



# Rapport

Rapport over een klacht over het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam.

**Datum: 17 april 2012**

**Rapportnummer: 2012/064**

## **Klacht**

Verzoekster klaagt erover dat het UWV twee van de vier klachten die zij heeft ingediend niet in behandeling heeft genomen en de andere twee klachten niet zorgvuldig heeft onderzocht.

## **Onderzoek**

Op 7 september 2011 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw B. te Bunnik, met een klacht over een gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) te Utrecht.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Raad van Bestuur van het UWV, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het UWV verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Verzoekster werd in de gelegenheid gesteld om op deze reactie te reageren, maar maakte hier geen gebruik van.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen aan betrokkenen gestuurd.

Verzoekster liet weten zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van het klachtenbureau van het UWV gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te passen.

## **Bevindingen**

### **Inleiding**

1. Mevrouw B. heeft vanaf 1 maart 2010 recht op een WW-uitkering die op 31 mei 2012 eindigt. Bij de toekenningsbeslissing WW zat een brochure met daarin onder meer informatie over de verplichting om wijzigingen altijd direct door te geven. Bij gedeeltelijk werk hervatten voor een wisselend aantal uren per week moet er iedere vier weken een Inkomstenformulier WW ingevuld en opgestuurd worden.

2. In april 2010 werkte mevrouw B. in twee weken gedurende vierenhalf uur. In mei 2010 werkte zij voor een andere werkgever ook in twee weken gedurende 10,5 uur. Vanaf juni 2010 startte zij bij een derde werkgever een dag per week aanvankelijk voor drie uur, later voor tweeënehalf uur. Eind januari 2011 kreeg mevrouw B. een contract bij weer een

andere werkgever. Het arbeidscontract heeft zij voor aanvang van het werk aan haar werkcoach gemeld. Op dat moment wist zij nog niet om hoeveel uur per week het ging. Omdat dit werk te zwaar bleek, is het contract na een maand beëindigd. Op een wijzigingsformulier, met bijgevoegde loonstrook van 1 maart 2011 bevestigde mevrouw B. de start van deze werkzaamheden per 20 januari 2011 en meldde zij dat het werk per 18 februari 2011 geëindigd was.

3. De werkzaamheden van de eerste twee werkgevers vermeldde mevrouw B. op een wijzigingsformulier van 14 juni 2010, dat op 15 juni 2010 bij het UWV ontvangen werd. Zij meldde daarmee ook dat zij in juni 2010 bij de derde werkgever begonnen was. Voor dat werk ontving zij daarna inkomstenformulieren die zij ingevuld retourneerde.

#### Terugvordering uitkering

4. Op 27 juli 2011 zond het UWV een terugvorderingsbeslissing omdat de inkomsten bij de eerste twee werkgevers niet op tijd aan het UWV waren doorgegeven. Voor het niet tijdig informeren van het UWV werd een boete opgelegd van € 26.

5. Voorafgaand aan de beslissing nam de behandelend medewerkster van de afdeling handhaving telefonisch contact met mevrouw B op. Volgens de medewerkster had zij het aantal gewerkte uren en de inkomsten in mei 2010 moeten vermelden. Door dit pas op 14 juni 2010 te doen had zij het UWV niet tijdig geïnformeerd. Het UWV kon van de trage verwerking (dertien maanden) van het formulier van 14 juni 2010 geen verwijt gemaakt worden, omdat terugvorderingen pas na vijf jaar verjaren.

De boete was niet alleen gebaseerd op het te laat informeren over de eerste twee werkgevers, maar ook omdat de informatie over de laatste werkgever te laat was doorgegeven. Dat mevrouw B. die informatie al aan haar werkcoach had verstrekt, was de medewerkster niet bekend, evenmin als een inkomstenverrekening uit juli 2010.

6. Mevrouw B. maakte tegen de terugvordering en de boeteoplegging bezwaar en diende tegelijkertijd en in dezelfde brief een aantal klachten in. Het bezwaar werd op 31 augustus 2011 gedeeltelijk gegrond verklaard. De terugvordering werd verminderd. De boete bleef gehandhaafd.

#### Klachtenprocedure bij het UWV

7. Mevrouw B. klaagde erover dat het UWV zich op onvolledige informatie had gebaseerd bij het nemen van de beslissing en dat de behandelend medewerkster onvoldoende dossierkennis bezat. Verder vond zij het UWV onnauwkeurig en traag werken.

8. Op 26 augustus 2011 schreef het UWV mevrouw B. dat geen oordeel gegeven kon worden over het onvoldoende informatie verwerven en het onnauwkeurig werken, vanwege samenhang met de lopende bezwaarprocedure.

De klacht over de dossierkennis van de medewerkster van de afdeling handhaving werd ongegrond verklaard. De medewerkster handhaving had volgens het UWV adequaat gehandeld. Zij werkt aan de hand van signalen van de uitkeringsafdeling. Er was een signaal dat mogelijk ten onrechte uitkering was betaald over de periode april-mei 2010. De inkomsten uit die periode waren niet in mindering op de uitkering gebracht. Het wijzigingsformulier van 14 juni 2010 dat op die periode zag, was te laat bij het UWV ontvangen. Het UWV vond wel dat de interne melding aan de afdeling handhaving sneller had moeten.

#### Onderzoek door de Nationale ombudsman

9. Mevrouw B. vond het onderzoek van het UWV niet objectief en niet onpartijdig en diende daarom bij de Nationale ombudsman een klacht in. Uit de bezwaarprocedure was gebleken dat het UWV inkomsten aan weken had toegerekend waarin zij niet gewerkt had en opgegeven gewerkte uren foutief had verwerkt. Deze fouten hadden volgens haar vermeden kunnen worden als haar informatie nauwkeurig verwerkt was. De conclusie dat de medewerkster van de afdeling handhaving de beoordeling van het dossier adequaat had opgepakt en afgehandeld, verbaasde haar daarom.

10. Dat twee van de klachten vanwege verwevenheid met de bezwaarprocedure niet behandeld konden worden, vond mevrouw B. niet terecht. In bezwaar wordt de juistheid van de beslissing beoordeeld, in de klachtprocedure de werkwijze van een afdeling of personen, zoals hier de handelwijze van de medewerker van de afdeling handhaving. Die had rekening moeten houden met informatie over de nieuwe werkzaamheden die zij tijdig aan haar werkcoach had doorgegeven. Verder vond mevrouw B. nog steeds dat het UWV gebrekkige dossierkennis had en onnauwkeurig werkte, omdat alle informatie op basis waarvan ook het bezwaar gegrond werd verklaard, al in het dossier aanwezig was ten tijde van de besluitvorming. Ook begreep zij niet dat de klacht over de trage verwerking van het wijzigingsformulier van 14 juni 2010, niet gegrond was verklaard.

11. De Nationale ombudsman opende een onderzoek naar de klacht van mevrouw B. en stelde een aantal vragen aan het UWV.

#### De reactie van het UWV

12. Het UWV schreef dat een onderzoek naar de vraag of de informatie waar een voor bezwaar vatbare beslissing op berust juist of volledig is, niet in een klachtenprocedure thuis hoort. Evenmin hoort in de klachtenprocedure thuis de beoordeling van onnauwkeurig werken van de overheidsinstantie, zeker als die klacht geuit wordt in dezelfde brief waarmee bezwaar gemaakt wordt. Omdat juist in de bezwaarprocedure beoordeeld wordt of de beslissing gedragen wordt door de onderliggende informatie, is een klachtenprocedure terwijl de bezwaarprocedure nog loopt over een nauw met dat bezwaar samenhangend feit niet wenselijk. Het niet behandelen van de twee klachtaspecten berust

op de wens om te voorkomen, dat twee 'organen' van een overheidsinstantie min of meer tegelijk een standpunt innemen over hetzelfde onderwerp. Daarom was het terecht dat deze twee aspecten destijds niet in behandeling zijn genomen.

13. Omdat de beslissing op bezwaar inmiddels was genomen en als gevolg van de constatering van de afdeling bezwaar en beroep, kon nu alsnog in de klachtprocedure onderzocht worden of er onnauwkeurig was gehandeld. Het bleek nu dat over alle perioden een onjuist aantal uren is gebruikt. De conclusie is nu dan ook dat het UWV op dit punt onnauwkeurig heeft gehandeld.

14. Uit nader dossieronderzoek bleek ook dat de afdeling WW in 2010 de te late ontvangst van het wijzigingsformulier van 14 juni 2010 niet had gemeld en hier ook geen actie op heeft ondernomen. Dat de afdeling handhaving in 2011 alsnog de te late melding van de aanvang werkzaamheden heeft beoordeeld, had een andere oorzaak.

15. Mevrouw B. had op 18 januari 2011 haar werkcoach telefonisch gemeld dat zij hoopte op 20 januari 2011 bij een andere werkgever te kunnen beginnen. Zij had dit aan de uitkeringsafdeling WW moeten melden. Dit deed zij pas met een wijzigingsformulier van 1 maart 2011, ontvangen op 2 maart 2011. In de polisadministratie ontstond hierdoor een samenloopsignaal. Dat wil zeggen dat er een periode (januari 2011) is waarbij sprake was van loon/werk en een niet gekorte uitkering. Dit signaal werd op 30 april 2011 bekend bij de afdeling handhaving.

16. Op grond van interne (prestatie)afspraken moet deze afdeling dan binnen een jaar actie ondernemen. Op 30 juni 2011 stelde de afdeling handhaving vast dat de wijziging in januari 2011 te laat was doorgegeven met het wijzigingsformulier van 1 maart 2011. Dat vormde de aanleiding om ook de overige WW-perioden globaal te beoordelen. Deze afdeling rekent echter niet per periode na of de uitkerende afdeling WW de juiste bedragen heeft betaald. Als er discrepantie wordt ontdekt, wordt wel actie ondernomen. Toen werd geconstateerd dat mevrouw B. in april/mei 2010 had gewerkt, zij dit te laat had gemeld en dat de uitkering over die periode niet was aangepast, werd ongeveer vier weken later, op 27 juli 2011, telefonisch contact met haar opgenomen. De afdeling handhaving neemt altijd voorafgaand aan het versturen van beslissingen telefonisch contact op om de klant op de ontvangst van de beslissing voor te bereiden en uit te leggen hoe die beslissing tot stand is gekomen. Op die manier kunnen mogelijke onjuistheden in de voorgenomen besluitvorming aan het licht komen.

17. De behandelend medewerkster gaf aan dat mevrouw B. drie maal wijzigingen te laat had doorgegeven. Volgens mevrouw B. klopte dat niet. Zij meende dat de genoten inkomsten/gewerkte uren over de bewuste periode al verrekend waren. Dit kon volgens de medewerkster niet, omdat vermindering van een uitkering over een periode met verdiensten uit een andere periode alleen mogelijk is als dit met de klant is overeengekomen. Dit heeft te maken met het feit dat bij de WW geldt dat gewerkte uren in

minderings worden gebracht op de uitkering en niet de inkomsten. Als in het geval van mevrouw B. uren bij elkaar worden geteld over verschillende perioden en daardoor bijvoorbeeld zes uur gekort zou worden op haar uitkering van 10 uur, kan er volgens de WW-systematiek helemaal geen betaling meer gedaan worden over die week (zie Achtergrond). Mevrouw B. wilde de verrekening direct met de behandelend medewerkster uitzoeken. De medewerkster stelde haar echter voor om de bewuste specificatie op te sturen, zodat het later nagekeken kon worden.

18. Daarmee had de afdeling handhaving volgens het UWV adequaat gehandeld na ontvangst van het signaal over januari 2011. De medewerkster handhaving had gegeven haar taak als handhaver, die verschilt van de medewerker uitvoeren WW, juist gehandeld. De medewerker handhaving kan in een telefoongesprek niet nagaan hoe een korting door een medewerker van de afdeling WW uitkeren is berekend en of die berekening juist is. De eerder toegepaste korting had op basis van de systeemgegevens niet geleid tot een onderzoek door de afdeling handhaving.

19. De primaire klachtbehandelaar heeft niet zelf een eigen inhoudelijke dossierstudie gemaakt, maar is uitgegaan van de informatie van de dossierbehandelaar. Die informatie blijkt nu, na dossieronderzoek door de klachtbehandelaar, niet correct te zijn geweest.

20. Ook al is de reactietermijn van ruim een jaar niet ongebruikelijk bij terugvorderingen en valt deze binnen de wettelijke termijn van vijf jaar, toch oordeelt het UWV nu dat door niet te reageren op het wijzigingsformulier niet behoorlijk is gehandeld. De klacht wordt daarom op dit punt alsnog gegrond verklaard.

21. In zijn reactie meldde het UWV verder dat mevrouw B. de wijziging in haar omstandigheden per 13 april 2010 (aanvang werk) op grond van het Uitkeringsreglement WW direct had moeten melden met een wijzigingsformulier. De wijziging had uiterlijk binnen zeven dagen na het ontstaan bij het UWV bekend moeten zijn, dus op 20 april 2010. Het UWV ontving de melding van de werkzaamheden van april en mei 2010 met het wijzigingsformulier van 14 juni 2010. Over de periode 31 mei tot en met 27 juni 2010 zond het UWV mevrouw B. daarna een inkomstenformulier dat op 3 juli 2010 ingevuld terug werd ontvangen. De uren/inkomsten op dit inkomstenformulier, dus niet de uren/inkomsten op het wijzigingsformulier van 14 juni 2010, zijn gekort op de uitkering. Dit in verband met de hiervoor onder 17 genoemde systematiek.

## **Beoordeling**

Het niet in behandeling nemen van twee van de klachten

22. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in vier kernwaarden. Eén van die kernwaarden is dat de overheid open en duidelijk moet zijn. Dat houdt onder meer in dat de overheid haar handelen en besluiten duidelijk aan de burger

uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

23. Mevrouw B. maakte bezwaar tegen een beslissing en klaagde over gedragingen van het UWV in dezelfde brief. Over twee van de klachtonderdelen uit de brief, het baseren van de beslissing op onvolledige informatie en het niet nauwkeurig en efficiënt werken, werd vanwege verwevenheid met de bezwaarprocedure geen oordeel gegeven.

24. Pas in tweede instantie, naar aanleiding van het onderzoek van de Nationale ombudsman, legde het UWV uit waarom het niet wenselijk is om tijdens een bezwaarprocedure een klachtenonderzoek te doen naar de vraag of de dossiervorming op basis waarvan een besluit genomen is volledig en nauwkeurig is geweest. Daarbij werd ook verwezen naar het klachtrecht zoals geregeld in Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. De reden is dat voorkomen moet worden dat min of meer gelijktijdig over vrijwel hetzelfde onderwerp door twee verschillende onderdelen van het UWV een standpunt wordt ingenomen. Nadat het bezwaar was afgehandeld kon wel bezien worden of er nog iets resteerde voor een klachtoordeel. Dat bleek het geval en het UWV concludeerde dan ook dat er sprake is geweest van onnauwkeurig werken en onjuist verwerken van de door mevrouw B. verstrekte informatie.

25. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de motivering die het UWV destijds gaf voor het niet in behandeling nemen van deze klachten niet aan de hierboven onder 22 genoemde vereisten voldeed. Hij komt dan ook tot de conclusie dat de gedraging op dit punt niet behoorlijk is.

Onzorgvuldig onderzoek van de twee andere klachtonderdelen

26. Een ander aspect van de kernwaarde dat de overheid open en duidelijk moet zijn is luisteren naar de burger. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid actief naar de burger luistert, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. Dat betekent dat de overheid bij de behandeling van klachten van een burger een open oor heeft en probeert vast te stellen waar het deze burger werkelijk om gaat.

27. Uit de bevindingen van het onderzoek blijkt dat mevrouw B. verrast werd door het telefoontje en de boodschap van de medewerkster van de afdeling handhaven, voorafgaand aan de te nemen beslissing. De werkwijze om eerst te bellen voordat een (aankondiging van een) terugvorderingsbeslissing en boetebeslissing wordt verzonden, is in beginsel een goed uitgangspunt. De burger mag er vanuit gaan dat de overheidsmedewerker die hem belt van zijn dossier op de hoogte is. Van de burger kan niet verwacht worden dat hij bekend is met de interne werkverdeling. De medewerker die belt met de burger moet zich hier van bewust zijn in zijn contact met die burger. Dit betekent dat er serieus geluisterd moet worden naar de reactie van de burger ook als die

reactie gaat over zaken die onder de verantwoordelijkheid van een andere afdeling vallen. Voor de burger is het UWV één organisatie. Mevrouw B. voelde zich door de medewerker niet gehoord en oneerlijk behandeld. Hoe kon het dat zij zo gestraft werd voor het een maand te laat insturen van een formulier, terwijl het UWV ongestraft dertien maanden lang een formulier niet had verwerkt.

28. Bij de primaire klachtbehandeling is naar het oordeel van de Nationale ombudsman onvoldoende aandacht besteed aan dit aspect. Er is vooral vanuit het systeem in plaats vanuit de burger gedacht. De medewerkers van de uitvoeringsafdeling en van de afdeling handhaving voeren verschillende taken uit en vanuit die taakuitoefening mag er dan formeel juist gehandeld zijn, aan het gevoel van mevrouw B. dat zij oneerlijk is behandeld en dat er niet goed naar haar is geluisterd, is daarmee geen recht gedaan.

Dat het UWV inmiddels in zijn reactie aan de Nationale ombudsman heeft laten weten dat de klacht over de trage verwerking gegrond is, stemt tevreden. Ook de uitleg in deze reactie over de werkwijze van de afdeling handhaving naar aanleiding van een "samenloopsignaal", maakt de zaak veel duidelijker. Dit neemt echter niet weg dat dit al eerder in de primaire klachtbehandeling had moeten gebeuren.

De onderzochte gedraging is dan ook op dit punt niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het UWV te Amsterdam is gegrond:

ten aanzien van het niet in behandeling nemen van twee klachten wegens strijd met het vereiste van een goede motivering.

ten aanzien van het niet zorgvuldig onderzoeken van twee andere klachten wegens strijd met het vereiste dat dat de overheid actief luistert naar de burger zodat hij zich gehoord voelt.

de Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

## **Slotbeschouwing**

Verzoekster diende in één brief bezwaar in tegen een besluit en klaagde over gedragingen van (een medewerker van) het UWV. De klachten en het bezwaar werden afzonderlijk behandeld en een paar dagen na elkaar afgedaan. In beide procedures is telefonisch contact met verzoekster opgenomen zonder dat de beide afdelingen dit met elkaar hadden afgestemd. Dat er telefonisch contact is gezocht met verzoekster is op zichzelf positief.



Het zou echter beter geweest zijn als er snel na ontvangst van de brief overleg tussen de beide afdelingen had plaatsgevonden. Dan had één van beiden vervolgens contact met verzoekster kunnen opnemen om duidelijk te krijgen waar het haar werkelijk om ging. Vervolgens had dan met haar afgestemd kunnen worden op welke wijze de klachten en het bezwaar het beste konden worden afgehandeld. Daar had wellicht veel onduidelijkheid en ergernis bij verzoekster mee voorkomen kunnen worden.

In de in mei 2011 uitgebrachte bezwaarwijzer heb ik een aantal handvatten uitgereikt aan overheid en burger hoe te handelen in bezwaarprocedures. Daarbij staat voorop dat door heldere en zorgvuldige besluitvorming bezwaren (en klachten) voorkomen moeten worden. Als een burger toch bezwaar maakt, dan acht ik het van belang dat zo snel mogelijk, liefst binnen vijf werkdagen, contact wordt opgenomen met de burger om te bespreken wat de beste aanpak van het bezwaar is.

Dat er in dit geval niet op deze wijze contact is opgenomen met verzoekster acht ik een gemiste kans.

#### Informatieoverzicht

De bevindingen van dit onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Verzoekschrift met bijlagen van 7 september 2012;
2. Reactie van het UWV van 9 november 2012;
3. Dossierstukken ontvangen op 27 december 2012;
4. Telefoongesprek met verzoekster op 30 januari 2012.

## Achtergrond

#### Werkloosheidswet artikel 16 lid 1

1. Werkloos is de werknemer die: a. ten minste vijf of ten minste de helft van zijn arbeidsuren per kalenderweek heeft verloren, alsmede het recht op onverminderde doorbetaling van zijn loon over die uren; en b. beschikbaar is om arbeid te aanvaarden.

#### Werkloosheidswet artikel 20 lid 1 onder b, lid 3 en lid 4

1. Het recht op uitkering eindigt: b. voor zover de werknemer niet langer werkloos is;
3. Voor de werknemer op wie het eerste lid, onderdeel b, van toepassing is, eindigt het recht op uitkering ter zake van het aantal arbeidsuren dat hij arbeid als werknemer verricht dan wel ter zake van het aantal arbeidsuren dat hij minder beschikbaar is voor arbeid dan

het aantal arbeidsuren dat hij heeft verloren.

4. Zo nodig in afwijking van het derde lid eindigt het recht op uitkering geheel indien de werknemer: a. al dan niet opeenvolgend een zodanig aantal uren arbeid als werknemer verricht dat een verlies aan arbeidsuren resteert van minder dan vijf en minder dan de helft van zijn arbeidsuren, bedoeld in artikel 16; of b. beschikbaar is voor arbeid voor minder dan vijf en minder dan de helft van zijn arbeidsuren, bedoeld in artikel 16.