeving we daardoor steeds lastiger kunnen uitvoeren, en de uitdagingen om te sturen op continu leren en verbeteren.

Dit plan gaat vooral over de WIA en het grotere aantal fouten dat afgelopen jaren gemaakt is bij het vaststellen van de hoogte van deze uitkering. Bij de Werkloosheidswet (WW) en Ziektewet (ZW) zien we dat fouten naar verhouding minder voorkomen en er meer controles zijn. Uit de verschillende controles op de Werkloosheidswet komt over de afgelopen jaren een consistent beeld naar voren.

De vaststelling van een Wajong-uitkering is minder ingewikkeld dan van uitkeringen waarbij we het dagloon moeten berekenen – WIA, Werkloosheidswet en Ziektewet. De onderzoeken die nu beschikbaar zijn, laten weinig fouten zien in de vaststelling van de Wajong-uitkeringen. We gaan dit verder onderzoeken de komende tijd.

Elke fout in de vaststelling van een uitkering heeft gevolgen voor mensen, dus iedere fout is er één te veel. Bovendien worden al snel grote aantallen mensen geraakt, omdat we via diverse regelingen maandelijks 1,2 miljoen mensen van een inkomen voorzien. Hier ligt voor ons op alle wetten dus een blijvende opgave om ons werk beter te doen, waar we ook al mee bezig zijn en wat we vanwege de recent geconstateerde fouten hebben verbreed en geïntensiveerd. Daarbij pakken we alle aspecten aan die de juistheid van ons werk beïnvloeden: opleiding en behoud van personeel, vereenvoudiging

en verbetering van onze interne werkwijze en beleidsregels, kwaliteitsmanagement en verbetering van IT. Om onze IT-vernieuwing te versnellen en verbeteren, bereiden we een aanpassing van onze organisatie voor. Ons interne kwaliteitsmanagement laten we versneld extern onderzoeken. We bespreken met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid of en hoe wetgeving eenvoudiger kan, bijvoorbeeld op het gebied van het dagloon.

Het is nu van het allergrootste belang om zo snel mogelijk te starten met correcties van fouten bij de vaststelling van WIA-uitkeringen uit de jaren 2020 – 2024, volgens een lerende aanpak, waarbij we accepteren dat we nog niet alles weten en nog niet alles kunnen oplossen. We zijn al begonnen met de controle van ongeveer 3.000 dossiers van mensen die ons hebben gebeld, en we houden hen op de hoogte van de uitkomsten van deze controle. We luisteren goed naar iedereen die UWV heeft benaderd met vragen en zorgen. In februari komen we met een volgende en verder uitgewerkte versie van de *Verbeteraanpak*. Met een completer beeld van de omvang, een actuele planning van verbeteractiviteiten en dieper inzicht in oorzaken en gevolgen. Aan alle partijen waarmee we werken doen we een oproep om hier samen de schouders onder te zetten.

We gaan aan de slag met de waardevolle adviezen die we hebben ontvangen van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), in hun expert review van versie 0.9 van de Verbeteraanpak. En we hebben er al meteen iets mee gedaan in deze versie van de aanpak, bijvoorbeeld in het verder uitwerken van het cliëntperspectief.

De verwachte omvang van de correcties zal veel vragen van onze organisatie. Dat betekent dat er ook gevolgen zullen zijn voor onze reguliere dienstverlening, bijvoorbeeld voor de snelheid waarmee wij beslissingen nemen. Dit willen wij uiteraard zoveel mogelijk voorkomen, ook gezien het grote aantal mensen dat te lang moet wachten op een WIA-beoordeling; in 2025 zal het aantal wachtenden naar verwachting weer gaan toenemen. We zullen dan ook bekijken waar we de impact op de reguliere dienstverlening kunnen beperken door onze werkzaamheden te vereenvoudigen en te prioriteren. Hiervoor zullen wij ook ruimte in wettelijke kaders moeten opzoeken. Waar nodig zullen we overleggen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Groepen cliënten
In dit plan proberen we zo duidelijk mogelijk uit te leggen wat we weten, wat we nog niet weten en wat we gaan doen. We willen graag dat cliënten ook kunnen lezen wat de analyses en aanpak voor hen precies betekenen. In dit plan onderscheiden we drie groepen cliënten:

Uit de analyses zal blijken dat een groot deel van de cliënten een WIA-uitkering heeft die juist is vastgesteld in de periode van 2020 tot en met 2024. Deze cliënten willen we zo snel mogelijk informeren op basis van de inzichten die we momenteel krijgen.

Bij een deel van de cliënten verwachten we dat de WIA-uitkering te hoog is vastgesteld in de periode van 2020 tot en met 2024. Deze cliënten krijgen te maken met een correctie van hun uitkering. De uitkering wordt dan verlaagd voor de toekomst. Het uitgangspunt is dat we zeer terughoudend zijn met terugvorderen, behalve als het heel duidelijk was dat de uitkering te hoog vastgesteld is.

Bij een deel van de cliënten verwachten we dat de WIA-uitkering te laag is vastgesteld in de periode van 2020 tot en met 2024. Deze cliënten krijgen te maken met een correctie van hun uitkering. De uitkering wordt dan met terugwerkende kracht verhoogd. Cliënten die afgelopen jaren te weinig hebben ontvangen hebben recht op een nabetaling. Een nabetaling kan voor hen heel welkom zijn. UWV probeert te zorgen dat cliënten die een nabetaling krijgen zo min mogelijk te maken krijgen met naheffingen van belastingen en toeslagen.

1. Situatieschets WIA

> "Ineens lees ik in de krant dat het best zou kunnen dat ik het verkeerde bedrag krijg. Dat zorgt voor heel veel verwarring. Heb ik te veel gekregen? Ik krijg nu een paar jaar een uitkering, dan zou ik heel veel moeten terugbetalen." ~ Hans, cliënt

UWV wil bijdragen aan een samenleving waarin iedereen kan meedoen. Bij onze dienstverlening gaan we steeds meer uit van wat mensen nodig hebben, en kijken we beter naar het effect dat ons werk op mensen heeft. Door die menselijke maat te hanteren, zien we duidelijker waar onze dienstverlening beter moet. We krijgen fouten beter in beeld en die corrigeren we vervolgens.

Bij nieuwe WIA-aanvragen tussen 1 januari 2020 en 1 september 2024 is ons dat onvoldoende gelukt. We hebben fouten gemaakt bij de zogeheten dagloonberekening. Die berekening bepaalt de hoogte van de WIA-uitkering[1]. Mogelijk hebben duizenden cliënten te veel of juist te weinig geld ontvangen. We werken hard om nauwkeurig inzicht te krijgen in het aantal onjuist vastgestelde uitkeringen. Op basis van de steekproeven van afgelopen jaren gaan we nu uit van 25 duizend onjuist vastgestelde uitkeringen. Dat is 13% van de 200 duizend lopende uitkeringen die in deze periode zijn vastgesteld. Omdat we nog niet alles overzien hanteren we een ruime onzekerheidsmarge. De bandbreedte van het mogelijk aantal te corrigeren uitkeringen is 25 tot 50 duizend. Niet elke fout heeft financiële gevolgen. En als die er wél zijn, kunnen ze uiteenlopen van enkele tot honderden euro's per maand. We weten dus nog niet precies om welke bedragen het gaat, omdat die alleen handmatig voor iedere cliënt vastgesteld kunnen worden. We weten ook nog niet precies bij welke cliënten fouten zijn gemaakt.

> "Wees eerlijk. Als je het niet weet, zeg dat dan ook. Schep geen verwachtingen die je niet kunt waarmaken." ~ Mirjam, cliënt

Door deze berichten weten veel mensen met een WIA-uitkering niet waar ze aan toe zijn. Dat vinden we zeer pijnlijk. Mensen zijn voor hun dagelijks leven afhankelijk van het inkomen waar zij recht op hebben. En doordat we nu nog geen duidelijkheid kunnen geven, zal de onzekerheid de komende maanden blijven. Onderstaand overzicht laat zien over welke vragen cliënten ons afgelopen weken al gebeld hebben. Van de circa 10.000 mensen die ons gebeld hebben, konden we bij 7.000 de vragen direct naar tevredenheid beantwoorden. De groep 'Verder onderzoek' is de groep die we inmiddels opgepakt hebben voor de Lerende aanpak. We bekijken de circa 3.000 dossiers van deze mensen om een beter beeld te krijgen van de context en de omvang van gemaakte fouten, maar we corrigeren deze uitkeringen nog niet.

[1] Bijlage 2 beschrijft het proces na een WIA-aanvraag.

Vragen die gesteld worden	Totaal	Beantwoord KCC	Verder onderzoek
Ik wil graag dat mijn dossier verder onderzocht wordt	2.854	41	2.813
Wat is er fout gegaan in de beoordeling van de WIA-uitkeringen?	3.528	3.528	
Gaat UWV ook andere uitkeringen onderzoeken?	318	318	
Wat zijn voor mij de consequenties als mijn uitkering te hoog of te laag blijkt?	508	508	
Wanneer en hoe weet ik of mijn WIA-uitkering verkeerd is berekend?	2.612	2.612	
Waarom kwam het UWV niet eerder in actie en wat gaat zij doen om de kwaliteit te verbeteren?	59	59	
Werkgevers willen weten of ze moeten terugbetalen	3	3	
Vragen over de brief die we gestuurd hebben aan de bijna drieduizend mensen die vragen om verder onderzoek naar hun dossier.	62	62	
Totaal	**9.944**	**7.131**	**2.813**

Ons Klantcontactcentrum blijft bereikbaar voor cliënten die vragen of zorgen hebben over hun WIA-uitkering (of ander uitkeringen). We zorgen ervoor dat cliënten en hun vertegenwoordigers actuele informatie kunnen vinden op onze website. Daarnaast delen we actuele inzichten ook met vertegenwoordigers van cliënten, zoals de Centrale Cliëntenraad.

Ook werkgevers en verzekeraars, pensioenfondsen en gemeenten hebben veel vragen over hoe de verkeerde berekeningen door UWV hen raken. Dat kan vervolgens weer tot extra onzekerheid leiden bij onze cliënten.

De eerste fase van ons onderzoek is afgerond. We kunnen nu op basis van steekproeven inschatten hoeveel fouten zijn gemaakt met dagloon, maar nog niet over welke mensen het gaat. In de tweede fase stellen we vast bij welke mensen geen fouten zijn gemaakt, en van welke mensen we de dossiers verder gaan onderzoeken. Dat geeft inzicht op individueel niveau, dus welke cliënten wel en niet te maken krijgen met correcties. Vanaf februari kunnen we waarschijnlijk starten met gerichte communicatie naar de verschillende groepen cliënten met een WIA-uitkering. De wijze waarop we communiceren stemmen we van tevoren af met (vertegenwoordigers van) cliënten. Vanaf het tweede kwartaal van 2025 gaan we de bedragen corrigeren in een doorlopend proces.

Bij alle correcties gaan we zorgvuldig te werk. Mensen kunnen persoonlijk contact krijgen met UWV en er is ruimte voor maatwerk.

Als een te lage uitkering is vastgesteld, dan zullen wij het maandelijkse bedrag verhogen. Ook vinden nabetalingen plaats over maximaal vijf voorgaande jaren. We onderzoeken of we kunnen voorkomen dat cliënten vervolgens te maken krijgen met een naheffing van belastingen en/ of toeslagen.

Andere mensen hebben mogelijk te veel uitkering ontvangen. In dat geval zal de uitkering voor de toekomst worden verlaagd tot het juiste bedrag. Het uitgangspunt is dat we zeer terughoudend zijn met terugvorderen, want mensen moeten niet opdraaien voor de fouten die wij gemaakt hebben. Hierbij geldt dat niet wordt teruggevorderd, tenzij de cliënt aantoonbaar had kunnen weten dat de uitkering te hoog was. We kunnen terugvorderingen daarom in sommige gevallen niet uitsluiten.

Onze dienstverlening is mensenwerk. We kunnen niet uitsluiten dat ook andere fouten zijn gemaakt. We zoeken actief naar fouten in de berekening van de hoogte van de uitkering en, waar het kan, naar mogelijkheden om deze te corrigeren. Daarnaast heeft iedere uitkeringsgerechtigde altijd het recht om individueel een verzoek in te dienen om herziening. We vragen mensen uit de doelgroep wel om – als het kan – eerst onze communicatie af te wachten.

We hebben voor onze cliënten iets recht te zetten. Hun behoeften staan in deze Verbeteraanpak voorop. In onze aanpak passen we lessen toe van andere herstelacties, recente evaluaties en onderzoekscommissies (zie bijlage 4). Die maken duidelijk dat zorgvuldigheid, duidelijkheid, toereikendheid en snelheid van het grootste belang zijn. Wij kiezen ervoor om zorgvuldigheid op de eerste plaats te zetten. Het advies van de speciaal ingerichte klankbordgroep is om realistische keuzes te maken, met oog voor de mensen om wie het gaat én voor mensen die ons nu en in de toekomst nodig hebben.

De inbreng en deelname van cliënten en belangenorganisaties is van begin tot eind onmisbaar[2][3]. Voorafgaand aan en tijdens het hersteltraject blijven we met belanghebbenden en de klankbordgroep in gesprek over de te nemen maatregelen. Dit kan tot aanpassingen van de herstelactie leiden, waarover we helder blijven communiceren. De aandacht gaat daarbij niet alleen uit naar de financiële kant. Waar mogelijk bieden we persoonlijke ondersteuning.

Structurele verbeteringen in onze organisatie zijn nodig om te voorkomen dat we fouten zoals deze opnieuw maken. We zorgen voor een manier van werken waarin kwaliteit iedere dag de aandacht kan krijgen die nodig is. We werken aan een beter systeem om kwaliteit zichtbaar en meetbaar te maken, met aandacht voor de manier waarop signalen op tijd kunnen worden opgepakt. We werken stap voor stap aan de automatisering van handelingen die makkelijk fout kunnen gaan, zodat onze medewerkers ook meer tijd krijgen voor wat alleen zij kunnen doen: mensen zien, horen en helpen. En we investeren in vakmanschap en leiderschap. Dat is een opgave waar héél UWV aan werkt en die gaat over álle wetten die we uitvoeren. Zie ook de duiding van de kwaliteit van de andere wetten in bijlage 1.

De aanleiding van dit plan is pijnlijk, in de eerste plaats voor cliënten en daarnaast voor andere betrokkenen, zoals werkgevers. En ook voor onze medewerkers, die hard werken aan goede dienstverlening met de menselijke maat. We gaan ons best doen om fouten te corrigeren en cliënten te laten ervaren dat ze gezien, gehoord en geholpen worden.

[2] G. Kuipers, M. Huiting, N. Chin-A-Fat, M. Van der Steen, P. Frissen, M. Van Twist (2022): Notitie van bevindingen van een onderzoek naar vertrouwenwekkend schadebeleid in het kader van de gevolgen van de registratie in de Fraude Signalering Voorziening van de Belastingdienst. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur: https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/notitie-van-bevindingen-van-een-onderzoek-naar-vertrouwenwekkend

[3] Nationale Ombudsman (2023): Herstel bieden: een vak apart. https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/onderzoeken/herstel-bieden-een-vak-apart

2. Inzicht in de omvang

In de Kamerbrief van 4 september 2024[4] schreef de minister van SZW dat op basis van steekproeven significant meer fouten naar boven komen bij de vaststelling van WIA-uitkeringen in de periode van 2020 tot en met 2024, in vergelijking met eerdere jaren. Fouten die ook gevolgen kunnen hebben voor de hoogte van de uitkering die cliënten ontvangen. Op basis van de eerste inzichten hebben we gemeld dat het mogelijk om tienduizenden WIA-uitkeringen gaat in deze periode.

In dit hoofdstuk gaan we in op de omvang van de groep die waarschijnlijk te maken heeft met fouten die de hoogte van hun uitkering beïnvloeden. We delen wat we nu weten, op basis van analyses op groepsniveau. Deze gegevens geven dus een beeld, maar zijn nog niet voldoende om per cliënt uitsluitsel te geven. Dit zal altijd handmatige analyse en afhandeling vragen.

2.1. Soorten fouten

Bij UWV worden fouten gemaakt bij de vaststelling van uitkeringen. Het is mensenwerk, ieders situatie is anders en de wetgeving is complex. Maar de ene fout is de andere niet: een incidentele vergissing is niet hetzelfde als een fout met structurele gevolgen. We sporen fouten op door controles, zoals het vierogenprincipe. En we doen steekproeven om de kwaliteit van de dienstverlening goed in de gaten te houden. Om structurele fouten te signaleren, te corrigeren en hiervan te leren.

Die benadering werkte de afgelopen jaren niet goed voor veel mensen die bij ons een aanvraag voor een WIA-uitkering hebben gedaan. De steekproeven lieten fouten zien bij de berekening van de hoogte van de WIA-uitkering; in de periode van 1 januari 2020 tot 1 september 2024 werden meer fouten gemaakt dan toen de norm was, en meer fouten dan we acceptabel vinden. We hebben dit onvoldoende gezien en de correctie van deze fouten is onvoldoende opgepakt, net als de mogelijkheid om daarvan te leren en ons werk te verbeteren.

Om de impact van de fouten waarover we spreken goed uit te leggen, maken we in dit plan onderscheid tussen (i) incidentele registratiefouten zonder structureel gevolg en (ii) de fouten die invloed hebben op de vaststelling van de hoogte van een WIA-uitkering, en daarmee blijvend financiële gevolgen hebben voor de ontvanger. In de steekproeven vormen deze twee typen fouten samen de categorie ‘onjuist’. Er wordt in steekproeven ook gesproken over de categorie ‘Nader te bepalen’, we leggen hieronder uit waarom deze categorie een ander karakter heeft en daarom geen onderdeel is van de ‘onjuist’ percentages.

2.1.1. Incidentele registratiefouten zonder structureel gevolg

Dit betreft fouten die worden gemaakt bij de vastlegging van gegevens van de cliënt, fouten die tijdelijk van invloed zijn op de uitkering. Voorbeeld van een incidentele fout: als een aanvraag te laat ingediend wordt, moeten we dat registreren en een boete opleggen. Dit gebeurt niet altijd, dus dat is een fout in de categorie ‘onjuist’. In dit voorbeeld is de fout in het voordeel van de cliënt.

Alle fouten beïnvloeden de kwaliteit van de dienstverlening. In hoofdstuk 5 gaan we in op de kwaliteitsverbetering waar we aan werken binnen de sociaal-medische dienstverlening – onze dienstverlening die te maken heeft met ziekte of een beperking. Daarin benoemen we ook dit type fouten en hoe we die gaan verminderen (door bijvoorbeeld automatisering van werkprocessen).

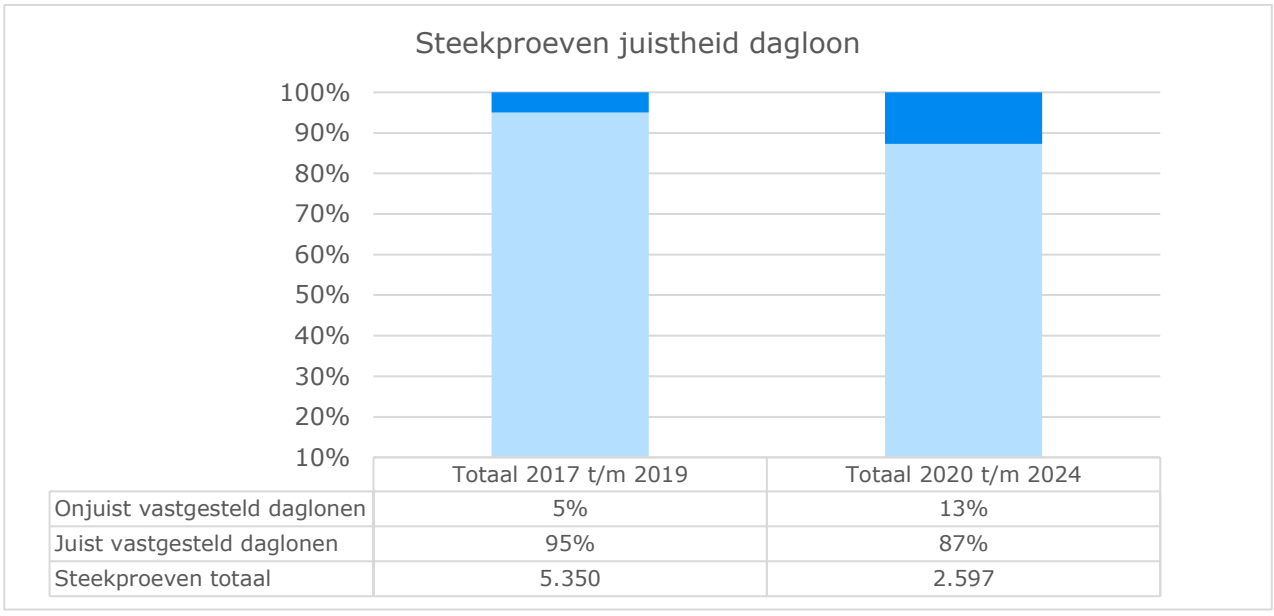
[4] Kamerbrief over sociaal-medische beoordelingen WIA, 4 september 2024: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/09/04/kamerbrief-sociaal-medische-beoordelingen-wia

2.1.2. Fouten met structurele gevolgen voor de cliënt

De hoogte van een WIA-uitkering hangt sterk af van het loon dat iemand gemiddeld per dag verdiende in het jaar voordat diegene ziek werd. Wij berekenen het WIA-dagloon op basis van die loongegevens. Zie bijlage 2 voor een uitgebreide toelichting. We zien in de steekproeven dat de meeste fouten worden gemaakt bij de vaststelling van het dagloon, en daarmee de bepaling van de hoogte van de WIA-uitkering.

Naast fouten in de berekening van het dagloon zien we ook andere fouten, zoals verkeerde indexatie van het dagloon. Als het vastgestelde bedrag bijvoorbeeld niet met de meest recente cijfers werd aangepast aan inflatie, is het dagloon te laag vastgesteld. Een andere voorkomende fout gaat over de "juiste soort uitkering"[5]. Deze fout werd in de jaren 2022 tot en met 2024 in gemiddeld 1% van de gecontroleerde dossiers gemaakt. In onze aanpak van de correcties (Hoofdstuk 3) nemen we andere fouten die geconstateerd worden in het dossier van een cliënt mee. Het streven is om per cliënt in één keer te corrigeren voor eventuele fouten in het dagloon en voor correcties die voortkomen uit andere herstelacties (zie bijlage 1, 'Overzicht correctieacties 2023 – 2024').

Onderstaande grafiek laat zien welk deel van de WIA-aanvragen als "onjuist vastgesteld" uit de steekproeven komt, dus welke uitkeringen te hoog of te laag vastgesteld zijn. Tot 2020 ging het om 5% van de WIA-uitkeringen in de steekproef. Dat was de norm die UWV destijds hanteerde voor het foutpercentage in steekproeven.[6] In de periode van 1 januari 2020 tot en met 1 september 2024 is in steekproeven gemiddeld bij 13% van de WIA-uitkeringen geconstateerd dat de hoogte van het dagloon onjuist vastgesteld is.



	Totaal 2017 t/m 2019	Totaal 2020 t/m 2024
Onjuist vastgesteld daglonen	5%	13%
Juist vastgesteld daglonen	95%	87%
Steekproeven totaal	5.350	2.597

In de Kamerbrief van 4 september zijn hogere percentages genoemd van 'onjuist' in de periode van 2020 tot en met 2024[7]. Dit verschil is als volgt uit te leggen:

- In de percentages in de Kamerbrief zijn alle fouten bij elkaar opgeteld, dus ook registratiefouten die niet structureel van invloed zijn op de hoogte van de WIA-uitkering;
- In de grafiek 'Steekproeven juistheid dagloon' staan de percentages van fouten in de berekening van het dagloon, die blijvend effect hebben op de hoogte van de uitkering. Van deze fouten weten we dus zeker dat ze leiden tot te hoog of te laag vastgestelde WIA-uitkeringen.

[5] De procesbegeleider bepaalt op grond van het sociaal medisch oordeel of de burger recht heeft op een WIA en welk soort WIA- uitkering hierbij hoort (bijvoorbeeld loongerelateerd of vervolguitkering).
[6] De norm van 95% juiste vaststelling van WIA uitkeringen wordt al jaren gehanteerd en gecommuniceerd. Bijvoorbeeld in "MCP-meting sociaal-medisch handelen" van februari 2006. In een recenter document, de "Data-analyse MCP productiemaand januari 2019" wordt ook de norm van 95% juist bevestigd.
[7] In de Kamerbrief van 4 september zijn de volgende percentages van onjuist opgenomen: in 2020 31%, in 2021 29%, vanaf 2022 neemt het percentage af van 34% naar 14%.

Medio december verwachten we de eerste uitkomsten van nieuwe steekproeven die we onlangs hebben gedaan bij sociaal-medische dienstverlening – de zogenaamde Meting Operationele Kwaliteit (MOK), zie Hoofdstuk 5. Deze uitkomsten geven het meest actuele beeld van fouten in het WIA-proces. De MOK gaat over vaststellingen die we nu doen, en richt zich dus niet op het verleden.

2.1.3. Categorie 'Nader te bepalen'

In de Kamerbrief van 4 september wordt ook gesproken over de categorie 'Nader te bepalen'. Het gaat in deze categorie vooral om de medische en arbeidsdeskundige beoordelingen, waarbij onderzoekers op basis van het schriftelijke dossier niet konden vaststellen of de beoordeling goed is verlopen.

We kunnen voor deze categorie niet achteraf vaststellen of mensen zijn bevoordeeld of benadeeld, en daardoor is correctie niet mogelijk. Zo kan de beoordeling goed zijn verlopen, maar de administratie niet goed zijn bijgehouden. In dat geval kan de onderzoeker op basis van de beschikbare gegevens niet meer reconstrueren of de beoordeling destijds goed is verlopen. Ook omdat elke beoordeling een momentopname is en iemands gezondheid en arbeidsvermogen kan veranderen. Het structureel verbeteren van de medische en arbeidsdeskundige beoordelingen naar de toekomst toe is wel onderdeel van onze aanpak (Hoofdstuk 5).

2.2. Inzicht in de omvang

Een team met specialisten uit de hele organisatie onderzoekt de omvang en impact van de fouten. De analyse is gericht op de groep van 200 duizend lopende WIA-uitkeringen die in de periode van 1 januari 2020 tot 1 september 2024 zijn vastgesteld.[8]

2.2.1. Raming van het aantal mensen met foutief vastgestelde uitkering

Met de inzichten van nu lijkt het er op dat in ieder geval ongeveer 25 duizend lopende WIA-uitkeringen niet goed zijn vastgesteld in de periode van 1 januari 2020 tot en met 1 september 2024[9]. Dit getal is berekend door het gemiddelde foutpercentage van 13% toe te passen op de ongeveer 200 duizend mensen die in deze periode een WIA-uitkering hebben gekregen en deze nog steeds ontvangen. Deze raming is gebaseerd op de meest voorkomende fout die de hoogte van de WIA-uitkering rechtstreeks beïnvloedt: de vaststelling van het dagloon. Bij dit getal hanteren we voorlopig een ruime onzekerheidsmarge: het is mogelijk dat er bij meer WIA-uitkeringen een fout is gemaakt, dat is onderdeel van het vervolgonderzoek. We houden daarom een bovengrens van 50 duizend aan en verwachten dat het aantal correcties binnen deze bandbreedte blijft.

Eerder hebben we de voorlopige inschatting gedeeld dat rond 50% van de geraakte cliënten te veel en rond 50% te weinig uitkering ontvangen. Uit een eerste analyse van duizend dossiers van cliënten die UWV zelf gevraagd hebben hun dossier te bekijken, blijkt dat er mogelijk iets meer dossiers zijn waarin de uitkering te laag vastgesteld is. Omdat deze groep niet representatief is voor de hele populatie, blijven we deze verhouding onderzoeken.

2.2.2. Methodiek om inzicht te verkrijgen op individueel niveau

Voor de vaststelling van het dagloon zijn veel handmatige stappen nodig. Die kunnen nog steeds niet allemaal worden geregistreerd in onze systemen. Betrouwbare inzichten krijgen we daarom alleen door dossiers te openen en stap voor stap door te rekenen of het dagloon juist is vastgesteld.

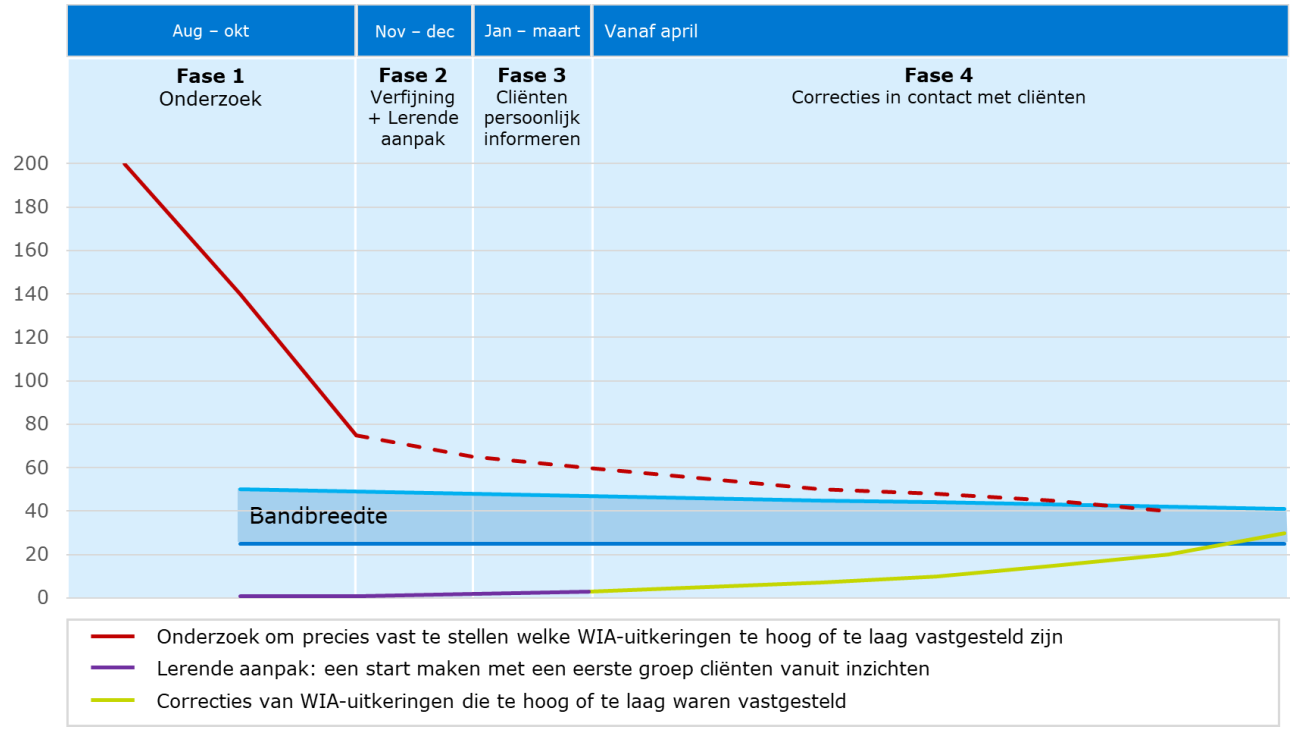
Zoals we in de vorige paragraaf schreven, gaat het hier om een totale groep van 200.000 lopende WIA-uitkeringen die zijn toegekend in de periode van 1 januari 2020 tot 1 september 2024. We

[8] Van de 252 duizend mensen met WIA recht (in de periode van 1 januari 2020 tot 1 september 2024) kregen 21 duizend mensen een voorschot, die geen recht hadden op een WIA-uitkering (<35% AO). Duizend cliënten uit de groep zijn 'Vrijwillig verzekerd', dat betekent dat het dagloon gekoppeld is aan de premie. En 30 duizend WIA-uitkeringen zijn gestart en beëindigd in de genoemde periode. In het Herstelbeleid van UWV is vastgelegd dat we lopende uitkeringen corrigeren, over een maximale periode van 5 jaar.
Samengevat: 252 – 21 – 1 - 30 = 200 duizend lopende WIA-uitkeringen in de genoemde periode.
[9] We hanteren in deze Verbeteraanpak de datum van 1 september 2024 omdat tot dit moment gegevens beschikbaar zijn van lopende uitkeringen. Uiteindelijk nemen we het jaar 2024 in zijn geheel mee in de correcties.

zullen altijd meer uitkeringen moeten onderzoeken dan we verwachten te moeten corrigeren. We willen namelijk het zekere voor het onzekere nemen en voorkomen dat we mensen over het hoofd zien. Als we alle 200 duizend dossiers handmatig moeten doorrekenen dan zou dit heel veel capaciteit kosten die we ook nodig hebben om nieuwe aanvragen te kunnen beoordelen. Om antwoord te krijgen op de vraag welke cliënten mogelijk een te hoge of te lage uitkering hebben ontvangen, hebben we veel verschillende situaties in beeld gebracht die kunnen leiden tot onjuist berekende daglonen. We onderzoeken nu hoe vaak die verschillende situaties voorkomen. Met steekproeven onderzoeken we of die situaties ook tot fouten hebben geleid. Daardoor kunnen we het onderzoek verder verfijnen en voor een deel van de 200 duizend mensen onderbouwen dat er geen aanleiding is voor een correctie.

2.2.3. Aanpak om inzicht op cliëntniveau te krijgen en te starten met correcties

Onderstaande afbeelding laat zien welke fasen we doorlopen om inzicht op individueel niveau te krijgen, wanneer we cliënten informeren en wanneer de correcties starten[10].



Toelichting:

- We houden het aantal van 25 duizend correcties plus een onzekerheidsmarge tot 50 duizend aan. De onzekerheidsmarge wordt kleiner naarmate het onderzoek vordert en steeds meer cliënten weten waar ze aan toe zijn.
- In Fase 1 hebben we de groep te onderzoeken dossiers al voorlopig afgebakend, van 200 duizend naar circa 75 duizend. Dit is de rode lijn. De groep van circa 125 duizend dossiers bestaat uit:
    - Dossiers die we sowieso al gaan controleren in de correcties van Loonloze tijdvakken en Indexering.
    - Dossiers waarbij nu geen aanwijzingen zijn voor fouten. Dit zijn dossiers waarin sprake is van een eenvoudige berekening van het dagloon. We onderzoeken deze dossiers de komende tijd door middel van steekproeven, om te controleren of er inderdaad geen onjuiste berekeningen gemaakt zijn.

[10] De werkwijze om inzicht te krijgen in de omvang en op het niveau van cliënten is een cruciaal onderdeel van de Veranderaanpak. Op 12 november vond een validatiesessie plaats met interne experts op juridisch, financieel en statistisch vlak. Deze sessie is bijgewoond door een partner van Deloitte als "challenger". Er loopt een inkooptraject om structureel expertise in te zetten op het onderdeel inzichten & analyse. Tussentijdse inzichten blijven we valideren met interne en externe experts.

- In Fase 2 gaan we door om zo precies mogelijk af te bakenen bij welke mensen mogelijk sprake is van een fout in de vaststelling van de hoogte van het dagloon. Dit is de aanpak uit de vorige paragraaf (2.2.2.).
- In Fase 1 zijn we al gestart met de *Lerende aanpak* die erop gericht is om het correctieproces voor te bereiden met een eerste groep cliënten – de circa 3.000 cliënten die contact hebben opgenomen met ons zijn hier onderdeel van. Meer daarover in de volgende paragraaf.
- We starten de communicatie naar cliënten in Fase 3. De wijze waarop we gaan communiceren bespreken we in de Lerende aanpak met cliënten en hun vertegenwoordigers.
- De groep met een WIA-uitkering die te hoog of te laag is vastgesteld, nemen we op in het correctieproces (Fase 4). Dat is de groene lijn.

Wat betekent het voor cliënten?
- In november en december gaat UWV volop door met het onderzoek naar de vraag: 'Bij welke mensen zijn mogelijk fouten gemaakt waardoor de WIA-uitkering te hoog of juist te laag is?'
- En in dezelfde periode gaan we de dossiers doornemen van de bijna 3.000 mensen die ons gevraagd hebben om naar hun dossier te kijken. Dit noemen we de *Lerende aanpak*:
- We willen graag weten bij hoeveel van de 3.000 mensen fouten zijn gemaakt in de hoogte van de WIA-uitkering;
- En we willen een beter beeld krijgen van de hoogte van de bedragen die mensen te weinig of teveel ontvangen hebben;
- Tenslotte willen we ook een beeld vormen van dingen waar we op moeten letten bij het organiseren van de actie om uitkeringen te corrigeren.
- Tijdens het onderzoek naar de groep van 3.000 mensen zullen we ook in gesprek gaan met cliënten, om beter te begrijpen wat er speelt en welke ondersteuning gewenst is.
- We gaan nog niet de uitkering aanpassen, dat gebeurt in de loop van 2025.
- In de eerste drie maanden van het nieuwe jaar gaan we communiceren naar cliënten over wat we wel weten en wat we nog niet weten. Hoe we de informatie het beste kunnen delen, bespreken we met de Landelijke Cliëntenraad en de Centrale Cliëntenraad van UWV. Vanaf april starten de correcties van uitkeringen die te hoog of te laag blijken te zijn. Dat doen we voor iedere cliënt persoonlijk. We nemen dan contact op om de stappen door te nemen.

2.3. Gevolgen voor werkgevers, pensioenfondsen & verzekeraars

Cliënten zijn niet de enigen met vragen over de fouten. Ook werkgevers, pensioenfondsen en verzekeraars hebben vragen, vooral over de juistheid van betaalde premies. Aanvullende verzekeringen en pensioenen hangen bijvoorbeeld vaak af van de hoogte van de WIA-uitkering. De financiële afwikkeling verschilt dus van geval tot geval: de gevolgen zijn anders voor een publiek verzekerde werkgever dan voor een privaat verzekerde werkgever (een zogeheten eigenrisicodrager) en ze hangen bovendien af van de vraag of iemand te veel of te weinig uitkering heeft ontvangen. En als de uitkering hoger of lager wordt, dan heeft dat gevolgen voor de claims bij verzekeraars.

Zodra meer duidelijk is over de totale omvang en impact, kunnen we ook de financiële gevolgen uitwerken voor werkgevers, verzekeraars en pensioenfondsen. We komen tot een zorgvuldig voorstel en overleggen met relevante partijen, om samen met hen het proces voor cliënten in beeld te brengen en weloverwogen keuzes te maken. In paragraaf 3.3.3. en paragraaf 3.5 gaan we verder in op de samenwerking met ketenpartners.

3. Hoe gaan we fouten corrigeren

In dit hoofdstuk leggen we uit hoe wij fouten in de vaststelling van het dagloon bij WIA-uitkeringen gaan corrigeren, welke manier van werken we daarbij gebruiken, hoe we het herstelbeleid toepassen met de menselijke maat en wat dit vraagt van onze organisatie. We voeren regelmatig correcties uit, waarvan sommige individueel (bijvoorbeeld bij een herziening op verzoek van de cliënt) en sommige gericht op groepen. Het plan voor de correcties dat we hier beschrijven, gaat specifiek over de groep WIA-cliënten die te maken hebben gehad met mogelijke fouten in de dagloonberekening van 1 januari 2020 tot 1 september 2024. Hoofdstuk 2 liet zien waarom een correctie voor deze groep nodig is: in deze periode zijn significant méér fouten gemaakt dan in de voorgaande jaren, steekproeven wijzen uit dat de dagloonberekening daarbij de meest voorkomende fout was en de mogelijke financiële gevolgen voor de cliënt zijn bij deze fouten structureel. Bij de correctie kijken we naar het hele plaatje: ook correcties die voortkomen uit andere herstelacties worden voor een cliënt meegenomen. Zie bijlage 1 voor het overzicht van (andere) correctieacties.

Ons voornemen is om in het tweede kwartaal van 2025 te starten met het correctieproces op grotere schaal. Onder de noemer 'Lerende aanpak' zijn we nu al kleinschalig begonnen met het onderzoeken van dossiers op fouten in het dagloon. Door de lerende aanpak doen we al eerder ervaring op en zien we nog beter welke capaciteit we nodig hebben om de grootschalige correcties door te kunnen voeren en cliënten daarbij te ondersteunen.

3.1. Uitgangspunten voor correcties WIA 2020 – 2024

We werken sinds enkele jaren aan betere dienstverlening met de menselijke maat. De leidende principes daarbij gelden ook voor de werkwijze die nodig is om fouten in de hoogte van WIA-uitkeringen te corrigeren. Deze principes hebben we bij cliënten getoetst en zijn door hen in volgorde van belang geplaatst:

1. Ik merk dat UWV rekening houdt met mijn persoonlijke situatie.

2. Ik ervaar eenvoud en gemak in hoe UWV met mij communiceert.

3. Ik kan de acties die van me gevraagd worden succesvol volbrengen. Er wordt rekening gehouden met wat ik kán doen.

4. Ik zie dat UWV alert is en zich richt op preventie.

5.Ik merk dat UWV samenwerkt met andere partijen en mij doorverwijst waar nodig.

6. Ik zie dat UWV zorgvuldig en ethisch met mijn gegevens omgaat.

Bij onze uitwerking van de aanpak om de duizenden WIA-uitkeringen te corrigeren hebben we gebruik gemaakt van gesprekken met cliënten, vakbonden en andere belanghebbenden, geleerde lessen van recente herstelacties bij andere publieke dienstverleners en aanbevelingen van onderzoekscommissies (zie ook bijlage 4). Deze perspectieven komen samen in de klankbordgroep die in oktober voor het eerst bijeenkwam. Komende maanden blijft de klankbordgroep betrokken bij de toetsing van onze uitwerking van het plan. Daarnaast blijven we in gesprek met cliënten zelf, als onderdeel van de Lerende aanpak.

Naast de bestaande dienstverleningsprincipes komen we tot de volgende uitgangspunten voor de correcties WIA 2020 – 2024:

- **In één keer duidelijkheid bieden**: we willen alle correcties voor de lopende WIA-uitkeringen die vastgesteld zijn in de periode van 1 januari 2020 tot 1 september 2024 voor elke cliënt zo veel mogelijk in één keer doorvoeren.
- **Focus op inkomenszekerheid**: we willen cliënten zoveel mogelijk zekerheid bieden over hun gewijzigde inkomen na correctie van de uitkering. Daarbij proberen we keteneffecten op belastingen en toeslagen te voorkomen.
- **Maatwerk bieden**: we bieden de ondersteuning die mensen nodig hebben bij de overgang naar een nieuwe financiële situatie als gevolg van de correctie.

3.2. Lerende aanpak

We maken een lerende start met een groep van ongeveer 3.000 cliënten die zelf contact hebben opgenomen met UWV met de vraag om naar hun dossier te kijken. We willen deze mensen duidelijkheid kunnen geven over de vraag of er fouten gemaakt zijn in het vaststellen van de WIA-uitkering. Dit helpt om:

- Een goed beeld te krijgen van mogelijke fouten en (persoonlijke) situaties;
- Een beter beeld te krijgen van de hoogte van de bedragen die mensen te weinig of teveel hebben ontvangen;
- Ervaring op te doen met de Verbeteraanpak en het voorbereiden van de correcties.

Wat dit onderzoek ons ook oplevert:

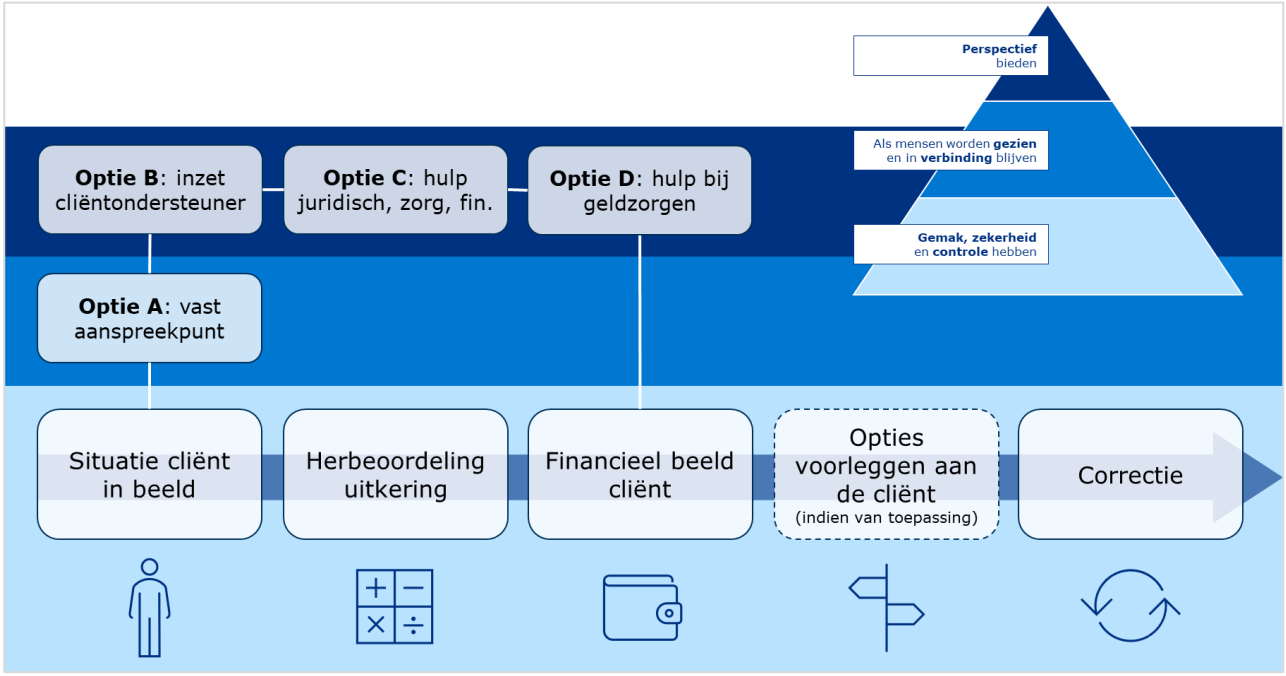
- We leren hoe om te gaan met andere fouten of vraagstukken die we tegenkomen bij cliënten;
- We leren hoe groot de correctieorganisatie moet zijn en ook welke kennis en expertise we daarin moeten organiseren.

We betrekken cliënten bij de lerende aanpak. Dat geldt ook voor vertegenwoordigers van de cliëntenraad. De correcties starten in Fase 4, vanaf april 2025, zoals het schema in paragraaf 2.2.3 laat zien. Als we fouten vinden bij cliënten die zelf bellen, worden die fouten dus niet eerder gecorrigeerd, maar deze mensen krijgen wel eerder te horen of hun uitkering wel of niet juist is. In de volgorde van corrigeren geven we voorrang aan cliënten van wie de persoonlijke situatie schrijnend genoemd kan worden.

3.3. Werkwijze correcties

In de aanpak die we voorstellen staat het perspectief van mensen met een WIA-uitkering centraal. Het vertrekpunt is dat de fouten door ons zijn gemaakt en dat wij er zoveel mogelijk aan moeten doen om deze te corrigeren. Onderstaande afbeelding geeft vereenvoudigd weer welke stappen we zullen doorlopen bij iedere cliënt, en welke mogelijkheden we aanbieden voor persoonlijke ondersteuning tijdens en na het proces van correctie. Het proces is gebaseerd op ons Dienstverleningsconcept, waarin we zo goed mogelijk aansluiten op de cliëntbehoeften op drie niveaus (de piramide):

- **Gemak, zekerheid en controle hebben:** een behoefte die veel cliënten hebben. Hierin voorzien we door te zorgen voor een navolgbaar proces, met heldere informatie via digitale kanalen en goede bereikbaarheid.
- **Als mens worden gezien en in verbinding blijven:** we bieden persoonlijke service aan cliënten die het fijn vinden om vragen te kunnen stellen of uitleg te kunnen krijgen over de stappen in het proces en/ of beslissingen die genomen moeten worden.
- **Perspectief bieden:** we bieden extra ondersteuning aan cliënten die meerdere persoonlijke uitdagingen hebben en die zorgen hebben over hun bestaanszekerheid.



3.3.1. Situatie cliënt in beeld

Het proces begint met inzicht in de situatie van de cliënt. Daarbij kijken we eerst naar wat we weten op basis van het dossier. We zoeken contact om mensen te laten weten dat het proces van correctie start. Mensen met een WIA-uitkering die we gaan corrigeren, hoeven zich dus níet zelf bij ons te melden. Wij nemen contact op en maken een afspraak voor een gesprek. Tijdens dit gesprek vertellen we de cliënt over de correctie(s) en als het kan brengen we de persoonlijke situatie zo goed mogelijk in kaart. Als iemand behoefte heeft aan persoonlijk contact tijdens het correctieproces bieden we een vast aanspreekpunt aan. Als iemand zorgen heeft over bestaanszekerheid, kan bijvoorbeeld een cliëntondersteuner van UWV helpen. Tijdens de correctie en de aanpassing aan de nieuwe financiële situatie bieden we meerdere mogelijkheden aan voor interne en externe ondersteuning (zie paragraaf 3.4).

3.3.2. Herberekening uitkering

We kijken naar het verschil tussen de eerder vastgestelde uitkering en de uitkering volgens de correcte berekening. En we kijken of er bij een cliënt sprake is van andere (herstel)acties, zoals loonloze tijdvakken en indexering. Het doel is dat de uitkering in één keer juist is.

3.3.3. Financieel beeld cliënt

Met de juist berekende uitkering laten we de cliënt zien hoe de financiële situatie eruitziet met de inkomsten vanuit UWV na correctie. We helpen cliënten die een nabetaling krijgen om nadelige effecten zo veel mogelijk te voorkomen. Met ketenpartners gaan we in gesprek over andere mogelijke gevolgen die kunnen optreden als de WIA-uitkering wijzigt. Zo zullen we bijvoorbeeld onderzoeken wat de wijziging betekent voor gemeentelijke heffingen en of we een eindheffing kunnen toepassen voor belastingen en toeslagen. Het is wel belangrijk om hier te melden dat we mogelijk niet alle effecten van de verlaging of verhoging van de uitkering kunnen voorkomen.

Het voorkomen van problemen in de keten

Een (grote) nabetaling leidt in het jaar van uitbetalen tot verschillende uitvoeringstechnische en financiële gevolgen voor belasting- en premieheffing, toeslagen, en andere inkomensgerelateerde voorzieningen. Er treden fiscale gevolgen op, zoals progressie-effecten en effecten op aftrekposten. Deze zogenoemde keteneffecten kunnen ingrijpend zijn.

Een mogelijkheid om zulke nadelige keteneffecten te voorkomen is om de nabetaling als eindheffing aan te merken. Eindheffingsloon telt niet mee als brutoloon. Hierdoor heeft de nabetaling voor de cliënt geen gevolgen voor de inkomstenbelasting. Ook blijft het loon buiten beschouwing voor inkomensafhankelijke regelingen en voorzieningen.

Uit eerdere hersteloperaties weten we dat een nabetaling tot lastige en soms problematische situaties kan leiden voor mensen (zie bijlage 4). Wij zetten daarom nadrukkelijk in op het voorkomen van onbedoelde inkomenseffecten en doen dat in samenwerking met de ketenpartners. Het is echter nog te vroeg om nu al te bepalen op welke wijze dit het beste kan worden opgelost en hoe effectief en uitvoerbaar die oplossingen voor deze problematiek kunnen zijn. We zijn hierover in gesprek met de Belastingdienst.

3.3.4. Keuzes voorleggen aan de cliënt

Op basis van het financiële beeld van de cliënt kan het zijn dat we keuzes willen voorleggen aan de cliënt. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een cliënt om persoonlijke redenen een nabetaling niet wenst.

3.3.5. Correctie

De laatste stap is de feitelijke correctie van de WIA-uitkering en de financiële verwerking van de verrekeningen. Hierover informeren we cliënten persoonlijk en deze informatie bevestigen we schriftelijk. We bieden nazorg aan cliënten die na de correctie vragen om, of behoefte hebben aan, een andere vorm van ondersteuning.

3.4. Hulp van UWV en hulp van buiten

Zoals beschreven in de eerste stap van de werkwijze: cliënten kunnen altijd gebruikmaken van de persoonlijke ondersteuning die we nu ook al bieden. Een vast aanspreekpunt kan vragen (laten) beantwoorden en de cliënt informeren over voortgang van het proces. Een cliëntondersteuner zetten we in voor mensen die er zelf niet meer uit kunnen komen, die meerdere zorgen en problemen ervaren in het behouden van hun bestaanszekerheid. De cliëntondersteuner is een medewerker van UWV, maar werkt onafhankelijk van de collega's die betrokken zijn bij beoordelingen.

Naast de persoonlijke ondersteuning van cliënten bieden we hulp bij geldzorgen en schulden. Het Team Geldzorgen kan cliënten ondersteunen door geldzorgen bespreekbaar te maken, noodsituaties (zoals broodnood – wanneer een cliënt te weinig geld heeft om eten te kopen) op te lossen en mensen door te verwijzen naar de juiste instanties om de persoonlijke financiële situatie weer beheersbaar te maken.

UWV biedt cliënten de hulp aan die ze nodig hebben om gedurende de periode van onzekerheid en tijdens de nieuwe financiële situatie vitaal te blijven. Naast financiële, juridische en fiscale ondersteuning is het mogelijk om ondersteuning op maat te bieden.

Sommige mensen die te maken krijgen met correctie van hun WIA-uitkering vertrouwen liever op hulp en advies van een andere partij dan UWV. Daar kunnen we met deze mensen zelf afspraken over maken. Het is wel goed om te vermelden dat correcties altijd in contact met cliënten zélf (of hun wettelijke vertegenwoordiger) worden verwerkt, niet met belangenbehartigers of tussenpersonen.

3.5. Samenwerken in de keten

Om te leren van eerdere ervaringen met grote herstelacties hebben we gesproken met organisaties die recent zo'n actie hebben uitgevoerd, zie bijlage 4 'Geleerde lessen en aanbevelingen voor herstel'. De gevolgen van keteneffecten vormen een terugkerend punt in deze gesprekken. Keteneffecten spelen vooral wanneer mensen van ons een nabetaling ontvangen. Denk aan naheffingen en terugvordering van toeslagen en andere inkomensgerelateerde voorzieningen. Deze

keteneffecten kunnen zorgen voor een langdurige periode van onzekerheid. Ze kunnen leiden tot nieuwe financiële problemen. Het herstel van vertrouwen in de overheid wordt zo niet bereikt.

We willen de nadelige effecten voor cliënten zoveel mogelijk voorkomen. Daarom brengen we met organisaties die onderdeel uitmaken van de inkomensketen van WIA-gerechtigden in kaart hoe organisaties en regelingen van elkaar afhankelijk zijn. Zo kunnen we de knelpunten aanpakken als we de herstelactie verder invullen. De overleggen met ketenpartners zijn gestart en dit proces zal in de komende maanden verder vorm krijgen. Ketenpartners zijn erg bereid om samen te werken.

3.6. Organisatie correcties binnen UWV

De controle en correctie van de fouten vragen om een grootschalige aanpak die we naast onze reguliere taken moeten uitvoeren. Deze aanpak is nodig omdat (a) we cliënten niet jarenlang in onzekerheid willen laten over de eventuele correctie van hun uitkering, (b) we cliënten die een te lage uitkering hebben ontvangen snel willen kunnen geven waar ze recht op hebben en (c) tegelijkertijd de reguliere dienstverlening onverminderd door moet gaan en zelfs moet worden verbeterd. De aard van de geconstateerde afwijkingen in de vaststelling van de hoogte van een deel van de uitkeringen is complex, waardoor we veel handmatig werk moeten verrichten.

We schalen daarom onze bestaande correctieorganisatie op en zetten deze naast onze bestaande dienstverlening. Zo kunnen we voortvarend en zorgvuldig het correctieproces doorlopen. We zullen hiervoor nieuwe medewerkers moeten werven en we zijn in gesprek met partijen om ons hierbij te helpen. Dit brengt extra kosten met zich mee. De financiële effecten zijn nu nog niet volledig bekend. Deze nemen we op in de volgende versie van onze Verbeteraanpak (zie ook paragraaf 6.2).

We hanteren als uitgangspunt een bandbreedte van 25 tot 50 duizend WIA-uitkeringen die moeten worden gecorrigeerd. En we houden rekening met de mogelijkheid om op te schalen als de omvang groter blijkt of de complexiteit dreigt te leiden tot langere doorlooptijd. Zo proberen we – in het belang van onze cliënten – doelmatig en snel te werken.

4. Wat is er misgegaan

Hoe heeft het zover kunnen komen? Hoe kan het dat er niet op tijd actie is ondernomen op het grotere aantal fouten dat sinds 2020 gemaakt is bij het vaststellen van WIA-uitkeringen? In dit hoofdstuk proberen we een eerste antwoord op deze vragen te geven. Want een beter begrip van de (grond)oorzaken is de sleutel voor de oplossingen. Daarom zullen we komende tijd verder onderzoeken wat er gebeurd is en hoe we een dergelijke situatie in de toekomst kunnen voorkomen.

We realiseren ons dat we signalen over de kwaliteit onvoldoende hebben gezien en op waarde geschat. De afgelopen jaren speelden veel verschillende vraagstukken. Vanwege de oplopende achterstanden bij de WIA-beoordelingen is de aandacht vooral uitgegaan naar de tijdigheid, om mensen niet te lang te laten wachten. Om meer capaciteit voor het afhandelen van aanvragen vrij te spelen hebben we in het eerste coronajaar besloten om het aantal steekproeven van WIA-dossiers te verlagen. De signalen die daaruit volgden zijn vooral gebruikt om van te leren voor onze interne processen. We hebben echter onvoldoende ingezien dat de fouten die uit die steekproeven blijken, duidden op financiële gevolgen voor mensen. Dat hadden we beter moeten zien en we vinden dat pijnlijk, zeker voor onze cliënten.

Hieronder gaan we verder in op de vier belangrijkste onderwerpen in dit kader: (i) de vermindering van het aantal kwaliteitscontroles vanaf 2020, waarmee kwaliteit bij de WIA naar de achtergrond verdween, (ii) versnelde werving en opleiding om de achterstanden weg te werken, met meer kans op fouten, (iii) beperkte IT-ondersteuning van medewerkers en (iv) toenemende complexiteit van de wetgeving, vooral als gevolg van de veranderende arbeidsmarkt.

De acties die we nemen om te verbeteren op deze onderwerpen komen aan bod in het navolgende hoofdstuk.

4.1. Minder grip op kwaliteit sinds 2020

In het eerste coronajaar besloten we om het aantal steekproeven van WIA-dossiers te verlagen. We beperkten de kwaliteitsmeting tot de steekproeven door auditoren van een centraal team, waardoor minder informatie werd verzameld. Hierdoor kregen individuele collega’s in het land niet langer overal terugkoppeling, waar zij van hadden kunnen leren.

De effectieve inzetbaarheid van onze medewerkers daalde in de eerste periode van de coronacrisis, zowel vanwege ziekteverzuim als door maatregelen om de pandemie te beteugelen. Thuiswerken leidde tot minder fysieke ontmoetingen en dat heeft geleid tot minder onderlinge uitwisseling van kennis en casuïstiek. De leer- en verbetercyclus raakte zo verstoord.

De nadruk binnen de sociaal-medische dienstverlening kwam steeds meer te liggen op vermindering van de oplopende achterstanden. Dat betekende veel extra werk, ook voor de collega’s die het administratief-juridische werk doen. Door de lange wachttijden liep het aantal te begeleiden cliënten per medewerker flink op. Voor signalen van de medewerkers over tekortkomingen in de dienstverlening was maar beperkt aandacht, en terugkoppeling (“Wat is er met mijn melding gebeurd?”) bleef achterwege. Voor de WIA zijn ook na Corona de steekproeven niet teruggebracht naar het juiste niveau. Voor overige wetten is dit wel gedaan.

4.2. Versnelde werving en opleiding vergroten de kans op fouten

Om de oplopende achterstanden bij sociaal-medische beoordelingen aan te pakken, hebben we de afgelopen jaren veel nieuwe medewerkers aangetrokken. Tussen begin 2020 en eind 2022 groeide

het aantal administratief-juridische medewerkers in de sociaal-medische dienstverlening met ongeveer 17%, van 500 medewerkers begin 2020 tot 590 medewerkers eind 2022. Als we ook de vervanging van uitgestroomde medewerkers over die periode meerekenen, komen we zelfs boven 25% nieuwe medewerkers ten opzichte van begin 2020. Bovendien hebben we opleidingen versneld om nieuwe medewerkers sneller in te kunnen zetten. Die twee ontwikkelingen hebben samen gezorgd voor grotere beoordelingscapaciteit, maar maakten het risico op menselijke fouten ook groter. De inzet van de medewerkers was groot. Iedereen zette de schouders eronder om de achterstanden weg te werken en de dienstverlening voort te zetten in crisistijd.

De overtuiging in de organisatie was dat de eigen verantwoordelijkheid van medewerkers voor hun vakmanschap en kwaliteit zou kunnen volstaan. Sommigen namen veel ruimte (meer dan in de werkinstructies beschreven) om in het voordeel van cliënten gegevens op te vragen en mee te nemen in berekeningen, terwijl andere collega's de instructies juist nauwgezet volgden, waardoor verschillen ontstonden. De vastlegging van deze afwegingen was vaak niet goed genoeg.

In bredere zin blijkt de kwaliteitscontrole van vaststelling van uitkeringen te vaak als (procesmatige) "check" achteraf te zijn ingevuld. Een bevinding was vaak geen aanleiding tot onmiddellijke verbetering, maar leidde tot discussie over de criteria waarop werd getoetst en de kwaliteit van de bevinding. *Waren deze nog wel in lijn met de focus op menselijke maat? Waren ze niet te formalistisch en streng?*

4.3. IT biedt onvoldoende ondersteuning

De IT-systemen die medewerkers moeten gebruiken voor de WIA-berekeningen helpen niet om de foutgevoeligheid terug te brengen. Zo zijn voor de vaststellingen van een WIA-uitkering meer dan tien verschillende softwareprogramma's nodig en moet een medewerker veel gegevens handmatig invoeren of overtypen. De software is verouderd en is niet altijd meteen bijgewerkt na wetswijzigingen. De benodigde vernieuwing werd uitgesteld vanwege de investeringen die nodig waren voor uitvoering van de WW en NOW (de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid). In 2023 zijn we weer gestart met de vernieuwing van de systemen voor sociaal-medische dienstverlening.

4.4. Arbeidsmarkt en wetgeving maken de uitvoering ingewikkelder

De arbeidsmarkt is afgelopen jaren steeds flexibeler geworden, waardoor een groeiend deel van de aanvragen ingewikkeld is geworden. Een ander deel van de complexiteit heeft te maken met wet- en regelgeving. Hierbij gaat het om het dagloonbesluit en de WIA-wetgeving.

4.4.1. Dagloonberekening heeft steeds meer voeten in de aarde

De uitvoering van de WIA is de afgelopen jaren ingewikkelder geworden, en dat geldt specifiek voor de dagloonsystematiek, die ooit juist eenvoudig bedoeld was. Verschillende wets- en beleidswijzigingen hadden gevolgen voor de WIA-dagloonberekening. Door de veranderingen waren tijdelijke werkafspraken nodig.

Voor een WIA-toekenning kijken we naar loongegevens in het jaar vóórdat iemand ziek werd (lees: twee jaar eerder dan de aanvraag). We moeten dus teruggaan naar wijzigingen uit de jaren 2017 en later om de gevolgen voor de foutieve berekeningen in kaart te brengen.

Vanaf ongeveer 2016 introduceren werkgevers steeds vaker flexibele arbeidsvoorwaarden, waaronder ook het individueel keuzebudget valt. Denk aan de besteding van eindejaarsuitkering en vakantietoeslag. Die flexibele arbeidsvoorwaarden hadden gevolgen voor de dagloonberekening voor de WIA, WW en Ziektewet. Het wettelijke kader was hierop nog niet aangepast en het was niet goed mogelijk voor werkgevers om dit op de juiste manier te registreren. Wij gebruiken deze gegevens om daglonen te berekenen. We gebruikten daarom een tijdelijk beleid (noodbeleid) voor

dagloonvaststelling en andere vaststellingen zoals inkomstenverrekeningen. Pas in 2022 is de wijziging in loonaangifte en regelgeving vastgelegd.

Polis
De Polisadministratie van UWV bevat de dienstverband- en loongegevens van elke werknemer. De werkgever doet per aangiftetijdvak van een maand of vier weken loonaangifte bij de Belastingdienst. De Belastingdienst geeft de individuele werknemersgegevens uit die loonaangiften door aan UWV, waarna UWV deze gegevens per aangiftetijdvak per werknemer opneemt in de Polisadministratie. De gegevensketen van werkgever naar Belastingdienst en de doorlevering van gegevens door de Belastingdienst aan de Polisadministratie wordt aangeduid als de loonaangifteketen. De Polisadministratie bevat daarmee gegevens over onder meer het arbeidsverleden, dienstverbanden en lonen, die worden gebruikt bij de vaststelling van het dagloon, het gemiddeld aantal arbeidsuren en het arbeidsverleden.

Verder worden de gegevens gebruikt bij de herziening en beëindiging van uitkeringen. Zie in dit kader ook artikel 33 Wet SUWI. Door gebruik te maken van deze gegevens is het niet meer nodig ze bij de werkgever of bij de uitkeringsgerechtigde op te vragen. Dat leidt tot vermindering van administratieve lasten. Behalve UWV maken ook andere organisaties gebruik van de Polisadministratie: denk aan de Belastingdienst, het Centraal Bureau voor de Statistiek, pensioenfondsen, Zorginstituut Nederland, gemeenten en het Centraal Administratiekantoor.

Ook heeft de rechtspraak gezorgd voor uitzonderingen op de dagloonregels die wij niet (geautomatiseerd) kunnen uitvoeren. Denk aan correcties op het genoten loon in het geval van negatief loon, of een verlaagde WW-uitkering door een maatregel. Ook de bepaling over vervangend loon bij verlof is voor UWV moeilijker uitvoerbaar geworden. In veel gevallen kunnen we niet vooraf zien dat de kwestie speelt (doordat de polis bepaalde gegevens mist), en zijn we afhankelijk van een signaal van de cliënt.

Door alle wijzingen waren dus tijdelijke werkafspraken nodig. Bij het tijdelijke beleid gingen we uit van de afspraak dat we de gegevens in de polis konden gebruiken. Steeds vaker zagen onze medewerkers dat de gegevens die werkgevers aanleverden bij Belastingdienst - waar UWV vanuit kan gaan - niet voldeden. Onze medewerkers vroegen dan zelf gegevens op en verwerkten die handmatig: met pen en papier of met een zelfgemaakt Excelbestand. Deze gegevens konden niet goed worden vastgelegd, waardoor nu niet makkelijk is te achterhalen of de berekening juist was.

Het bovenstaande illustreert dat een vergaande vereenvoudiging van de regelgeving rond het dagloon noodzakelijk is om de uitvoerbaarheid en de begrijpelijkheid van de vaststelling van uitkeringen te borgen en fouten voor cliënten te voorkomen. Wij gaan hierover graag in gesprek met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

4.4.2. Complexiteit WIA

Volgens sommige maatstaven vormt de WIA de meest ingewikkelde regeling voor sociale zekerheid. Zo zetten duizend ondervraagde gebruikers van sociale zekerheid in 2023 de WIA bovenaan de lijst van regelingen met de hoogst ervaren complexiteit[11]. De Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschikheidsstelsel (Octas) kwam tot een vergelijkbare conclusie: "Het stelsel is voor iedereen die ermee te maken heeft te complex en te veel mensen zijn onzeker over inkomen en werk." (p. 3)[12] En "de complexiteit van het stelstel [is] één van de oorzaken waardoor de uitvoering vastloopt" (p. 8). De Algemene Rekenkamer waarschuwde in 2023 dat de WIA-verzekering mede door complexe wet- en regelgeving niet meer uitvoerbaar was. De Algemene Rekenkamer wees

[11] Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid, "Moeilijk makkelijker maken". Tabel 5.3 op pagina 63: https://open.overheid.nl/documenten/f169e344-bf63-4809-a83e-c366fd01ad8c/file
[12] "Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel". Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel, 29 februari 2024: https://open.overheid.nl/documenten/401f5bfb-08bf-44bf-8c61-5f2fe557f792/file

daarbij op de groeiende achterstanden in WIA-beoordelingen[13]. In onze Knelpuntenbrief 2024 hebben we de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en Octas bevestigd[14]. Over aanpassing van de WIA-wetgeving gaan we graag in gesprek met de minister van SZW.

[13] Zie "Uitvoering van wet arbeidsongeschiktheid loopt helemaal vast": https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2023/05/17/uitvoering-van-wet-arbeidsongeschiktheid-loopt-helemaal-vast
[14] UWV Knelpuntenbrief 2024: https://www.uwv.nl/imagesdxa/knelpuntenbrief-2024_tcm94-458069.pdf (p. 9)

5. Betere sturing op kwaliteit sociaal-medische dienstverlening

Wanneer mensen bij UWV een uitkering aanvragen, moeten ze ervan uit kunnen gaan dat zij krijgen waar ze recht op hebben. Vaak komen mensen op een kwetsbaar moment in hun leven bij ons, bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Juist dan moeten wij hen goed helpen. Mensen verwachten dan ook van ons dat recht, hoogte en duur van een uitkering kloppen.

Daarom gaan we meer en beter werk maken van het voorkomen van fouten in de sociaal-medische dienstverlening: WIA en Wajong. En de fouten die we maken, zullen we beter signaleren en analyseren, zodat we ze kunnen verminderen. Bijvoorbeeld door werkwijzen aan te passen, handboeken actueel te houden en medewerkers beter op te leiden en bij te scholen. De eerste maatregelen zijn al in gang gezet. De sturing op kwaliteit van sociaal-medische dienstverlening is geïntensiveerd. En in oktober is de eerste Meting Operationele Kwaliteit (MOK) gestart. Honderden dossiers worden met steekproeven gecontroleerd op juistheid. De uitkomsten van deze eerste meting zijn in december bekend. En iedere twee maanden herhalen we dit onderzoek om een actueel en representatief beeld te krijgen van de kwaliteit van de sociaal-medische dienstverlening. De analyses gebruiken we om de kwaliteitsmaatregelen voor komende tijd gericht in te zetten.

De onderwerpen in dit hoofdstuk sluiten aan op de knelpunten die we hebben uiteengezet in het vorige hoofdstuk (’Wat is er misgegaan’). Dit betreft enerzijds de inrichting van het kwaliteitssysteem voor de sociaal-medische dienstverlening (paragrafen 5.1-5.5). Dat moet zorgen voor tijdige signalering en herstel van fouten in onze sociaal-medische dienstverlening op de WIA en Wajong. En het systeem is bedoeld om kwalititeitsbewust werken in de organisatie te bevorderen. De opleiding van medewerkers is daar onderdeel van. Anderzijds gaat dit over de noodzakelijke verbeteringen in de IT-systemen, met een focus op minder handmatige handelingen en daarmee verkleining van de kans op fouten (paragraaf 5.6).

5.1. Kwaliteitsverbetering sociaal-medische dienstverlening

Het vertrekpunt voor de verbetering van de dienstverlening is het kwaliteitsmanagementsysteem[15] (KMS) van UWV. De sociaal-medische dienstverlening wordt uitgevoerd door sociaal-medische centra, die binnen onze divisie Sociaal-medische Zaken (SMZ) over elf districten in Nederland zijn verdeeld. SMC’s zijn ook in 2023 en 2024 op hun kwaliteit beoordeeld. De verdere aansluiting bij dit systeem is een speerpunt in het jaar 2025: ieder sociaal-medisch centrum (SMC) krijgt de opdracht om de dienstverlening in te richten volgens de principes van het KMS.

Kwaliteitsmanagementsysteem UWV

Binnen UWV is de Raad van Bestuur eigenaar van het kwaliteitsmanagementsysteem (KMS); binnen een divisie is dat de directie. Het uitgangspunt van een goed werkend KMS is dat iedereen, van medewerker tot directielid, zich verantwoordelijk voelt voor goede dienstverlening.

De medewerkers en leidinggevenden in de uitvoering (samen “de lijn”) zijn eerstverantwoordelijk voor kwaliteit. De afdeling Business Control en Kwaliteit (BC&K) speelt een adviserende, toetsende en aanjagende rol. Samen met de directie Financieel-Economische Zaken doet BC&K het hele jaar aan oordeelsvorming over de kwaliteit van dienstverlening en bedrijfsvoering.

[15] Kwaliteitsmanagementsysteem UWV, concept 2024

Tot slot wordt een continu proces van leren en verbeteren ingericht, inclusief een goed werkende *Plan-Do-Check-Act* cyclus. Daarin is steeds aandacht voor een gezonde werkcultuur die vakmanschap, het geven en ontvangen van feedback en de wens om te leren van goede voorbeelden vooropstelt.

5.2. Een beter beeld door betere metingen en terugkoppeling

Hoe sneller fouten in beeld zijn, hoe eerder ze kunnen worden hersteld. Daar is het kwaliteitsmanagement op gericht. Het begint met goede metingen van de kwaliteit en opvolging van de bevindingen.

5.2.1. Meting Operationele Kwaliteit

De divisie Sociaal Medische Zaken (SMZ) is in oktober 2024 gestart met een nieuwe, periodieke kwaliteitscontrole in de vorm van een steekproef: de Meting Operationele Kwaliteit (MOK). Doordat de MOK representatief is, maakt deze betrouwbare uitspraken mogelijk over álle beoordelingen. De MOK wordt iedere twee maanden uitgevoerd en dient drie doelen: monitoring, verantwoording en leren & ontwikkelen.

De MOK maakt een eenduidig oordeel mogelijk over de kwaliteit van de dienstverlening in de verschillende districten, waardoor vergelijkingen mogelijk zijn en een landelijk beeld ontstaat. Hiermee keren we terug naar de omvang van de steekproeven van vóór de coronapandemie.

De MOK gaat van start met de meting van de beoordelingen WIA-einde wachttijd (WIA-EWT) en Wajong omdat deze beoordelingen de hoogste prioriteit hebben. Deze prioritering hebben we afgesproken met het ministerie van SZW. De keuze voor een hoge mate van betrouwbaarheid vraagt veel tijd en middelen. Uiteindelijk is de wens om met de MOK álle onderdelen van onze sociaal-medische dienstverlening te meten. Maar omdat het huidige vraagstuk zo belangrijk is en we een beperkte beoordelingscapaciteit hebben, moeten we ons nu nog beperken tot de WIA-EWT. Dit betekent ook dat de MOK (nog) niet wordt ingezet op herbeoordelingen en de dienstverlening in de Ziektewet.

Elke twee maanden worden honderden dossiers onderzocht. Voor WIA-EWT gaat het om minimaal 375 dossiers per twee maanden (op 12.000 afgehandelde beoordelingen in dezelfde periode) en voor de Wajong gaat het om minimaal 300 dossiers per twee maanden (op 1.200 afgehandelde beoordelingen).

Hoe gaat de MOK van start

Alle districten hebben in oktober een zogeheten toetsteam geformeerd, ondersteund door een klein landelijk team. Elk toetsteam beoordeelt in de eerste maand van de tweemaandsperiode ruim 30 WIA-dossiers en 30 Wajongdossiers. Een toetsteam beoordeelt in deze eerste controle de dossiers van een ander district, want toetsers zullen minder terughoudend zijn om fouten te benoemen die elders zijn gemaakt. Ook vindt steeds een zogeheten “overcontrole” plaats: de auditoren van de afdeling Business Control & Kwaliteit (BC&K) controleren ongeveer 10% van de dossiers die de toetsteams al steekproefsgewijs hebben onderzocht.

De toetsresultaten, zowel juiste als onjuiste beoordelingen, worden gedeeld met de districten. De districtsadviseurs geven de terugkoppeling door aan de professionals op de werkvloer en vragen waar nodig om correctie van de uitkering. Nadat actie is ondernomen, wordt hierover weer terug gerapporteerd. Er is dus sprake van verantwoording over de opvolging van geconstateerde fouten.

Met de uitkomsten van de MOK kkunnen we de impact van fouten op de cliënt, de beoordeling en de uitkering nader onderzoeken. Zo wordt duidelijk waar de meeste fouten worden gemaakt en welke fouten een groot risico vormen, zowel voor de bestaanszekerheid van de cliënt als voor de

juistheid van onze beslissingen. Een vervolgstap is de uitvoering van een risico- en impactanalyse in het licht van de frequentie van deze fouten. Na deze twee stappen kan SMZ landelijk verbeterpunten voor de dienstverlening vaststellen en helder onderbouwen. Deze verbeterpunten krijgen vervolgens aandacht in onze landelijke en districtsbrede kwaliteitsplannen.

5.2.2. Aanpassingen bredere control- en auditcyclus

De MOK is niet de enige verbetering van de kwaliteitscontrole. Landelijk werken we aan bredere versterking van het control- en auditsysteem, waarbij we meer aandacht geven aan leren en verbeteren. De resultaten van het eerste MOK-rapport leiden tot inzichten over de dienstverlening. Deze inzichten vertalen we naar interne leer- en verbeterpunten. Als fouten of leer- en verbeterpunten meermaals terugkomen (een "rode draad"), is dat voor ons reden om die verder te onderzoeken en mogelijk een herstelactie voor cliënten te starten.

Ook stelt ieder district een tweemaandelijkse kwaliteitsrapportage op. De eerste rapportages worden medio december opgeleverd. De inzichten worden meegenomen in de volgende update van de Verbeteraanpak Districten leggen vast welke fouten zijn hersteld en welke maatregelen zijn genomen om het proces te verbeteren.

Vanaf nu worden alle auditrapporten uiterlijk één maand na afronding besproken in het directieteam van de divisie SMZ. Daarop volgen een managementreactie en helder verwoorde vervolgacties, die specifiek worden toegewezen.

Tot slot gaan we meer aandacht besteden aan de positie van de commissie Veilig Incident Melden (VIM) in onze organisatie en aan de werking van deze commissie. De VIM-commissie neemt meldingen van medewerkers in ontvangst over (bijna) incidenten, analyseert deze meldingen, doet als het nodig is verder onderzoek en geeft adviezen om herhaling van incidenten te voorkomen. Dat laatste doet de commissie zonder te oordelen of schuldigen aan te wijzen.

Zowel de MOK als de aanpassingen in de control- en auditcyclus die we hierboven beschrijven moeten zorgen dat de organisatie veel beter kan leren van fouten, en fouten beter kan corrigeren. Maar naast deze instrumenten is het nodig inzicht te hebben in de borging van bestaande kwaliteitsinstrumenten in de uitvoering. Hier gaan we in de volgende paragraaf op in.

5.3. Een beter beeld van de huidige kwaliteitsborging

Alle districten hebben begin oktober 2024 de opdracht gekregen om aan de hand van een vragenlijst een zogeheten "foto" te maken: een beeld van de huidige kwaliteitsactiviteiten rondom de sociaal-medische dienstverlening, van administratie tot medische beoordeling en arbeidsgeschiktheidsbepaling. Dit beeld is sinds medio oktober 2024 beschikbaar en word nu uitgewerkt.

5.3.1. Eerste beeld

Alle districten besteden aandacht aan goede dienstverlening. Kwaliteit komt aan de orde in voortgangsgesprekken, kwaliteitsgesprekken, individuele gesprekken en vakinhoudelijke overleggen. Daarbij gebruiken de districten informatie die landelijk is verzameld. Meerdere districten geven aan dat kwaliteit binnen het district standaard onderwerp van gesprek is, maar dat het beperkt aan bod komt in voortgangsgesprekken. Er zijn ook districten die opmerken dat kwaliteit weinig aandacht krijgt, vergeleken met kwantiteit (het aantal beoordelingen en afgehandelde aanvragen).

De analyses laten zien op welke onderdelen aandacht nodig is. Ze brengen knelpunten aan het licht zoals (opvolging van) werkwijzen en instructies, beperkte capaciteit en werkdruk. Bijna alle districten geven bijvoorbeeld aan dat er nu te weinig districtsadviseurs (DA) zijn. In de meeste districten is minder DA-capaciteit beschikbaar dan gewenst of begroot. We zien dit vooral bij de functie van

Districtsadviseur Medisch, die in de helft van de districten niet is ingevuld. Een ander aandachtspunt: sommige districten passen risicomanagement vooral toe naar aanleiding van incidenten.

Opvallend is dat opvolging in veel districten niet altijd plaatsvindt. Zo doorloopt vrijwel geen enkel district uitdrukkelijk of zichtbaar de volledige *Plan Do Check Act* (PDCA)-cyclus. Vastlegging van de PDCA is dus een aandachtspunt en dan vooral de onderdelen *Check* en *Act*.

Er is speciale aandacht voor de uitvoeringsberichten. Die bevatten informatie over nieuw beleid en procesverbeteringen, en worden op intranet gedeeld. In veel districten geldt de opvolging van uitvoeringsberichten als eigen verantwoordelijkheid van de medewerker. De medewerker kan bij de districtsadviseur terecht met vragen. Bij complexere uitvoeringsberichten volgt instructie in het vakinhoudelijk overleg. Ook geven de districtsadviseurs soms een aanvullende schriftelijke instructie. We zien dat de districtsadviseurs niet altijd worden betrokken bij de inhoud van de uitvoeringsberichten – en hierboven bleek al een tekort aan districtsadviseurs. Dit betekent dat men soms naar eigen inzicht invulling geeft aan de uitvoeringsberichten, die soms onduidelijk zijn. Er is geen centrale ondersteuning. Paragraaf 5.5.2. schetst hoe we deze praktijk op korte termijn gaan verbeteren.

De foto laat duidelijk zien dat borging van en sturing op onze kwaliteit beter moeten. Om te beginnen is een eenduidige definitie van kwaliteit nodig. Een duidelijke visie op kwaliteit helpt om te komen tot minimumeisen voor de verschillende onderdelen van onze dienstverlening. Daarnaast moet er meer aandacht komen voor de randvoorwaarden die we landelijk kunnen bieden om de kwaliteitsnormen te behalen. Denk aan thema's als leiderschapsstijl, procesdenken, de oprichting van een adviesteam, etc.

Tot slot vragen veel districten aandacht voor IT-inrichting, die werkzaamheden beter moet faciliteren. In paragraaf 5.6 komen we hierop terug.

5.4. In gang gezette verbeteringen

Uit de foto's, zowel landelijk als per district, volgen concrete stappen voor de invoering van een kwaliteitssysteem voor sociaal-medische dienstverlening. Maar we beginnen niet bij nul. Een aantal verbeteringen is in gang gezet en aanvullende stappen zijn vereist. Ook laten we in deze paragraaf zien wat er nodig is om te zorgen dat we op langere termijn een lerende organisatie worden.

5.4.1. Verbetering berekening dagloon

Bij de vaststelling van het dagloon maken we te veel fouten. Een overzicht met de meest voorkomende fouten gaat de komende tijd helpen om de berekeningen te verbeteren. Als het nodig is doen we dit met het vierogenprincipe: de toetsing van een dagloonberekening door een collega. Dit moet op korte termijn al leiden tot een vermindering van het aantal fouten.

5.4.2. Sociaal-medische centra

In 2021 zijn de eerste sociaal-medische centra (SMC) gestart . Deze SMC's moeten ervoor zorgen dat de cliënten de juiste dienstverlening kunnen krijgen op het moment dat dit nodig is, in plaats van op vaste momenten. De kracht van SMC-teams is dat ze vanuit cliëntperspectief en verschillende disciplines samenwerken. In 2025 werken álle teams die sociaal-medische dienstverlening verzorgen minimaal op het niveau "basis SMC". In 2027 werken alle teams op het niveau "volwaardig SMC". We evalueren de SMC-ontwikkeling wordt regelmatig geëvalueerd, waarbij ook de kwaliteit een belangrijk thema is.

Op basis van de SMC-evaluatie van 2023 hebben we voor 2024 al enkele landelijke verbeterpunten voor de kwaliteit van het beoordelingsproces doorgevoerd:

- Sterkere onderbouwing van de medische urenbeperking door verzekeringsartsen. Een urenbeperking is het oordeel van een verzekeringsarts dat iemand vanwege een medische

oorzaak niet meer dan een bepaald aantal uren in de week kan werken;

- Sterkere onderbouwing van het duurzaamheidsoordeel door verzekeringsartsen. "Duurzaam arbeidsongeschikt" wil zeggen dat er geen of een geringe kans is op herstel;

- Aanpassing van het arbeidsdeskundig persoonsprofiel . We hebben zowel de onderbouwing van de functieselectie (het overzicht van iemands mogelijkheden en beperkingen) als de overdracht aan Werkbedrijf versterkt;

- Het onderzoek naar de geschiktheid voor het werk dat iemand vóór ziekte uitvoerde ("maatgevende arbeid") is zichtbaarder gemaakt en de vereiste onderbouwing is versterkt. Ook hebben we de verschillende rollen en verantwoordelijkheden bij de maatstaf voor passend werk verduidelijkt;

- Versterking van de inhoudelijke kennis over het Dagloonbesluit en het systeem dat helpt het dagloon te berekenen.

5.5. Stappen vanaf najaar 2024

Naast de verbeteringen naar aanleiding van de bevindingen uit de SMC-evaluatie vinden dit najaar nog andere stappen plaats. Hieronder volgt per besluit, beleidsmaatregel of initiatief een korte toelichting.

5.5.1. Herleidbare uitkomst van de beoordeling van een cliënt

Binnen ieder district krijgt de kwaliteit van de vastlegging in het cliëntdossier meer aandacht. De onderbouwing van de vastlegging geldt voor onder andere urenbeperking, duurzaamheid, functieselectie en de maatgevende arbeid. Dit betekent niet per definitie dat er méér moet worden geschreven, het gaat vooral om de kwaliteit van de vastlegging en de onderbouwing. Het resultaat (minder fouten en betere beoordelingen) moet blijken uit de tweemaandelijkse deelwaarneming. In de SMC is dit ook onderdeel van *peer reviews* en aanvullende checks.

5.5.2. Procesverbeteringen bij uitvoering van nieuw beleid

We onderzoeken op dit moment de bruikbaarheid van interne handleidingen en andere beleidsinformatie voor de uitvoering. Denk aan vragen als: is sommige informatie achterhaald? En: volgen de handleidingen een vergelijkbare indeling? We hebben nu al geconstateerd dat niet alle handleidingen volledig actueel zijn. Het onderzoek zal ook een realistische termijn schetsen waarbinnen de handleidingen volledig actueel moeten zijn.

We besteden bijzondere aandacht aan uitvoeringsberichten (zie ook paragraaf 5.3.1.). Tot nu toe was de aanname dat onze medewerkers de inhoud van uitvoeringsberichten tot zich namen en vervolgens toepasten zoals bedoeld. In districten ontbrak de controle op de (wijze van) uitvoering nadat een nieuw bericht was verschenen. Vanaf nu pakken districten elk uitvoeringsbericht op met behulp van de *Plan-Do-Check-Act* cyclus. De kwaliteitsrapportages zullen een overzicht bevatten om hierover verantwoording af te leggen.

5.5.3. Uitbreiding van de verplichte onderdelen in de opleiding van verzekeringsartsen

Kwalitatief goede sociaal-medische dienstverlening begint met de gedegen opleiding van nieuwe artsen die aan het begin staan van een carrière als verzekeringsarts bij UWV. De opleiding, het Voorbereidend ANIOS Keuzetraject (VAK), is gericht op een snelle inzetbaarheid van nieuwe artsen bij UWV ten behoeve van die dienstverlening. Het verplichte basistraject in het VAK wordt uitgebreid met drie modules: "Overtuigend Argumenteren", "Rapporteren" en "Belastbaarheidsgericht Beoordelingsgesprek". Zo ontwikkelt elke nieuwe arts bij UWV essentiële nieuwe kerncompetenties.

5.6. Fastlane WIA en aanpak structuur IT-vernieuwing

Komende maanden gaan we verbeteringen doorvoeren in het proces van aanvraag WIA tot en met de verwerking van de toekenning en eerste betaling. Dit is de “Fastlane WIA”. Het doel is om medewerkers beter te ondersteunen en daarmee de kans op fouten te minimaliseren. Daarbij kijken we naar (a) de manier waarop medewerkers informatie verwerken, (b) de berekeningen die ze maken om de uitkering vast te stellen en (c) de wijze waarop stappen vastgelegd worden in de systemen. Deze opdracht is voor de middellange termijn belegd bij het programma HerOntwerp Arbeidsongeschiktheidswetten (HOAW).

Daarnaast zien we verbeterpunten in de procesondersteuning en automatisering, die we op korte termijn kunnen doorvoeren. Op meerdere momenten in het WIA-proces is er sprake van handmatige invoer van gegevens omdat er geen koppeling is tussen de verschillende benodigde systemen. Ook verrichten medewerkers diverse noodzakelijke berekeningen in het WIA-aanvraagproces nog met aparte rekentools, met handmatige invoer. Dit is foutgevoelig omdat een invoerfout snel gemaakt is. We zullen géén gebruik maken van AI (kunstmatige intelligentie) bij de automatisering van het WIA-proces.

6. Doelstellingen, uitvoering en monitoring

Dit hoofdstuk zet uiteen hoe we de Verbeteraanpak uitwerken tot een operationele aanpak voor de correcties en een implementatie-aanpak voor de kwaliteitsverbetering. Deze fase duiden we aan als "planuitwerking".

6.1. Doelstellingen

De belangrijkste doelen voor dit plan zijn gekoppeld aan de hoofdelementen: (i) inzicht in de omvang en impact van de fouten die gemaakt zijn in het berekenen van WIA-uitkeringen, (ii) de correctie van de fouten bij de vaststelling van de hoogte van WIA-uitkeringen, (iii) het analyseren van de (grond)oorzaken als basis voor verbetering van de kwaliteit en (iv) de verbetering van de kwaliteit van onze sociaal-medische dienstverlening. Onderstaand zijn de subdoelen uitgewerkt voor de vier belangrijkste onderdelen van dit plan.

6.1.1. Doelstellingen inzichten

In hoofdstuk 2 is de aanpak geschetst om inzicht te krijgen in de omvang en impact van de fouten die gemaakt zijn in de vaststelling van WIA-uitkeringen. Subdoelen om dat te realiseren zijn:

- Aan het einde van dit jaar hebben we zicht op de groep cliënten waarbij het aannemelijk is dat er *geen* fouten gemaakt zijn in de vaststelling van het dagloon van de WIA-uitkering.
- Aan het einde van dit jaar hebben we zicht op de groep cliënten die we nader gaan onderzoeken op mogelijke fouten die gemaakt zijn in de vaststelling van het dagloon van de WIA-uitkering.
- Aan het einde van het eerste kwartaal van 2025 hebben we in kaart gebracht welke verbeteringen in het berekenen van dagloon noodzakelijk en mogelijk zijn. In dit kader wordt ook gekeken naar maatmanloon berekeningen bij mensen met een WIA 35- uitkomst.

6.1.2. Doelstellingen correcties

In hoofdstuk 3 is de aanpak van correcties uiteengezet. Hoofddoel is dat de correcties ervoor zorgen dat cliënten krijgen waar ze recht op hebben. Onderstaand de subdoelstellingen op het uitwerken en operationaliseren van de aanpak.

- De inzichtenaanpak leidt tot een afgebakende groep dossiers van cliënten die handmatig gecontroleerd worden op fouten, als éérste stap van het correctieproces.
- De Lerende aanpak met een eerste groep cliënten is begonnen in november 2024.
- In het eerste kwartaal van 2025 communiceren we aan cliënten over de inzichten die we dan hebben. Dit toetsen we van tevoren bij cliënten.
- Het correctieproces is uitgewerkt in operationele werkprocessen en klantprocessen voor de verschillende teams.
- De samenwerking met ketenpartners die we nodig hebben in het correctieproces is georganiseerd langs twee klantreizen:
    - Cliënten die een te lage uitkering hebben ontvangen;
    - Cliënten die een te hoge uitkering hebben ontvangen.
- Er is duidelijkheid over de vraag of nabetaling als eindheffing aangemerkt kan worden zodat cliënten geen naheffingen hoeven te verwachten en binnen welk tijdsbestek dit gerealiseerd kan worden.
- De teams voor de correctieorganisatie zijn georganiseerd en bemenst met medewerkers die inzetbaar zijn op (een deel van) het correctieproces.
- Op basis van bovenstaande is het correctieproces begin van het tweede kwartaal van 2025 gestart.

6.1.3. Doelstelling duiding van de situatie

In hoofdstuk 4 wordt een duiding gegeven van de situatie die heeft geleid tot de grote hoeveelheid fouten in de vaststelling van WIA-uitkeringen. Begrijpen wat er gebeurd is, wat de grondoorzaken

zijn en hoe we kunnen werken aan het wegnemen van die grondoorzaken is een doel dat in de hele Verbeteraanpak verweven wordt. Daarbij zullen we ook de inzichten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer betrekken.

6.1.4. Doelstellingen betere sturing op kwaliteit

In hoofdstuk 5 is uiteengezet welke maatregelen op korte, middellange en lange termijn genomen worden om de sociaal-medische dienstverlening te verbeteren. De operationele doelstellingen in het verbeteren van de kwaliteit worden uitgewerkt in het implementatieplan. Hier vermelden we de subdoelstellingen op procesniveau.

- Het implementatieplan voor de kwaliteitsmaatregelen sociaal-medische dienstverlening is eind 2024 gereed.
- De implementatie van de kwaliteitsmaatregelen op regionaal en landelijk niveau is gestart voor het einde van dit jaar (2024)
- De eerste inzichten uit de MOK steekproeven zijn meegenomen in de volgende versie van de Verbeteraanpak.

6.2. Omvang, duur en kosten

De Verbeteraanpak vraagt veel van iedereen die erbij betrokken is. Van mensen met een WIA-uitkering, die nog een tijd in onzekerheid zullen blijven over de vraag of hun uitkering juist vastgesteld is. Van betrokken organisaties die het samen met UWV zo goed mogelijk willen regelen voor mensen die te maken krijgen met correcties. En natuurlijk van UWV als organisatie, want de dienstverlening moet ook door blijven gaan.

De omvang van de opgave wordt voor een groot deel bepaald door de correcties van WIA-uitkeringen. Dit deel van het plan is omvangrijk omdat het over duizenden cliënten gaat, die we allemaal gaan benaderen. In Hoofdstuk 3 hebben we toegelicht dat het corrigeren mensenwerk is. Medewerkers die zoveel mogelijk tijd moeten kunnen besteden aan het helpen van cliënten en corrigeren van WIA-uitkeringen. We richten hiervoor een aparte, tijdelijke organisatie in. Een organisatie die gericht is op het zorgvuldig én voortvarend corrigeren van de WIA-uitkeringen die te hoog of te laag zijn vastgesteld.

Om een goede inschatting te maken van de omvang, de duur en de kosten die gemoeid zijn met de correcties moeten we meer duidelijkheid hebben over het aantal te corrigeren WIA-uitkeringen. In de Lerende aanpak analyseren we de dossiers van de circa 3.000 mensen die zichzelf gemeld hebben voor nader onderzoek. Op basis van deze analyse maken we een prognose van de omvang van de correctieorganisatie, de duur van de de correctie-actie en de kosten die ermee gemoeid zijn. Deze prognose kunnen we naar verwachting in de het eerste kwartaal van 2025 maken. Een eerste indicatie is dat we voor de correcties van WIA-uitkeringen tussen de 300 en 500 Fte nodig hebben.

6.3. Wijze van rapporteren

UWV informeert de minister van SZW elke drie maanden over de voortgang. Daarnaast informeren we het ministerie maandelijks via de reguliere rapportagelijnen en werken we samen in het verder uitwerken van de Veranderaanpak.

6.4. Overall planning Verbeteraanpak

Onderstaand de indicatieve planning van de Verbeteraanpak. Deze planning zal in iedere update verfijnd worden, met de inzichten van dat moment.

		2024		2025								2026			
		N	D	J	F	M	A	M	J	K3	K4	K1	K2	K3	K4
Verbeteraanpak	Verbeteraanpak opgeleverd														
	Verbeteraanpak updates									aug	nov				
	Implementatie Verbeteraanpak														
Inzichten & analyses	Lerende aanpak														
	Inzicht aantal dossiers dagloonfouten														
	Verdiepend onderzoek dagloon														
	Communicatie naar cliënten														
	Voorbereiding correcties dossierniveau														
Correcties organiseren	Uitwerken operationeel correctieproces														
	Organiseren ketensamenwerking														
	Bemensen teams correctieorganisatie														
	Correcties fouten dagloon														
Kwaliteit verbeteren	Implementatieplan kwaliteit soc.-med.														
	Implementatie kwaliteitsmaatregelen														

6.5. Participatieve werkwijze

Deze paragraaf zet uiteen hoe we de klankbordgroep, cliënten en andere belanghebbenden betrekken bij het WIA-vraagstuk in algemene zin en de voortgang van de verbeteraanpak in het bijzonder.

6.5.1. Klankbordgroep

We hebben voor deze opgave een klankbordgroep opgericht die ons onafhankelijk adviseert over de Veranderaanpak. In de klankbordgroep zitten vertegenwoordigers van vakbonden, werkgevers en gemeenten. Daarnaast nemen enkele experts op eigen in op vakgebieden die nodig zijn om de Verbeteraanpak op een goede wijze in de praktijk te brengen. De klankbordgroep is op 23 oktober jongstleden voor het eerst bijeengekomen.

6.5.2. Cliëntenparticipatie

In de planvorming zijn cliënten betrokken via de Centrale Cliëntenraad van UWV en in een rondetafelgesprek met een lid van de Raad van Bestuur. Ook hebben we gesproken met cliëntondersteuners en andere collega's die veel met cliënten werken. Bij de planuitwerking en realisatie zullen we cliënten structureel betrekken. Daarbij maken we gebruik van bestaande structuren zoals de cliëntenraden en cliëntpanels. En waar mogelijk nodigen we cliënten zelf ook uit om mee te denken en met ons in gesprek te gaan.

We gaan gericht communiceren zodra we meer duidelijkheid hebben over de cliënten bij wie mogelijk een fout is gemaakt in de berekening van de WIA-uitkering. Daarvoor willen we niet alleen formele communicatie met brieven en telefoongesprekken inzetten. We denken bijvoorbeeld ook aan informatiebijeenkomsten, waar grotere groepen terecht kunnen met vragen en eventuele zorgen. De aanpak van cliëntparticipatie zullen we ook voorleggen aan een cliëntpanel.

6.5.3. Samenwerking met belanghebbenden

Vanuit cliëntperspectief staat ketensamenwerking centraal in de manier waarop te hoge en te lage uitkeringen worden gecorrigeerd. De samenwerking met andere overheden die ook iets moeten aanpassen in het correctieproces organiseren we tijdens de planuitwerking, vooruitlopend op de start van de correcties. De communicatie over de voortgang van de Verbeteraanpak, en de inzichten die we komende tijd gaan krijgen rond de gemaakte fouten, stemmen we af met SZW. Het gaat om een gezamenlijke inspanning.

Bijlage 1: Kwaliteit andere wetten

De beslissingen die UWV neemt hebben altijd, direct of indirect, gevolgen voor burgers en bedrijven en moeten dan ook moreel juist, rechtmatig en toereikend zijn. Op veel van onze uitvoeringsprocessen voor de Werkloosheidswet, Ziektewet en Wajong voeren wij jaarlijks duizenden kwaliteitscontroles uit. Daardoor hebben wij een goed beeld van de rechtmatigheid van onze beslissingen en waar de fouten worden gemaakt. De fouten die we met de controles eruit halen corrigeren wij en structurele fouten lossen we op met grotere correctie- en herstelacties.

Het door UWV gehanteerde kwaliteitsmanagementsysteem voor de WW, ZW en Wajong bestaat uit meerdere kwaliteitsinstrumenten. Dat zijn onder andere:

1. Rechtmatigheidscontroles
2. Managen Operationele Kwaliteit (MOK)
3. Risicogerichte onderzoeken

De rechtmatigheidscontroles zijn het voornaamste instrument om de financiële juistheid van onze beslissingen vast te stellen. Dat doen wij aan de hand van gemaakte afspraken met het ministerie SZW en op meerdere momenten in het jaar. Jaarlijks wordt daarover gerapporteerd en de uitkomsten van deze controles zijn openbaar. Het percentage onrechtmatigheid blijft over alle uitkeringen die UWV verstrekt, onder de met het ministerie van SZW afgesproken norm. Wel kan, en moet, het bij een aantal uitkeringen beter. Om die reden voeren wij risicogerichte MOK-controles uit. Deze kwaliteitscontroles geven ons een beter zicht op de uitvoeringsprocessen waarvan wij denken, bijvoorbeeld naar aanleiding van signalen uit de praktijk, dat daar het risico op fouten groot is. Dat doen wij zodat onze uitvoering daarvan kan leren, en daarmee ook structurele verbeteringen kan realiseren. De afgelopen 3 jaar hebben we deze controles verder uitgebreid, verfijnd en meer gericht op werkprocessen en beslissingen waarvan we weten dat de impact op onze cliënten groot kan zijn. Deze controles geven ons onder andere bij de vaststelling en betaling van de WW- en ZW-uitkering en de betaling van de Wajong-uitkering een constant beeld van de kwaliteit van de beslissingen die UWV neemt.

De vele kwaliteitsonderzoeken en maatregelen die we hebben genomen om de kwaliteit te waarborgen en verbeteren van de afgelopen jaren op de meeste van onze uitvoeringsprocessen laten weliswaar zien waar de fouten worden gemaakt en wat de oorzaken zijn, maar desondanks is er slechts een lichte verbetering te zien. Maar ook geen verslechtering. Dat wil niet zeggen dat we het maken van fouten moeten accepteren. Iedere fout is er één te veel. Dat een groep mensen, die in een kwetsbare positie verkeert en afhankelijk is van UWV voor hun bestaanszekerheid, te weinig of te veel uitkering heeft ontvangen als gevolg van een fout van UWV, is niet wat van UWV verwacht mag worden en moet zo veel mogelijk voorkomen worden. Daarom nemen we op korte termijn een aantal aanvullende maatregelen om de kwaliteit verder te verbeteren. We zien – ook bij de WW en ZW- dat we bij de berekening van de eerste vaststelling van uitkeringen (op basis van het zogenoemde dagloon) het grootste deel van de fouten maken. We zetten in op verdere kwaliteitsverbetering door nog verder te automatiseren, het werk meer te specialiseren zodat de meest ervaren medewerkers het moeilijkste werk kunnen doen en extra te investeren in loopbaanpaden voor onze medewerkers en ze daarmee langer aan ons te kunnen verbinden

Naast deze extra impuls is vereenvoudiging van het dagloon ook echt nodig. Het is simpelweg te ingewikkeld geworden om de kwaliteit van de berekeningen echt te kunnen waarborgen.

Werkloosheidswet

In 2023 heeft UWV circa 332.000 WW-uitkeringen verstrekt. Om zicht te hebben op de kwaliteit van onze beslissingen voert UWV jaarlijks circa 25.000 reguliere kwaliteitscontroles uit om te beoordelen of de vaststelling en de betaling van de WW-uitkering juist is. Deze controles zien op de ontslag WW-uitkeringen en bijvoorbeeld niet op de faillissementsuitkeringen of de WW-uitkeringen op grond van de werktijdverkortingsregeling. Ook de voorzieningen en scholingssubsidies zijn niet in deze controles meegenomen. Eén van de uitgevoerde controles is de rechtmatigheidscontrole waarover UWV periodiek rapporteert. Hieruit blijkt dat de afgelopen 5 jaren gemiddeld 2% van onze WW-beslissingen financieel onrechtmatig zijn. Dat percentage ligt boven de met het ministerie afgesproken norm van 1%.

Geconstateerde fouten

De financiële rechtmatigheidscontroles geven inzicht in de rechtmatigheid uitgedrukt over alle verstrekte WW-uitkeringen over één jaar. De geconstateerde onrechtmatigheden worden namelijk vergeleken met de totale uitkeringslasten in euro's. Daardoor kun je de onrechtmatigheden zien in verhouding tot alle uitkeringen over een heel jaar. Het onrechtmatigheidspercentage op de Werkloosheidswet is 2%.

Daarnaast doen we ook risicogerichte controles in de uitvoering. Met risicogericht bedoelen we dat we actief op zoek gaan naar fouten in werkprocesssen in de uitvoering van de WW waarvan we weten dat we daar vaker fouten maken. De fouten die we vinden corrigeren we en we leren van deze fouten door verbeteringen aan te brengen in onze processen en systemen. Structurelere fouten lossen we daarnaast ook op met grotere en kleinere correctieacties.

De risicogerichte operationele controles laten een foutpercentage zien van net boven de 10%. Dat wil overigens niet zeggen dat de uitkeringsgerechtigden in de gecontroleerde groep als gevolg van deze fouten een te hoge of te lage WW-uitkering hebben ontvangen. Niet elke fout heeft namelijk ook daadwerkelijk een financieel gevolg.

In de verschillende kwaliteitscontroles zien we in de periode vanaf 2019 een aantal steeds terugkerende fouten.

- Voor het bepalen van de hoogte van de uitkering wordt het dagloon berekend aan de hand hetgeen de werknemer op de WW-aanvraag heeft opgegeven en de gegevens in de Polis administratie. We constateren dat er met regelmaat fouten worden gemaakt bij het bepalen van de juiste periode waarover het dagloon berekend moet worden en welke loonbestanddelen wel of niet bij de berekening van het dagloon meegenomen moeten worden.
- Ook bij het opleggen van een maatregel als er sprake is van een regelovertreding zien we met regelmaat dezelfde fouten in de kwaliteitscontroles. Dikwijls gaat het dan om verkeerd percentage waarmee de uitkering verlaagd wordt of dat een maatregel ten onrechte niet (of niet goed gemotiveerd) is opgelegd.
- Ook worden fouten geconstateerd bij de toepassing van een uitsluitingsgrond. Deze hebben dikwijls betrekking op de berekening van het aantal toegestane en genoten vakantiedagen.
- Ten slotte worden er ook met regelmaat fouten geconstateerd als er sprake is van een samenloop van meerdere uitkeringen. De oorzaak daarvan ligt vaak in de complexiteit van wet- en regelgeving. Daarnaast kennen onze systemen nog onvoldoende veiligheidsmechanismen om te voorkomen dat we ten onrechte aan dezelfde burger meerdere uitkeringen over dezelfde periode betalen.

Foutoorzaken

Door de vele kwaliteitscontroles heeft UWV een goed beeld van waarom deze fouten worden gemaakt. De voornaamste oorzaken zijn:

- We hebben te maken met een verouderd ICT-landschap waardoor onze systemen onvoldoende ondersteuning kunnen bieden aan onze medewerkers. Dit leidt nog steeds tot veel handmatig overnemen van gegevens, waardoor de kans op fouten groot is.
- Wij hebben te maken met een groot verloop van onze medewerkers in de uitvoering en de krapte op de arbeidsmarkt om nieuwe collega's te werven. Het is daardoor telkens weer een uitdaging om medewerkers zo goed mogelijk op te leiden en dit niet ten koste te laten gaan van zowel de kwantiteit als de kwaliteit.
- Het uitvoering geven aan wet- en regelgeving wordt steeds complexer. Ook is het moeilijk uitlegbaar aan onze cliënten. Vereenvoudiging is nodig om de uitvoering minder complex en daardoor minder foutgevoelig te maken.

Ziektewet

UWV voert ook de regelingen uit die betrekking hebben op de Ziektewet en de verlofregelingen in de Wet Arbeid en Zorg (WAZO). Deze paragraaf gaat vooral in op de Ziektewet. In 2023 zijn er in totaal 320.000 Ziektewet uitkeringen voor vangnetters verstrekt en 400.000 WAZO-uitkeringen. Jaarlijks worden er door UWV ongeveer 6.000 kwaliteitscontroles uitgevoerd op deze ZW- en WAZO-beslissingen. Eén van deze controles is de rechtmatigheidscontrole waarover UWV periodiek rapporteert. In deze rechtmatigheidscontrole worden jaarlijks ongeveer 300 willekeurige ZW-uitkeringen (niet de WAZO-uitkeringen en re-ïntegratietrajecten) beoordeeld op de financiële rechtmatigheid. De onrechtmatigheid in het gecontroleerde jaar bedraagt gemiddeld 2,1% over de afgelopen 5 jaar. In 2023 bedroeg het percentage 1,4%. Dat percentage ligt boven de met het ministerie afgesproken norm van 1%. Het onrechtmatigheidspercentage wordt berekend door de geconstateerde onrechtmatigheden te vergelijken met de totale uitkeringslasten in euro's.

Geconstateerde fouten

Net als bij de WW geven de rechtmatigheidscontroles inzicht in de financiële rechtmatigheid in euro's. Het onrechtmatigheidspercentage van de ZW over 2023 bedroeg 1,4%.

Naast de rechtmatigheidscontroles worden er ook risicogerichte MOK-controles uitgevoerd. Deze kwaliteitscontroles zien op zowel de ZW-uitkeringen als de WAZO-uitkeringen. De sociaal medische beoordelingen worden in deze controles niet meegenomen. In de eerste 9 maanden van 2024 is in 9% van de uitgevoerde risicogerichte controles een mogelijke financiële fout geconstateerd. Bij circa 5% daarvan gaat het om een financiële fout die zeer waarschijnlijk nu of in de toekomst tot een te lage of te hoge uitkering zou gaan leiden.

In de verschillende kwaliteitscontroles zien we in de periode vanaf 2019 een aantal steeds terugkerende fouten.

- Net als bij de vaststelling van de WIA- en de WW-uitkering constateren wij ook bij de ZW-uitkeringen met regelmaat fouten bij het berekenen van het dagloon en dan met name bij het bepalen van de juiste periode waarover het dagloon berekend moet worden en het toerekenen van de juiste inkomensbestanddelen aan de juiste periode.
- Als er naast de uitkering (nog) wordt gewerkt dan constateren we dikwijls dat er fouten gemaakt worden bij het verrekenen van verdiensten.
- Ook een voorkomende fout is er als sprake is van meerdere gelijktijdige UWV-uitkeringen. Bijvoorbeeld als een burger naast de uitkering vanuit de Ziektewet gaat werken en vervolgens werkloos wordt en recht heeft op een WW-uitkering. De ZW-uitkering moet nagenoeg altijd in mindering gebracht worden op de andere uitkering maar dat vereist wel dat de medewerker, al dan niet ondersteund door het systeem, deze samenloop tijdig signaleert. In de praktijk leidt dit met regelmaat tot fouten waardoor er ten onrechte over dezelfde periode meerdere uitkeringen door UWV uitbetaald worden.

Foutoorzaken

Door de vele kwaliteitscontroles heeft UWV een goed beeld van waarom deze fouten worden gemaakt. De voornaamste oorzaken zijn:

- De uitvoering is erg complex geworden. UWV voert momenteel 13 ZW- en WAZO-regelingen uit. Iedere medewerker moet worden opgeleid en kennis hebben van circa een 5-tal regelingen. Onze medewerkers moeten ook alle tussentijdse wijzigingen in zowel wet- en regelgeving, beleid, processen en systemen tot zich nemen.
- Daarnaast is net als bij de uitvoering van de andere uitkeringen, het verloop onder onze medewerkers erg groot geworden. Dat maakt het een uitdaging om het kennisniveau constant op een hoog pijl te houden.

Wajong

Op dit moment ontvangen 246.000 burgers van UWV een Wajong-uitkering. Er zijn verschillende soorten Wajong-uitkeringen. Dit komt doordat de wetten en regels in de loop der jaren zijn veranderd. Vanaf 1 januari 2015 is er alleen nog recht op een Wajong-uitkering als mensen van jongs af aan als gevolg van een ziekte of een handicap, geen mogelijkheid hebben om zowel nu als in de toekomst te kunnen werken. Aan de hand van een beoordeling naar het arbeidsvermogen wordt door UWV gekeken of iemand aanspraak kan maken op een Wajong-uitkering. Deze beoordeling wordt uitgevoerd door een verzekeringsarts en/of een arbeidsdeskundige. Als uit deze sociaal medische beoordeling blijkt dat er inderdaad geen mogelijkheden zijn om nog te werken dan wordt vastgesteld vanaf wanneer er recht is op een Wajong-uitkering en wat de hoogte van de uitkering gaat zijn. De hoogte van de uitkering is een percentage van het minimum(jeugd)loon. Anders dan bij de WIA-, ZW- en WW-uitkeringen wordt er niet naar het eerder genoten loon gekeken. De hoogte van de Wajong-uitkering wordt dan ook niet vastgesteld aan de hand van een berekend dagloon.

Na de toekenning van de uitkering wordt deze maandelijks betaald. Voor 1 januari 2015 golden er andere regels om in aanmerking te komen voor een Wajong-uitkering. Ook mensen die nog wel de mogelijkheid hebben om te werken konden toen recht hebben op een Wajong-uitkering en de meeste mensen ontvangen deze nu waarschijnlijk nog steeds. Als er vervolgens naast de uitkering nog gewerkt wordt of andere inkomsten zijn geweest dan worden deze in mindering gebracht op de uitkering. Meestal verrekenen wij deze inkomsten met de volgende betaling van de uitkering.

Geconstateerde fouten rechtmatigheidscontroles

UWV voert jaarlijks rechtmatigheidscontroles uit op de uitvoering van de Wajong-uitkering. In de periode 2019 tot en met 2023 zijn ruim 1.500 willekeurige Wajong-uitkeringen gecontroleerd. Daarbij zijn bijna geen (<5) financiële fouten aangetroffen die betrekking hadden op de gecontroleerde jaren. De financiële onrechtmatigheid betrof daarom ook 0%. De verklaring voor het lage aantal geconstateerde fouten is dat er voor de hoogte van de Wajong-uitkering geen ingewikkelde dagloonberekening gemaakt hoeft te worden. De geconstateerde dagloonfouten bij de andere uitkeringen zijn bij de Wajong dan ook niet aan de orde. Ook is de Wajong-uitkering, anders dan de WW en de ZW, een langlopende uitkering. Bij een willekeurige controle van ongeveer 300 uitkeringen per jaar zal in verhouding minder snel een beoordeling van een Wajong-aanvraag in de controle zijn meegenomen.

Geconstateerde fouten bij de eerste beslissing over de Wajong-aanvragen

De afgelopen jaren heeft UWV gemiddeld tussen de 8.500 en 10.500 Wajong-aanvragen per jaar behandeld. Op deze beslissingen is in de periode 2019 tot en met 2023, naast de rechtmatigheidscontroles, een beperkt aantal kwaliteitsonderzoeken uitgevoerd. Vanwege de geringe omvang van deze kwaliteitscontroles is het niet mogelijk om een adequaat beeld te schetsen van de gehele kwaliteit van onze beslissingen op de Wajong-aanvragen. Ook in de evaluatie van de Sociaal-Medische Centra (SMC) is de Wajong meegenomen[16]. Dit ging maar om een kleine steekproef. Het

[16] Zie hier de publicatie: Evaluatie sociaal-medische centra 2024 | UWV

afgelopen jaar heeft een breder onderzoek plaatsgevonden naar de kwaliteit van de beslissingen op Wajong-aanvragen uit 2023. De uitkomsten worden voor het einde van het jaar verwacht. Medio 2024 zijn we gestart met het uitvoeren van de MOK-controles en de eerste bevindingen worden op korte termijn verwacht. Door deze kwaliteitscontroles gaan we een goed en actueel beeld krijgen van de kwaliteit van onze toekennings- en afwijzingsbeslissingen op de Wajong aanvragen. Afhankelijk van de uitkomsten van deze kwaliteitsonderzoeken naar de beslissingen op Wajong-aanvragen in 2023 en 2024 zal gericht worden gekeken of en welke verbeteracties en aanvullend onderzoek noodzakelijk zijn.

Geconstateerde fouten bij controle van de lopende Wajong-uitkering

Als de Wajong-aanvraag is toegekend dan verstrekken wij maandelijks de uitkering. Op het beoordelen van de hoogte van de maandelijkse uitkering worden risicogerichte MOK-controles uitgevoerd. Uit de bevindingen in de periode 2019 tot en met 2023 blijkt dat gemiddeld 12% van de risicogericht gecontroleerde dossiers financiële fouten bevatten. In deze periode nam het financiële foutpercentage in de loop der jaren af van circa 16% in 2019 naar circa 9% in 2023. Hoewel de risicoselectie in de MOK-controles in de periode tot medio 2023 afwijkend is geweest ten opzichte van de huidige risicoselectie en daardoor niet volledig vergelijkbaar, is deze dalende trend ook zichtbaar in de eerste 8 maanden van 2024. In de afgelopen maanden zijn bijna 3.000 risicogerichte MOK-controles uitgevoerd. Uit deze kwaliteitscontroles blijkt dat ongeveer 5% een financiële fout bevat. De meeste kwaliteitscontroles en ook de meeste geconstateerde fouten hebben betrekking op de verrekening van inkomsten. De gemaakte fouten in dit uitvoeringsproces zijn divers en ontstaan door een veelvoud aan handelingen rond het bepalen van de hoogte van het voorschot aan de hand van de verwachte inkomsten en de beoordelingsmomenten die systeemtechnisch onvoldoende ondersteund worden. Een andere dikwijls terugkerende fout heeft betrekking op de beoordeling en hoogte van een eventuele aanvulling vanuit de Toeslagenwet. Een groot aantal burgers doen naast hun Wajong-uitkering een beroep op een aanvulling vanuit de Toeslagenwet. Deze aanvulling kent andere rechten en plichten dan de Wajong-uitkering zelf en dat maakt het voor zowel de burger als de uitvoering complex en foutgevoelig. Dezelfde foutoorzaken bij de Toeslagenwet zien wij ook terug bij de uitvoering van o.a. de WW en de ZW.

De dalende trend in het aantal geconstateerde fouten heeft als vermoedelijke oorzaak de invoering van de Vereenvoudiging Wajong in 2021.

Gerealiseerde verbetermaatregelen WW, ZW en Wajong

De afgelopen jaren heeft UWV een groot aantal kwaliteitsonderzoeken uitgevoerd. Deze controles hebben betrekking op de beoordelingen van de WW- en ZW-aanvragen en de beslissingen over de hoogte van de lopende WW-, ZW- en Wajong-uitkering. Ondanks de vele kwaliteitsonderzoeken en inzichten zijn we er helaas (nog) niet in geslaagd significante verbeteringen in het aantal geconstateerde fouten te realiseren. Dit ondanks een groot aantal verbetermaatregelen in met name de periode na corona, zoals:

- Een grootschalig project Samenloop is opgestart om goed in beeld te krijgen en tijdig (al dan niet geautomatiseerd) te signaleren als er sprake is van meerdere uitkeringen over dezelfde periode met als doel om minder fouten te maken.
- Het aanvraagproces voor de WW-uitkering is verder geautomatiseerd waardoor meer beoordelingen zonder tussenkomst van een medewerker kunnen plaatsvinden en waar dat niet mogelijk is worden gerichte vragen gesteld aan de aanvrager om het proces minder foutgevoelig te maken.
- Vanaf 2020 is risicomanagement structureel ingevoerd en worden twee keer per jaar risico’s via risicosessies opgehaald in de uitvoering en bij het management. Aanvullend hierop is in 2022 het risicomeldpunt ingericht voor alle medewerkers in de districten om nieuwe risico’s , issues die tussentijds ontstaan, te kunnen melden.

- Medio 2023 zijn de MOK-controles doorontwikkeld om nog gerichter op zoek te gaan naar verbeterslagen in de uitvoeringsprocessen en om het detectieproces nog verder te verbeteren.
- UWV heeft een opleidingsacademie opgezet, waarbij niet alleen de opleiding voor nieuwe medewerkers is verbeterd, maar ook permanente educatie van de medewerkers in het kader van vakmanschap is ingericht.
- Alle mogelijke financiële fouten die in de kwaliteitscontroles naar boven komen worden teruggekoppeld aan de uitvoering. Op deze manier wordt er continue geleerd van de uitkomsten van de kwaliteitscontroles en worden soortgelijke fouten in de toekomst voorkomen. Daarnaast wordt, als er daadwerkelijk sprake is van een financiële fout, deze ook direct gecorrigeerd en wordt de burger hierover geïnformeerd.

Aanvullende verbetermaatregelen WW, ZW en Wajong

Op de meeste uitvoeringsprocessen heeft UWV door de vele onderzoeken een goed beeld van de kwaliteit van de genomen beslissingen. De resultaten laten zien dat het noodzakelijk blijft om te investeren in verbeteringen van de kwaliteit. Dat deden we al, en dat blijven we doen. Ook de komende jaren zullen wij waar nodig, en mogelijk, onze uitvoeringsprocessen blijven verbeteren. Een aantal concrete maatregelen die ingevoerd gaan worden of waar wij onderzoek naar gaan doen, zijn:

- De vele kwaliteitsonderzoeken op de WW- en ZW-beslissingen laten zien dat er met regelmaat fouten worden geconstateerd bij de vaststelling van de uitkering en dan met name bij het berekenen van het dagloon. De oorzaak ligt deels bij de vele handmatige beoordelingen die noodzakelijk zijn bij de dagloonvaststelling. Dat komt onder andere door onvoldoende geautomatiseerde ondersteuning en de complexiteit van de dagloonberekening. Dat maakt het een foutgevoelig uitvoeringsproces. UWV is bezig met de doorontwikkeling van de systemen die ondersteunen bij het vaststellen van het dagloon. Gezien de complexiteit en samenhang met andere ICT-trajecten gaat dat nog enige jaren duren.
- In de tussentijd gaan wij aan de hand van risicogerichte controles nog meer aandacht besteden aan de geconstateerde dagloonfouten en de oorzaken daarvan. Wij zullen ons daarbij specifiek richten op de meest geconstateerde fouten zoals het bepalen van de juiste referteperiode en de indexeringen van de daglonen. Daar waar wij fouten constateren zullen wij deze direct corrigeren en onderzoeken of en welke structurele verbeteringen mogelijk zijn.
- We willen onze medewerkers in de uitvoering langer aan ons binden waardoor we het verloop terugdringen en onze medewerkers volledig kunnen opleiden en gedurende een langere tijd kennis en ervaring laten opdoen. Dat willen wij gaan realiseren door zowel een doorontwikkeling van de functies in de uitvoering als in de organisatie zelf. Deze nieuwe functies doen recht aan de veranderende werkzaamheden en de diverse complexiteitsniveaus en de daarbij behorende kennis, competenties en gedrag. Op deze manier investeren wij in de loopbaanontwikkeling van onze medewerkers en hopen we hen langer aan ons te kunnen binden.
- Een aantal complexe en weinig voorkomende beoordelingen gaan door specialistische teams uitgevoerd worden. Dat zijn bijvoorbeeld de uitvoeringsprocessen waarbij burgers naast hun WW-, ZW- of arbeidsongeschiktheidsuitkering nog een andere uitkering van UWV ontvangen (samenloop). Maar ook zullen de uitvoeringsprocessen waarbij er bijvoorbeeld sprake is van detentie of als er als zelfstandige wordt gewerkt naast de uitkering gespecialiseerd uitgevoerd gaan worden. Hiermee proberen wij meer kennis en ervaring op te bouwen in onze uitvoering en daardoor minder fouten te maken.
- Er gaat een herijking plaatsvinden van het risicobeeld. Op deze wijze houden wij goed zicht waar in de uitvoering het risico op fouten groot is en kunnen we daardoor verbeteringen realiseren. Dit is aanvullend op onze bestaande kwaliteitsinstrumenten waardoor er al voortdurend een goed beeld bestaat van de foutgevoelige uitvoeringsprocessen.

Tot slot, UWV is samen met het ministerie van SZW en sociale partners aan het kijken of de Werkloosheidswet vereenvoudigd kan worden. De WW is in de loop der jaren een complexe wet geworden. Niet alleen door wijzigingen in de wet zelf maar ook door een voortdurend veranderende arbeidsmarkt en de relatie tot andere sociale zekerheidsregelingen. Door knelpunten inzichtelijk te maken wordt gekeken waar een vereenvoudiging gerealiseerd kan worden. De uitvoering van wet- en regelgeving wordt daardoor niet alleen eenvoudiger maar ook begrijpelijker. Dat is niet alleen in het belang van UWV als uitvoerder, maar ook voor burgers en werkgevers. Eenzelfde onderzoek naar vereenvoudiging wordt nu ook uitgevoerd voor de verlofregelingen. Over de achterliggende problematiek met betrekking tot de Wajong en in het bijzonder de complexiteit voor cliënten heeft OCTAS geadviseerd. Dit raakt ook het beleidstraject P-wet in balans. UWV blijft ook over de Wajong graag in gesprek met het ministerie over mogelijkheden de wetgeving te vereenvoudigen.

Daarnaast laten de terugkerende fouten bij de dagloonvaststelling van zowel de WIA-, WW- als ZW-uitkeringen zien dat deze regels erg complex zijn. Daarom willen wij samen met het ministerie gaan onderzoeken hoe vereenvoudiging van de dagloonregels mogelijk is. Datzelfde geldt ook voor de Toeslagenwet. Door het vereenvoudigen van wet- en regelgeving kunnen meer processen geautomatiseerd worden en kan meer de aandacht uitgaan naar de burgers die de ondersteuning van de UWV medewerker het hardst nodig hebben. Op deze wijze kunnen wij onze dienstverlening blijven verbeteren door te werken met oog voor de menselijke maat en waar nodig maatwerk toepassen.

Correctieacties

Uit de kwaliteitsonderzoeken, maar ook uit andere interne onderzoeken, komt met regelmaat naar voren waar het risico op fouten in onze uitvoeringsprocessen groot is. Het doel is om daarvan te leren en deze fouten zo veel mogelijk te voorkomen. Desondanks worden er nog steeds veel fouten gemaakt. Dat is als gevolg van het ingewikkelde werk wat de ruim 20.000 UWV'ers dag in dag uit doen voor de samenleving, ook niet te voorkomen. Als wij hebben geconstateerd dat er in de verstrekte uitkering een fout is gemaakt dan wordt dat sowieso gecorrigeerd. Wanneer bepaalde fouten vaker voorkomen dan onderzoeken wij of het mogelijk is om vast te stellen bij welke burgers het nog meer niet goed gegaan kan zijn. We voeren dan een correctieactie uit. Deze wordt altijd uitgevoerd door de medewerkers die normaliter ook recht, hoogte en duur van de uitkering vaststellen. Dat deze medewerkers ook uitvoering geven aan de correctieacties heeft als voordeel dat niet alleen gekeken wordt naar de correctie van een geconstateerde fout. De medewerker kijkt naar de gehele uitkering en zal wanneer er andere fouten geconstateerd worden of wellicht dat er, gezien de persoonlijke situatie van de burger, een maatwerkoplossing genomen moet worden hier direct rekening mee houden bij het te nemen correctiebesluit.

Keerzijde is wel dat het aantal recente correctieacties en vooral de omvang daarvan, zorgt voor een aanzienlijke capaciteitsdruk binnen onze reguliere uitvoering. Een uitvoering die toch al erg onder druk staat door onder andere het hoge verloop onder onze medewerkers. Dat onderschrijft des te meer de noodzaak om snel te komen tot verbeteringen in de uitvoeringsprocessen om fouten zo veel mogelijk te voorkomen en daarmee dus ook het aantal correctieacties.

Het zijn de vele kwaliteitscontroles en kwaliteitsonderzoeken die ons in staat stellen om veelvoorkomende fouten te signaleren. Dat geeft ons een goed beeld van de onderliggende oorzaken en vooral welke verbeteringen noodzakelijk zijn om de uitvoering minder foutgevoelig te maken. Het belang van het veelvuldig en continue bewaken van de kwaliteit van onze beslissingen is daarmee wederom aangetoond en zal onze constante aandacht moeten en blijven hebben.

Overzicht correctieacties 2023 – 2024

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van een, niet limitatief, aantal correctieacties die de afgelopen 2 jaar hebben plaatsgevonden of waar momenteel nog uitvoering aan wordt gegeven. Niet elke correctieactie is het gevolg van een daadwerkelijk door UWV gemaakte fout. Dat kan ook zijn

omdat wij steeds beter in staat zijn om beschikbare informatiesystemen binnen UWV aan elkaar te koppelen zodat burgers zelf minder informatie aan ons hoeven door te geven. Hierdoor kunnen we eerder signaleren of de hoogte van de uitkering juist is vastgesteld. Als uit deze informatie blijkt dat de uitkering niet correct is vastgesteld, dan doen we dat alsnog. Ook heeft UWV continu te maken met veranderend beleid over hoe uitvoering aan wet- en regelgeving gegeven moet worden. Zo hebben diverse rechterlijke uitspraken ertoe geleid dat UWV steeds vaker ook eerder genomen beslissingen wil en moet corrigeren.

1. *Indexering WIA-dagloon*
   Uit rechtmatigheidsonderzoeken is naar voren gekomen dat UWV bij de uitvoering van de WIA fouten maakt bij het verwerken van de indexering van het dagloon. Dat deed zich voor als de WIA-aanvraag was beoordeeld voor 1 januari en 1 juli en op dat moment waren de indexeringspercentages nog niet bekend. Als de uitkering aanving na 1 januari of 1 juli dan moet de medewerker zelf handmatig het dagloon indexeren. Dat is een foutgevoelig proces. Onderzoek heeft aangetoond dat dit niet altijd (correct) heeft plaatsgevonden. In het verleden hebben er al veegacties plaatsgevonden maar daarin zijn nog niet alle indexeringsmomenten gecontroleerd. UWV is nu in overleg met het Ministerie van SZW om te kijken hoe daar alsnog een correctie op kan plaatsvinden. Dat zal altijd leiden tot een nabetaling aan cliënten.

2. *Inkomsten korten wegens arbeidsongeschiktheidspensioen*
   Burgers die naast hun WIA- of WAO-uitkering een aanvulling vanuit de Toeslagenwet ontvangen moeten aan UWV doorgeven of zij (of de partner) ook pensioeninkomsten ontvangen. Deze periodieke of eenmalige inkomsten moeten vervolgens in mindering gebracht worden op de Toeslagenwet. Uit onderzoek is gebleken dat dit niet altijd is gebeurd of UWV heeft dit niet tijdig gesignaleerd. Mogelijk 3.000 burgers hebben daardoor te veel uitkering ontvangen. UWV is met de voorbereidingen bezig om alsnog de juiste uitkering vast te stellen en te onderzoeken of deze burgers geld terug moeten betalen.

3. *Opting-In inkomsten korten*
   Burgers die naast hun uitkering inkomsten uit bijvoorbeeld een PGB-budget of andere niet-verzekeringsplichtige inkomsten hebben moeten deze aan UWV doorgeven. Uit onderzoek is gebleken dat dit niet altijd is gebeurd of UWV heeft dit niet tijdig gesignaleerd. UWV is momenteel bezig om deze uitkeringen alsnog correct vast te stellen en onderzoekt of deze burgers geld terug moeten betalen.

4. *Dubbele loonheffingskorting*
   UWV kan in de Polis administratie zien of een burger op meerdere inkomstenbronnen de loonheffingskorting toepast. Dat kan zijn dat de burger daar bewust voor kiest, maar vaak weet de burger niet dat er dan een grote kans bestaat dat er bij de vaststelling van het jaarinkomen door de Belastingdienst alsnog loonheffing betaald moet worden. UWV start een pilot om burgers hier beter over te informeren. Ook kan het voorkomen dat er aan de kant van UWV een fout gemaakt wordt met de loonheffingskorting waardoor achteraf de burger te veel ontvangen loonheffing moet terugbetalen. Wij onderzoeken hoe we dat naar de toekomst toe kunnen voorkomen.

5. *Partnerinkomsten en leefvorm Toeslagenwet*
   Burgers die naast de uitkering ook een aanvulling vanuit de Toeslagenwet van UWV ontvangen moeten eventuele partnerinkomsten en of zij samenwonen en/of kinderen hebben aan UWV doorgeven. Sinds 2023 is het mogelijk gemaakt dat wanneer deze inkomsten en of leefvorm in de voor UWV beschikbare systemen wijzigen, UWV automatisch een signaal ontvangt. Er hoeft dan niet langer gewacht te worden tot de burger dit zelf aan UWV doorgeeft. We zijn aan het onderzoeken bij welke burgers er al voor deze geautomatiseerde signalering een wijziging heeft plaatsgevonden die nog niet in de systemen van UWV (en dus

in de hoogte van de uitkering) bekend is. Onderzocht zal worden of cliënten daardoor te veel uitkering hebben ontvangen en deze terug moeten betalen.

6. *WIA-dagloon als in de periode voor ziekte geen inkomsten zijn ontvangen*
   De Centrale Raad van Beroep heeft een uitspraak gedaan over de berekening van het dagloon van een WIA-uitkering. Bij burgers die vanuit de Werkloosheidswet, via de Ziektewet in de WIA zijn terechtkomen, kan er sprake zijn van een periode waarin geen inkomsten zijn ontvangen. Indien dit loonloos tijdvak is ontstaan als gevolg van de betaling van de WW-uitkering dan dient het WIA-dagloon te worden aangepast. Dit zal resulteren in een hogere WIA-uitkering. UWV onderzoekt bij wie daar sprake van is en zal waar nodig het bedrag aan te weinig betaalde WIA-uitkering nabetalen.

7. *Herziening WW-beslissingen n.a.v. gebruik risicoscan verblijf buitenland*
   Ongeveer 800 beslissingen die betrekking hadden op recht en hoogte van de WW-uitkeringen en het opleggen van boetes en waarschuwingen die zijn genomen na een ontvangen indicatie vanuit de risicoscan verblijf buitenland, worden herzien en teruggedraaid omdat UWV niet zorgvuldig genoeg was geweest in het op de juiste manier vergaren van gegevens.

8. *Stopzetten aanvulling Toeslagenwet bij de overgang van een WW- naar ZW-uitkering*
   Uit onderzoek is gebleken dat burgers die naast hun WW-uitkering een aanvulling vanuit de Toeslagenwet hebben aangevraagd en deze ook hebben ontvangen, deze niet hebben ontvangen als zij als gevolg van ziekte een ZW-uitkering zijn gaan ontvangen. UWV is bezig om deze bijna 4.000 burgers te informeren en alsnog de aanvulling vanuit de Toeslagenwet te laten doorlopen naast de ZW-uitkering. Ook is er een systeemoplossing gerealiseerd zodat de uitvoering Ziektewet hier tijdig over wordt geïnformeerd.

9. *Mogelijke gemiste aanvragen Toeslagenwet bij aanvraag WW*
   Wanneer een burger een WW-uitkering digitaal aanvraagt en de mogelijke uitkering lijkt lager te zijn dan het sociaal minimum, dan worden er ook vragen gesteld om vast te stellen of de aanvrager recht heeft op een aanvulling vanuit de Toeslagenwet. Door een rekenfout in de WW-aanvraag zijn deze vragen niet altijd gesteld terwijl de burger mogelijk wel in aanmerking zou kunnen komen voor een aanvulling vanuit de Toeslagenwet. Deze 47.000 burgers zijn/worden door UWV gebeld om bij hen alsnog uit te vragen of er mogelijk sprake zou kunnen zijn van deze aanvulling en zo ja, dat burgers deze alsnog aanvragen.

10. *WIA-voorschotten*
    Als gevolg van de achterstanden bij de sociaal medische beoordelingen moeten burgers lang wachten tot er een beslissing genomen kon worden op de aanvraag voor een WIA-uitkering. In de tussentijd verstrekt UWV een voorschot. Als na de beoordeling blijkt dat er geen recht bestaat op een WIA-uitkering en er ook geen recht (meer) is op een WW-uitkering dan werd het voorschot teruggevorderd. Zowel UWV als het ministerie van SZW vonden het onwenselijk dat mensen buiten hun schuld om geconfronteerd worden met soms grote bedragen die zij moeten terugbetalen. Daarom is in 2021 besloten dat deze voorschotten niet meer terugbetaald moesten worden. De vanaf begin 2020 al teruggevorderde voorschotten zijn gecorrigeerd.

11. *Niet doorgevoerde wijziging uitkeringspercentages Wajong*
    De inkomensregeling en de voorgezette inkomensregeling voor de Wajong2010 hadden tot 1 januari 2018 een uitkeringspercentage van 75% bij inkomsten van minder dan 20% van het wettelijk minimumloon. Vanaf 1 januari 2018 is dit percentage verlaagd naar 70% voor burgers met arbeidsvermogen. Deze aanpassing is doorgevoerd in de systemen maar per abuis ook voor burgers van voor 1 januari 2018. Hierdoor hebben deze uitkeringsgerechtigden een te lage uitkering ontvangen. Dit is voor de kleine honderd burgers die het betrof alsnog gecorrigeerd.

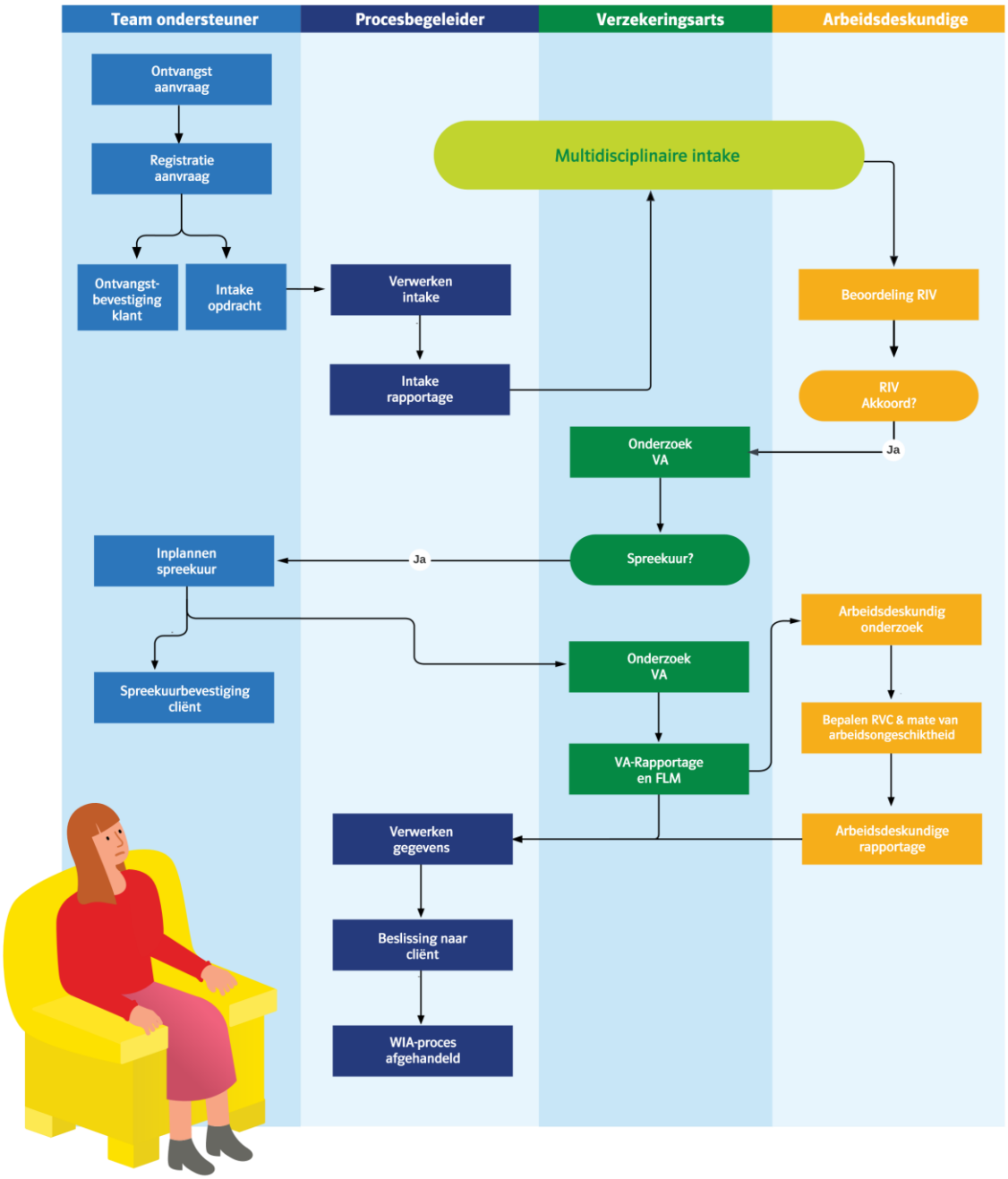
12. *Interne overgang van de uitvoering WAZO-ZEZ*
    Bij de overgang van de Zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen (WAZO ZEZ) van de uitvoering arbeidsongeschiktheidsuitkering naar de uitvoering Ziektewet zijn een kleine 1.000 uitkeringen niet definitief vastgesteld. Dat is alsnog gedaan en de burgers die nog recht hadden op een nabetalingen hebben deze ontvangen.

13. *Verhoging wettelijke rente te laat doorgevoerd*
    Per 1 januari 2023 is de wettelijke rente verhoogd. Dit is echter pas half april 2023 bekend geworden bij de beheerders van de uitkeringssystemen. De aanpassing is hierdoor pas in april doorgevoerd. Over te laat betaalde uitkeringen is te weinig rente vergoed. Correctie van misgelopen rente heeft plaatsgevonden.

14. *Herberekeningen beslagvrije voet*
    Per 1 januari 2013 zijn de uitkeringen verhoogd met ruim 10%. Deze stijging was een koopkrachtmaatregel maar bij beslagleggingen zou de stijging volledig ten goede komen aan de verlaging van de schuld en de beslaglegger. Als gevolg hiervan is de beslagvrije voet voor ongeveer 3.000 burgers opnieuw vastgesteld.

Bijlage 2: Verloop WIA-beoordeling

Casus: WIA-claimbeoordeling Wilma Spits[17]
Wilma is 42 jaar, getrouwd en heeft drie kinderen. Ze werkte tot voor kort full time als begeleider in een instelling voor dagbesteding voor mensen met ernstige beperkingen. In de instelling hielp ze bewoners met het deelnemen aan het dagelijkse leven en het aanbrengen van structuur en grenzen. Helaas heeft Wilma zich door voortdurende rugklachten ziek moeten melden. Zo ernstig dat ze al bijna twee jaar thuis zit en gebruik moet maken van een rollator. Lopen, staan en tillen is bijna niet meer te doen. Samen met haar werkgever hebben ze geprobeerd haar weer bij de instelling te laten re-integreren, maar dat is niet gelukt. Omdat Wilma al bijna twee jaar thuis zit en werken er voorlopig niet inzit, besluit Wilma een WIA-uitkering aan te vragen.



[17] Dit stroomschema is een weergave van een fictieve casus. Het specifieke proces in het stroomschema is van toepassing op de individuele casus van Wilma, maar is representatief voor de meeste claimbeoordelingen.

Bijlage 3: afwegingskader

Deze actie richt zich op de correctie van WIA-uitkeringen die:
- zijn toegekend in de periode januari 2020 tot en met augustus 2024;
- en waarbij onrechtmatigheden zijn geconstateerd bij de vaststelling van de hoogte van de uitkering.

De onrechtmatigheden kunnen tot gevolg hebben gehad dat te veel of juist te weinig WIA-uitkering is verstrekt. Indien te veel uitkering is verstrekt, gelden de bepalingen uit artikel 76 en 77 Wet WIA. Hierin is vastgelegd dat UWV een eerder genomen besluit moet herzien of intrekken indien als gevolg van dat besluit te veel uitkering is verstrekt. De te veel verstrekte uitkering moet worden teruggevorderd. UWV kan van deze hoofdregel afwijken als sprake is van dringende redenen. Bij de invulling van de beleidsruimte die deze bepaling aan UWV geeft, spelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke rol.

UWV heeft in de Beleidsregels schorsing, opschorting, herziening en intrekking uitkeringen 2006 (Beleidsregels 2006) vastgelegd hoe wordt omgegaan met herzieningen en intrekkingen. De ruimte die UWV heeft in geval van dringende redenen wordt hiermee grotendeels ingevuld. Als gevolg van recente jurisprudentie (ECLI:NL:CRVB:2024:726) is meer ruimte ontstaan.

Een toets aan de dringende redenen betekent sindsdien dat, tegenover het uitgangspunt dat wat ten onrechte is ontvangen in beginsel moet worden terugbetaald, alle relevante feiten en omstandigheden moeten worden afgewogen op zodanige wijze dat die afweging een toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zal kunnen doorstaan. Daarbij kan met name worden gedacht aan het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het (materiële) zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Het afwegingskader is in lijn met huidige wet- en regelgeving en de recente jurisprudentie. De dringende reden is de juridische grondslag voor dit afwegingskader en geeft in het bijzonder uitdrukking aan het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In het afwegingskader is voor deze specifieke herstelactie nadere uitwerking gegeven aan enkele aspecten binnen de bestaande kaders:
- het mogelijk wel of niet herzien en terugvorderen van te veel betaalde uitkering;
- het nabetalen van te weinig betaalde uitkering; en
- het al dan niet toepassen van een uitlooptermijn.

Hierbij staat voorop dat UWV bij de uitvoering van de herstelactie de menselijke maat toepast en dat cliënten door onze aanpassingen niet in de (financiële) problemen mogen komen.

Uitgangspunt van dit specifieke afwegingskader is dat géén sprake is van een situatie in de zin van leden 1, 2 en 4 van artikel 3 van de Beleidsregels 2006. Dit kader geldt dus níet indien te veel uitkering is verstrekt als gevolg van toedoen van cliënt of overtreding van de inlichtingenverplichting of medewerkingsverplichting, en ook niet indien er te veel uitkering is verstrekt als gevolg van de toekenning van een andere uitkering.

Uitgangspunt is tevens dat er sprake is van een situatie waarin UWV een besluit heeft genomen waarmee een WIA-uitkering is toegekend. Ondanks dat UWV bekend was met alle relevante feiten en omstandigheden die nodig waren om de hoogte en de duur van de uitkering op correcte wijze

vast te stellen, is er een fout gemaakt bij de berekening van de hoogte óf de duur van de uitkering. Hierdoor is er te veel of juist te weinig uitkering verstrekt over een bepaalde periode.

De uitkering is te hoog vastgesteld

Wanneer te veel uitkering is verstrekt, geldt de hoofdregel dat er moet worden herzien met terugwerkende kracht, tenzij het de cliënt niet redelijkerwijs duidelijk was of kon zijn dat er te veel uitkering werd verstrekt. UWV toetst aan het criterium "redelijkerwijs duidelijk" vanuit een realistisch burgerperspectief.

Niet redelijkerwijs duidelijk

Een toets aan het criterium "redelijkerwijs duidelijk" vergt veel tijd. Alle communicatie die met een cliënt heeft plaatsgevonden, moet worden bekeken, en de specifieke omstandigheden moeten met inachtneming van de richtlijnen worden beoordeeld.

Gelet op de Beleidsregels 2006 en de specifieke context van deze kwaliteitsherstelactie zal UWV in de gevallen dat de verstrekte WIA-uitkering lager is dan het sv-loon voorafgaande aan de eerste dag van arbeidsongeschiktheid waar de uitkering uit voortvloeit, in hoofdzaak concluderen dat het cliënt niet redelijkerwijs duidelijk was dat er te veel uitkering is verstrekt.

Het kan natuurlijk voorkomen dat cliënt voorafgaande aan de eerste dag van arbeidsongeschiktheid ook al een uitkering ontving, al dan niet in combinatie met ander inkomen of een uitkering op grond van de Toeslagenwet. De verschillende situaties die zich kunnen voordoen, zullen met inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel nader moeten worden uitgewerkt in werkinstructies.

In de gevallen dat de verstrekte WIA-uitkering hoger is geweest dan het sv-loon, zal het voor de cliënt mogelijk redelijkerwijs duidelijk zijn geweest dat er te veel uitkering is verstrekt. Dit omdat iedereen wel moet begrijpen dat men er in een uitkeringssituatie financieel niet op vooruit gaat. Toch kunnen er altijd specifieke omstandigheden zijn waardoor het iemand toch niet redelijkerwijs duidelijk was. Bijvoorbeeld doordat in de laatste maand voor arbeidsongeschiktheid weinig was verdiend, maar in de maanden daarvoor substantieel meer. Hiervoor zal dossieronderzoek worden verricht.

Als het voor cliënten niet redelijkerwijs duidelijk was dat te veel uitkering werd verstrekt, wordt de uitkering per heden aangepast naar de rechtmatige situatie. Dit zou betekenen dat cliënten onmiddellijk minder uitkering gaan ontvangen. Er volgt geen terugvordering.

Uitlooptermijn

UWV is van mening dat als cliënten al een langere periode gewend zijn aan een bepaald inkomen en zij een verlaging van de uitkering niet hadden kunnen voorzien, zij in de gelegenheid moeten worden gesteld om zich voor te kunnen bereiden op de nieuwe financiële situatie. Zodoende kan UWV aan cliënten die een langere tijd een te hoge uitkering hebben ontvangen, gedurende twee maanden na het besluit van UWV om de hoogte van de uitkering te herzien, nog dezelfde uitkering verstrekken als voorheen. De uitkering wordt dan herzien per toekomende datum. De grondslag hiervoor is gelegen in artikel 76 lid 3 Wet WIA (de dringende redenen).

Het uitgangspunt is dat een uitlooptermijn van twee maanden in beginsel voldoende zal zijn om de meeste (financiële) verplichtingen aan te passen. In voorkomende gevallen kan, op basis van individuele omstandigheden, een langere uitlooptermijn worden toegekend. Dat zal een individuele beoordeling zijn. De persoonlijke situatie van de cliënt is daarbij bepalend.

Wel redelijkerwijs duidelijk

In de situatie dat het de cliënt wél redelijkerwijs duidelijk was of kon zijn dat te veel uitkering werd verstrekt, wordt geen uitlooptermijn toegepast. De uitlooptermijn is immers bedoeld om te wennen

aan een onvoorziene verlaging van de uitkering. Indien het de cliënt redelijkerwijs duidelijk kon zijn dat te veel uitkering werd verstrekt, is de verlaging van de uitkering niet onvoorzien.

In het geval dat de uitkering hoger was dan het sv-loon en het de cliënt wél redelijkerwijs duidelijk was of kon zijn dat deze te hoog was, wordt de uitkering met terugwerkende kracht herzien. UWV verwacht dat dit in een beperkt aantal situaties de uitkomst zal zijn.

Als gevolg van de herziening met terugwerkende kracht ontstaat een terugvordering. Deze terugvordering is ontstaan door een fout van UWV. Gelet op recente jurisprudentie omtrent de dringende redenen, waaruit blijkt dat UWV bij een toets aan de dringende reden óók de oorzaak van de terugvordering moet meewegen, kan UWV aanleiding zien om op grond van artikel 77 lid 6 Wet WIA (de dringende redenen) de terugvordering te beperken.

Evenredigheid

Als de uitkomst van de beoordeling aan het criterium 'redelijkerwijs duidelijk' is dat er mogelijk teruggevorderd moet worden, dan wordt getoetst of de uitkomst evenredig is. Hierbij worden ook relevante persoonlijke omstandigheden betrokken. De relevante persoonlijke omstandigheden worden zoveel als mogelijk opgelost via een aangepast invorderingstraject. UWV maakt hierbij gebruik van de hardheidsclausule in artikel 3 lid 7 van de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen. Deze beoordeling vindt plaats in een multidisciplinair expertiseteam.

De uitkering is te laag vastgesteld

Wanneer de uitkering te laag is vastgesteld, wordt de uitkering opnieuw vastgesteld en in beginsel nabetaald. Om uitvoering te geven aan volledige terugwerkende kracht passen we de UWV Gedragslijn herstelacties 2024 toe.

Voorafgaand aan de nabetaling vindt altijd telefonisch contact met de cliënt plaats. Normaalgesproken wordt de cliënt (behalve bij kleine nabetalingen) altijd gewezen op de noodzaak om contact op te nemen met de Dienst Toeslagen, om voorschotten op bijvoorbeeld de huur- en zorgtoeslag tijdig aan te passen zodat een eventuele terugvordering niet onnodig ontstaat of oploopt. In dit geval willen wij met onze ketenpartners zoveel mogelijk vooraf regelen, zodat de gevolgen voor de cliënt meteen duidelijk zijn en het meeste al is geregeld. De cliënt kan er nog steeds voor kiezen om de nabetaling te weigeren, bijvoorbeeld omdat de uitkomst per saldo nihil of negatief is.

UWV houdt bij de nabetaling zo veel mogelijk rekening met de persoonlijke situatie en gevolgen voor de cliënt.

Bijlage 4: Geleerde lessen en aanbevelingen voor herstel

Bij de voorbereiding van de WIA-herstelactie passen we lessen en inzichten toe uit het verleden. Die wens hebben we zelf, en bovendien heeft de Tweede Kamer met algemene stemmen een motie van het lid Ceder aangenomen die daartoe oproept[18].

Om de geleerde lessen en *best practices* mee te nemen heeft UWV gesproken met cliënten, ketenpartners[19] en publieke dienstverleners[20] die de afgelopen jaren vergelijkbare grootschalige herstelacties of verbeteracties hebben meegemaakt. Eerdere herstelacties die we zelf hebben uitgevoerd, nemen we eveneens mee. De meest relevante casus hierbij is de herstelactie om ingevorderde WIA-voorschotten kwijt te schelden[21].

Ook hebben we de aanbevelingen bestudeerd van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU), de parlementaire enquêtecommissie Fraude en Dienstverlening (PEFD), de Staatscommissie rechtsstaat, de Nationale Ombudsman[22], de Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur[23] en de Inspectie Belastingen, toeslagen en douane[24] (IBTD).

Tot slot hebben we gesproken met een speciaal ingestelde klankbordgroep. De zorgen en aanbevelingen die daar uit naar voren kwamen, nemen we hier ook mee.

Hieronder volgt een samenvatting van de geleerde lessen en aanbevelingen. We kiezen voor een beschrijving per onderwerp. Bij iedere aanbeveling vermeldt cursieve tekst hoe deze terugkomt in de Verbeteraanpak.

Denk vanaf het begin na over de te hanteren uitgangspunten

Overheden zijn in het verleden vaak snel begonnen met herstel, zonder in beeld te hebben om wie het precies gaat en welke behoeften er leven. Het burgerperspectief ontbrak en werd niet bevraagd, en de herstelactie werd vanuit het eigen perspectief ingericht, waarbij uitvoerbaarheid (te) veel bepaalde. De nadruk lag vaak op financiële compensatie en er was weinig aandacht voor emotioneel en relationeel herstel. De eenvoudige, lichte casussen werden sneller opgepakt, terwijl dat minder rechtvaardig was. Hersteltrajecten werden uitgevoerd met ICT-systemen en werkprocessen die ook voor het reguliere werk werden gebruikt. Dat maakte het moeilijk om aan te sluiten bij de behoeften van mensen, die centraal zouden moeten staan.

Veel geraadpleegde partijen waarschuwen daarom tegen een te snelle start van de herstelactie. Eerst moeten de te hanteren uitgangspunten goed duidelijk zijn. Wat is de aanleiding voor het herstel: wat is er precies misgegaan en wat betekende dat voor mensen? Zo komen doelgroep, belanghebbenden en speelveld helder in beeld. Hetzelfde geldt voor de interne gegevens over de omvang van het probleem, en de capaciteit en competenties die nodig zijn om de fouten te herstellen. Start pas met het daadwerkelijk herstel als de opdracht duidelijk is uitgewerkt. *De*

[18] Motie van het lid Ceder over de geleerde lessen samen met het UWV toepassen op het WIA-beleid, 1 oktober 2024: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2024Z14793&did=2024D36168
[19] Het gaat hier om vertegenwoordigers van het ABP en de Belastingdienst
[20] Het gaat hier onder andere om de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst
[21] Tussen juli 2021 en augustus 2022 heeft UWV uitvoering gegeven aan het besluit om terugvorderingen van voorschotten kwijt te schelden als gevolg van te late WIA-beoordelingen.
[22] "Herstel bieden: een vak apart." Nationale Ombudsman, 2023
[23] "Vormgeven aan schadebeleid. De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening." NSOB, 2024
[24] "In gesprek over herstel. Wat burgers echt nodig hebben." IBTD, 2024

Verbeteraanpak schetst in hoofdstuk 2 het proces om eerst tot een beter inzicht te komen, waarna de correctie van start gaat (hoofdstuk 3).

Soms voldoet het bestaande herstelbeleid niet voor de uit te voeren correcties. Dan is een speciaal herstelkader nodig. Overleg met belanghebbenden kan dit inzichtelijk maken. Hetzelfde geldt voor dialoog met andere dienstverleners en ketenpartners. *Bijlage 2 bevat het kader. Dialoog met cliënten, andere belanghebbenden, publieke dienstverleners en ketenpartners vormt integraal onderdeel van deze Verbeteraanpak (zie onder andere hoofdstuk 1).*

Tot slot is het van belang om de uitgangspunten als zodanig te zien, en niet als onwrikbare principes. Ruimte voor bijstelling moet blijven bestaan. De oorspronkelijke afbakening van groepen kan bijvoorbeeld verschuiven gedurende de looptijd van de herstelactie. Ook moet ruimte bestaan voor onvoorziene tegenvallers. Dit vraagt om een zekere mate van flexibiliteit. *Het woord vooraf en hoofdstuk 1 van de Verbeteraanpak benadrukken de lerende benadering.*

Vermijd beloften die niet zijn waar te maken

Vrijwel alle partijen met ervaring waarschuwen tegen beloftes die vervolgens niet worden waargemaakt. Die leiden tot verdere beschadiging van vertrouwen. Het begint bij transparantie over wat wel en niet bekend is. Als nog veel informatie ontbreekt, schep dan een realistisch beeld over de duur van het verdere onderzoek. Dit onderstreept het belang van heldere uitgangsprincipes (zie ook kopje “Denk vanaf het begin na over de te hanteren uitgangspunten”). *Hoofdstukken 1 en 2 beschrijven de informatie die we nu hebben, en de stappen die we nog moeten zetten om een beter beeld te krijgen. Ook bevat de Verbeteraanpak een tijdpad.*

Toezeggingen kunnen pas worden gedaan na een toets van de haalbaarheid ervan. Als ze niet realistisch blijken, kan dit later leiden tot teleurstelling en tijdrovende of kostbare aanpassingen. Ook is het van belang het parlement uitgebreid te informeren over de complexe techniek van de herstelactie, zodat de zwaarte van de opgave voldoende helder is. *Hoofdstuk 3 van de Verbeteraanpak beschrijft uitgebreid wat nodig is om de correctie goed te kunnen uitvoeren.*

Voortvarend herstel is in het belang van cliënten, maar te snelle uitvoering kan andere belangen schaden. Als een overheid in het schadebeleid bijvoorbeeld allerlei vormen van participatie, onafhankelijke deskundigen of rechtsbescherming opneemt, kan dit betekenen dat de hele procedure langer duurt. Snelle duidelijkheid voor veel burgers daarentegen kan betekenen dat er minder of later aandacht is voor de individuele ervaring, bijvoorbeeld van groepen die meer complexe of grotere schade hebben geleden. *Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van het tijdpad voor nader onderzoek en de uit te voeren correctie.*

Zorg voor persoonlijk contact, communiceer helder en betrek cliënten bij de herstelactie

Transparantie en openbaarheid dragen bij aan de begrijpelijkheid van schadebeleid, doordat inzicht wordt gegeven in de manier waarop het beleid tot stand komt. Ze bieden ook voorspelbaarheid, en daarmee betrouwbaarheid.

Persoonlijk contact met mensen die worden geraakt helpt om snel zicht te krijgen op de belangrijkste vragen die leven. Het laat bovendien de menselijke kant van de organisatie zien, waardoor de kans toeneemt op uiteindelijk herstel van vertrouwen. De “zachte” kant van de herstelactie (fouten en gevolgen onderkennen) kan uiteindelijk veel meer losmaken dan de “harde” kant van financieel herstel. Een belangrijke stap naar herstel van een relatie is erkenning van wat er is gebeurd en van de schade die is ontstaan. Dit vereist vaak een persoonlijk gesprek. *Hoofdstuk 3 beschrijft hoe we in contact treden met cliënten. Bij een correctie met financiële gevolgen vindt een*

gesprek plaats. Daarnaast benadrukken we in de Verbeteraanpak dat cliënten altijd om een individuele herbeoordeling kunnen vragen.

Burgers willen naast een snelle, transparante en correcte afhandeling van hun casus oprechte erkenning van hun schade en leed, en rechtvaardigheid. Rechtvaardigheid kan betekenen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk, dus met rekenschap van de specifieke situatie waarin iemand zich bevindt. Om de menselijke maat beter toe te passen, kan de uitvoering vaker gebruik maken van het begrip 'dringende reden' zodat het als wettelijke hardheidsclausule een wezenlijke rol kan spelen bij herziening en terugvordering van uitkeringen. *Het kader in bijlage 2 maakt nadrukkelijk gebruik van de hardheidsclausule en het begrip 'dringende reden'.*

Begrijpelijkheid is van groot belang voor de mensen die worden geraakt. Dit gaat om duidelijkheid en heldere communicatie, maar ook om beleid dat te begrijpen en te bevatten is. Wanneer sprake is van veel verschillende soorten of categorieën fouten en/of schade, betekent begrijpelijkheid ook gerichte communicatie, zodat gedupeerden niet zelf hoeven uit te zoeken wat voor hen van toepassing is. Een overzichtelijke, geïllustreerde flyer met uitleg over de herstelactie kan bijvoorbeeld helpen. Dat kan verder worden ondersteund via persoonlijke begeleiding en de "éénloketgedachte": manieren om burgers zo veel mogelijk te ontzorgen. *Hoofdstuk 3 beschrijft hoe we in contact treden met cliënten. Hoofdstuk 6 bevat een paragraaf met daarin uitleg over de voorgenomen communicatie.*

Vooral bij communicatie van complexe informatie moet altijd voldoende ruimte zijn voor een persoonlijke benadering, zoals een telefoongesprek. Verschillende organisaties kozen ervoor om in een brief het probleem en de herstelactie uiteen te zetten. Vervolgens hielp een telefoontje om eerste vragen te beantwoorden bij de groep cliënten die met de grootste financiële afwijkingen te maken hadden. Dit helpt ook om schrijnende gevallen in beeld te krijgen. De tweede lijn kan deze vervolgens meteen oppakken en maatwerk bieden. *Hoofdstuk 3 beschrijft hoe we in contact treden met cliënten.*

Een vaak genoemd zorgpunt betreft de mogelijke keteneffecten. Mensen weten vaak niet waar ze aan toe zijn doordat ze niet kunnen overzien welke gevolgen financieel herstel kan hebben voor belastingen, toeslagen, etc. We gaan daar onder het kopje "Regel zo veel mogelijk in één keer" nader op in. Hier is vooral van belang om met de andere ketenpartners te overleggen over de communicatie. Een afstemmingsoverleg "brieven" kan daar bijvoorbeeld bij helpen. Zo wordt verwarring onder cliënten voorkomen. *UWV is in overleg met ketenpartners. Hoofdstukken 1 en 3 en het kader in bijlage 2 gaan hier verder op in.*

Door gedurende de uitvoering van de herstelactie ruimte voor aanpassingen in te bouwen, wordt cliëntparticipatie beter mogelijk. Zo kan goed worden ingespeeld op behoeften en zorgen die soms pas later duidelijk worden. Nauwe betrokkenheid van de mensen om wie het gaat, is heel belangrijk voor herstel van vertrouwen. Het kan daarbij gaan om inbreng in de besluitvorming over het gehele correctiebeleid, maar ook om inbreng bij de individuele trajecten. *De communicatieparagraaf in hoofdstuk 6 besteedt aandacht aan cliëntparticipatie. Dit komt ook terug in hoofdstuk 1.*

Regel zo veel mogelijk in één keer

Een (grote) nabetaling kan in het toekenningsjaar leiden tot verschillende gevolgen voor belasting- en premieheffing, toeslagen en andere inkomensgerelateerde voorzieningen. Deze keteneffecten kunnen zeer ingrijpend zijn. Daarom heeft het de voorkeur zo veel mogelijk te streven naar één besluit met één heldere toelichting. Om dat te bereiken, is vroege samenwerking met de ketenpartners van het grootste belang. *UWV is in overleg met ketenpartners. Hoofdstukken 1 en 3 en het kader in bijlage 2 gaan hier verder op in.*

Alles in één keer regelen is niet altijd mogelijk, maar dat is wel het streven in de samenwerking met ketenpartners. Een manier om dit te bereiken is door de nabetaling als eindheffing aan te merken. Eindheffingsloon telt niet mee als brutoloon. Hierdoor heeft de nabetaling voor de klant geen gevolgen voor de inkomstenbelasting. Ook blijft het loon buiten beschouwing voor inkomensafhankelijke regelingen en voorzieningen.

Als volledige afstemming niet lukt, loont het in ieder geval om samen met de ketenpartners te zorgen dat besluiten en communicatie op elkaar aansluiten (zie ook kopje "Zorg voor persoonlijk contact en betrek cliënten bij de herstelactie"). *UWV is in overleg met ketenpartners. Hoofdstukken 1 en 3 en het kader in bijlage 2 gaan hier verder op in.*

Bied mogelijkheden voor onafhankelijke oordeelsvorming

In situaties waar schade is ontstaan door toedoen van de overheid kunnen burgers behoefte hebben aan het oordeel van een onafhankelijke derde. De overheid kan daaraan tegemoet komen door de uitvoering (of zelfs opzet) van het schadebeleid vorm te laten geven door een externe organisatie, onafhankelijke deskundigen en/of een toegankelijke route naar rechtsbescherming in te bedden. *UWV biedt cliënten ruimte om een onafhankelijke partij in te schakelen. Sommige mensen die te maken krijgen met correctie van hun WIA-uitkering krijgen liever hulp en advies van een andere partij dan UWV. Daar kunnen we met de cliënt zelf afspraken over maken, ook over de eventuele kosten. Hoofdstuk 3 gaat hier nader op in.*

Maak gebruik van kennis en signalen van de werkvloer

Medewerkers in de uitvoering geven vaak aan dat hun signalen van de vloer stranden ergens in de "leemlaag" van de organisatie. Lager management heeft weinig bevoegdheden om problemen zelf op te pakken. De ambtelijke top pakt de signalen niet altijd zichtbaar op. Daardoor verdwijnt de prikkel om fouten en misstanden te melden. Ook in de uitvoering van herstelacties moet daarom voldoende aandacht zijn voor de signalen van de werkvloer. *Hoofdstuk 5 gaat in op signalering van fouten en problemen. Ook in hoofdstuk 4 komt dit aan de orde.*

Bijlage 5: Expert review NSOB

Dit document is apart bijgevoegd.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

WIA Verbeteraanpak – Expert Review[1]

Prof.dr. Martijn van der Steen & dr. Georgina Kuipers

15 november 2024

Onuitvoerbaarheid als vertrekpunt én aandachtspunt

UWV voert vaker hersteloperaties uit. UWV is erop gericht zelf mogelijke fouten in dienstverlening op te sporen en deze vervolgens te herstellen. Dat zegt iets over het soort organisatie dat UWV is op twee manieren: het is een publiekgerichte dienstverlener die met de beste bedoelingen zich inspant voor zijn cliënten. Maar ook is het een organisatie die zulke complexe wet- en regelgeving moet uitvoeren, dat fouten vrijwel inherent onderdeel zijn geworden van het werk. In dat extreem foutgevoelige proces is het de taak van UWV om deze snel op te sporen en te herstellen. Daar is het hier misgegaan: er is te veel fout gegaan, te weinig en te laat opgespoord, en (dus) niet tijdig hersteld.

Maar het gaat niet alleen om ondermaatse uitvoering, zo blijkt uit talloze recente rapporten (Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (Octas)[2], Algemene Rekenkamer[3], *Renovatie in het sociaal domein*[4], om een aantal te noemen); het is echt wet- en regelgeving die onuitvoerbaar is. In de *Verbeteraanpak* wijst UWV naast de WIA ook op andere regelingen – waaronder de Werkloosheidswet, Ziektewet en Wajong – die dit nog complexer maken. 'Iedere medewerker moet worden opgeleid en kennis hebben van circa een 5-tal regelingen. Onze medewerkers moeten ook alle tussentijdse wijzigingen in zowel wet- en regelgeving, beleid, processen en systemen tot zich nemen.' Uit de voornoemde rapporten wordt duidelijk dat zelfs doorgewinterde experts moeite hebben – of het zelfs onmogelijk vinden – om het hoofd te bieden aan al deze complexiteit. Bovendien wordt het (noodzakelijkerwijs) aantrekken van meer capaciteit in deze *Verbeteraanpak* als medeveroorzaker van de foutgevoeligheid aangemerkt. Dat maakt het uitvoering geven en ook het leiding geven aan de uitvoering van deze regelingen, waaronder WIA, schier onuitvoerbaar en dus inherent (extreem) foutgevoelig.

Dat punt moet voorop staan in de beoordeling van deze *Verbeteraanpak*. Natuurlijk moeten fouten uit het verleden worden rechtgezet en dat is waar UWV in deze *Verbeteraanpak* maatregelen voor neemt, die in deze review verder worden besproken en geanalyseerd. Maar aangezien dit vertrekpunt betekent dat fouten in de toekomst (vrijwel) zeker zullen gebeuren, moet dit zwaar wegen bij de wetgever. De uitvoering kan en moet beter, maar de werkelijke oplossingen liggen in andere (en uitvoerbare) wetgeving. Dat is des te belangrijker omdat eerdere signalen vanuit UWV over de onuitvoerbaarheid onvoldoende spoedig zijn opgevolgd door wetgever en beleidsmakers, waardoor UWV jarenlang noodbeleid heeft moeten uitvoeren. In de toekomst moet meer en eerder oog zijn voor de signalen van UWV over onuitvoerbaarheid en dient met veel voorrang

---

[1] Deze expert review is (enkel) gebaseerd op het document *Verbeteraanpak* versie 0.9. De onderzoekers hebben voor deze expert review geput uit hun eerdere ervaringen in hersteloperaties.

[2] Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (2024). *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Met aandacht, vertrouwen en zekerheid*.

[3] Algemene Rekenkamer (2024). *Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers*.

[4] *Conferentiebundel 'Renovatie in het sociaal domein'* (27 september 2024).

te worden gewerkt aan herziening van WIA en aanpalende regelingen, zoals in de eerdergenoemde rapporten aanbevolen.

Omvang en impact hersteltraject

In de *Verbeteraanpak* zet UWV uiteen wat de omvang en impact van fouten in berekeningen van WIA-uitkeringen zijn. De aanpak, redeneerlijnen en (cijfermatige) duiding hiervan zijn te volgen. Het lijkt ons aannemelijk dat door met situaties te werken die kunnen leiden tot verkeerd berekende daglonen, in beeld kan worden gebracht hoeveel cliënten een verkeerde WIA-uitkering hebben ontvangen. We begrijpen dat het handmatig vaststellen van de situatie bij alle 200.000 cliënten 'onmogelijk veel capaciteit [zou] kosten', en suggereren dat wellicht kan worden voorspeld hoeveel tijd gemiddeld deze aanpak per dossier kost, zowel om meer gevoel te krijgen voor de grootte van de voorgestelde operatie als van de gevolgen als de operatie wordt uitgebreid, bijvoorbeeld doordat uit steekproeven of verder onderzoek toch een andere bandbreedte van gedupeerden ontstaat.

Ook merken we op dat het via deze steekproeven en situaties-aanpak mogelijk is dat UWV wellicht fouten mist. We raden aan een toegankelijk en herkenbaar meldpunt op te zetten om alsnog toe te worden gevoegd aan de hersteloperatie.

In de *Verbeteraanpak* is nu gekozen voor correctie op cliënten uit 2020-2024. In de UWV Gedragslijn Herstelacties 2024 wordt ook gesproken over correcties in beginsel tot maximaal 5 jaar terug. We merken op dat 5% onjuist vastgesteld in de periode 2017-2019 nog steeds gaat om veel mensen. Het lijkt ons zinnig om duidelijk(er) te zijn waar de risicogrens van 95% juist vastgesteld vandaan komt. Dat deze standaard in beleidsdocumenten uit 2006 en 2019 te vinden is, betekent niet (direct) dat er een duidelijke (politieke) keus is gemaakt dat 'we' dit acceptabel vinden. Risicotolerantie en -sentiment kan door de tijd veranderen. (En die afweging is weer zuiverder te maken als ook duidelijk is wat een lagere mate van risicotolerantie betekent voor de uitvoeringscapaciteit.)

Bovendien zal UWV nu naar alle 13% van de onjuist vastgestelde uitkeringen in 2020-2024 kijken, en deze niet terugbrengen naar 5% (zoals in 2017-2019). Daar zit een mate van willekeur in. Hoe zeker is dat niet met meer terugwerkende kracht moet worden gecorrigeerd? Kan het zo zijn dat in de operatie van 2020-2024 deels dezelfde cliënten zitten als uit 2017-2019, en de fouten dus langer teruggaan? En is UWV er dusdanig van overtuigd dat corona (en dus post-2020) de belangrijkste verklarende veroorzaker is van (extra) fouten of kan die aanname ook een meer open blik op de grootte van het probleem verhullen?

Principes van vertrouwenwekkend schadebeleid

Het hersteltraject dat wordt voorgesteld in de *Verbeteraanpak* kan worden geanalyseerd via de lens van zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid, zoals uiteengezet in eerder werk van Kuipers.[5]

[5] Kuipers, G.M. (2021). *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*. Deventer: Kluwer; Kuipers, G.M. e.a. (2024). *Vormgeven aan schadebeleid. De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

1. **Erkenning**

Het eerste principe gaat over de vraag of gedupeerden zich gezien voelen. In de *Verbeteraanpak* is UWV duidelijk: 'Het vertrekpunt is dat de fouten door UWV zijn gemaakt en dat wij er alles aan moeten doen om deze recht te zetten.' De inzet is om de 200.000 cliënten uit de periode 2020-2024 zo snel mogelijk helderheid te bieden over of zij te maken hebben gekregen met te hoge of te lage UWV-uitkeringen. UWV wil daarom snel gaan communiceren naar cliënten waar geen sprake is van fouten. Eerdere ervaringen met andere hersteltrajecten geven ons mee dat er desondanks mensen in deze groep kunnen zitten die zelf wel het gevoel hebben dat bij hun aanvraag fouten zijn gemaakt; het is goed om voor hen een toegankelijk en herkenbaar loket te openen, waar zij zich kunnen melden en hun verzoek op empathische wijze wordt behandeld.

Onze belangrijkste vraag gaat over het uitgangspunt om in zekere gevallen bij te hoge UWV-uitkeringen te gaan terugvorderen. Wij vermoeden dat 'er alles aan doen om deze recht te zetten' uitgaat van het idee dat rechtzetten (ook) gaat over rechtmatigheid, en inderdaad zijn deze te hoge uitkeringen onrechtmatig verstrekt. Maar 'rechtzetten' kan voor een gedupeerde cliënt én een gemiddelde burger eerder het beeld opleveren dat mensen (ook nu) geen nadeel ervaren van de fouten van UWV.

Als het doel is om onzekerheid voor cliënten te verminderen kan je zeggen: 'Een vergissing van de bank in uw voordeel', zoals in Monopoly. Dat levert mogelijk een flinke kostenpost op voor de schatkist en kan dus in strijd zijn met het concept van rechtvaardigheid als je alle Nederlanders meeneemt in de berekening. Maar WIA-cliënten horen bij groep die al relatief kwetsbaar is. Wetende dat deze operatie lang gaat duren, ligt de politieke vraag voor om niet aan terugvorderingen te doen, en alleen benodigd extra geld uit te keren aan cliënten waarvan de berekening te laag is uitgevallen. Dat is extra prangend nu de *Verbeteraanpak* opmerkt: 'Een toets aan het criterium "redelijkerwijs duidelijk" vergt veel tijd. Alle communicatie die met een cliënt heeft plaatsgevonden, moet worden bekeken, en de specifieke omstandigheden moeten met inachtneming van de richtlijnen worden beoordeeld.' Uitgaande van een groep van 25.000 mensen kan worden bedacht: wat als UWV die toets niet doet, en simpelweg de uitkering van te veel geld laat gaan? Hoeveel capaciteit bespaart dit/levert dit op?

Daarbij komt de angst voor deze terugvorderingen en überhaupt vorderingen achteraf, die leeft sinds de toeslagenaffaire bij veel kwetsbare mensen, die daardoor bijvoorbeeld niet alle toeslagen of uitkeringen aanvragen waar zij recht op hebben. Dat betekent dat deze zin, hoe redelijk ook bedoeld, verder bij zal dragen aan deze angst: 'Maar we kunnen niet uitsluiten dat er in uitzonderlijke situaties toch sprake kan zijn van terugvordering, als de cliënt aantoonbaar had kunnen weten dat de uitkering te hoog was of als er sprake is van misbruik.' Het leidende principe bij veel regelingen van het sociaal domein is georganiseerd wantrouwen. Als burgers menen dat zij niet worden vertrouwd door hun overheid – bijvoorbeeld naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire – hoe kunnen zij er dan van uitgaan dat UWV niet zal oordelen dat de cliënt iets 'aantoonbaar had kunnen weten'? Benadeelt UWV zo ook niet de cliënten die zelf contact hebben gezocht met UWV omdat zij meenden dat iets fout zat, terwijl degenen die (misschien expres) niets zeiden, maar waarvan dit aantoonbaar maken (juridisch) moeilijker is, juist voordeel hebben van de fout van UWV? Ook door het steeds te hebben over 'correcties van WIA-uitkeringen die te hoog of te laag waren vastgelegd' creëert UWV (blijvende) nadruk op de mogelijkheid van te hoge WIA-uitkeringen en dus op de onzekerheid dat mensen misschien terugvordering zullen ervaren.

In de *Verbeteraanpak* wordt duidelijk dat het toepassen van het criterium 'redelijkerwijs duidelijk' voor te veel verstrekte uitkeringen ingewikkeld ligt, ook vanwege de complexiteit van de regelgeving. Zouden burgers echt weten hoe de WIA-berekening in elkaar zit, en begrijpen dat het niet mogelijk is om meer geld te ontvangen dan hun laatste loon, bijvoorbeeld? Wellicht dachten zij dat ze vanwege bijvoorbeeld de duur van hun dienstverband of een andere factor dat de verstrekte uitkering hoger moest zijn dan het inkomen waar de uitkering uit voortvloeide. Of, nog waarschijnlijker, mogelijk zijn burgers die WIA-uitkeringen ontvangen weinig bezig met het exact begrijpen of beredeneren van de hoogte ervan, omdat zij namelijk te maken hebben met langdurige ziekte waardoor zij bijvoorbeeld minder denk- en doenvermogen hebben. Dit alles kan overigens tot de afweging leiden om toch geld terug te vorderen, maar dat moet dan wel expliciet door de maatschappij en politiek worden gedragen, inclusief mogelijke hardvochtigheden die zich hierdoor kunnen voordoen.

De verrekeningen wordt verder gecompliceerd door de constatering dat onzekerheid en onduidelijkheid bestaat over de precieze herkomst van het geld – naast UWV betalen ook werkgevers en verzekeraars mee – dat extra moet worden uitgekeerd (na foutief lage uitkering) of teruggevorderd (na foutief hoge uitkering). Als een andere partij wordt betrokken, kan het naleven en uitzoeken van de bewijsvoering over het 'aantoonbaar kunnen weten' extra pijnlijk worden, zoals in andere situaties waar in schadeverhaal sprake is van 'gedoe' tussen private partij en overheid (vergelijk de langslepende arbitrage in het Groningendossier). Aangezien de oorzaak van dit probleem bij UWV – en te complexe en onuitvoerbare wet- en regelgeving – zit, kan het redelijk zijn om als rijk in te staan voor al deze zorgen en kosten.

2. Participatie

Het tweede principe gaat over de vraag of gedupeerden worden gehoord. In de totstandkoming van deze *Verbeteraanpak* maakt UWV gebruik van reguliere participatieprocessen: via Centrale Cliëntenraad, cliëntpanels. Zijn de geraakte cliënten voldoende representatief vertegenwoordigd in deze participatievormen? Is er een manier om dit te onderzoeken en aan te moedigen? (En als zij onvoldoende vertegenwoordigd zijn: wat zegt dit over reguliere structuren, wat wordt er nog meer gemist?) Ook wordt gesproken over een klankbordgroep. Wie zitten hierin, hoe verhoudt reguliere belangenvertegenwoordiging zich hiermee? Een laatste mogelijk idee kan zijn om – ook in het licht van de grotere geconstateerde problemen in de regelingen die UWV moet uitvoeren – een soortgelijk figuur als de Belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden[6] te introduceren voor UWV. Deze persoon zou als individuele casusbehandelaar en -ondersteuner, 'troubadour', en kritische vriend kunnen optreden zowel binnen de hersteloperatie als binnen het reguliere werk van UWV.

Een ander aandachtspunt gaat over de vraag bij wie het initiatief voor participatie ligt. Kunnen mensen contact krijgen met UWV als zij problemen ervaren, of wordt proactief contact gezocht? Hierin ligt een mogelijke rol voor begeleiding (zie hieronder).

[6] Zie Advies ontwerp Belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden; *Kamerstukken II* 2023/24, 31066, nr. 1396.

3. Begrijpelijkheid

Het derde principe gaat over hoe goed het schadebeleid voor gedupeerden te doorgronden en te begrijpen is.

Aandachtspunten hier gaan allereerst over de toegankelijkheid van de communicatie. De *Verbeteraanpak* is soms geschreven in vrij korte zinnen, waarschijnlijk vanuit de bedoeling begrijpelijk en leesbaar te zijn. De inhoud en opbouw van het stuk is echter waarschijnlijk niet bedoeld voor gedupeerden, zij zullen eerder een korte versie willen die op hen is gericht. En voor Kamerleden zou juist een versie met meer ingewikkeldheid en scherpte op zijn plaats kunnen zijn; in korte zinnen gaat het nodige verloren, en bijvoorbeeld reflectie op de wetsgeschiedenis is voor hen ook relevant. Komt er toegankelijke (bijvoorbeeld B1-niveau) uitleg van deze hersteloperatie voor alle mogelijke gedupeerden? Juist als onzekerheid verminderen van belang is, kan UWV letten op laagdrempelige uitleg en communicatie vormgeven samen met een klankbordgroep of cliëntenraad, om bijvoorbeeld overmatig juridisch taalgebruik te verminderen. De taal van de overheid is zelden de taal van de burger.

UWV geeft aan gebruik te willen maken van een lerende aanpak. Eerdere ervaringen van de Belastingdienst met zo'n lerende aanpak wijzen bijvoorbeeld uit dat het bij contact leggen met gedupeerde cliënten als prettiger wordt ervaren om eerst een (begrijpelijke) brief te ontvangen, en hierna (aangekondigd) telefonisch contact op te nemen om de brief toe te lichten en gelegenheid te bieden vragen te stellen.[7] Ook wijzen we op het belang om bij 'een lerende aanpak waarin we accepteren dat we nog niet alles weten en nog niet alles kunnen oplossen' oog te hebben voor onduidelijkheden voor burgers, als de aanpak door de tijd heen – om goed onderbouwde redenen – verschilt. Communicatie is dan extra belangrijk. Een verschillende of onbegrijpelijke herstelaanpak speelt mogelijk überhaupt bij de wijze van berekening van het dagloon; dit is door de tijd heen al meermaals veranderd (bijvoorbeeld door de recente uitspraak van de Centrale Raad voor Beroep). Welke rekenwijze wordt gebruikt om nu te kijken naar compensatie? Is dat de meest gunstige voor iedere cliënt, een vaste rekenwijze, of kunnen mensen verzoeken om een specifieke berekening voor een bepaalde tijdsperiode? Dit zal ook effecten hebben op de voortvarendheid van de hersteloperatie.

Het is goed dat UWV veel oog heeft voor mogelijke gevolgen voor andere uitkeringen, toeslagen en verdere fiscale effecten van een nabetaling en dit zo veel mogelijk vooraf met ketenpartners afstemt, zodat cliënten dit niet zelf hoeven uit te zoeken of te regelen. Belangrijk is om in die ketenafspraken helder te zijn voor wie het financiële nadeel is als het optreedt. Ook kan het uitzoekwerk met ketenpartners iets betekenen voor hoe lang het duurt voordat helderheid voor de cliënt is, omdat dergelijke ingewikkelde uitzoek- en afstemmingsprocessen mogelijk niet volledig parallel lopen aan de verdere verbeteraanpak.

UWV geeft aan cliënten ondersteuning en begeleiding te willen bieden bij het hersteltraject. Bij die ondersteuning is een aantal aandachtspunten. Ten eerste kan waardevol zijn om vooraf verwachtingen te managen hoeveel tijd er hiervoor is; 'ondersteuning' kan voor een gedupeerde iets anders betekenen – zeker bij woorden als 'alles aan doen om recht te zetten' – dan de uitgangspunten van UWV of een individuele ondersteuner. Ook is het mogelijk dat de houding van UWV door cliënten niet wordt ervaren als een van

[7] Kuipers, G.M. e.a. (2024). *Vormgeven aan schadebeleid. De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

servicegerichtheid, maar van afhankelijkheid. Cliënten zijn immers afhankelijk van UWV, mogelijk ook voor andere regelingen; dat maakt kwetsbaar. Zoals hierboven beschreven is het uitgangspunt van veel regelingen in het sociaal domein prudent om te gaan met allerhande uitkeringen; de angst voor overgebruik is groot. (Dat zit overigens ook in de wens hier om 'aantoonbaar' misbruik toch terug te vorderen.) Dat is allemaal logisch en te begrijpen: elke euro uit de schatkist kan je maar een keer uitgeven, en draagvlak voor onze sociale voorzieningen is heel belangrijk. Dat neemt echter niet weg dat mensen die afhankelijk van UWV zijn zich mogelijk eerder wantrouwd, dan vertrouwd voelen door UWV. Dat betekent dus veel voor de *wijze waarop* UWV-medewerkers communiceren. Dat gaat verder dan zaken vastleggen in een richtlijn en gaat over training, begeleiding, en uitwisseling om lerend te blijven opereren. In het bijzonder bij de cliënten die door de nabetaling of navordering slechter af zijn dan voor de operatie ('Het is wel belangrijk om de verwachting hier uit te spreken dat we niet alle effecten van de verlaging of verhoging van de uitkering kunnen voorkomen'). UWV geeft aan deze keuzes, met ondersteuning, voor te leggen aan cliënten. Hier dient UWV zich zeer bewust te zijn van de moeilijke balans tussen eigenaarschap en eigen verantwoordelijkheid bij cliënten en een paternalistische houding bij minder doenvermogen.

4. Openbaarheid

Het vierde principe van openbaarheid gaat over de behoefte van gedupeerden om te kunnen doorgronden hoe schadebeleid tot stand komt, maar veelal ook hoe de schadeoorzaak kon ontstaan.

In de *Verbeteraanpak* merkt UWV meermaals op dat het vaststellen van de fouten die hebben geleid tot verkeerde uitkeringen lastig zal zijn omdat allerlei zaken niet zijn vastgelegd. Dat betekent ook dat dit niet door cliënten of hun belangenbehartigers kan worden gecontroleerd. Belangrijk om te bedenken is dat je in situaties van wantrouwen – UWV heeft een fout gemaakt – dan de schijn tegen blijft houden. UWV kan overwegen zo veel mogelijk wel proactief openbaar te maken; denk in plaats van, of aanvullend aan, tweemaandelijkse rapportages aan de Tweede Kamer bijvoorbeeld aan een online inzagepunt zowel van de algemene voortgang van de hersteloperatie als van individuele dossiers. Mensen willen als schade is opgetreden graag weten hoe dit kon gebeuren, zodat het in de toekomst kan worden voorkomen, dat vermindert hun onzekerheid. Meer inzicht bieden in de besluitvorming bij UWV kan daarbij helpen. Maar ook open communiceren over het feit wat allemaal niet bekend is en wat helaas ook niet bekend gaat worden, bijvoorbeeld hoe fouten voor specifieke cliënten zijn ontstaan. Verandering in interne registratie door UWV in de toekomst – zie ook begin en einde van deze review – is dan extra belangrijk.

5. Onafhankelijkheid

Het vijfde principe van onafhankelijkheid gaat over de mogelijkheid voor gedupeerden om (ook) terecht te kunnen bij een derde partij, om een onafhankelijk oordeel te vragen over hun situatie. Ook kan het betekenen dat het schadebeleid wordt opgezet en/of uitgevoerd door een organisatie die op afstand staat van de overheid die de schade heeft veroorzaakt.

UWV geeft zelf het hersteltraject vorm en geeft hier uitvoering aan. Dat lijkt ook passend gezien de rol die UWV zal spelen in het vaststellen van de juiste WIA-uitkering in de toekomst: het zal vanwege zijn taakstelling betrokken zijn en blijven bij de eventuele correctie. Mocht UWV signalen krijgen dat er veel

wantrouwen is jegens de uitvoering door UWV, zou kunnen worden overwogen om (meer) onafhankelijke deskundigen te betrekken bij opzet en uitvoering van een hersteltraject.

Wel benoemt UWV in de *Verbeteraanpak* een aantal onderdelen waar meer onafhankelijkheid wordt geïntroduceerd. Het organisatieonderdeel dat verantwoordelijk wordt voor het correctieproces wordt apart ingesteld naast de reguliere dienstverlening. Ook werkt de cliëntondersteuner 'onafhankelijk van de collega's die betrokken zijn bij individuele Beoordelingen.' Tevens wordt genoemd dat cliënten hulp in kunnen roepen van externen: 'Sommige mensen die te maken krijgen met correctie van hun WIA-uitkering krijgen liever hulp en advies van een andere partij dan UWV' en 'De cliënt kan op kosten van UWV onafhankelijk financieel advies inwinnen, om de gevolgen van de nabetaling in kaart te brengen en eventuele negatieve financiële gevolgen te beperken.' UWV kan overwegen om in plaats van hier met cliënten individuele (financiële) afspraken over te maken, dit meer te standaardiseren, zodat cliënten minder drempel voelen om advies en hulp van derden in te schakelen, en er minder risico is op willekeur tussen meer en minder mondige cliënten.

6. Voortvarendheid

Het zesde principe van vertrouwenwekkend schadebeleid is voortvarendheid: kunnen gedupeerden het 'schadeverhaal' ook redelijk snel afsluiten, is er een duidelijk einde aan het hersteltraject? Voortvarendheid kan dus iets anders zijn dan snelheid: soms betekent het gedupeerden meenemen in gegronde redenen voor een langduriger hersteltraject, hen op de hoogte houden gedurende dit proces, en een duidelijk einde aan het hersteltraject voorstellen en naleven.

UWV geeft in de *Verbeteraanpak* aan snelheid voorop te willen zetten: 'Het allerbelangrijkste is, we starten zo snel mogelijk met correcties van fouten die gemaakt zijn in het vaststellen van WIA-uitkeringen.' Het is logisch dat UWV gezien de mogelijke nijpendheid voor sommige cliënten – degenen die (veel) te weinig uitkering hebben ontvangen – en de politieke druk snelheid prioriteert en een tijdspad schetst waarin begin 2025 kan worden begonnen met de eerste correcties. Tegelijkertijd leeft er bij ons een aantal zorgen en vragen.

Het is mogelijk dat de totale groep gedupeerden groter is dan nu in beeld. Natuurlijk kan er sprake zijn van overlap van fouten, maar in het geval de dossiers complexer blijken dan nu verwacht, of de samenloop van fouten juist zorgt voor een moeilijkere vaststelling van wat de juiste uitkering zou zijn, betekent dit dat voor een grote groep cliënten (veel) tijd nodig is om de fouten en dus verrekeningen vast te stellen. Al helemaal als voor eventuele terugvorderingen ook nog moet worden uitgeplozen wat de aantoonbare kennis van cliënten zou zijn geweest.

Het is voor cliënten zorgvuldig en juist dat UWV ook kijkt naar de gevolgen van andere regelingen dan de WIA. Maar niet voor niets wordt in de *Verbeteraanpak* meermaals geschetst hoe gecompliceerd iedere regeling, laat staan de combinatie van regelingen is. Naar hoe meer je kijkt, hoe complexer – hoe langer de uitvoering duurt. Dit kan ook betekenen dat de totale groep gedupeerde cliënten groter is dan nu verwacht. En bovendien kan er in het hersteltraject nog allerlei vervolgschade worden aangetroffen – wat hebben

cliënten niet kunnen doen, of verkocht, of welke (rentevorderende) schulden zijn zij aangegaan, doordat zij een te lage uitkering ontvingen? Hoe gaat UWV daarmee om?

Bij de meest ingewikkelde gevallen zal afhandeling waarschijnlijk het langst duren: 'We kijken naar het verschil tussen de eerder vastgestelde uitkering en de uitkering volgens de correcte berekening. En we kijken of er bij de cliënt sprake is van andere herstelacties, zoals loonloze tijdvakken en indexering. Het doel is om de uitkering in één keer juist te laten zijn.' Precies gaan berekenen hoeveel de schade was is inherent ingewikkeld en duurt daarmee vrijwel altijd langer dan vooraf bedacht – zie ook ervaringen in het schadebeleid voor de toeslagenaffaire en de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Zou het mogelijk zijn om cliënten, met name die die te weinig krijgen, een voorschot (eventueel zonder verrekening in hun nadeel) te verlenen, of te werken met standaardisering? Beide kunnen ervoor zorgen dat gedupeerde cliënten eerder worden geholpen, maar kennen ook nadelen: voorschotten moeten worden verrekend, wat onzekerheid geeft tenzij 'een vergissing van de bank in uw voordeel' wordt toegepast; en standaardisering kan betekenen dat sommigen (eerst) te weinig of te veel krijgen. Of is dit voor UWV expliciet niet wenselijk (en waarom (niet))?

UWV streeft naar '[i]n één keer duidelijkheid bieden: het streven is om alle correcties voor de WIA-doelgroep met een instroomdatum tussen 2020 en 2024 in één keer door te voeren.' Hoe verhoudt deze ambitie, die betekent dat alles in een keer wordt vergoed en uitgekeerd, zich tot starten met een eerste groep en dan leren, een ambitie die ook wordt uitgesproken in de *Verbeteraanpak*? We vermoeden dat UWV alles voor iedereen tegelijkertijd wil doen, omdat '[a]ls het voor cliënten niet redelijkerwijs duidelijk was dat te veel uitkering werd verstrekt, wordt de uitkering per heden aangepast naar de rechtmatige situatie. Dit zou betekenen dat cliënten onmiddellijk minder uitkering gaan ontvangen. Er volgt geen terugvordering.' In dat geval zou het dus in het nadeel van een cliënt zijn als zij eerder wordt onderzocht en gecorrigeerd dan haar buurman, die heeft dan geluk. Om ongelijkheid te voorkomen is het begrijpelijk dat UWV in een keer wil handelen. Maar we merken op dat als de combinatie van regelingen en andere bovenstaande factoren zorgt voor een langer herstelproces, dit betekent dat de onzekerheid voor gedupeerde cliënten ook langer aanhoudt. Een overweging kan zijn om cliënten in ieder geval gedurende dit proces inzicht te verstrekken in het lopende proces 'aan de achterkant' van UWV, ook zodat zij eerder aan de bel kunnen trekken als zij (financieel) in de problemen komen of in hun dossier iets zien wat niet klopt. Ook een cliëntondersteuner kan hierin een rol spelen om de cliënt te ontzorgen.

In dit herstelproces speelt verwachtingsmanagement een belangrijke rol; 'nog niet alles weten en nog niet alles kunnen oplossen' kan langer duren dan (politiek) gewenst. In navolging van het advies van de Nationale ombudsman[8] merken wij op dat overheidsinstanties aan de start van een hersteltraject doorgaans veel haast hebben, terwijl juist in deze fase fundamentele keuzes worden gemaakt die lastig te wijzigen zijn. De inzet op snelheid als gevolg van politieke, media- of maatschappelijke druk resulteert dan op de lange termijn juist in vertraging, omdat een hersteltraject moet worden aangepast of bijgesteld. Bovendien kan veel inzet op snelheid voorkomen dat aan gedupeerden wordt gevraagd wat hun behoeften zijn en hun perspectief centraal te zetten, zowel vooraf als gedurende het herstelproces. Dan wordt er wellicht snel gehandeld, maar

[8] Nationale ombudsman (2023). *Herstel bieden: een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten*.

niet naar (volle) tevredenheid, wat in samenspel met politieke en maatschappelijke druk weer voor aanpassingen kan zorgen, en wederom vertraging in het oorspronkelijke tijdspad. Als het uitgangspunt is om gedupeerden snel tegemoet te komen en te helpen kan meer tijd nemen – die er niet is – op de lange termijn dus toch de voortvarendheid ten goede komen.

Conclusies en aandachtspunten

Via deze zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid kan een aantal overkoepelende conclusies worden getrokken en aandachtspunten benoemd vanuit drie perspectieven die relevant zijn voor dit hersteltraject, gezien de doelen en uitgangspunten van UWV.

1. **Belevingswereld burgers**

Allereerst onze conclusies beredeneerd vanuit het perspectief van UWV als publieke dienstverlener: de beslissingen van UWV kunnen grote gevolgen hebben in het leven van mensen. Heeft UWV genoeg begrip voor burgers en hun belevingswereld en perspectief?

UWV beschrijft in de *Verbeteraanpak* allerlei manieren om aan te sluiten bij de belevingswereld van burgers en hun cliënten in het bijzonder. Vanuit de aandachtspunten hierboven merken we op dat UWV scherp dient te zijn op de participatie van gedupeerde cliënten tijdens de opzet en tijdens de uitvoering van dit hersteltraject, omdat deze groep niet per se binnen de 'reguliere' participatielijnen valt. Overwogen kan worden om cliënten meer, en/of meer gestandaardiseerd, (onafhankelijke) ondersteuning te bieden zodat zij zo veel mogelijk worden ontzorgd en laagdrempelig toegang hebben tot (financieel) advies. Bij de ambitie om alle cliënten in een keer duidelijkheid te bieden wordt uitgegaan van een (waarschijnlijke) behoefte van gedupeerde cliënten: gelijk worden behandeld aan andere cliënten. Tegelijkertijd kan deze ambitie conflicteren met de wens om zo snel mogelijk, eerder in het proces, op de hoogte te worden gebracht van iemands individuele situatie. Op allerlei vlakken kan UWV dus overwegen om inbreng van gedupeerden meer centraal te stellen, of, als dit al wel is gebeurd, in de *Verbeteraanpak* te expliciteren welke stappen naar aanleiding van uitgesproken behoeften worden genomen.

Ons belangrijkste punt van zorg ligt bij het mogelijk terugvorderen van uitkeringen die foutief te hoog zijn geweest. Doordat deze mogelijkheid iedere keer wordt benoemd ontstaat voor álle ±200.000 WIA-cliënten van 2020-2024 onzekerheid over of zij tot deze groep behoren. En die onzekerheid duurt voort totdat UWV het onderzoek heeft afgerond – en in het huidige voorstel horen de naar verwachting 150.000 cliënten al spoedig dat zij niet tot de hersteloperatie behoren, maar dat kan nog steeds betekenen dat zo'n 50.000 personen die al in kwetsbare situaties zitten lang in deze onzekerheid blijven, zeker als de ambitie is om alle correcties in één keer door te voeren. Vanuit de belevingswereld van cliënten maar zelfs die van andere Nederlanders – en daarmee mogelijke cliënten – is deze onzekerheid moeilijk te verteren, omdat deze het gevolg is van een fout van UWV.

2. **Juridische redenering**

In het handelen van een overheidsinstantie speelt ook altijd een juridische redenering; deze is noodzakelijk om het handelen van de overheid te rechtvaardigen, want alleen datgene dat in wet- en regelgeving is vastgelegd is rechtmatig. In schadeherstel spelen juridische beginselen zoals het gelijkheidsbeginsel

(behandelt de overheid gelijke gevallen gelijk?), zorgvuldigheidsbeginsel (bereidt de overheid beslissingen zorgvuldig voor en is de benodigde kennis door de overheid vergaard en geraadpleegd?) en vertrouwensbeginsel (heeft de overheid toezeggingen gedaan aan burgers en worden deze nageleefd?)[9].

Wij lezen in de *Verbeteraanpak* inzet om deze beginselen te wegen bij dit hersteltraject. Alle cliënten in een keer (waar nodig) compenseren kan willekeur voorkomen; per cliënt handmatig uitpluizen wat de juiste berekening is en waar fouten zijn gemaakt is zeer zorgvuldig, en kan ook voorkomen dat het vertrouwensbeginsel wordt geschaad omdat eventuele schriftelijke toezeggingen worden teruggevonden.

We vermoeden dat het ook juridische beginselen – eventueel in samenspel met financiële lasten voor de schatkist – zijn die UWV doen voorstellen om de mogelijkheid tot terugvordering open te houden voor cliënten die onterecht een te hoge uitkering hebben ontvangen. Zoals de Algemene Rekenkamer al schetste[10] kan het zijn dat in die situaties onrechtmatig (zonder wettelijke basis) geld is uitgekeerd, als het niet wordt teruggevorderd. Ook kan dat in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel; niet bij iedereen is de dagloonberekening verkeerd gegaan, dus zullen sommige cliënten door de fouten van UWV bevoordeeld zijn, en anderen niet. Het vertrouwensbeginsel zal zelden zijn geschaad; burgers hebben een eigen verantwoordelijkheid om in de gaten te houden wat een redelijke hoogte zou zijn van hun uitkering, hoewel er situaties denkbaar zijn waarin burgers telefonisch (dus niet herleidbaar) contact met UWV hebben gehad over de hoogte van hun uitkering en hen is verzekerd dat de uitkering klopte.

Maar wij menen dat deze beginselen moeten worden gewogen met in het achterhoofd de kennis van de onuitvoerbaarheid van wet- en regelgeving én met het oog op de aanhoudende complexiteit in de hervorming hiervan. Het vooropstellen van rechtmatigheid kan hier betekenen dat de hersteloperatie én het reguliere werk van UWV (veel) langer duurt dan als wordt besloten niet terug te vorderen. Bovendien zou toepassing van het evenredigheidsbeginsel in deze situatie kunnen betekenen dat het reguliere proces van terugvordering zoals beschreven in de WIA en onderliggende regelingen[11] niet dient te worden gevolgd. Is in de wetsgeschiedenis (voldoende) rekening gehouden met de uitzonderlijke situatie dat door fouten van UWV (veel en structureel) onrechtmatig is uitgekeerd en moet worden teruggevorderd? Deze vraag verdient een gedegen juridische analyse, ook op basis van recente jurisprudentie[12], die wij hier nu niet kunnen bieden. Mocht het evenredigheidsbeginsel geen uitkomst bieden kan worden overwogen om de ministeriele regeling(en) over dit onderwerp aan te passen. Ook kan de wetgever overwegen hier een wettelijke grond (in formele zin) voor te creëren, hoewel het wetgevingsproces zelden snel verloopt, ook in hersteloperaties. Afwijking van dit reguliere proces betekent overigens wel dat expliciet moet worden overwogen dat dit zo'n unieke situatie is – omdat anders mogelijk sprake is van precedentwerking – of dat UWV, de minister en/of

[9] Dit zijn versimpelingen van de (gecompliceerde) uitwerking van deze beginselen. Zie bijvoorbeeld Barkhuysen, T. e.a. (2024). *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*. Deventer: Kluwer, p. 107 e.v.; de diverse kronieken in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, of Nicolaï, P. (1990). *Beginselen van behoorlijk bestuur* (diss. Amsterdam). Deventer: Kluwer.

[10] Algemene Rekenkamer (2024). *Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers*, p. 7-8.

[11] Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde bedragen, Regeling terugvordering geringe bedragen.

[12] Over het evenredigheidsbeginsel en over eventuele 'dringende redenen' om af te zien van terugvordering, art. 77 lid 6 van WIA, zie bijvoorbeeld Centrale Raad van Beroep 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2023:2086.

de wetgever ook nu alvast moet besluiten dit toe te gaan passen voor andere regelingen met vergelijkbare foutgevoeligheid (zoals in de *Verbeteraanpak* beschreven Werkloosheidswet, WW en Ziektewet, ZW). Tevens betekent het dat politiek goed moet worden afgestemd hoe dit financieel wordt vastgelegd en geregeld, zodat UWV bijvoorbeeld niet deze kosten moet verhalen via bezuinigingen op zijn andere dienstverlening – die al flink onder druk staat – door toepassing van de (politieke) vuistregel dat tegenvallers worden opgelost binnen de eigen begroting. De wetgever dient te erkennen dat deze foutgevoeligheid een uitvloeisel is van de complexe wet- en regelgeving en de oplossing dus niet kan zijn om de uitvoering effectief minder middelen te geven om hun reguliere proces in te richten.

3. Organisatievraagstuk

Schadebeleid is ook een organisatievraagstuk, want op welke manier en via welke vorm(en) wordt uitvoering gegeven aan beleid? Is aandacht voor de uitvoerbaarheid, en de verhouding tussen slagvaardigheid en rechtvaardigheid in dit geheel? Ook vanuit organisatorisch perspectief benadrukken wij de ingewikkeldheid van precies uitzoeken wat de schade per persoon is, met name met het doel te verhalen/terug te vorderen wat onterecht extra is uitgekeerd.

In de *Verbeteraanpak* wordt meermaals duidelijk hoezeer de WIA-vaststellingsfouten worden veroorzaakt door structurele problemen die niet door UWV (alleen) kunnen worden opgelost. De complexiteit van wetten en regels over uitvoering daarvan; onvoldoende (kwalitatief) ICT; personeelstekort – allerlei capaciteitsproblemen. In de *Verbeteraanpak* wordt opgemerkt dat het beter vaststellen van het dagloon – dat wat het meest foutgevoelig is – 'nog enige jaren [gaat] duren'. De diverse kwaliteitsmaatregelen uit hoofdstuk 5 moeten door mensen worden gedaan en kosten dus tijd en middelen. Wat kan er niet meer, of gebeurt er niet meer, als deze maatregelen plaatsvinden? Of worden er meer mensen aangenomen – maar dat betekent weer iets voor het opleiden van deze mensen en de bijbehorende foutgevoeligheid gezien de complexe regelgeving. Daarbij moet worden overwogen dat diverse (overheids)organisaties momenteel moeilijk aan voldoende personeel komen, een probleem dat UWV bovendien al langer kent op bepaalde terreinen (zoals districtsadviseurs).

Hoe kan dit alles worden gerepareerd terwijl UWV ook deze grote hersteloperatie moet doen en daar veel (politieke) aandacht naar zal gaan? Met die vraag in het achterhoofd lijkt het niet meer dan redelijk om de uitvoering van het hersteltraject zo simpel mogelijk te houden, al was het alleen maar om zo veel mogelijk organisatiecapaciteit beschikbaar te houden voor het oplossen van deze structurele problemen en vergelijkbare fouten in de toekomst zo veel mogelijk te voorkomen. Dat betekent dus deels inleveren op rechtvaardigheid om de kans op uitvoerbaarheid en slagvaardigheid te vergroten. Dat is een politieke afweging; andersom kan ook, maar de vraag kan dan worden gesteld of rechtvaardigheid daadwerkelijk kan worden nagestreefd, omdat mogelijkerwijs – ook met alle uitvoeringscapaciteit van het land – moeilijk tot op de bodem kan worden onderzocht wat cliënten redelijkerwijs hadden kunnen weten en wat niet.

Afsluitend: afweging in dilemma's

In de opzet en uitvoering van vertrouwenwekkend schadebeleid ervaren wetgever, beleidsmakers en uitvoerders een veelheid aan dilemma's. Deze dilemma's bevinden zich binnen en tussen de hierboven genoemde principes van vertrouwenwekkend schadebeleid. Met het erkennen van gedupeerden worden

bijvoorbeeld ook anderen *niet* erkend als gedupeerd; deze begrenzing kan nieuw leed betekenen: andere cliënten kunnen het idee hebben dat hun dagloon verkeerd is berekend en zij onterecht te weinig hebben gekregen, terwijl dit volgens gegevens van UWV niet het geval is. En het erkennen van een grote groep gedupeerden betekent vaak dat de 'aantallen' veel aandacht krijgen, waardoor de meest complexe of bijzondere schade of leed direct of indirect worden gevraagd te wachten omdat uitvoerende capaciteit eerst naar het helpen van de honderden of duizenden andere gedupeerden gaat, die meer 'eenvoudige' schade hebben ervaren, wat weer effect heeft op de voortvarendheid van het schadebeleid. Dilemma's betekenen dus inherent keuzes die nadeel veroorzaken. De onderbouwing van die keuzes en de afweging die wordt gemaakt is zeker in een zoektocht naar herstel van vertrouwen van groot belang.

Dat betekent, de bovenstaande aandachtspunten in ogenschouw nemend, dat UWV expliciet(er) kan maken waarom het bepaalde keuzes maakt. Op allerlei vlakken zitten in het schadebeleid keuzes aangaande zorgvuldigheid (die vaak gepaard gaan met complexiteit, ten minste in de uitvoering) en voortvarendheid, zoals in deze review geschetst. Denk aan keuzes als wel of niet in een keer alle cliënten duidelijkheid bieden of de keuze om terugvorderingen uit te voeren. De vraag kan dan zijn of duidelijkheid op een bepaald moment in de toekomst niet minder inzicht biedt dan helderheid over processtappen tussendoor. En zeker het uitgangspunt van terugvorderingen lijkt op allerlei andere terreinen complexiteit te introduceren – de benodigde maatwerkverrekening in combinatie met incomplete dossiervorming lijkt een recept voor veel ingewikkeldheid en (dus) vertraging.

UWV benoemt zelf ook de benodigde balans tussen zorgvuldigheid en snelheid. In aanvulling hierop sporen we UWV aan om af te wegen en te expliciteren waarom deze twee waarden centraal staan en dienen te worden gebalanceerd. Waarom geen andere, zoals laagdrempeligheid of participatie of onafhankelijkheid? Dat kan UWV duidelijker uiteenzetten om fundamentele keuzes over de schadeafhandeling beter te doordenken en te onderbouwen. Natuurlijk willen (overheids)organisaties al deze waarden nastreven, maar niet alles kan tegelijkertijd.