



# Rapport

Rapport over het UWV te Amsterdam.

**Datum: 9 december 2013**

**Rapportnummer: 2013/0184**

## Klacht

Verzoekster, die als CNV-vertrouwenspersoon UWV-cliënten bij gesprekken met het UWV begeleidt, klaagt erover dat zij zich moet legitimeren met een officieel legitimatiebewijs. Daarnaast klaagt zij erover dat het UWV een kopie van haar legitimatiebewijs en/of een notitie van haar persoonlijke gegevens voegt in het dossier van de cliënt die zij begeleidt.

## Bevindingen

### Achtergronden van de klacht

Mevrouw O. is CNV-vertrouwenspersoon; dat zijn vrijwilligers die speciaal zijn opgeleid om CNV-leden tijdens ziekte te ondersteunen en te adviseren. Zij begeleiden bijvoorbeeld ook CNV-leden bij keuringen door het UWV.

Mevrouw O. stuurde de Nationale ombudsman op 2 april 2013 een e-mail waarin zij schreef dat zij zich, als begeleider, met paspoort of ID-kaart moest legitimeren bij het UWV. Volgens haar klopte dat niet; in de wet staat dat dat alleen nodig is voor de aanvrager van de uitkering. Ze had het UWV gevraagd hoe dat zat; het UWV had gezegd dat de minister dit toestond en dat het nodig was om fraude te voorkomen. Zo kon bijvoorbeeld worden gecontroleerd of het burgerservicenummer (verder: BSN) klopt en welke nationaliteit en eventuele verblijfsstatus de begeleider heeft.

Mevrouw O. kende ook ervaringen hiermee van andere vrijwilligers. Zo had iemand haar verteld dat er ook nog een kopie was gemaakt van zijn paspoort en dat die kopie aan de verzekeringsarts van het UWV afgegeven moest worden. Volgens deze arts ging het om nieuw beleid en was dat nodig omdat mensen zich in het verleden als iemand anders hadden voorgedaan.

### Klachtbehandeling door het UWV

Omdat het UWV de klacht nog niet had behandeld stuurde de Nationale ombudsman deze door naar het UWV. Op 31 mei 2013 gaf het UWV een reactie. Het UWV liet mevrouw O. weten dat het identificatiebeleid is gericht op preventie van fraude en agressie. Het was kortgeleden aangescherpt. Reden hiervoor was dat, in het recente verleden, een complexe fraudezaak had gespeeld waarbij sprake was van misleiding van verzekeringsartsen door een groot aantal cliënten. Deze cliënten werden begeleid door personen die als mededaders een belangrijke rol speelden.

Om een dergelijke fraude te voorkomen is het nodig dat ook van begeleiders identificatiegegevens aanwezig zijn als de beschikbare informatie wordt geanalyseerd. Daarom worden nu ook van de begeleider bepaalde gegevens vastgelegd. Het UWV gaf aan dat deze handelwijze paste binnen wet- en regelgeving. Zo geven artikel 10 van de

Wet algemene bepalingen burgerservicenummer en artikel 33b wet SUWI het UWV de bevoegdheid om, in het kader van de uitvoering van de sociale zekerheid, het BSN te registreren.

Het nieuwe beleid van het UWV geldt voor alle begeleiders, zonder verschil te maken naar de achtergrond van die begeleiding; dit in het kader van het beginsel van gelijke behandeling. Ook past de maatregel binnen de Wet bescherming persoonsgegevens, zo gaf het UWV aan.

Registratie van bepaalde gegevens van begeleiders maakt het mogelijk op een later tijdstip, bij een vermoeden van misbruik, nader onderzoek te doen. Het UWV achtte dit juridisch goed verdedigbaar.

De reactie van verzoekster

Mevrouw O. gaf hierop aan het niet eens te zijn met het vastleggen van haar gegevens. Volgens de wet is legitimatie nodig voor degene die de uitkering aanvraagt. Zij is vertrouwenspersoon, ze heeft ook een pasje met foto bij zich en wil zelfs nog wel een kopie van haar rijbewijs overleggen als ze het gebouw betreedt. Maar die kopie wil ze dan wel terugkrijgen als ze weer weggaat; ze wil niet dat die in het dossier komt van de persoon die ze begeleidt.

Daarom verzocht mevrouw O. de Nationale ombudsman om hier toch verder naar te willen kijken. De Nationale ombudsman besloot daarom, onderzoek in te stellen naar de klacht van mevrouw O. Het UWV werd gevraagd om een reactie op de klacht en op enkele nadere vragen.

De reactie van het UWV op vragen van de Nationale ombudsman

Het UWV gaf aan dat in de gehanteerde procedure is vastgelegd dat een kopie van het legitimatiebewijs wordt gemaakt. Die kopie wordt niet blijvend maar slechts voor de duur van het bezoek aan het UWV aan het dossier van de cliënt toegevoegd. Doel hiervan is dat het BSN kan worden vastgelegd in het systeem. Na vastlegging hiervan door de teamondersteuner wordt deze kopie vernietigd.

Er is voor het BSN gekozen omdat dit een uniek kenmerk is dat gemakkelijk en foutloos geregistreerd kan worden. Namen, geboortedata en personeelsnummers zijn niet uniek en kwetsbaarder voor vergissingen.

Deze werkwijze is in juni 2012 aan alle medewerkers van de afdeling Sociaal Medische Zaken bekend gemaakt. De managers dienen er vervolgens op toe te zien dat de instructie wordt nageleefd, maar ook landelijk wordt hierop toegezien. Wanneer begeleiders, zoals verzoekster, constateren dat van de hiervoor beschreven procedure wordt afgeweken hoort het UWV dat ook graag. Op basis van zulke meldingen kan dan actie worden

ondernomen.

Verder gaf het UWV nog aan dat de werkinstructie inmiddels nog was aangepast, dit naar aanleiding van de diverse klachten van begeleiders van klanten.

Het UWV stuurde diverse bijlagen mee, waaronder genoemde instructies. Hieruit blijkt onder meer dat in de oproepbrieven voor het spreekuurcontact wordt aangegeven:

"Bent u van plan iemand mee te nemen naar het gesprek? Dan heeft hij ook een geldig identiteitsbewijs nodig. Wij registreren namelijk zijn burgerservicenummer."

Ook wordt de volgende werkwijze beschreven. De baliemedewerker maakt voorafgaand aan het gesprek een kopie van het identificatiebewijs en geeft dit mee aan de begeleider. De verzekeringsarts, arbeidsdeskundige of re-integratiebegeleider voegt de kopie vervolgens tijdelijk toe aan het dossier. Na het spreekuur raadpleegt de teamondersteuner de kopie en legt het BSN vast in het computersysteem. De kopie wordt vernietigd. Mocht een begeleider zich niet willen identificeren, dan is het uiteindelijk aan bijvoorbeeld de verzekeringsarts om te bepalen wat dit betekent voor het bijwonen van het spreekuur. Verder blijkt nog dat een begeleider zich alleen hoeft te legitimeren als hij daadwerkelijk in de spreekkamer aanwezig zal zijn en dus een zekere rol vervult bij dit spreekuur.

Op 11 oktober 2013 is er een aanpassing van deze werkwijze verspreid, zo blijkt verder. De wijziging houdt in dat de begeleider de kopie van zijn legitimatiebewijs op verzoek terugkrijgt van de medewerker waarmee het spreekuur is. Deze laatste noteert dan eerst het BSN van de begeleider, zodat dit na afloop van het spreekuur kan worden vastgelegd. Deze wijziging is ingegeven door klachten van professionele begeleiders; die willen niet het risico lopen dat de kopie van hun legitimatiebewijs onbedoeld achterblijft in het dossier van de cliënt. Het UWV voegt ook nog toe dat het kopieën van legitimatiebewijzen van niet-cliënten niet mag bewaren.

Juridische onderbouwing door het UWV

Het UWV gaat, ter onderbouwing van de hiervoor beschreven werkwijze, nader in op artikel 10 Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb), dat het bestuursorgaan de mogelijkheid geeft bij de uitvoering van zijn wettelijke taken ook van andere personen tot wie het zich verhoudt bij de uitoefening van de taak het BSN te gebruiken. Voorwaarde is dan wel, dat dat noodzakelijk is voor een goede uitoefening van die taak. Uit de wetsgeschiedenis leidt het UWV af dat het overheidsorgaan het BSN van een persoon kan gebruiken ook als dat puur betrekking heeft op het publiekrechtelijke handelen en de uitvoering van publiekrechtelijke bevoegdheden van dat overheidsorgaan.

Verder wijst het UWV op artikel 33b Wet SUWI, dat bepaalt dat het UWV zijn administratie voor de uitvoering van de Sv-wetgeving móet voeren met het BSN. Hierin is de sectorale wet dus strenger dan art. 10 Wabb.

In de opdracht tot uitvoering van de sv-wetten ligt besloten dat UWV bewaakt dat de uitkomsten rechtmatig zijn. Dit wordt mede bereikt door preventieve en handhavende maatregelen achteraf welke gelegd zijn bij de afdeling Handhaving. De ervaring met een grote complexe fraude zaak in het recente verleden waarbij begeleiders als mededaders een rol speelden heeft UWV gedwongen de handhavingsactiviteiten aan te scherpen. Gezocht is naar mogelijkheden om preventief, op basis van geanonimiseerde datavergelijking, tot signaleringen te komen die onderzoekwaardig zijn voor de afdeling SMZ. Daarom acht het UWV het noodzakelijk dat van begeleiders identificerende gegevens aanwezig zijn bij de data-analyse. Dat kan worden bereikt door de identiteit van een begeleider van de verzekerde vast te leggen aan de hand van een geldig identiteitsbewijs en het BSN, voor zover aanwezig, te noteren. Het UWV acht deze werkwijze volledig verdedigbaar tegen de achtergrond van art. 10 Wabb, de wetsgeschiedenis en het bepaalde in art. 33b Wet SUWI.

Ook gaat het UWV nader in op artikel 55 Wet SUWI, dat bepaalt dat het UWV bij de uitvoering van zijn taak de identiteit van de belanghebbende vaststelt voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van die taak. Het tweede lid bepaalt dat "een ieder op verzoek onverwijld aan het UWV inzage in een op hem betrekking hebbend document (...) verstrekt, voor zover dit redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van wettelijke taken van de rechtspersoon". Naar de mening van het UWV valt diegene die een cliënt naar het spreekuur van de verzekeringsarts begeleidt onder de verplichting die is opgeschreven in dit artikel, mede gelet ook op het belang van het voorkomen van georganiseerde fraude als hiervoor omschreven.

De formulering van het tweede lid omvat, zo geeft het UWV aan, in elk geval de volgende handelingen: paspoort of andere toegestane identiteitskaart inkijken, beproeven op geldigheid en echtheid en vergelijken van gezicht en foto ter vaststelling van de juiste identiteit van de persoon. Het vastleggen van enkele gegevens is toegestaan (waaronder het BSN), maar het vastleggen van een kopie van het identiteitsbewijs in de administratie is op zich niet duidelijk in de letterlijke tekst van het artikel besloten. Het UWV ziet desondanks wel mogelijkheden voor het bewaren van een kopie van het identiteitsbewijs. De positie van de begeleider heeft ook vaak vertegenwoordigende kantjes; met name in die gevallen dat de begeleider ook het woord doet voor de betrokken belanghebbende omdat deze zelf in de communicatie beperkt is, neemt het belang toe, ook van handhaving, om zekerheid te hebben in de administratie over de identiteit van begeleiders. Wanneer achteraf pas een verdenking rijst en het om identificatie gaat van een persoon die zich van een valt document blijkt te hebben bediend, wordt de foto voor de identificatie van cruciaal belang. Het tweede lid van art. 55 Wet SUWI verbiedt het immers ook niet.

## **Beoordeling**

Verzoekster klaagt erover dat zij, als professioneel begeleider, zich bij het UWV moet legitimeren met een officieel legitimatiebewijs. Ook klaagt zij erover dat het UWV een kopie van haar legitimatiebewijs en/of een notitie van haar persoonlijke gegevens voegt in het dossier van de cliënt die zij begeleidt.

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten van burgers worden gerespecteerd. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en in verdragen zoals artikel 8 van het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Daarin is bepaald dat een inbreuk op ieders recht op respect voor zijn privéleven moet zijn voorzien bij wet en noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving.

Het recht op privacy impliceert dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn wettelijke taak in voldoende mate rekening houdt met de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen, in die zin dat het bestuursorgaan de afweging dient te maken of deze taakuitvoering niet op een minder ingrijpende wijze kan worden uitgevoerd.

Twee punten verdienen in dit verband bijzondere aandacht, te weten de legitimatie op zich en de wijze van vastleggen van gegevens van een begeleider.

#### Legitimatie

De wet SUWI bevat in artikel 55 bepalingen over de vaststelling van de identiteit. Uit dit artikel kan worden afgeleid dat deze identificatieplicht ook geldt voor anderen dan de verzekerde ('betrokkene'), voor zover dit redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de wettelijke taken door het UWV. Uit de memorie van toelichting op dit artikel blijkt dat de wetgever hierbij vooral dacht aan controle door toezichthouders op de werkplek, maar: ook andere medewerkers hebben bij controles belang bij deze bepaling, zo wordt toegevoegd. Aangenomen kan worden dat deze bepaling, zoals het UWV ook aangeeft, voldoende grondslag biedt voor het tonen van een legitimatiebewijs door een begeleider.

De Nationale ombudsman stelt daarom vast dat het UWV van een begeleider mag verlangen dat deze zich identificeert aan de hand van een toegelaten identificatiebewijs.

#### Vastleggen van het BSN

Vaststaat dat het UWV één van de instanties is die gebruik mag – en vaak ook moet – maken van het BSN. Dat dit geldt ten aanzien van de direct betrokkene blijkt onder meer uit de Wet SUWI. Minder duidelijk is dat als het gaat om iemand die niet als verzekerde kan worden aangemerkt. Het UWV leidt uit de wetsgeschiedenis af dat een overheidsinstantie het BSN van een persoon kan gebruiken ook als dat uitsluitend betrekking heeft op het publiekrechtelijk handelen en de uitvoering van publiekrechtelijke bevoegdheden van die instantie.

Voorts gaat het hier om de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Deze persoonsgegevens mogen op grond van de Wbp slechts worden verwerkt indien deze verwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan.

Als gevolg van fraude waarbij ook begeleiders waren betrokken heeft het UWV besloten niet alleen van de cliënt maar ook van diens begeleider informatie vast te leggen. Mochten er op een later moment vragen ontstaan rond de rechtmatigheid van de uitkering, dan kan het van belang zijn dat de identiteit van de begeleider vastligt. Dat het UWV hierbij kiest voor het vastleggen van het BSN van de begeleider acht de Nationale ombudsman begrijpelijk en de toepasselijke bepalingen brengen naar zijn oordeel ook niet mee dat het UWV hiertoe niet zou kunnen overgaan.

In zoverre is de gedraging behoorlijk.

Wel is de Nationale ombudsman van oordeel dat de huidige procedure, waarbij bij ieder bezoek een kopie wordt gemaakt van het legitimatiebewijs, onnodig bezwarend is voor burgers die UWV-cliënten beroepsmatig begeleiden. Het beleid schrijft wel voor dat de kopie na registratie van het BSN wordt vernietigd, maar daar heeft betrokkene in het geheel geen controle op. De gedraging is niet behoorlijk. Ook ziet de Nationale ombudsman aanleiding om een aanbeveling op dit punt te doen.

## **Conclusie**

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

gegrond wat betreft de wijze van vastleggen van persoonlijke gegevens van een professionele begeleider, wegens strijd met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

en voor het overige ongegrond.

## **Aanbeveling**

**De Nationale ombudsman geeft het UWV in overweging om het beleid op dit punt zodanig aan te passen dat bij ieder bezoek na controle van het**

**legitimatiebewijs van de begeleider  
direct de relevante gegevens – in de  
meeste gevallen het BSN – worden  
vastgelegd en dat het legitimatiebewijs,  
zonder daarvan een kopie te maken,  
daarna wordt teruggegeven.**

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

### **Achtergrond**

Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, artikel 10

Overheidsorganen kunnen bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van hun taak gebruik maken van het burgerservicenummer (...).

Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, artikel 55, lid 1 en 2

1. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de Sociale verzekeringsbank stellen bij de uitoefening van hun taak de identiteit van de belanghebbende vast aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van die taak.

2. Een ieder verstrekt op verzoek onverwijld aan de in het eerste lid genoemde rechtspersonen inzage in een op hem betrekking hebbend document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, voor zover dit redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van wettelijke taken door de betrokken rechtspersoon.