Eindrapportage Extern Onderzoek Meldstructuur en -cultuur Uitkeringsfraude UWV

11 juni 2019

Opdrachtgever:

Raad van Bestuur (RvB), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

Onderzoekers en auteurs:

Prof.dr. Zeger van der Wal

Prof.dr. Emile Kolthoff

Met ondersteuning van:

drs. Irene Nijhoff

Begeleidingscommissie:

Het onderzoek werd ondersteund door een begeleidingscommissie bestaande uit drie vaste leden van de externe Commissie van Integriteit Deskundigen (CID) UWV:

- Prof. dr. Muel Kaptein (voorzitter)
- drs. Nathalie Smeets
- Geerte-Marij Dijkstra RA, CIA.

Daarnaast bestond de begeleidingscommissie uit:

- Mr. Hans Ouwehand (bestuurder Centrum Indicatiestelling Zorg, lid Audit Committee SZW)
- [redacted] (directeur Stelsel en Volksverzekeringen SZW, [redacted]
- [redacted] (plaatsvervangend afdelingshoofd eigenaaradvisering ZBO's SZW).

Inhoud

1. INLEIDING 4
1.1 Scope en doelstelling 4
1.2 Onderzoeksvragen 4
1.3 Onderzoeksaanpak 5
1.4 Selectie vestigingen en respondenten 7
1.5 Meldpunt 8
1.6 Leeswijzer 8
2. KERNCONCEPTEN 10
2.1 Structuur en cultuur in organisaties 10
2.2 Integriteit en bedrijfsmatig werken in (semi)publieke organisaties 12
3.1 Integriteitscultuur: bestaande onderzoeken en instrumenten 16
3.2 Meldstructuur: mogelijkheden, bekendheid en effectiviteit 20
4. INTERVIEWRESULTATEN 22
4.1 Algemene observaties 23
4.2 Mogelijkheden om signalen en zorgen te melden en/of bespreekbaar te maken 24
4.3 Belemmeringen en ontbrekende mogelijkheden voor het melden van signalen of zorgen 26
4.4 Rol leidinggevende en afhandeling melding 32
4.5 De (meld)cultuur in de ogen van de medewerkers 33
5. CONCLUSIES 36
5.1 Algemene observaties organisatiecultuur UWV 36
5.2 Beantwoording deelvragen 37
6. AANBEVELINGEN 42
7. LITERATUUR 46
Bijlage 1. Interviewprotocol 48
EINDNOTEN 52

1. INLEIDING

1.1 Scope en doelstelling

Naar aanleiding van mediaberichtgeving omtrent misbruik van de Werkloosheidswet (WW) bij arbeidsmigranten in Nieuwsuur op 3 september 2018 en daaropvolgende uitzendingen en media-aandacht, waarbij werd gesproken over een angstcultuur ten aanzien van het melden van signalen, heeft de Raad van Bestuur (RvB) van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) in overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) besloten tot het instellen van een extern onderzoek.

Deze rapportage is het eindverslag van dit externe onderzoek. De specifieke onderzoeksopdracht die in november 2018 is vastgesteld, luidde:

> Maak inzichtelijk welke mogelijkheden (lijn/vangnet) UWV medewerkers biedt om signalen (van ongenoegen) en zorgen die ze in de uitvoering van de publieke taak tegenkomen (specifiek in relatie tot uitkeringsfraude) te melden en/of bespreekbaar te maken, of gebruik ervan door UWV gestimuleerd wordt en geef aanbevelingen voor mogelijke verbetering.

Een externe begeleidingscommissie werd ingesteld voor toetsing (ten aanzien van scope, deelvragen en onderzoeksbevindingen), advisering en reflectie. De begeleidingscommissie is viermaal bijeengekomen. Tijdens deze bijeenkomsten werden, zowel op inhoud als op proces, alle relevante zaken besproken met de onderzoekers en werden de onderzoekers van input en feedback voorzien.

1.2 Onderzoeksvragen

In samenspraak met de opdrachtgever en de externe begeleidingscommissie zijn vervolgens op basis van deze onderzoeksopdracht de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals het tweejaarlijkse Werkbelevingsonderzoek (WBO)) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers[1] over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?
2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?
3. In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?
4. Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de organisatie) en welke dilemma's spelen hierbij?
5. Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?

De deelvragen zijn beantwoord door een documentenstudie (deskresearch) en 57 interviews met respondenten op zowel het hoofdkantoor als in negen vestigingen door heel Nederland.

Het onderzoek heeft aldus tot doel een adequaat beeld te schetsen van zowel de *structuur* als de *cultuur* met betrekking tot interne fraudemeldingen door medewerkers van UWV. Specifiek aandachtspunt daarbij is of medewerkers het gevoel hebben dat:

a) de geboden mogelijkheden tot melden voldoende duidelijk en toegankelijk zijn, en
b) ze worden gestimuleerd (en vooral: niet actief worden tegengewerkt) door hun direct leidinggevenden om vermoedens van fraude aan te kaarten.

1.3 Onderzoeksaanpak

Er wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een zogeheten *mixed methods*-benadering waarin verschillende onderzoeksmethoden gebruikt worden om in korte tijd een accuraat beeld te genereren. Hiertoe worden reeds beschikbare secundaire data (fase I) en door de onderzoekers middels diepte-interviews verzamelde primaire kwalitatieve data[2] (fase II) in samenhang geanalyseerd, zoals hieronder in detail wordt weergegeven.

<u>Fase I: Deskanalyse van bestaande documenten en onderzoeksrapportages teneinde:</u>

a. De structuur van de verschillende loketten in kaart te brengen waar medewerkers signalen van fraude (en hoe daar mee wordt omgegaan door collega's en leidinggevenden) kunnen melden;
b. Een beeld te genereren ten aanzien van de integriteitscultuur en meldcultuur in het bijzonder, en de percepties van medewerkers en leidinggevenden ten aanzien van het melden van fraudesignalen tot aan oktober 2018 (aan te vullen met primaire data uit fase II).

Hiertoe zijn onder meer een relevante selectie van de volgende reeds bestaande rapportages en documenten bestudeerd aangaande de (integriteits)cultuur binnen de onderdelen van UWV die in scope zijn: vooral Uitkeren, Werkbedrijf en Handhaving, en in mindere mate ook Klant en Service (K&S), Bezwaar en Beroep (B&B) en Sociaal Medische Zaken (SMZ), en dan met name Bijzondere Zaken:

I. Documenten (startdocumenten, jaarverslagen etc.) van alle bestaande loketten (Centraal Meldpunt Fraude (CMF), Bureau Integriteit (BI), Luisterend Oor etc.)
II. Signalen/meldingen bij deze loketten in relatie tot uitkeringsfraude
III. Uitkomsten meest recente Integriteitsdashboard (januari 2018)
IV. Uitkomsten meest recente WBO (september 2018)
V. Uitkomsten audits van de Auditdienst
VI. Uitkomsten dialoogsessies/strategietraject
VII. Publicaties relevante dilemma's op de Digitale Werkplek UWV (DWU)
VIII. Informatie vanuit bestaande leercirkels

In aanvulling op de deskresearch zijn vijf interviews gehouden met sleutelfiguren op het hoofdkantoor in Amsterdam: het hoofd Bureau Integriteit (BI), een leidinggevende van de afdeling Human Resources Management (HRM), de Ondernemingsraad (OR), het Centraal Meldpunt Fraude en Luisterend Oor. Deze interviews hadden tot doel informatie te vergaren

over de meldstructuur en cultuur, alsmede om interviewvragen en thema's voor fase II te formuleren.

Fase II: Diepte-interviews medewerkers divisies

De voornaamste doelstelling van deze fase is het schetsen van een adequaat beeld van de interne meldcultuur, in het bijzonder:

- De wijze waarop medewerkers de geboden mogelijkheden om te melden kennen en ervaren;
- De mate waarin en de wijze waarop ze van deze mogelijkheden gebruik maken;
- De mate van vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met hun melding;
- De karakterisering van de mate waarin en de manier waarop melden van fraudesignalen door de directe leidinggevenden wordt gestimuleerd (of juist niet);
- De perceptie van leidinggevenden ten aanzien van de meldstructuur en meldcultuur en hoe men met specifieke gevallen van fraudemeldingen en eventuele zorgen/onvrede daarover omspringt (en hoe hun leidinggevenden dat doen).

Er is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews met zowel gesloten als open vragen waarbij alle geïnterviewden zoveel mogelijke dezelfde vragencyclus hebben doorlopen. Het interviewprotocol voor de medewerkers en leidinggevenden is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd. Tegelijkertijd is ruimte geboden aan individuen om ruimschoots persoonlijke ervaringen te delen. De interviews hebben immers als secundair doel dat betrokkenen gehoord worden en het gevoel hebben hun hart te kunnen luchten. De interviews duurden in de regel ongeveer een uur.

Tijdens het interview is een twintigtal vragen doorlopen (voor leidinggevenden werd een toegespitste vragenlijst van veertien vragen opgesteld) en is respondenten gevraagd recente situaties en voorbeelden inzake het melden van fraudesignalen en de omgang met meldingen binnen de afdeling te omschrijven. Van de interviews zijn door de onderzoekers zakelijke, puntsgewijze verslagen opgesteld. Interviewverslagen maken geen deel uit van de rapportage; informatie en citaten uit de verslagen zijn weergegeven en gebruikt in hoofdstukken 3, 4 en 5.

Gezien de omvang van UWV en de geografische spreiding van de diverse uitvoeringsdivisies, zijn representativiteit en generalisatie niet het primaire doel van onderzoeksfase II geweest. De steekproefgrootte is bij kwalitatief onderzoek afhankelijk van de complexiteit van het onderwerp en de heterogeniteit van de onderzoekseenheden op relevante kenmerken. Het gaat er bij kwalitatief onderzoek om de juiste informatie boven tafel te krijgen. In fase II kregen we gedurende de laatste interviews geen nieuwe informatie meer, maar slechts bevestiging van wat in eerdere interviews was gezegd. Er was dus sprake van inhoudelijke verzadiging, oftewel saturatie[3].

De combinatie van intern documentenonderzoek, expertinterviews en gesprekken met medewerkers uit verschillende geledingen uit de organisatie is in cultuuronderzoek een zeer gangbare methode[4]. Het aantal verrichtte interviews is daarbij voor een kwalitatief onderzoek substantieel en vergelijkbaar met soortgelijke studies over dit onderwerp bij overheidsorganisaties van een vergelijkbare omvang.[5] Daarnaast werd de betrouwbaarheid

verhoogd door de interviewverslagen te laten lezen en analyseren door alle drie de onderzoekers en hun bevindingen onderling te bespreken.

1.4 Selectie vestigingen en respondenten

Na overleg tussen de onderzoekers, en tussen de onderzoekers, opdrachtgever en begeleidingscommissie, is besloten tot een random selectie van medewerkers en leidinggevenden bij negen vestigingen met als voornaamste criteria:

- Een goede geografische spreiding;
- Aanwezigheid van de meest relevante divisies op de vestiging (vooral Uitkeren, Werkbedrijf en Handhaving), en in mindere mate ook Klant en Service (K&S), Bezwaar en Beroep (B&B) en Sociaal Medische Zaken (SMZ), en dan met name Bijzondere Zaken[6];
- Een spreiding van vestigingen met de score laag, midden of hoog op het meest recente integriteitsdashboard en het aantal fraudemeldingen zoals geregistreerd door het Centraal Meldpunt Fraude;
- Geen overmatige belasting van vestigingen waar al andere onderzoeken gaande waren;
- De aanwezigheid van cliënten uit Midden- en Oost-Europa, aangezien daar zich de in eerste instantie door media berichte problematiek ten aanzien van WW-fraude met name voordeed.

Deze criteria leiden uiteindelijk tot de keuze voor de volgende negen vestigingen:

1. Alkmaar
2. Almere
3. Arnhem
4. Den Haag
5. Enschede
6. Heerlen
7. Hengelo
8. Leeuwarden
9. Zwolle

Bij drie vestigingen (Arnhem, Den Haag en Leeuwarden) hebben de onderzoekers twee dagen lang respondenten geïnterviewd; in zes vestigingen (Alkmaar, Almere, Enschede, Heerlen, Hengelo en Zwolle) een dag. In totaal zijn 48 respondenten van de divisies Uitkeren, Werkbedrijf, Handhaving, alsmede K&S, B&B en Bijzondere Zaken geïnterviewd, waaronder twaalf leidinggevenden. De respondenten zijn door onderzoekers at random geselecteerd uit een Excel-bestand met functietitels en vestigingsgegevens waarin geen namen van individuen te zien waren. Selectie vond plaats door middel van loting met inachtneming van een weging van relevante divisies en een verwachte non-respons van zo'n 50%.

Deelname was vrijwillig. De non-respons bleek mee te vallen. Een handvol van de oorspronkelijk geselecteerde respondenten was verhinderd of koos ervoor niet deel te nemen; in die gevallen werd de tweede random geselecteerde medewerker van dezelfde divisie en vestiging benaderd. In de meeste gevallen werd snel en enthousiast door medewerkers gereageerd op het interviewverzoek.

1.5 Meldpunt

Bij aanvang van het onderzoek is in overleg met de begeleidingscommissie en opdrachtgever besloten tot het instellen van een meldpunt teneinde medewerkers de mogelijkheid te geven direct contact te zoeken met de onderzoekers, in het geval zij waardevolle informatie wilden delen of in meer algemene zin hun visie of mening wilden uiten[7]. Door het instellen van het meldpunt wilde het onderzoeksteam voorkomen dat bij medewerkers die niet werden uitgenodigd voor een interview, in een later stadium het gevoel zou kunnen ontstaan dat ze niet gehoord of zelfs genegeerd zouden zijn. Bovendien is het zeer waarschijnlijk dat in een grote organisatie als UWV met 19.000 medewerkers belangrijke invalshoeken of informatie buiten beschouwing zou kunnen worden gelaten. Aanvullende informatie die via het meldpunt de onderzoekers kon bereiken, zou derhalve de kwaliteit en volledigheid van het onderzoek kunnen versterken. Het meldpunt bestond uit een extern email adres, dat rechtstreeks bij de onderzoekers uitkwam. Op verschillende momenten is via interne communicatiemedia de aandacht op het meldpunt gevestigd.

In een tijdsbestek van ruim drie maanden (december 2018 – februari 2019) werd door elf medewerkers van UWV gebruik gemaakt van de mogelijkheid om via het meldpunt met de onderzoekers in contact te treden. Een aantal medewerkers vroeg om toelichting op de onderzoeksmethodiek, waaronder bijvoorbeeld de selectie van de deelnemende vestigingen, en na het geven van een toelichting door onderzoekers was de melding daarmee tot tevredenheid van de medewerker afgehandeld. Alle melders kregen een bevestiging van ontvangst en, afhankelijk van de aard van de melding, opties voor een vervolgactie. Negen van de elf melders gaven in antwoord hierop aan deze handelwijze zeer te waarderen. In zeven van de elf gevallen werden vervolgvragen gesteld of werd desgevraagd extra informatie via de mail door medewerkers aan onderzoekers gegeven.

In vier van de elf gevallen leidde de melding tot een extra interview met de melder, naast de reeds in fase II voorziene interviews. De resultaten van die gesprekken zijn verwerkt in de rapportage over fase II. In totaal hebben de onderzoekers aldus met 57 respondenten gesprekken gevoerd.

1.6 Leeswijzer

Het vervolg van de rapportage bestaat uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk twee wordt een kort theoretisch kader geschetst met betrekking tot organisatiestructuur- en cultuur en bedrijfsmatig werken en integriteit in (semi)publieke organisaties. Deze kaders geven context aan de bevindingen en zijn behulpzaam bij het duiden daarvan.

In hoofdstuk drie worden de resultaten van onze deskresearch-activiteiten weergegeven, aangevuld met informatie uit de interviews op het hoofdkantoor en lokale vestigingen, teneinde de eerste twee deelvragen te beantwoorden:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?

2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?

Hoofdstuk vier geeft een uitgebreide weergave en analyse van de ruim vijftig interviews die zijn gehouden met medewerkers en leidinggevenden over cultuur, leiderschap en fraudemeldingen binnen UWV. Door middel van deze analyse worden deelvraag 3 en 4 beantwoord:

3. In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?
4. Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de organisatie) en welke dilemma's spelen hierbij?

In hoofdstuk vijf en zes worden op basis van de diverse databronnen conclusies en aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de meldstructuur- en cultuur binnen UWV, specifiek in relatie tot het melden van (vermoedens van) WW-fraude, en hoe deze effectiever ingericht zouden kunnen worden teneinde het doen van meldingen te vergemakkelijken en het opsporen van mogelijke fraude nog effectiever te maken. Ook wordt kort aandacht besteed aan de implicaties voor training, organisatieontwikkeling en vervolgonderzoek. Hiermee wordt deelvraag 5 beantwoord: Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?

2. KERNCONCEPTEN

In dit hoofdstuk worden kort een tweetal concepten besproken die in deze studie centraal staan: organisatiestructuur- en cultuur, en integriteit en bedrijfsmatig werken in (semi)publieke organisaties. Zij vormen de lens waardoor we naar de bevindingen uit onze interviews kijken. Uit een aantal documenten en interviews in fase I ontstond de indruk dat in de sturing binnen UWV, cijfers, procesaanwijzingen, prestatieafspraken en indicatoren een belangrijke rol spelen. Deze factoren werden tijdens de interviews in fase I ook als een mogelijke belemmering benoemd voor het niet melden van fraudesignalen.

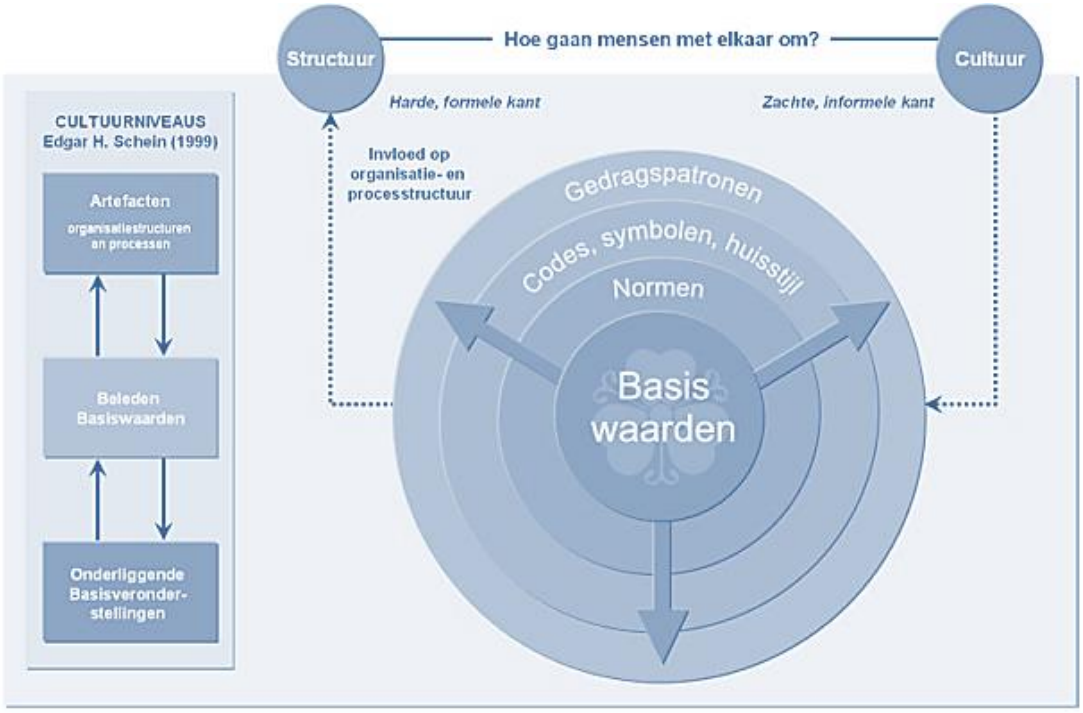
Omdat dergelijke neveneffecten van prestatiemanagement in de bestuurskundige literatuur uitvoerig onderwerp van studie zijn, wordt in dit hoofdstuk nadrukkelijk aandacht besteed aan de relatie tussen integriteit en prestatiemanagement of bedrijfsmatig werken, naast een algemene beschouwing over organisatiestructuur en –cultuur. Onze kwalitatieve studie heeft tot doel een empirisch beeld te schetsen van de meldcultuur binnen UWV (in het bijzonder in relatie tot WW-fraude) en niet om expliciete (theoretische) verwachtingen of hypothesen te toetsen; dit hoofdstuk biedt desalniettemin een kader voor de analyse en interpretatie van de empirische resultaten.

2.1 Structuur en cultuur in organisaties

Iedere organisatie heeft een formele *structuur* – vaak geformaliseerd in een organogram, functieomschrijvingen, en governance arrangementen waarin verantwoordelijkheden zijn toebedeeld aan afdelingen en functies – en een meer informele, soms voor buitenstaanders lastig te begrijpen en zelfs deels ongrijpbare *cultuur* – een patroon van normen, waarden, symbolen en gedragingen die soms meer zeggen over wat er in een organisatie speelt (en vooral waarom) dan de formele structuur.

In dit onderzoek bekijken we beide aspecten maar de nadruk ligt op de organisatiecultuur in relatie tot het melden van vermoedens van WW-fraude. Wat houdt medewerkers tegen of stimuleert ze juist; wordt er veel of weinig over melden gesproken en op wat voor manier; en hoe wordt er eigenlijk door de omgeving (naaste collega's en leidinggevenden) tegen melden aangekeken; is het iets dat je wel of niet doet, en waarom is dat dan zo?

Een veel toegepaste en invloedrijke conceptualisering van organisatiecultuur is die van managementwetenschapper Schein[8]. Schein maakt allereerst onderscheid tussen structuur en cultuur en hoe de informele cultuur en de formele structuur elkaar beïnvloeden, zoals figuur 2.1 laat zien.



Figuur 2.1: Organisatiestructuur en cultuur in samenhang (Schein 1992)

Zoals aan de linkerzijde van figuur 2.1 te zien is, dient organisatiecultuur volgens Schein vervolgens op drie niveaus en in samenhang bestudeerd en gediagnosticeerd te worden:
1) Artefacten;
2) Beleden basiswaarden; en
3) Onderliggende basisveronderstellingen.

Daartoe wordt in de organisatieadvieswereld regelmatig de metafoor van een ui met diverse schillen gebruikt[9]: om de cultuur daadwerkelijk te doorgronden, volstaat het niet om slechts naar de buitenste, meest oppervlakkige schil te kijken (artefacten), maar moet ook worden gekeken naar beleden basiswaarden maar vooral naar de daaraan ten grondslag liggende – en niet altijd geverbaliseerde of in de openbaarheid beleden – basisveronderstellingen: “zo doen we dat hier en iedereen weet waarom (toch?)”. De kern van de ui is pas te zien als de buitenste schillen zijn afgepeld.

Diepte-interviews waarbij anonimiteit gegarandeerd is, zijn bij uitstek een geschikte methode om de vinger te leggen op minder zichtbare en niet direct op websites en in documenten gecommuniceerde cultuuraspecten[10]. Tegelijkertijd zijn direct waarneembare signalen en symbolen ook een belangrijke graadmeter van cultuur. Zo viel het tijdens deze studie bijvoorbeeld op dat verreweg de meeste geïnterviewden reeds een zeer lang dienstverband bij UWV (en een van de voorgangers) kenden (niet zelden van meer dan 20 of zelfs meer dan 30 jaar); met liefde over hun werkgever spraken en meestal zeer informeel gekleed gingen (een

teken dat men zich thuis voelt en zichzelf is, en wellicht ook identificeert met de clientèle waarover regelmatig met (com)passie werd gesproken).

Dergelijke observaties zijn behulpzaam bij het identificeren van een organisatiecultuur en kunnen in combinatie met andere dieperliggende veronderstellingen over leidinggevenden, impliciete of expliciete organisatiedoelstellingen en de intenties van cliënten, specifieke gedragingen – een fraudevermoeden juist altijd of bijna nooit melden – beter helpen verklaren.

2.2 Integriteit en bedrijfsmatig werken in (semi)publieke organisaties

De roep om een overheid die gericht is op productiviteit en prestaties en die bereid is verantwoording af te leggen is niet nieuw[11]. Sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw is dit streven steeds nadrukkelijker vertaald in een uitgesproken wijze van bedrijfsmatig werken, waarbij de overheid of organen die belast waren met de uitvoering van publieke taken zich volgens voorstanders moesten gaan gedragen als een bedrijf. De mate en wijze van productie moest geschieden volgens het marktprincipe. Osborne en Gaebler, schrijvers van het invloedrijke boek *Reinventing Government*, spraken in dit verband van een 'ondernemende overheid'[12]. Deze ontwikkeling wordt meestal geduid onder de noemer *New Public Management* of NPM. Tot op de dag van vandaag is deze ontwikkeling zichtbaar en in sommige organisaties tot kunst verheven. Veel van de elementen van NPM zijn inmiddels gemeengoed en opgenomen in de dagelijkse werkprocessen van publieke organisaties. De discussie over meer of minder NPM speelt met name op in tijden van bezuinigingen[13].

Er bestaan tegenstrijdige standpunten over de relatie tussen NPM of bedrijfsmatig werken en integriteit. Wel geven een aantal publicaties een begin van een antwoord. Bestuurskundige Mark Bovens analyseerde een aantal incidenten en beschuldigingen die in de jaren negentig publiek debat en media-aandacht veroorzaakten[14]. Alle affaires hadden gemeen dat er sprake was van activiteiten die betrekkelijk nieuw waren voor de publieke sector: privatisering, marktwerking, marktconforme beloning, kwantitatieve prestatiemeting, uitbesteding van diensten, enzovoort.

Veel bestuurskundigen grepen dergelijke observaties aan om zich af te zetten tegen NPM-achtige ontwikkelingen met het argument dat deze zouden leiden tot niet integer gedrag. Sommigen stelden zelfs dat corruptie, fraude en niet integer gedrag bij de overheid toenamen door de pogingen om de overheid als een onderneming te besturen[15].

De angst voor een tanende integriteit en legitimiteit van de publieke taak richt zich vooral op de commercieel ondernemende overheid en de introductie van marktwerking. Met betrekking tot de introductie van prestatiemanagement en de decentralisatie van budgetten en verantwoordelijkheden bestaat discussie. Primair blijft legitimiteit altijd het fundament van de publieke taak, maar de vraag is of dit fundament wordt aangetast door bijvoorbeeld een grote nadruk op prestatiemanagement of het loslaten van centrale sturing op (gedecentraliseerde) budgetten en bevoegdheden. De belangrijkste vraag lijkt te zijn of dergelijke ontwikkelingen op een ethische en verantwoordelijke wijze worden gemanaged. De hantering van een planning en control cyclus – ook een element van NPM – wordt dan ook in het algemeen gezien als een integriteit versterkende maatregel, aangezien daarmee het afleggen van verantwoordelijkheid wordt bevorderd. Empirisch onderzoek liet zien dat de verschillende standpunten die door voor-

en tegenstanders van bedrijfsmatig werken in verband met integriteit worden ingenomen, eerder complementair dan tegengesteld zijn[16].

Met dit belangrijke inzicht als uitgangspunt is enige tijd geleden empirisch onderzoek verricht naar het verband tussen bedrijfsmatig werken en de integriteit van de overheid[17]. Doelstelling van het onderzoek was om op exploratieve wijze de verschillende relaties tussen beide fenomenen te onderzoeken.

Op basis van de literatuur werd het begrip bedrijfsmatig werken geoperationaliseerd aan de hand van vier verschijningsvormen[18]:

1. Afslanking/bezuiniging en marktwerking;
2. Decentralisatie;
3. Prestatiemeting en prestatiemanagement;
4. Het gebruik van een planning en control cyclus[19].

De veronderstelling dat de invoering van bedrijfsmatig werken bij de uitvoering van publieke taken automatisch leidt tot fraude, corruptie en minder integriteit bleek niet correct. Uitsluitend het eerste element (afslanking, bezuinigingen en marktwerking) bleek zelfstandig oorzaak te kunnen zijn van niet integer gedrag. Wel bleek tijdens het onderzoek dat een te zakelijke manier van leidinggeven (zakelijk management als onderdeel van prestatiemanagement)[20], leidt tot minder aandacht voor integriteit en rechtmatigheid en tot een groter risico op fraude en niet integer gedrag. Zo is het voorstelbaar dat medewerkers het minder nauw met de regels nemen als zij in de knel komen om hun afgesproken targets te behalen. Dit lijkt eerder met stijl van leidinggeven te maken te hebben dan met bedrijfsmatig werken. Het vinden van de balans tussen het behalen van prestatieafspraken en integriteit blijkt een belangrijke factor om fraude en niet integer gedrag te voorkomen en vraagt om een ethische in plaats van zakelijke stijl van leidinggeven[21]. Deze factor lijkt van cruciaal belang bij het introduceren van prestatiemanagement.

De uitkomsten suggereren dat het specifiek aandacht schenken aan ethische aspecten bij het implementeren van bedrijfsmatig werken, de kansen op succes vergroot. Dit is een belangrijke implicatie voor hervormingsinitiatieven in het publieke domein, waarbij prestaties, efficiency, effectiviteit en economische rationaliteit een belangrijke rol spelen. Zo zou bij het opstellen van prestatieafspraken nadrukkelijk aandacht kunnen worden gevraagd voor ethische aspecten, inclusief de discussie wat in de praktijk prioriteit heeft: het halen van de cijfermatige afspraak, of op welke wijze de prestatie tot stand is gekomen en hoe dat dient te worden verantwoord. Beleidsmakers moeten niet kiezen tussen productiviteit en integriteit, maar deze twee elementen combineren om hoogwaardige publieke diensten te verlenen. In de praktijk zou dit kunnen worden ingevuld door:

- Bij het maken van prestatieafspraken, ook (meetbare) afspraken te maken over de ethische component van de te leveren prestaties;
- In beoordelingen prestatie-indicatoren op te nemen met betrekking tot integriteit.

Als aan de ethische component van de publieke taak in de vorm van prestatiecontracten geen aandacht wordt geschonken, ontstaat het risico dat het zijn legitimiteit verliest, omdat medewerkers hun werk gaan richten op het behalen van de afgesproken aantallen en niet op

wat op dat moment het meest geëigend is voor bijvoorbeeld de rechtmatigheid of het oplossen van actuele problemen in een bepaalde situatie. Een dergelijke puur kwantitatieve benadering van het werk doet geen recht aan het beoogde effect van de publieke taak. Het probleem is dat er geen duidelijke relatie is tussen de prestatieafspraken en het beoogde effect: een rechtvaardige en leefbare maatschappij. De contracten kunnen gemakkelijk worden behaald, zonder dat de beoogde effecten worden bereikt.

3. INTERNE ONDERZOEKEN

In dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van de bestaande integriteitscultuur en meldstructuren binnen UWV op basis van bestudeerde documenten, waar nodig aangevuld met informatie die uit de expertinterviews op het hoofdkantoor en diverse interviews met medewerkers en leidinggevenden naar voren kwam.

Hiermee worden deelvraag 1 en 2 van dit onderzoek beantwoord:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?
2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?

Voordat we deze vragen adresseren, is het van belang scherp onderscheid te maken tussen *externe fraude* (door cliënten) en *interne fraude* (door medewerkers en leidinggevenden zelf) en tussen uitkeringsfraude en allerlei *andere typen misstanden en integriteitsschendingen* zoals bijvoorbeeld machtsmisbruik, omkoping, seksuele intimidatie en discriminatie en misbruik van informatie[22]. Wanneer medewerkers dat soort misstanden constateren, zullen ze in veel gevallen het Bureau Integriteit (BI), een leidinggevende, vertrouwenspersoon of HRM-collega benaderen. Dat ligt bij uitkeringsfraude door cliënten minder voor de hand[23]. Deze studie richt zich uitsluitend op de meldcultuur- en structuur ten aanzien van meldingen van uitkeringsfraude.
Allereerst wordt op basis van deskresearch van diverse interne en externe onderzoeken uit de afgelopen twee jaar een korte schets gegeven van de integriteitscultuur van UWV en het beeld dat medewerkers hebben van de organisatiecultuur en hun leidinggevenden, en hun eigen tevredenheid en motivatie (daar waar deze relevant zijn voor onze schets van de cultuur binnen UWV m.b.t. meldingen van fraudevermoedens). Daarna worden meldstructuren en processen geanalyseerd.

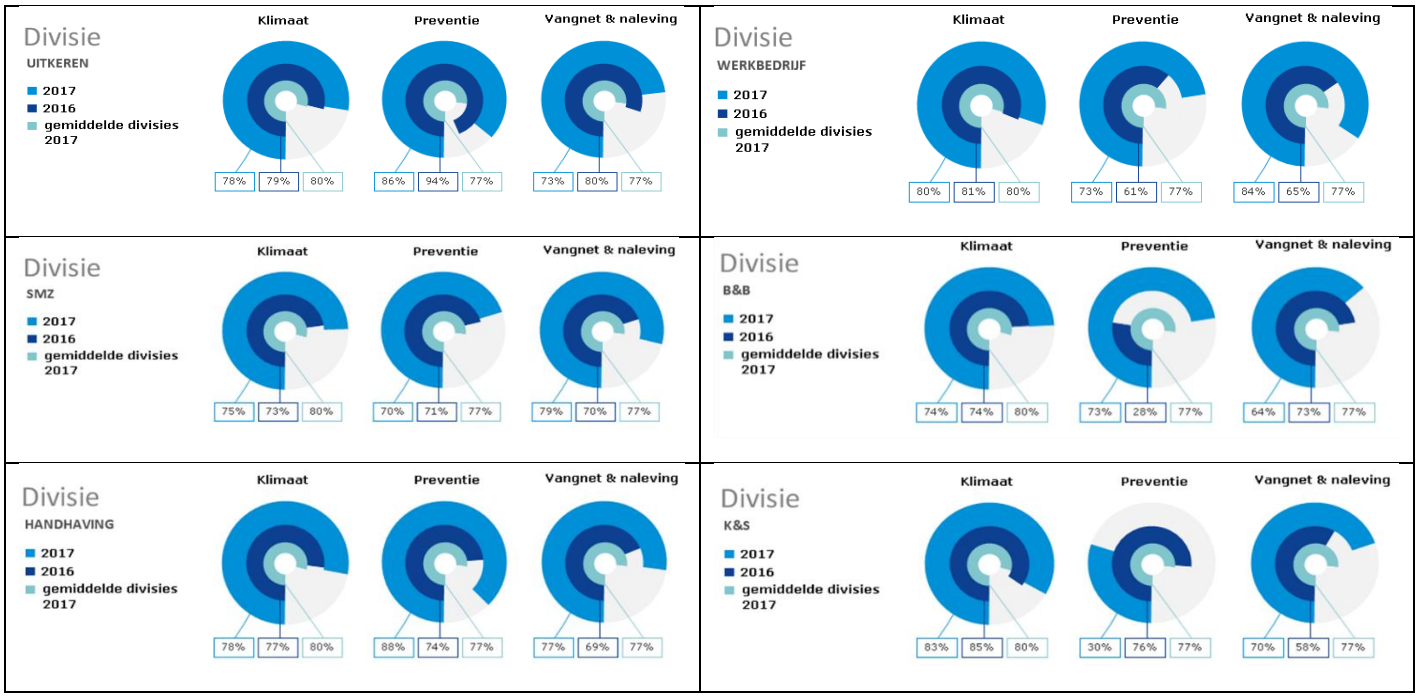
3.1 Integriteitscultuur: bestaande onderzoeken en instrumenten

De wijze waarop UWV zijn integriteitsbeleid heeft ingericht en periodiek en omvangrijk integriteitsonderzoek wordt uitgevoerd, verhoudt zich positief met vergelijkbare grote (semi) overheidsorganisaties[24]. Het integriteitsbeleid is data-gedreven, proactief en er vindt voortdurend interactie met en voorlichting plaats aan de diverse organisatieonderdelen. UWV heeft een eigen Bureau Integriteit (BI) met 14 fte dat rechtstreeks rapporteert aan de Raad van Bestuur (RvB). BI is het voornaamste loket voor het doen van (anonieme) meldingen over integriteitskwesties. Meldingen over uitkeringsfraude door cliënten maken hier overigens geen onderdeel van uit Hiervoor is het Centraal Meldpunt Fraude van de Directie Handhaving het aangewezen loket. In 2018 vonden 2.775 (1.579 interne en 1.196 externe) meldingen van (vermoedelijke) WW-fraude plaats. Externe meldingen, veelal door bezorgde, oplettende burgers of instanties, blijven in dit onderzoek zoals gezegd buiten beschouwing. Vermoedens van fraude door medewerkers of leidinggevenden kunnen bijvoorbeeld wel bij BI terecht komen.
Onderstaand overzicht geeft het aantal meldingen, onderzoeken en vastgestelde schendingen weer in de afgelopen vijf jaar.

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018
Meldingen	160	187	231	246	240
(Waarvan door externen)	39	50	30	27	42
Onderzoekswaardig	83	108	91	115	124
Onderzoek gestart	83	109	90	116	126
Onderzoek afgesloten	84	106	92	111	134
Schending	52	61	60	71	72

Tabel 3.1: Overzicht meldingen, onderzoeken en schendingen Bureau Integriteit (BI)

Hoe oordelen medewerkers van de in dit onderzoek bestudeerde divisies in algemene zin over de integriteitscultuur en het integriteitsbeleid van UWV en waarin zijn de relevante divisies meer en minder sterk? BI publiceert jaarlijks een *integriteitsdashboard* waarop data gerelateerd aan preventie, klimaat, en vangnet & naleving op divisie- en districtsniveau op inzichtelijke wijze wordt verzameld, geanalyseerd en gedeeld met medewerkers en leidinggevenden. Figuur 3.1 geeft het integriteitsbeeld weer op basis van de dashboardmetingen van 2018 voor de zes onderzochte divisies in termen van *preventie*, *klimaat* en *vangnet & naleving* voor de twee voorgaande jaren. De maximaal haalbare score op ieder onderdeel is 100%; de scores worden ook vergeleken met het gemiddelde van alle UWV-divisies. Het beeld voor de zes onderzochte divisies is wisselend: op sommige domeinen is een verbetering zichtbaar in 2017 ten opzichte van 2016; voor andere onderdelen geldt dat minder. In elf van de achttien gemeten domeinen scoren de zes onderzochte divisies iets onder het UWV-gemiddelde. In negen van de achttien gemeten domeinen scoren de zes onderzochte divisies op of boven het UWV-gemiddelde.



Figuur 3.1: Integriteitsbeeld zes divisies uit Integriteitsdashboard 2018

Ten aanzien van klimaat wordt jaarlijks een vragenlijst uitgezet onder medewerkers. In 2018 vulde 56% van de UWV-medewerkers deze vragenlijst in. Tabel 3.2 geeft de percentages weer voor de zes onderzochte divisies voor de mate waarin medewerkers het (volledig) eens zijn met de stelling voor de vier voor dit onderzoek meest relevante thema's. Opvallend is vooral het grote contrast tussen de score van de medewerkers op door hen zelf geïnitieerde dilemma's (hoge score) en de score die medewerkers geven aan de frequentie waarmee integriteitsonderwerpen op de afdeling besproken worden (lage score).

Vraag *Score divisie bij eens + volledig eens*	*Mijn leidinggevende geeft het goede voorbeeld ten aanzien van integriteit*	*Mijn leidinggevende zorgt voor een veilig klimaat om (morele) dilemma's te kunnen bespreken*	*Op mijn afdeling worden regelmatig integriteitsonder-werpen besproken*	*Ik maak lastige situaties en (morele) dilemma's bespreekbaar op mijn afdeling*
Uitkeren	64%	67%	38%	72%
Werkbedrijf	69%	73%	35%	82%
SMZ	62%	70%	27%	77%
B&B	56%	70%	27%	72%
Handhaving	65%	66%	34%	79%
K&S	77%	82%	32%	77%

Tabel 3.2: Scores relevante thema's klimaatonderzoek 2018 voor de zes divisies

Uit de combinatie van kwantitatieve signaleringen en directe observaties uit de interviews wordt duidelijk dat het belang van een integere werkomgeving en integer handelen breed gedeeld wordt. Medewerkers geven daarbij regelmatig aan dat ze vanuit zichzelf altijd het juiste proberen te doen en daar weinig ondersteuning bij nodig hebben, terwijl een deel tegelijkertijd het belang van frequente trainingen en dilemmabesprekingen benadrukt. Nieuwe medewerkers geven hierbij vooral aan meer opleiding en oriëntatiebegeleiding wenselijk te vinden en delen dat deze grotendeels ontbreken op het gebied van integriteit.

Geconcludeerd kan worden dat UWV een actief integriteitsbureau heeft dat voortdurend informatie verzamelt en deze frequent deelt met relevante interne en externe stakeholders. Het integriteitsbeleid en de integriteitscultuur lijken niet af te wijken van de dertien basisnormen integriteit zoals die sinds 2006 voor alle overheidsorganisaties gelden[25]. De Basisnormen zijn destijds geformuleerd door de koepelorganisaties van lokale overheden om een handvat te bieden bij het gevolg geven aan de bepalingen die de herziene Ambtenarenwet 2006 op het gebied van integriteit bevat[26]. Veel publieke organisaties die publieke taken uitvoeren op lokaal, provinciaal en nationaal niveau gebruiken deze basisnormen eveneens om hun integriteitsbeleid vorm te geven. Een aantal normen is daarbij niet één op één toepasselijk en dient vertaald te worden naar de betreffende organisatie. Zo is het afleggen van de ambtseed of belofte niet van toepassing bij medewerkers die geen ambtelijke status hebben, maar kan in plaats daarvan wel bij indiensttreding worden gevraagd om de gedragscode te onderschrijven.[27]

Het integriteitsbeleid van UWV voldoet in termen van belangrijke normen die relevant zijn in het kader van de meldstructuur en meldcultuur wanneer het gaat om *aanwezigheid* en *effectiviteit* (al verschilt de mate van effectiviteit volgens medewerkers en tussen divisies zoals de hierboven gepresenteerde analyse en de verdere bevindingen in hoofdstuk 4 en 5 laten zien).

Resumerend laten de resultaten van het meest recente interne klimaatonderzoek en het integriteitsdashboard zien dat in het bijzonder goed wordt gescoord op de volgende thema's:

- Bekendheid gedragscode (92%) en regels rondom vertrouwelijke informatie (96%)
- Medewerkers voelen zich gestimuleerd om integer te handelen (83%)
- Beleving dat er op de eigen afdeling integer wordt gehandeld (89%)

Als belangrijkste aandachtpunten uit het dashboard komen naar voren:

- Inzet op voorbeeldgedrag/ethisch leiderschap
- Op een laagdrempelige manier blijven bespreken van dilemma's
- Actieve inzet op verhoging van bespreekbaarheid
- Omgangsvormen

Naast het integriteitsdashboard wordt iedere twee jaar binnen UWV een grootschalig extern *werkbelevingsonderzoek* (WBO) uitgevoerd, waarvan de resultaten worden gebenchmarkt met vergelijkbare publieke organisaties. Hieronder worden de voornaamste resultaten van het meest recente onderzoek uit 2018 kort besproken en geduid binnen de context en scope van dit onderzoek: de organisatiecultuur en de relatie met het melden van fraudevermoedens, waar ook de percepties over leidinggevenden en het gevoel gehoord en gewaardeerd te worden een belangrijke rol in spelen. Ruim 70% van de UWV-medewerkers nam deel aan het WBO[28].

Tabel 3.3 geeft de gemiddelde scores weer voor de zes relevante divisies op zes onderdelen, namelijk ervaren: 1) Werkplezier; 2) Werkgeverschap; 3) Werkdruk; 4) Leiderschap; 5) Mate van invloed; en 6) Sociale veiligheid, in vergelijking met het UWV-gemiddelde en de in het WBO gebruikte benchmark Openbaar Bestuur en Veiligheid.

Onderdeel	Werkplezier	Werkgeverschap	Werkdruk	Leiderschap	Mate van invloed	Sociale veiligheid
Bezwaar en Beroep	7.4	7.0	6.1	6.5	6.3	7.5
Handhaving	7.2	6.9	6.8	6.6	6.4	7.5
Klant en Service	7.4	7.2	6.5	7.5	6.2	7.7
Sociaal Medische Zaken	7.3	6.9	5.8	6.6	6.3	7.4
Uitkeren	7.2	6.8	6.3	6.9	6.3	7.4
Werkbedrijf	7.7	7.4	6.5	7.0	6.6	7.6
UWV-gemiddelde	7.5	7.1	6.3	6.9	6.5	7.5
Benchmark Openbaar Bestuur en Veiligheid	7.0	6.8	5.4	6.6	6.6	7.3

Tabel 3.3: Cultuurbeeld zes divisies Werkbelevingsonderzoek (WBO) 2018

Het beeld voor de zes onderzochte divisies is wisselend. De zes onderzochte divisies scoren op de zes dimensies in 21 gevallen onder het UWV-gemiddelde en in 11 gevallen boven het UWV-gemiddelde. Voor 26 van de 36 gevallen wordt boven de benchmark Openbaar Bestuur en Veiligheid gescoord, en 6 maal onder de benchmark (waarvan 5 keer op de dimensie 'mate van invloed').[29]

Het algemene beeld dat uit de meest recente WBO-resultaten naar voren komt, is dat medewerkers zich aan de ene kant gewaardeerd voelen, hun welzijn en werkplezier in orde is en men voldoende loopbaanperspectief ervaart. Aan de andere kant voelt men zich weinig invloedrijk en zelfstandig binnen de afdeling en organisatie en zijn de scores op communicatie en samenwerking tussen afdelingen en de zichtbaarheid van de RvB – ook in het uitleggen van de diverse hervormingen uit het verleden – lager.

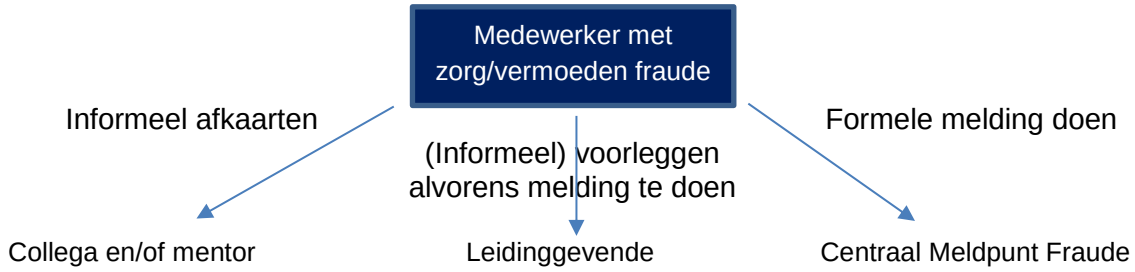
Specifiek vallen enkele verschillen tussen organisatieonderdelen op. Werkbedrijf scoort op bijna alle bekeken onderdelen het hoogst en het verschil is vaak relevant, aldus de WBO-onderzoekers. Klant & Service (K&S) scoort op de helft van de onderdelen relevant hoger dan de andere onderzochte divisies. SMZ, en in mindere mate Uitkeren scoren vaak onder het UWV-gemiddelde.

Ten aanzien van het integriteitsdashboard bieden de WBO-uitkomsten aanvullende impressies van hoe medewerkers organisatiecultuur en leiderschap ervaren. De uitkomsten genereren een interessante paradox die nader is verkend in de interviewanalyse: “Er wordt goed voor ons gezorgd, maar we hebben weinig invloed op de precieze invulling en vormgeving van onze werkzaamheden”.

3.2 Meldstructuur: mogelijkheden, bekendheid en effectiviteit

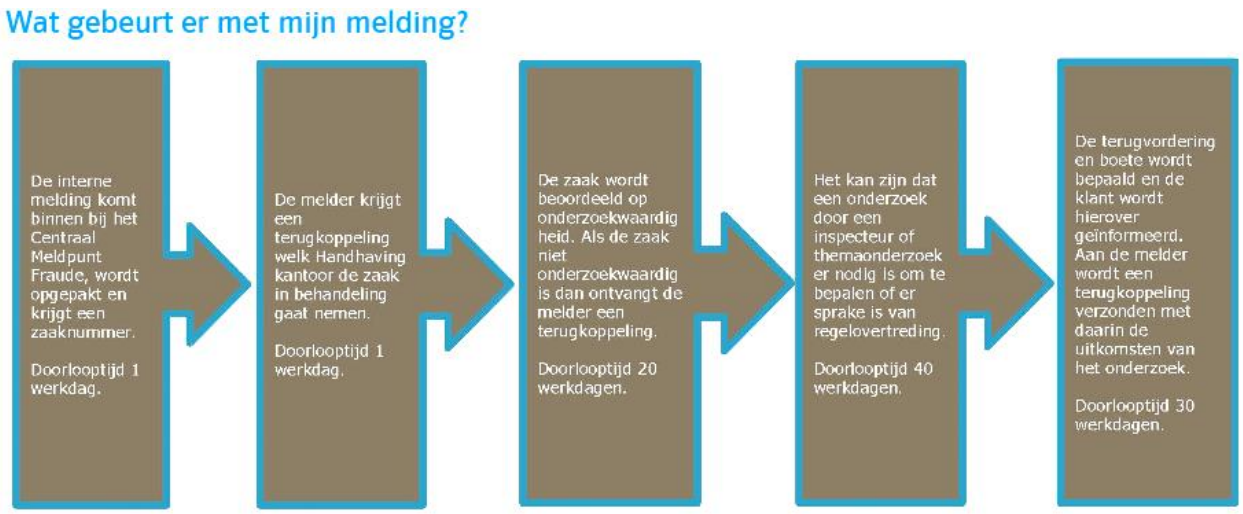
Binnen UWV bestaat een variëteit aan meldpunten, klankborden en mogelijkheden om (vermoedens van) misstanden – waaronder ook (WW-) fraude – aan te kaarten. Voor medewerkers bestaan de volgende organisatieonderdelen om misstanden of zorgen te melden en te delen:
1) Het Centraal Meldpunt Fraude (onderdeel van de divisie Handhaving); 2) Bureau Integriteit (BI); 3) Vertrouwenspersonen; 4) Luisterend Oor (onderdeel van het mediationaanbod van UWV); 5) Ondernemingsraad; 6) Geschillencommissies; en 7) Leidinggevenden, mentoren, werkoverleggen en collega’s (vooral informeel).

Figuur 3.2 visualiseert mogelijke ‘meldroutes’ die medewerkers ter beschikking staan indien zij vermoedens van en/of zorgen over fraude zouden willen bespreken of melden. Het betreft hier interne meldroutes: indien een medewerker (in zijn of haar beleving) intern geen of onvoldoende gehoor vindt of niet intern wil of durft te melden, biedt de klokkenluidersregeling mogelijk uitkomst. In het volgende hoofdstuk wordt op basis van de interviewresultaten geanalyseerd in hoeverre en waarom medewerkers al dan niet graag gebruik maken van deze meldroutes.



Figuur 3.2: Interne meldroutes zorgen/vermoedens fraude en respons na afhandeling

Zoals aangegeven, is de meest gangbare en gebruikte route om een formele fraudemelding te doen het Centraal Meldpunt Fraude (onderdeel van de Divisie Handhaving). Figuur 3.3 geeft weer wat er feitelijk met de melding van een medewerker gebeurt.



Figuur 3.3: Proces melding medewerker bij Centraal Meldpunt Fraude (Divisie Handhaving)

In hoeverre weten medewerkers de diverse kanalen en loketten ook daadwerkelijk te vinden, en hoe beoordelen ze deze? Gaan medewerkers shoppen? Vinden ze het ene meldpunt fijner en veiliger dan het andere? Uit de interviews blijkt inderdaad dat een meerderheid van de medewerkers en leidinggevenden op de vestigingen en beleidsmakers op het hoofdkantoor direct het Centraal Meldpunt Fraude (CMF) van de divisie Handhaving als eerste – en vaak enige – aangewezen loket noemen voor het doen van een fraudemelding door cliënten. De melding wordt handmatig verricht. Medewerkers vullen een formulier in dat op intranet te vinden is en dat mailen zij naar het CMF. De handeling op zich is simpel en weinig tijdrovend, aldus een meerderheid van de medewerkers. Vervolgens wordt bepaald of de melding *aanpakwaardig* en/of *onderzoekswaardig* is.

Over deze beslissing wordt volgens medewerkers niet altijd spoedig of consistent terug gerapporteerd terwijl dat volgens het management van Handhaving automatisch plaatsvindt (zie ook figuur 3.3). In termen van organisatiecultuur bestaat hier een duidelijk perceptieverschil tussen de *systeemwereld* op het hoofdkantoor en de *leefwereld* op vestigingsniveau (waarover later meer). Het eindresultaat van een onderzoek is wel altijd snel en gemakkelijk in te zien voor de melder, soms enkele maanden later afhankelijk van de complexiteit; al bestaan ook hierover verschillende beelden onder medewerkers (“ik krijg automatisch een melding via de e-mail/intranet” versus “ik moet het zelf opzoeken en dat doe ik daarom niet altijd”).

4. INTERVIEWRESULTATEN

Na de gesprekken met de vijf genoemde vertegenwoordigers van het hoofdkantoor en het globaal bestuderen van het beschikbare schriftelijke materiaal werden in fase II gesprekken gevoerd met medewerkers en leidinggevenden op negen UWV-vestigingen verdeeld over het land. De vestigingen werden geselecteerd op het aantal fraudemeldingen (hoog, middel en laag), geografische spreiding en betrokkenheid bij andere onderzoeken om dezelfde vestigingen niet onevenredig te belasten.

In totaal werd met 48 respondenten (waarvan 12 leidinggevenden) een gesprek gevoerd op hun eigen locatie. Met twee respondenten werd om logistieke redenen het interview telefonisch gehouden. De interviews hadden een semigestructureerd karakter en duurden gemiddeld ongeveer een uur. Voor zowel medewerkers als leidinggevenden was het van tevoren opgestelde interviewprotocol leidend in het gesprek. Beide interviewprotocollen (voor medewerkers en leidinggevenden) zijn als bijlage bij deze rapportage opgenomen. Naar aanleiding van de meldingen via het meldpunt dat ten behoeve van dit onderzoek werd ingesteld is zoals in de inleiding beschreven met een viertal extra medewerkers een interview gehouden, waarvan de resultaten in dit hoofdstuk zijn verwerkt. Ook in die interviews werd het interviewprotocol als leidraad gehanteerd.

Er volgt nu een uitvoerige impressie van de interviews om een beeld te schetsen van de percepties van medewerkers over met name fraude en het melden daarvan. Daarbij wordt de volgorde van het interviewprotocol gevolgd. Daarmee worden bouwstenen verzameld voor de beantwoording van de deelvragen 2, 3 en 4 van het onderzoek. Vermeldenswaardige respons uit de interviews die buiten de deelvragen viel, wordt in paragraaf 4.6 besproken. In dit hoofdstuk gaat het voornamelijk om de perceptie van de medewerkers ten opzichte van de behandelde materie. Bij het formuleren van de conclusies in hoofdstuk 5 worden deze percepties door onderzoekers gewogen en gerelateerd aan de andere bevindingen van het onderzoek en externe bronnen. Een belangrijke constatering is wel dat gedrag van mensen in een organisatie voor een groot deel wordt gebaseerd op de manier waarop zij de werkelijkheid waarnemen en percipiëren. Een perceptie kan dus feitelijk onjuist zijn, maar toch bijdragen aan de totstandkoming van bepaald gedrag en het vormgeven van cultuur. Percepties zijn in dit hoofdstuk weergegeven als ze door meerdere respondenten werden genoemd en bijdroegen aan het schetsen van een compleet beeld van de meldcultuur. Bewust is afgezien van het noemen van aantallen, omdat het immers om kwalitatieve gegevens gaat. Om de lezer enig houvast te bieden bij de aanduidingen van de omvang mag het volgende dienen, waarbij het percentage de omvang van de populatie betreft die in de betreffende zin of alinea aan de orde is. Dit kan het hele UWV zijn, maar ook een klein onderdeel daarvan.

1. Een enkele respondent = 5 tot 10% van de respondenten
2. Een klein deel van de respondenten = 10 tot 20% van de respondenten
3. Een aantal respondenten = 20 tot 30% van de respondenten
4. Een groot aantal respondenten = 30 tot 50% respondenten
5. Een meerderheid van de respondenten = meer dan de helft van de respondenten

4.1 Algemene observaties

Alle interviews vonden plaats in een ontspannen en positieve sfeer. Logistiek (in termen van de ruimte, tijdstippen en uitnodigingen) was alles goed voorbereid door de vestigingen en de respondenten waren allemaal graag bereid om mee te werken.

Tijdens de interviews bleken de respondenten graag met de onderzoekers in gesprek te gaan. Een aantal respondenten gaf aan dat ze blij waren "….dat er nu ook eens om hun mening werd gevraagd". Zij waren bereid een bijdrage leveren en toonden zich ook zeer betrokken bij UWV. Opvallend was het hoge gemiddelde aantal dienstjaren. Onderzoekers zagen een groot aantal respondenten tegenover zich met meer dan 20, tot soms zelfs 30 en 40 dienstjaren bij UWV en zijn voorgangers. In het algemeen zijn medewerkers zeer te spreken over de werkgever en roemt men de sfeer, de mogelijkheden tot ontwikkeling en het belang van hun werkzaamheden voor de maatschappij. Het beeld bij onderzoekers ontstond dat men echt hart voor de zaak en de taak heeft.

UWV kent volgens respondenten golfbewegingen voor wat betreft de aanduiding van uitkeringsgerechtigden/ werkzoekenden/ klanten/ cliënten. Op dit moment is er volgens respondenten sprake van het gebruik van de term klant. Medewerkers geven aan dat je kunt redeneren dat er sprake is van een klantrelatie omdat UWV dienstverlening verstrekt voor het recht waarvoor iemand zelf heeft betaald. Een groot aantal respondenten vindt de term echter niet toepasselijk omdat het iets van vrijwilligheid in zich borgt. De klant komt volgens respondenten echter niet vrijwillig naar UWV, maar is afhankelijk van de organisatie voor geld. En daar moeten ze ook van alles voor doen. Dit strookt niet met de beleving die de term oproept bij de klant. En dat wringt volgens een aantal respondenten.

De gekozen terminologie (en misschien wel tijdsgeest) hebben [volgens onderzoekers] wel effect op de grondhouding van de medewerkers richting de klant. Respondenten reageren heel wisselend op de vraag of zij zichzelf zien als hulp-/dienstverlener of als beschermer van publiek geld. Tevens spreken sommigen uit het moeilijk te vinden hier een juiste balans in te vinden.

Veel medewerkers verklaren dat de laatste jaren vooral nadruk ligt op het eerste: er wordt uitgegaan van vertrouwen, zorg en oprechtheid. Iemand heeft recht op geld en moet zo snel mogelijk geholpen worden. Het proces dient daarbij snel, eenvoudig, betrouwbaar en voorspelbaar voor de klant te kunnen worden ingevuld. Alles dient online te worden gedaan en er is niet of nauwelijks persoonlijk contact met de klant. Uitgangspunt is tevens dat er zo min mogelijk dient te moeten worden opgevraagd bij de klant. Zoals medewerkers zeggen: "Je ziet niet zoveel en vindt het er dus al snel goed uitzien".

Bij het Werkbedrijf wordt de verantwoording en eigenaarschap bij de klant gelegd. Een veel gebezigde zin is; "Je doet het voor jezelf, werk vinden". Een aantal respondenten verklaart dat zij vinden dat er wel wat meer kritisch naar dossiers mag worden gekeken en dat collega's wel eens wat meer reflecterend en kritisch bij de klant de dingen bij de naam mogen noemen. Een respondent illustreerde dit met de volgende uitspraak: "We missen controle of iemand doet wat ie zegt. De visie van de klant is te positief: Binnen een dergelijke cultuur is het moeilijk te zeggen 'maar meneer is dat wel zo? Solliciteert u wel op dingen die passen?'"

4.2 Mogelijkheden om signalen en zorgen te melden en/of bespreekbaar te maken

Alle geïnterviewden zijn gevraagd om een definitie te geven van uitkeringsfraude. Er bestaat een gemeenschappelijk beeld over de essentie van de definitie van uitkeringsfraude – er bestaan echter ook verschillen hoe smal of hoe breed medewerkers uitkeringsfraude definiëren.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan onderling te sparren met collega's wanneer zij twijfelen over de aanpak van een casus. Medewerkers voelen zich hier vrij in en vinden altijd wel een paar collega's om casuïstiek mee te bespreken.

Een groot aantal respondenten van Uitkeren geeft aan goed bij de mentor terecht te kunnen voor inhoudelijke vragen en bespreekpunten. Wat betreft veiligheid zeggen respondenten dat zij naar hun leidinggevende kunnen, maar er is een breed gedragen beeld dat de hedendaagse leidinggevende veel meer verstand heeft van cijfers en productie dan van kwaliteit en fraudedetectie.

Het uitgangspunt van het proces is volgens respondenten van Uitkeren 'digitaal controleren'. Het systeem geeft zelf aan als er iets niet klopt. Medewerkers moeten dan de 'uitvalreden' handmatig controleren. Een groot aantal respondenten geeft aan dat als er iets mis blijkt te zijn, ze veelal zelf de opvolging regelen: korten of weigeren.

> "Het gaat pas naar Handhaving als er al is betaald en we het niet zelf terug kunnen vorderen en bij ongemeld verblijf in het buitenland. Dat hoor je dan meestal van het Werkbedrijf."

Alle respondenten zijn bekend met de werkzaamheden van de divisie Handhaving en zien dit als de primaire instantie waar fraudesignalen moeten worden gemeld. Velen noemen in dit verband termen als het Fraudemeldpunt, of het Fraudeloket (waarmee het CMF wordt bedoeld). In het algemeen wordt ook gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, geheel volgens protocol. Vanuit Bezwaar en Beroep komt het volgens respondenten ook wel eens voor dat onregelmatigheden met toeslagen worden ontdekt. Dat wordt dan eveneens doorgegeven aan Handhaving. Bij vermoedens van onregelmatigheden sturen meerdere respondenten eerst een mailtje naar Handhaving, alvorens zij eventueel een formele melding doen via het CMF.

Een aantal respondenten geeft aan dat als er signalen met betrekking tot integriteit spelen, zij die naar de leidinggevende doorspelen. Die kan het dan eventueel naar Bureau Integriteit (BI) doorgeleiden. Een enkele respondent geeft wel aan dat het negatief is als je zelf met Bureau Integriteit te maken krijgt.

Een klein deel van de respondenten geeft aan weliswaar bekend te zijn met Handhaving en Bureau Integriteit, maar ondanks beperkingen toch veel zelf uit te zoeken.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan niet bekend te zijn met het instituut vertrouwenspersonen en Luisterend Oor. Vaak heeft men de term wel eens horen vallen, maar weet men niet wat het precies inhoudt, waarvoor je er terecht kunt en hoe je ze kunt bereiken. De enkeling die hier beter mee bekend is, heeft van Luisterend Oor een gematigd positief beeld, hoewel een klein deel van de respondenten aangeeft dat de hulp daar niet heel concreet is. De

drempel van Luisterend Oor is voor medewerkers wel lager dan bij Bureau Integriteit: “Daar kom je eerder via het kanaal van je leidinggevende”. Het onderscheid tussen vertrouwenspersoon en Luisterend Oor vindt men soms vaag:

> “In het begin maakte Luisterend Oor veel reclame, maar dat is wel wat weggeëbd; zou wel wat nieuw leven ingeblazen kunnen worden”.

Via het WBO worden ook signalen afgeven. Een enkele respondent heeft ervaren dat die wel worden opgepakt (bij pesten bijvoorbeeld).

Respondenten van het Werkbedrijf geven geregeld aan dat het bij cliënten vaak om onwetendheid en het opzoeken van grenzen gaat, bijvoorbeeld bij bijverdienen. Er is dan geen sprake van opzettelijke fraude. Signalen hiervan worden altijd doorgegeven aan Uitkeren, die eventueel Handhaving kunnen inschakelen en de uitkering kunnen stopzetten of korten. Bij vermoedens van opzettelijke fraude wordt ook in deze gevallen melding gedaan bij het CMF.

Over agressief gedrag van cliënten kan een ARO-melding worden gedaan, die in het dossier van de klant komt. Bij herhaling/ernstige zaken kan een toegangsverbod volgen.

Voor schendingen van omgangsvormen e.d. weet men in het algemeen Bureau Integriteit te vinden. Niet alle respondenten hebben echter scherp dat het Bureau Integriteit geen uitkeringsfraude onderzoekt. Bureau Integriteit is wel bij alle respondenten bekend. Respondenten geven aan dat het bureau ‘goed aan de weg timmert’. Bureau Integriteit is ook bekend door de preventieve activiteiten en deze worden unaniem positief gewaardeerd.

Een meerderheid van de leidinggevenden geven ook aan dat er eigenlijk maar één kanaal is, het Centraal Meldpunt Fraude. Bureau Integriteit is bij leidinggevenden goed bekend en respondenten zijn hier enthousiast over:

> “Voor intern gedoe kun je daar melden en ze zijn altijd direct ter plaatse en deskundig”.

Een klein deel van de leidinggevenden organiseert zelf af en toe een bijeenkomst over integriteit, met dilemma’s en dergelijke. Elk team bij Uitkeren heeft daarnaast een Regeltaakhouder Handhaving en die hebben onderling weer contact om bijvoorbeeld dergelijke bijeenkomsten te organiseren en als vraagbaak te dienen.

Als respondenten de vraag werd gesteld hoe ze op de hoogte waren gebracht van de verschillende meldmogelijkheden, gaf een meerderheid aan “dat het altijd zo is gegaan”, of “dat we dat nou eenmaal zo doen”. Bij de introductie van nieuwe medewerkers worden alle meldmogelijkheden belicht, maar voor een meerderheid van onze respondenten was dat al heel veel jaren geleden. Ook intranet, collega’s, leidinggevenden en Bureau Integriteit werden genoemd als bronnen van deze kennis.

Een aantal leidinggevenden geeft overigens wel aan dat er diverse (e-)introductiecursussen in ontwikkeling zijn en worden aangeboden aan nieuwe medewerkers. Dat UWV veel met tijdelijke

(uitzend)krachten werkt, terwijl tegelijkertijd de vaste medewerkers heel lang geleden in dienst zijn getreden, is daarbij overigens wel een complicerende factor.

In het algemeen geven de respondenten aan dat de verschillende meldmogelijkheden bekend zijn, maar zijn in de praktijk alleen Handhaving en Bureau Integriteit de geëigende kanalen.
Respondenten geven wel aan dat het vaak moeilijk te beoordelen is of het nou om een hard fraudesignaal gaat. Daarvoor zou men eerst zelf wat onderzoek moeten doen, alvorens te melden bij het fraudemeldpunt. Maar dat onderzoeken mogen respondenten volgens eigen zeggen niet of er is geen tijd voor.

4.3 Belemmeringen en ontbrekende mogelijkheden voor het melden van signalen of zorgen

Proces
Een groot aantal respondenten heeft al eens een melding gedaan bij het Centraal Meldpunt Fraude en geven aan dit ook automatisch te doen als ze een hard signaal opvangen. Een veel gehoorde reden bij respondenten om niet te melden is de beschikbare tijd. De targets zijn volgens een groot aantal respondenten best aan de maat en veel tijd om extra zaken uit te zoeken is er niet. Bij Uitkeren wordt vaak niet gemeld, omdat men niet altijd zeker weet of het echt een fraudesignaal is. Een aantal respondenten geeft aan dat men geen tijd mag gebruiken voor nader (eigen) onderzoek, terwijl dat wel nodig zou zijn om te bepalen of iets meldenswaardig is. Daarnaast ontbreken veel gegevens omdat cliënten en werkgevers die niet meer hoeven te verstrekken. De meldingsformulieren zelf zijn volgens een klein deel van de respondenten zeer tijdrovend om in te vullen.

Het draaien van productie en het halen van targets (‘werkdruk’) worden het vaakst genoemd als reden om niet te melden, al kost het doen van een melding via het systeem volgens een aantal respondenten in feite maar een paar minuten. Het leidt echter af van het primaire proces en de druk die daarmee gepaard gaat, moet volgens hen niet worden onderschat, zoals blijkt uit het volgende citaat:

> “Maar efficiencycijfers zijn wel een reden van angst en stress bij medewerkers. En je kunt daar wel degelijk op worden afgerekend. In beoordelingsgesprekken krijg je dan ‘matig’ terwijl er persoonlijke omstandigheden kunnen zijn. En medewerkers komen in verbetertrajecten en dat wordt wel als straf ervaren.”

Een meerderheid van de respondenten brengt ter sprake dat (ervaren) werkdruk en productiedruk de grootste beperkende factor is voor het melden van fraudevermoedens. Toch is enige relativering ook op zijn plaats. Een enkele respondent merkt ook op dat:

> “Werkdruk is voor sommigen van ons hoger dan anderen, soms stellen mensen zich ook wel aan. Ik ga door totdat ik vind dat ik niets zinvols meer kan doen op een dag, anderen bepalen heel duidelijk voor zichzelf wat het maximum is dat ze in een week gaan uitvoeren.”

Bij WW ligt de nadruk volgens respondenten op tijdigheid en rechtmatigheid. Voor 2019 is handhaving wel als aandachtspunt benoemd door UWV, volgens respondenten waarschijnlijk als gevolg van de ‘Polenfraude’.

> “Wij kijken of procedures goed zijn gevolgd. Of er op basis van de procedure recht is op een uitkering, wat de hoogte moet zijn en de duur. Fraude is op basis van beschikbare gegevens voor ons bijna niet te zien.”

Een groot aantal respondenten van Uitkeren geeft aan dat de cultuur wel is dat fraude moet worden aangepakt, maar dat er in de praktijk toch minder aandacht voor is, om redenen van tijd, mogelijkheden om zaken zelf uit te zoeken, etc. Efficiency is volgens een klein deel van de respondenten belangrijker dan fraude detecteren. Nu alles is gedigitaliseerd, ziet men de fraudesignalen volgens hen ook niet meer.

Overal worden volgens respondenten targets aan verbonden en die worden besproken in het functioneringsgesprek. De individuele targets zijn volgens een meerderheid van de respondenten overigens wel goed haalbaar. Respondenten geven aan dat het vestigingsmanagement stuurt op cijfers en dat ze dat volgens hen belangrijker vinden dan het aantal fraudemeldingen. Daarnaast is de capaciteit bij Uitkeringen WW de afgelopen jaren afgenomen en maken medewerkers geregeld overuren. Er is dan weinig ruimte voor onderzoek en zonder zo’n eigen vooronderzoek is een fraudemelding volgens velen niet zinvol: “Handhaving pakt het dan toch niet op’’.

Een klein deel van de respondenten geeft aan dat het hen in de praktijk niet gemakkelijk wordt gemaakt om meldingen te doen:

> “‘Proces’ is tegenwoordig het toverwoord bij UWV. Volg het proces! Wij zien wel problemen of signalen, maar moeten het proces volgen. Bij het signaleren van onregelmatigheden (bijvoorbeeld vreemde correspondentieadressen) mag je daar niet meer mee aan de gang, je moet het proces volgen, dat is leidend. Dat heeft politieke en budgettaire redenen. Zelf zou ik liever alles uitpluizen, maar daar heb je de gelegenheid niet voor.”

Een aantal respondenten van het Werkbedrijf duidt op automatisering en bezuinigingen als belangrijke oorzaak voor het niet detecteren van fraude. Er wordt volgens hen niets meer gecontroleerd:

> “Je kunt opgeven dat je middels een vaststellingsovereenkomst bij je werkgever bent weggegaan, terwijl je op staande voet bent ontslagen”.

Een groot aantal respondenten geeft aan dat er vaak te weinig wordt nagedacht bij de invoering van nieuwe maatregelen. Zo geeft een respondent het volgende voorbeeld ter illustratie:

> “Een paar jaar geleden werden er scholingsvouchers ingevoerd. Je kon 2500 euro krijgen voor een cursus tbv. omscholing. Dat ging vaak via bureautjes en dan bleek achteraf dat 10% wel het geld had gekregen, maar geen cursus had gevolgd. Of dat de

> bewindvoerder in het geval van schuldsanering het had achtergehouden. Nu is er in onze gemeente een speciaal team bezig om al die terugvorderingszaken op te lossen".

Automatisering wordt veelvuldig genoemd als reden dat signalen lastig zijn te ontdekken. Een voorbeeld als in Nieuwsuur met meerdere personen op één adres zou volgens een klein deel van de respondenten bij hun team ook niet worden ontdekt. WW is individueel, met hoeveel mensen je op een adres woont is volgens hen niet relevant. Het is een werknemersverzekering. Door automatisering en bezuinigingen is het klantcontact heel gering geworden, waardoor je moeilijk signalen kunt oppikken. Er zijn volgens een aantal respondenten te veel procedures en dat leidt tot een gebrek aan motivatie voor medewerkers om zelf na te denken. Die procedures zijn volgens hen ontstaan tijdens de crisis met veel nieuwe aanvragen en de wens om snel te betalen. Dat is nu anders, maar daar worden de processen niet op aangepast.

Een leidinggevende bij het Werkbedrijf verklaart dat aanvragers die de 'Werkverkenner' invullen bij >50% kans dat ze binnen het jaar aan het werk zijn, in de 6e of 7e maand pas een uitnodiging krijgen voor een gesprek. Bij minder dan 50% kans is dit na vier weken. Maar wie het niet invult, krijgt volgens de respondent ook pas na 6 maanden een uitnodiging, tenzij de expertvisie van de medewerker anders zegt. "Als je dan achteraf moet gaan corrigeren, kost dat wel heel veel tijd en leidt dat mogelijk tot (financiële) problemen bij de aanvrager."

Controle
Een respondent legde uit dat als alles goed wordt ingevuld bij een digitale aanvraag, er geen reden is om extra te controleren en de uitkering automatisch wordt toegekend. Als het systeem een uitvalreden aangeeft, wordt die handmatig gecontroleerd. Dat kan bijvoorbeeld zijn als het opgegeven inkomen niet overeenkomt met de opgave van de Belastingdienst. De eventuele onterechte uitkeringen zijn volgens een meerderheid van de respondenten in de kosten-baten analyse meegenomen.

Respondenten van het Werkbedrijf geven aan in hun proces verschillende mogelijkheden om onregelmatigheden in dossiers op te lossen, bijvoorbeeld: check of klanten hun 4 sollicitaties maandelijks invullen. Deze check wordt door velen als betekenisloos gezien, omdat klanten netwerkgesprekken kunnen opvoeren als sollicitatie en er wordt niet meer gecontroleerd of er daadwerkelijk een brief is gestuurd. Tevens worden adresgegevens gecheckt. Zij zien deze werkzaamheden niet als het opsporen van fraude.

Opvallend is volgens een groot aantal respondenten van Uitkeren dat bij uitval alleen de reden van uitval mag worden onderzocht. Er mag volgens hen dus niet grondig naar het gehele dossier worden gekeken. Deze gefragmenteerde aanpak beperkt in hun ogen het vermogen van geroutineerde medewerkers om vreemde dwarsverbanden uit een dossier te detecteren. Achterdocht begint immers vaak in een combinatie van dingen die vreemd overkomen. Volgens veel medewerkers wordt daarmee ook de effectiviteit om fraude op te sporen beperkt.

Voorheen zijn er volgens een aantal respondenten ook perioden geweest waarin een gezond wantrouwen en controles centraal stonden. Dat begon er dan al mee dat goed gecontroleerd werd waarom iemand werkloos was geworden. Opvallend is dat enkele respondenten zeggen dat op dit moment – door automatisering – er vooral sprake is dat medewerkers elkaar

controleren in plaats van de klant. Als medewerker ken je volgens deze respondenten een aantal uren dienst in de e-omgeving om dossiers te controleren. Dossiers worden niet door één medewerker behandeld, maar door het team. Werkzaamheden omvatten dan: Staan er genoeg vinkjes, is er op tijd en voldoende geld toegekend, zijn er voldoende sollicitaties uitgegaan en is hierop geacteerd wanneer dat niet is gebeurd etc. Wanneer je iets niet begrijpt of er iets niet klopt, vraag je het aan (controleer je het bij) de collega die als laatste aan het dossier heeft gewerkt. Adviseurs van het Werkbedrijf zeggen dat hun baan vooral een administratieve functie is geworden zonder veel klantcontact.

Fraudedetectie en -signalering niet expliciet op de agenda
Een groot aantal medewerkers verklaart dat er geen expliciete aandacht wordt besteed aan bewustwording rondom fraudedetectie en -signalering. Zo is het geen onderdeel van de kennismaking, worden er geen workshops over gegeven, is het geen onderdeel van het werkoverleg en is het geen KPI in de productiedoelstellingen. Een medewerker vertelde dat hij een aantal jaren geleden een presentatie kreeg van een medewerker Handhaving. Dit zorgde voor veel inzicht in de perspectieven en werkwijzen van Handhaving. Wat Handhaving nodig heeft om een dossier rond te krijgen en waar fraude in het klein mee kan beginnen. De medewerkers vertelde dat dit hem veel meer bewust maakte van waar hij naar zou moeten kijken in dossiers.

Ervaringen met afdeling Handhaving: te strakke fysieke en functiescheiding
De meningen over Handhaving zijn verdeeld. Een meerderheid van de respondenten weet van het bestaan van Handhaving en sturen daar hun dossier met onregelmatigheden heen. Een veel gehoorde klacht is dat zij eigenlijk niet weten waar het dan naar toe gaat. Voorheen zaten er volgens respondenten nog collega's van Handhaving in hetzelfde gebouw, maar nu is het gecentraliseerd in een beperkt aantal (vijf) vestigingen. Doordat je geen naam of gezicht meer hebt bij de medewerker Handhaving kun je volgens een groot aantal aan de voorkant ook niet even sparren of het de moeite waard is om door te sturen. Tevens vindt er volgens hen geen kruisbestuiving plaats, zodat je zelf al wat meer vooronderzoek kunt doen.

> "Wat ontbreekt is de mogelijkheid om met iemand van Handhaving te overleggen. Het persoonlijke contact ontbreekt. Je weet niet eens waar je melding wordt behandeld. De lijntjes met Handhaving zijn langer geworden. Vroeger had je op elk kantoor Handhaving; het helpt niet aan motivatie dat je niet makkelijk kunt sparren."

Er komen volgens een klein deel van de respondenten vaak berichten terug van Handhaving dat iets 'niet onderzoekwaardig' is. De reden is volgens hen vaak onbekend. In de beleving van respondenten is de reden vaak een capaciteitsprobleem bij Handhaving. Medewerkers ervaren dat als zeer demotiverend om te melden. Een klein deel van de respondenten verklaart dat er volgens hen de afgelopen jaren veel te veel is bezuinigd op Handhaving.

Een klein deel van de respondenten verklaart dat er erg veel moet worden ingevuld om een melding te doen en dat dat demotiverend werkt. Tevens vindt er volgens hen vaak pas laat of helemaal geen opvolging plaats. Medewerkers verwachten dat dit komt omdat de afdeling heel druk is en dat de afdeling verkleind is door de bezuinigingen ('te lang, te druk, te ver'). Het effect is dat medewerkers ook wel eens zelf een afweging maken; de aanvraag is voor een uitkering

van drie maanden – er zijn onregelmatigheden maar heeft het zin om dit te laten uitzoeken door Handhaving. Alleen dat al duurt langer en kost in hun beleving meer dan gewoon die verzekerde het termijn van drie maanden uit te betalen.

Een klein deel van de leidinggevenden gaf aan dat beslissingen van Handhaving (met name over het niet oppakken van een zaak) vaak niet worden begrepen door medewerkers. Handhaving geeft dan aan dat het niet onderzoekwaardig is, maar medewerkers vermoeden volgens hen dat ze te weinig capaciteit hebben. Dit wordt als demotiverend gezien. Volgens leidinggevende respondenten is er ook geen direct contact tussen medewerkers en de mensen van Handhaving. De tijd om zelf zaken uit te zoeken, ontbreekt volgens hen ook structureel (voorbeeld vijftien mensen op hetzelfde telefoonnummer. “Die zou je allemaal uit willen nodigen, maar daarvoor ontbreekt de tijd”). Een andere belemmering ziet men in de grote papierwinkel die eraan te pas komt.

Juridische beperkingen o.g.v. rechtmatigheid en doelmatigheid
Enkele respondenten verklaren dat er sinds de nieuwe wetgeving ook nieuwe definities van fraude zijn ontstaan – en dus ook mogelijkheden om te handhaven. Uitkeringsdeskundigen sturen vermoedens van fraude door naar de afdeling Handhaving. Hierbij gaat het zelden meer over zogenaamde witte fraude, omdat deze sinds de koppeling met de Belastingdienst sowieso wel boven water komt: “Zeg maar wanneer mensen toch inkomen uit werk hebben gehad op legale wijze – vroeger moest men urenbriefjes inleveren, daarmee kon je sjoemelen. Nu dus niet meer.” Zwarte fraude daarentegen komt nog wel veel voor en is wel belangrijk te detecteren (zwart bijwerken, valse ziekmeldingen of onrechtmatig verblijf in buitenland etc).

Juridische beperkingen gelden volgens een klein deel van de respondenten bijvoorbeeld in het geval van de dossiers van Polen. Een aantal medewerkers heeft al veel langer vermoedens van fraude, zeker gezien deze uitkeringen vaak op de spreekuren van ‘niet-digivaardigen’ worden aangevraagd. Er ligt echter volgens één respondent een uitspraak van de rechter dat UWV zich niet specifiek op één groep mag richten met controles en handhaving. Dat zou selectieve discriminatie zijn. Daarom wordt er niet extra zwaar ingezet op deze doelgroep.

Focus op productie: oscillerende doelstellingen
Er zijn door respondenten veel opmerkingen gemaakt over de digitalisering en de focus op productie binnen UWV. UWV is, zoals zij verklaren, op dit moment een productiegedreven organisatie die gefinancierd wordt op basis van instroom. Met het ministerie zijn voor het Werkbedrijf bijvoorbeeld afspraken gemaakt over de hoeveelheid te voeren gesprekken, dienstverleningsuren en uitplaatsingspercentages. Een klein deel van de respondenten verklaart dat zij geen handhavingsactiviteiten of gesprekken ondernemen, omdat zij deze helemaal niet kwijt kunnen in hun urenverantwoording. In de beleving van een klein deel van de respondenten maakt de organisatie keuzes waarin een aantal zaken/risico’s ingecalculeerd zitten – en volgens deze medewerkers moet er dan achteraf ook niet gezeurd worden.

Een groot aantal respondenten geeft aan dat het niet goed voelt om in een productieomgeving te werken in plaats van in een resultaatgerichte omgeving. Zo vraagt een respondent zich af waarom de doelstelling van de organisatie niet wordt bepaald op basis van uitkeringsduur? Dit

bespaart volgens hem direct geld en zorgt er weer voor dat medewerkers veel dichter op de klant gaan zitten.

Te veel politiek
Respondenten vertellen herhaaldelijk over de reorganisaties en de voor hen soms onbegrijpelijke keuzes die van bovenaf worden opgelegd. Een klein deel van de respondenten verklaart dat fraude door Polen al verschillende keren concreet vanuit de uitvoering is gemeld en naar boven gesluisd, maar dat er vervolgens te weinig opvolging aan wordt gegeven. Een klein deel van de respondenten gaf aan dat de commotie nu door de media-aandacht over Polen was, maar dat ook andere groepen arbeidsmigranten voor gelijkaardige problemen zorgen.

Tevens verklaart een groot aantal respondenten dat zij het moeilijk vinden dat de top van UWV niet meer terugduwt naar de politiek nu deze onregelmatigheden in het nieuws zijn. Zij zijn van mening dat een en ander echt wel in Den Haag bekend is en dat als je 50 miljoen wilt bezuinigen en dit wilt opvangen met automatiseren, je niet UWV het verwijt kunt maken dat dit risico's met zich mee heeft gebracht.

Een groot aantal respondenten is van mening dat UWV/de RvB wel beter had kunnen communiceren wat er aan de hand is. Het aankondigen van onderzoeken ziet men als een signaal dat er toch wat mis is. Ook een klein deel van de leidinggevende respondenten gaf aan dat medewerkers zich niet gesteund voelen door de top van UWV in de media en het Kamerdebat. Bezuinigingen zijn volgens hen een keuze door de politiek en dit zijn de consequenties. "En UWV krijgt nu de zwarte Piet. De UWV-top zou daar veel harder op moeten wijzen."

Een aantal respondenten verklaart media moe te zijn. "UWV komt alleen maar negatief in het nieuws en nooit op een genuanceerde wijze". Er gaat volgens hen namelijk ook heel veel goed en heel veel mensen krijgen op tijd hun geld als hun inkomen wegvalt. Zij vinden het jammer dat dit perspectief nooit eens naar voren wordt gebracht. Een aantal respondenten laat zich voornamelijk mild uit over de klokkenluiders. Zij zijn wel kritisch over het delen van interne intranetpagina's met vertrouwelijke gegevens, waaronder de namen van directe collega's.

Te weinig menscontact
Een meerderheid van de respondenten verklaart dat zij dieper en scherper kunnen werken wanneer zij een personal caseload hebben. Dat geeft eigenaarschap, het vermogen om integraal een dossier te bestuderen, maar vooral ook om contact met de klant te onderhouden. Een klein aantal vestigingen werkt nog wel met een personal caseload. Zij verklaren dat dat fijn is, maar dan moet deze niet te groot zijn omdat je dan geen opvolging kunt geven aan de dingen die je hebt uitgezet.

In het proces ontbreekt volgens respondenten van het Werkbedrijf wel iets. Vroeger nam de adviseur standaard met de werkgever contact op om de reden van het ontslag te controleren. Dat mag nu niet meer. Daarmee haal je een hoop onterechte aanvragen eruit. Nu wordt niet gecontroleerd of de informatie van de aanvrager (ontslag buiten eigen schuld) wel klopt. Bij eigen risicodrager blijkt het overigens vanzelf na verloop van tijd, als de werkgever de rekening ontvangt. Maar dan moet je van alles gaan repareren.

4.4 Rol leidinggevende en afhandeling melding

Leidinggevenden stimuleren in de ogen van de meerderheid van de medewerkers in het algemeen niet actief het melden van fraudesignalen. Er wordt wel van medewerkers verwacht dat ze een melding doen als er iets niet in orde lijkt, maar leidinggevenden bemoeien zich daar in de regel niet mee. Een groot aantal respondenten geeft ook aan dat de huidige leidinggevenden vaak geen inhoudsdeskundigen zijn en dat ze om te sparren eerder naar collega's of de mentor gaan. "Als we het dan nog niet weten, raadplegen we het handboek of gaan naar het Juridisch Kenniscentrum op het hoofdkantoor".

Een meerderheid van de respondenten geeft aan vertrouwen te hebben in de eigen leidinggevende. Men geeft – met name bij Uitkeren – wel aan dat er erg veel wisselingen in het management zijn, waardoor het moeilijk is om een vertrouwensband op te bouwen en je niet altijd weet wat je aan je leidinggevende hebt. Een klein deel van de respondenten gaf expliciet aan geen vertrouwen in hun leidinggevende te hebben.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat leidinggevenden op interne problemen veelal goed aanspreekbaar zijn. Men gaat serieus met dergelijke signalen om. Dilemma's kunnen goed met de leidinggevende of mentor worden besproken. Leidinggevenden treden volgens respondenten echter niet snel op tegen niet-functionerende medewerkers.

Een klein deel van de respondenten geeft aan dat met signalen die aan leidinggevenden worden gegeven over fraude door groepen cliënten of omstandigheden die fraude kunnen bevorderen, niets is gedaan. De signalen blijven 'hangen' bij de leidinggevende.

De afstand tot 'het hoofdkantoor' wordt door een groot aantal respondenten als behoorlijk groot omschreven. Men voelt zich ook lang niet altijd gesteund door de hoogste leiding (RvB). Intern wordt wel vaak waardering uitgesproken, maar naar buiten toe vindt een groot aantal dat toch vaak "met de politiek wordt meegebogen".

> "De RvB is afhankelijk van het ministerie en wacht altijd eerst de reactie van die kant af. Dat voelt niet prettig. Ze staan niet voor hun medewerkers en de organisatie. Als je dat letterlijk op televisie ziet gebeuren, doet dat pijn".

Met de mogelijkheden om te melden lijkt weinig onvrede te bestaan, al wisselt de bekendheid ermee dus enigszins. Dat ligt anders voor de afhandeling en terugkoppeling van melden. Er bestaat een vrij breed gedeeld gevoel dat 'men' van hogerhand en op het hoofdkantoor uiteindelijk weinig doet met meldingen, dat fraudeonderzoeken veel tijd kosten en er niet altijd even consistent wordt teruggekoppeld. Tegelijkertijd geven zowel lokale leidinggevenden als verantwoordelijken op het hoofdkantoor aan dat het CMF automatisch terugkoppelt of de melding onderzoekswaardig is, alsmede wat het eindoordeel is voor onderzoekswaardige meldingen.

Over de terugkoppeling van de afhandeling van een fraudemelding blijken respondenten in de praktijk verschillende belevingen te hebben. De reacties variëren van 'je hoort nooit meer wat'

tot ‘ik krijg altijd via email bericht of word gebeld door Handhaving’. Medewerkers die een melding hebben gedaan kunnen de afhandeling volgen via het Elektronisch Archief. Als een behandeling lang duurt (men spreekt snel over maanden) is het voorstelbaar dat melders het zicht kwijtraken. Of er structureel afhandelingsberichten bij het einde van een onderzoek aan de melder worden gestuurd is onduidelijk.

Afhandelingen van fraudemeldingen komen in ieder geval niet aan de orde in teambesprekingen of werkoverleggen. Een groot aantal leidinggevenden geeft aan dat zij in ieder geval geen bericht of overzicht krijgen van fraudemeldingen en de afhandeling daarvan in hun team. Een aantal leidinggevenden gaf aan daar wel behoefte aan te hebben.

Onderling wisselen medewerkers wel fraudesignalen uit in de zogenaamde dagstartgesprekken, of op eigen initiatief casuïstiek in een teambijeenkomst. Daar wisselt men vaktechnische zaken uit en ook bijvoorbeeld nieuwe onregelmatigheden in dossiers en hoe je daarop kunt letten.

4.5 De (meld)cultuur in de ogen van de medewerkers

Respondenten spreken in het algemeen van een open cultuur, waarin veel bespreekbaar is. Het overleg wordt gezocht, maar tegelijkertijd is elkaar aanspreken op ongewenst gedrag niet echt de gewoonte. Er wordt uitgegaan van professionaliteit en intrinsieke motivatie. Bij ernstige zaken weet men wel de weg naar de leidinggevende te vinden om de zaak aanhangig te maken.

Geen angstcultuur

Geen van de respondenten noemde het bestaan van een angstcultuur en helemaal niet rondom het thema melden. Iedereen acht fraudebestrijding belangrijk en durft dit zowel bij Handhaving als bij zijn of haar direct leidinggevende neer te leggen. Gevoelens van onveiligheid of angst komen natuurlijk voor op de werkvloer, zoals bij iedere (ambtelijke) organisatie, maar deze hebben vooral te maken met reorganisaties, boventalligheid en de automatisering.

> “Er is bij ons zeker geen sprake van een angstcultuur of doofpotcultuur, zoals wel wordt gezegd.”

Er is niemand die het idee heeft dat je niet mag melden, of dat dat negatieve gevolgen voor jezelf kan hebben. Wel wordt vaak de koppeling gelegd met de prestatietargets, die mogelijk niet gehaald worden als je te veel tijd besteedt aan het voorbereiden van een fraudemelding. Zaken als het melden van fraudesignalen maken geen deel uit van de prestatieafspraken. Een klein deel van de respondenten heeft soms twijfels over het feit of UWV fraudemeldingen wel echt waardeert. Een groot aantal respondenten denkt dat fraude een ingecalculeerd risico is. Alleen de slechte publieke opinie wordt nu een extra factor, waardoor de waardering voor meldingen volgens hen weer wat groter wordt.

Bijna alle respondenten zijn zeer tevreden over UWV als werkgever. Men geeft hoog op over de vele mogelijkheden en het onderling vertrouwen. ‘Er zijn geen drempels’.

Klokkenluiders
Bijna unaniem vindt men de negatieve aandacht in de media heel erg vervelend en respondenten voelen zich persoonlijk aangesproken. Men geeft aan daar ook privé op te worden aangesproken. UWV zou er volgens respondenten meer werk van moeten maken om positief in het nieuws te komen.

Het nieuws is volgens een groot aantal respondenten niet prettig, maar voor hen ook niet nieuw. Medewerkers voelen zich volgens hen kennelijk intern niet gehoord.

> "Ik heb info van een collega dat de fraude al lang bekend was. We namen aan dat het een geaccepteerd risico was en al belegd. Eigenlijk verbaast het ons dat het nieuwswaarde heeft."

Men keurt klokkenluiden in het algemeen niet goed, maar een aantal respondenten snapt de beweegreden van de klokkenluiders wel. Een groot aantal respondenten geeft aan dat als er intern niets met je signalen wordt gedaan, je wel naar buiten moet gaan als je jezelf serieus neemt. Men vindt wel dat misstanden aan de kaak moeten worden gesteld en dat de media het laatste middel kunnen zijn als je keer op keer intern geen gehoor voor je signalen krijgt. De reactie van UWV op de uitzending duurde volgens een groot aantal respondenten ook heel lang. Het optreden van de voorzitter van de Raad van Bestuur in de media wordt door een groot aantal respondenten niet erg gewaardeerd. "Het lijkt of hij niet echt achter zijn mensen staat, maar meer naar de minister kijkt."

Een groot aantal respondenten geeft nadrukkelijk aan het geen goede zaak te vinden om de vuile was buiten te hangen, maar voegt daar aan toe ook niet te weten wat je dan wel moet doen als er intern niet naar je wordt geluisterd.

5. CONCLUSIES

Samengevat is bij UWV op basis van dit onderzoek sprake van een sterk gedeelde positieve en open organisatiecultuur waarin veel bespreekbaar is, maar men elkaar onvoldoende aanspreekt op ongewenst gedrag. In de perceptie van de medewerkers ligt de focus te veel op productienormen en is er binnen het primair proces te weinig aandacht voor fraudedetectie en fraudebestrijding. Van een angstcultuur – in het bijzonder in verband met het melden van fraude en andere misstanden – is zeker geen sprake.

In dit hoofdstuk worden op basis van de in dit onderzoek verzamelde en geanalyseerde bevindingen een aantal kernconclusies geformuleerd over de meldstructuur en meldcultuur van UWV in relatie tot uitkeringsfraude en mogelijke belemmeringen bij het daadwerkelijk doen van meldingen, aan de hand van de deelvragen die ten behoeve van dit onderzoek zijn opgesteld.

De specifieke onderzoekopdracht luidde:

> Maak inzichtelijk welke mogelijkheden (lijn/vangnet) UWV medewerkers biedt om signalen (van ongenoegen) en zorgen die ze in de uitvoering van de publieke taak tegenkomen (specifiek in relatie tot uitkeringsfraude) te melden en/of bespreekbaar te maken, of gebruik ervan door UWV gestimuleerd wordt en geef aanbevelingen voor mogelijke verbetering.

In dit conclusiehoofdstuk worden, na een aantal algemene conclusies, puntsgewijs en chronologisch de eerste vier deelvragen van dit onderzoek beantwoord. Deelvraag 5 – *Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?* – wordt in het volgende en laatste hoofdstuk beantwoord.

5.1 Algemene observaties organisatiecultuur UWV

De hier verwoorde conclusies geven de observaties van de onderzoekers weer op basis van de bestudeerde data en de vele gevoerde gesprekken. Indien nodig en relevant wordt onderscheid gemaakt tussen al dan niet breed gedeelde *percepties* van medewerkers en *feitelijke procedures en beleidsacties*, en de discrepantie die daar mogelijk tussen kan bestaan. Immers, wat medewerkers als zodanig ervaren, fungeert vervolgens ook als waarheid op basis waarvan ze handelen en communiceren: “If men define situations as real, they are real in their consequences”[30]. Dit is een belangrijk aspect van organisatiecultuur.

Tegelijkertijd betekent dat nog niet dat sterke gevoelens en attitudes over meldprocedures, terugkoppeling van onderzoeksuitkomsten en de mate waarin gemelde zorgen en signalen door leidinggevenden worden opgepakt, ook altijd in overeenstemming zijn met daadwerkelijke beleidsopvolging op het niveau van bestuur en hoofdkantoor. Dat tussen die lokale perceptie en bestuurlijke realiteit een behoorlijke afstand bestaat, is op zichzelf een noemenswaardige observatie in het kader van de diagnose van de organisatiecultuur van UWV. Overigens is een

dergelijke observatie verre van uniek voor grote (bureaucratische) organisaties met veel lokale vestigingen en afdelingen, waar vaak verschillende subculturen naast elkaar kunnen bestaan[31].

Dan nog een tweede overkoepelende observatie. Wanneer de cultuur van UWV wordt geanalyseerd met behulp van de terminologie van Schein, zoals besproken in hoofdstuk 2, kan worden geconstateerd dat er op het niveau van zichtbare uitingen (*artefacten*) en *beleden basiswaarden* sprake is van een sterk gedeelde en positieve organisatiecultuur. Vrijwel alle medewerkers ervaren een sterke mate van beroepstrots, hebben hart voor de zaak en veel loyaliteit richting de organisatie als geheel, het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en het overgrote deel van hun clientèle. Ook wordt het belang van integriteit vaak benadrukt als iets vanzelfsprekends. Tegelijkertijd geldt dat, zoals aangegeven, minder wanneer wordt gesproken over direct leidinggevenden, 'het hoofdkantoor' en 'de politiek'. De loyaliteit is daar een stuk minder sterk en wordt soms vervangen door een zeker cynisme en wantrouwen. Dit wordt regelmatig expliciet benoemd in de bestudeerde interne onderzoeken en kwam soms direct, maar soms ook indirect aan de orde in de vele gesprekken die zijn gevoerd. In termen van *onderliggende basisveronderstellingen* kan worden geconcludeerd dat leidinggevenden door een groot aantal medewerkers niet als de aangewezen sparringpartner, vraagbaak of meldpunt worden gezien. "Zorgen deel je met collega's die je vertrouwt, je meldt ze formeel maar als er een aantal keer niet op wordt geacteerd, zoek je een ander kanaal of houd je ze voor jezelf en ga je door met productie draaien". Daar draaien prestatiebeoordelingen uiteindelijk om. Niet om de zorgvuldige aandacht en oplettendheid die medewerkers ten aanzien van mogelijke fraude ten toon hebben gespreid.

5.2 Beantwoording deelvragen

1. *Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?*

De analyse van bestaand onderzoek laat zien dat het belang van een integere werkomgeving en integer handelen breed gedeeld wordt. Medewerkers geven regelmatig aan dat ze vanuit zichzelf altijd het juiste proberen te doen en daar weinig ondersteuning bij nodig hebben, terwijl een deel tegelijkertijd juist het belang van frequente trainingen en dilemmabesprekingen benadrukt. Nieuwe medewerkers geven hierbij vooral aan meer opleiding en oriëntatiebegeleiding wenselijk te vinden en delen dat deze grotendeels ontbreken op het gebied van integriteit. Op deze observatie wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat UWV een actief integriteitsbureau heeft dat voortdurend informatie verzamelt en deze frequent deelt met relevante interne en externe stakeholders. Het integriteitsbeleid en de integriteitscultuur lijken niet af te wijken van de dertien basisnormen integriteit, zoals die sinds 2006 voor alle overheidsorganisaties gelden.

Het algemene beeld ten aanzien van cultuur en leiderschap dat uit bestaande interne onderzoeken naar voren komt, is dat medewerkers zich aan de ene kant gewaardeerd voelen, hun welzijn en werkplezier in orde is en men voldoende loopbaanperspectief ervaart. Aan de

andere kant voelt men zich weinig invloedrijk en zelfstandig binnen de afdeling en organisatie (het eerdergenoemde strakke prestatieregime kan hier een rol spelen). De uitkomsten genereren een interessante paradox: “Er wordt goed voor ons gezorgd, maar we hebben weinig invloed op de precieze invulling en vormgeving van onze werkzaamheden”.

2. *Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?*

Er is formeel een uitgebreid en sluitend stelsel van meldmogelijkheden voor fraude en misstanden. Een meerderheid van de medewerkers weet ook waar ze wat moeten melden. Uit de gesprekken blijkt dat medewerkers naast de formele meldpunten ook vaak de weg vinden naar mentoren en collega’s om te overleggen over mogelijke fraude of misstanden; dit betreft dan zaken die niet eenduidig te classificeren zijn (want dan zou men naar het CMF gaan). De bekendheid van het Centraal Meldpunt Fraude (CMF) en het Bureau Integriteit (BI) zijn groot en men ziet dit als de belangrijkste kanalen om fraude respectievelijk integriteitschendingen te melden. Men is veel minder bekend met de vertrouwenspersonen, Luisterend Oor en de mogelijkheden voor *mediation*. Een gang naar die kanalen ligt ook minder voor de hand wanneer het (mogelijke) uitkeringsfraude betreft.

De ‘Meldregeling UWV’ voorziet in beschermingsmaatregelen voor melders en de mogelijkheid om extern te melden als intern melden voor de melder c.q. klokkenluider niet mogelijk is uit vrees voor tegenmaatregelen (eveneens één van de verplichte vangnetmogelijkheden en onderdeel van de eerdergenoemde basisnormen voor publieke organisaties). Er is support waar te nemen voor klokkenluiders die naar buiten treden als de interne mogelijkheden geen resultaat opleveren, maar men is niet op de hoogte of deze interne mogelijkheden in de gevallen die recent een platform in de media kregen, ook zijn benut. Daarbij zijn deze respondenten wel kritisch over het delen van interne internetpagina’s met vertrouwelijke informatie.

3. *In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?*

Medewerkers maken in het algemeen gebruik van de geëigende kanalen om signalen van fraude en andere misstanden te melden. Het CMF is het aangewezen meldpunt voor WW-uitkeringsfraude. In een aantal gevallen wordt rechtstreeks met Handhaving contact opgenomen; in de regel als er sprake is van bestaande contacten. Voor integriteit- en omgangsvormen weet men de weg naar Bureau Integriteit te vinden, vaak na consultatie en/of tussenkomst van de leidinggevende, de mentor of een collega. Zoals eerder aangegeven laat de bekendheid met de instituten vertrouwenspersoon en Luisterend Oor te wensen over.

Het aantal mogelijkheden voor medewerkers om signalen van fraude op te vangen, lijkt in de loop der tijd verminderd. Veel controlehandelingen worden thans door het geautomatiseerde systeem gedaan en als het systeem een melding doet van een uitworpreden (door respondenten veelal ‘uitvalreden’ genoemd), schrijft de werkinstructie voor dat de medewerker

uitsluitend de uitworpreden dient te onderzoeken en niet hoeft te kijken naar gegevens die door het systeem al zijn vastgesteld. Hiermee wordt echter niet bedoeld dat het ongewenst is om te kijken naar andere elementen uit het dossier als daarvoor aanleiding is. Zo antwoordt de bestuurder op gestelde vragen hieromtrent in een brief, dat *"…..de hoofdlijn in het nieuwe proces is dat medewerkers op basis van de meegegeven uitworpreden het dossier verder behandelen. Wij hebben daarnaast aangegeven dat wij ervan uitgaan dat medewerkers het beoordelingsvermogen hebben om te bepalen wanneer al dan niet correcties nodig zijn. Medewerkers hebben in het nieuwe proces wel degelijk de ruimte om in te grijpen en fouten te corrigeren".* Door medewerkers wordt dit echter niet als zodanig gepercipieerd.

Daarnaast zijn een aantal controlemechanismen die in het verleden voorhanden waren inmiddels afgeschaft, zoals de verklaring omtrent de ontslagreden door de werkgever. Medewerkers ervaren dit soort aspecten als demotiverend en geven aan graag zelf meer uitzoekwerk te doen. Of uitzoekwerk inderdaad impliciet wordt ontmoedigd door productietargets en de wijze waarop leidinggevenden deze benadrukken, is een cruciale vraag. Veel medewerkers geven aan dat de werkdruk en productiefocus niet uitnodigt tot het uitgebreid onderzoeken van fraudevermoedens, al zijn er ook kritische collega's die de werkdruk nuanceren. Er kan in ieder geval geconcludeerd worden dat het uitzoeken van fraudevermoedens door medewerkers zelf in veel vestigingen niet een prestatie-indicator als zodanig is en er tijdens werkoverleggen ook niet structureel aandacht aan wordt besteed.

4. *Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de organisatie) en welke dilemma's spelen hierbij?*

Er kan op basis van de in dit onderzoek bestudeerde data worden geconcludeerd dat het doen van meldingen niet wordt ontmoedigd, maar ook niet wordt aangemoedigd. Tegelijkertijd heeft het onderhavige onderzoek uitgewezen dat er bij UWV geen sprake is van een angstcultuur of vrees om signalen van fraude aanhangig te maken. Medewerkers geven ook aan daadwerkelijk een melding te doen als zij een signaal van fraude krijgen. Signalen van fraudegelegenheden of omstandigheden die fraude kunnen bevorderen blijven volgens respondenten wel geregeld 'hangen' als het signaal is gemeld bij de leidinggevende. De bereidheid op dat niveau zorgen te bespreken lijkt derhalve niet enorm. Deze observatie wordt bevestigd door de enquêtes in het kader van het integriteitsdashboard. Onder de opmerkingen die deelnemers aan deze enquête in een open vraag kunnen maken, zijn een groot aantal voorbeelden van dergelijke strekking waar te nemen.

Er zijn concrete redenen om niet te melden en daarmee samenhangende knelpunten en dilemma's geïdentificeerd die tot gevolg kunnen hebben dat medewerkers niet of nauwelijks melden. Hieronder worden deze redenen en barrières geclusterd weergegeven.

1. Te weinig tijd/hoge werkdruk

De sturing op prestatieafspraken en prestatie-indicatoren is voor een deel debet aan het feit dat medewerkers soms signalen van fraude niet melden. Leidinggevenden sturen niet op fraudedetectie en het doen van een fraudemelding kost tijd. Indien een casus meerdere subjecten omvat, dienen evenzoveel formulieren te worden ingevuld. Naast de tijd die nodig is om de concrete melding te doen, geven medewerkers aan dat zij eigenlijk eerst zelf uitzoekwerk moeten doen om vast te stellen dat het inderdaad om een fraudesignaal gaat. De tijd en mogelijkheden daarvoor ontbreken vaak. De prestatieafspraken zien niet op de kwaliteit van de behaalde afspraken of op het doen van fraudemeldingen en tijd die daaraan wordt besteed. Het niet behalen van de prestatieafspraken komt aan de orde in functioneringsgesprekken en dit wordt als onplezierig ervaren.

Tijdens het onderzoek bleek dat de prestatieafspraken per vestiging, divisie en soms zelfs team verschillend werden ingevuld. Een meerderheid van de respondenten vindt de prestatieafspraken overigens redelijk en goed haalbaar.

2. Heeft geen prioriteit (bij management)

Leidinggevenden ontvangen geen overzichten van aantallen en aard van de fraudemeldingen uit hun team en de afhandeling daarvan. Fraude is in het algemeen geen onderwerp van gesprek in werk- en/of teamoverleggen en het doen van fraudemeldingen wordt niet actief gestimuleerd door leidinggevenden.

Het vertrouwen van medewerkers in hun leidinggevenden wisselt. Een klein deel van de respondenten in het onderzoek geeft aan geen vertrouwen in de eigen leidinggevende te hebben. Een aantal medewerkers geeft daarnaast aan dat hun leidinggevende een echte manager is, met soms weinig kennis van het inhoudelijke proces. Er is volgens hen sprake van een zakelijke stijl van leiding geven, waarbij sturing op het proces en prestatie-indicatoren leidend is. Een terugkerend thema tijdens de gesprekken is dat de hoge frequentie van wisselingen bij leidinggevenden het opbouwen van een goede relatie belemmert.

3. Heeft geen prioriteit (bij medewerkers)

Een groot aantal respondenten wijst naar het management en procedures om te motiveren dat zij niet zoveel aan fraudebestrijding doen, maar voor een deel verschuilen zij zich daar ook achter. Ondanks de geconstateerde beperkingen zouden zij meer aandacht kunnen hebben voor fraudebestrijding en de mogelijkheden die zij daar zelf voor hebben, zoals een aantal respondenten ook met voorbeelden illustreerden.

Fraudebestrijding heeft geen hoge prioriteit bij medewerkers. Zij zijn van mening dat frauderisico's inherent zijn aan de vele generieke bezuinigingen en automatisering van processen gedurende de afgelopen jaren en dat degenen die de maatregelen hebben ingevoerd zich daar ook bewust van moeten zijn geweest. Een enkele respondent deelde concrete voorbeelden van signaleringen of suggesties ten aanzien van het verbeteren van risicotaxatie

aan de voorkant richting directie en RvB maar gaf aan dat daar, voor zover bij hen bekend, niet specifiek opvolging aan was gegeven.

4. Onvoldoende vertrouwen in nut melding en effectieve afhandeling

Het terugkoppelen van de status en uitkomst van fraudemeldingen door Handhaving is zoals in hoofdstuk 3 omschreven formeel geregeld en door melders te monitoren via het EA (Elektronisch Archief). In de praktijk hebben medewerkers een divers beeld van de wijze van terugkoppelen over de afloop van een fraudemelding en is men onvoldoende bekend met de mogelijkheden van het EA. Dit heeft mede te maken met de relatief lange doorlooptijd van de afhandeling van een fraudemelding door Handhaving en onduidelijkheid over de onderzoek waardigheid van een melding. Als een behandeling lang duurt (men spreekt snel over maanden) is het voorstelbaar dat melders het zicht kwijtraken. Of er structureel afhandelingsberichten aan het einde van een onderzoek aan de melder worden gestuurd is onduidelijk.

5. Definitie van fraude

Medewerkers hanteren geen eenduidige definitie van het begrip (uitkerings)fraude. Dit is een belangrijke observatie, omdat de manier waarop iemand fraude definieert, bepaalt hoe iemand signaleert en detecteert. Wanneer iemand iets niet ziet als fraude, zal die het ook niet als zodanig melden.

6. Inbedding Divisie Handhaving

Enige jaren geleden is de keuze gemaakt om de medewerkers van Handhaving te concentreren op een vijftal vestigingen, terwijl daarvoor op elke vestiging medewerkers van Handhaving werkzaam waren. Medewerkers in het primaire proces ervaren dit als minder doeltreffend en denken dat de afhandeling van een melding nu langer duurt dan in het verleden, hoewel men het laatste jaar juist weer een verbetering meent op te merken. Er is nu ook minder gelegenheid om even te overleggen met een collega van de divisie Handhaving en men kent die collega's ook niet meer. Men ervaart het doen van een melding nu vaak als een 'black box'. Leidinggevenden ontvangen geen overzichten van meldingen die door medewerkers van hun team zijn gedaan en de afhandeling daarvan.

6. AANBEVELINGEN

Op basis van de analyse van interne documenten en onderzoeken en de omvangrijke interviewstudie op het hoofdkantoor en de diverse vestigingen, worden in dit afsluitende hoofdstuk aanbevelingen geformuleerd voor de verdere verbetering van de meldstructuur en meldcultuur binnen UWV. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de politieke en organisatorische context, omdat deze van invloed is op de mate waarin structuur en cultuur versterkt kunnen worden. De focus ligt uiteraard op verbeterpunten die binnen het bereik van UWV zelf liggen en waar de organisatie specifiek mee aan de slag kan. Hiermee wordt antwoord gegeven op deelvraag 5: *Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?*

De plaats en positie van diverse loketten en meldmogelijkheden roepen enige vragen op, die soms buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen omdat ze niet direct iets met WW-fraude te maken hebben. Toch raken deze vragen wel aan de bredere (meld- en integriteits)cultuur van UWV en derhalve worden ze hier geadresseerd.

Structuur en proces

1. Allereerst valt in de analyse van de meldstructuur en de percepties van medewerkers in de diverse gesprekken op dat de vertrouwenspersonen en Luisterend Oor nauwelijks bekend zijn; zowel in termen van wat ze doen als waar ze precies gesitueerd zijn. Vertrouwenspersonen zijn onderdeel van de voor het openbaar bestuur vastgestelde basisnormen integriteit en kunnen een belangrijke rol vervullen, zeker wanneer het vertrouwen in leidinggevenden als aanspreekpunt wisselend is (zoals hier en in veel grote organisaties het geval lijkt te zijn). Dat veronderstelt wel dat ze vindbaar en toegankelijk moeten zijn voor medewerkers. Te overwegen valt om het instituut vertrouwenspersoon intern in te richten. Dat vereist invulling van randvoorwaarden als opleiding, spreiding, inbedding en beschikbare tijd, maar kan de zichtbaarheid en bereikbaarheid enorm vergroten. Daarnaast kan worden overwogen het Luisterend Oor opnieuw breed onder de aandacht te brengen als laagdrempelige mogelijkheid om (potentiële) problemen te bespreken.

2. Het is de overweging waard om de medewerkers van Handhaving weer op of dichter bij de vestigingen onder te brengen en meer direct contact tussen medewerkers van Handhaving en medewerkers in het primaire proces te stimuleren en te vergemakkelijken. Medewerkers van Handhaving zouden voorlichting kunnen geven over hun werkwijze aan medewerkers van het primaire proces: Wat heeft Handhaving nodig om een dossier rond te krijgen en welke risico's en signalen met betrekking tot fraude zijn het meest relevant voor (nieuwe) medewerkers om op te letten en te bespreken?

3. Het is van belang dat de organisatie de juiste balans vindt tussen verdere automatisering en het benutten van de professionele kwaliteiten van ervaren medewerkers; een uiterst urgent vraagstuk in het publieke domein in de context van versnellende automatisering en robotisering. Medewerkers zouden vaker in discussies daarover betrokken kunnen worden.

4. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden te onderzoeken om extra controles in het proces in te bouwen, waarmee medewerkers een betere afweging kunnen maken of een bepaalde zaak als fraudesignaal is te definiëren (bijvoorbeeld het vragen aan klanten om meer documenten te verstrekken, waaruit de reden van ontslag blijkt). Daarnaast zouden medewerkers meer mogelijkheden en tijd kunnen krijgen om zelf eenvoudig uitzoekwerk te verrichten om te bepalen of een signaal meldingswaardig is.

5. Waar de toenemende automatisering als bron van een verminderd fraudebewustzijn wordt gesuggereerd, biedt dit mogelijk ook kansen om door middel van signaalgedreven monitoring juist fraude te detecteren. Wij adviseren om de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken.

Cultuur en leiderschap

6. Leidinggevenden kunnen invloed uitoefenen op het formuleren van holistischer en meer kwalitatieve KPI's – niet alleen productie draaien maar juist ook aandacht hebben en tijd krijgen voor de manier waarop kwantitatieve normen worden gerealiseerd en de kwaliteit daarvan, en het bevorderen van integriteit. Niet alleen fraudepreventie zou hierdoor verbeterd kunnen worden; het betrekken van professionals bij het formuleren van doelstellingen sluit ook beter aan bij de beroepstrots en gewenste autonomie van gemotiveerde medewerkers, zoals onderzoek bij (semi)publieke organisaties laat zien[32]. Op organisatieniveau zou dit onderwerp van gesprek kunnen zijn bij het overleg inzake de periodieke herijking van de prestatieafspraken met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Tegelijkertijd hebben de Raad van Bestuur, divisiedirecteuren en teamleiders ook voldoende vrijheidsgraden om prioriteiten vast te stellen en in te richten. Leidinggevenden dienen hun medewerkers duidelijk te maken wat het belang is van fraudebestrijding en dit bijvoorbeeld geregeld in teambesprekingen aan de orde stellen. Zij zouden hierin gefaciliteerd kunnen worden door hen te voorzien van managementinformatie op het gebied van fraude (aantal meldingen, afloop, spreiding, aandachtspunten, etc.). Medewerkers dienen vervolgens ook op hun eigen verantwoordelijkheid in deze worden gewezen, als onderdeel van hun professionaliteit.

7. Een groot aantal respondenten gaf aan voorstander te zijn van een persoonlijke caseload in plaats van een caseload per team. Wij adviseren om de voors en tegens van beide benaderingen in overleg met medewerkers tegen elkaar af te zetten.

8. Uit de variëteit aan loketten en meldpunten kan worden afgeleid dat integriteit en het onderzoeken van meldingen serieus worden genomen. Tegelijkertijd kan duidelijker en frequenter worden gecommuniceerd waarvoor men precies waar terecht kan en wat er met gedane meldingen precies is gebeurd (dit is in een extern onderzoek uit 2012 ook reeds gesignaleerd als knelpunt). Zie ook aanbeveling 10.

Oriëntatie, training en communicatie

9. Door meer consistente en frequente communicatie over de definitie van fraude die UWV hanteert, kan medewerkers een handvat worden geboden bij hun afweging of een bepaalde casus meldenswaardig is. Ook lijkt er behoefte te bestaan aan uitleg met betrekking tot de term ‘klant’ in relatie tot diens rol als uitkeringsgerechtigde.

10. Er zou in navolging daarop ook duidelijker en frequenter richting medewerkers op de diverse vestigingen informatie verspreid kunnen worden over de procedure omtrent de terugkoppeling en opvolging van onderzoeksresultaten van fraudemeldingen. Voor veel medewerkers die al lang in dienst zijn, is niet altijd duidelijk hoe de afhandelingsprocedure van fraudemeldingen precies in elkaar steekt. Een visueel toegankelijke factsheet van één A4 waarop duidelijk is aangegeven wat medewerkers waar kunnen melden (een verduidelijking van de meldroutes in hoofdstuk 3, die ook geüpdatet worden wanneer technologische vernieuwingen daar aanleiding toe geven), wat daar vervolgens precies mee gebeurt en hoe de terugmelding verloopt, zou een hoop ervaren onduidelijkheid en soms scepsis kunnen wegnemen. Deze zou aan iedere medewerker door zijn of haar leidinggevende verstrekt moeten worden, als onderdeel van een (terugkerend) opfrismoment.

11. Bij medewerkers Uitkeren bestaat het idee, mogelijk door de redactie van de tekst in de werkinstructie, dat zij alleen nog mogen kijken naar de reden van uitworp en niet meer naar andere elementen uit het dossier. Wij adviseren u duidelijk en frequent te communiceren welke ruimte medewerkers hebben bij de beoordeling van WW-aanvragen en leidinggevenden te faciliteren om hier op te sturen.

12. Het melden van fraude(vermoedens) zou veel explicieter onderdeel kunnen zijn van oriëntatiegesprekken en de opleiding van (nieuwe) medewerkers, en hetzelfde geldt voor werkoverleggen van medewerkers en leidinggevenden en het jaarlijks vaststellen van targets. Het melden van, en onderzoek doen naar fraude kost nu eenmaal tijd. Indien medewerkers niet het gevoel zouden hebben dat dit ten koste zou gaan van het draaien van productie (waar ze door leidinggevenden vervolgens op worden afgerekend), maar juist als onderdeel van kwalitatief hoogstaande professionele dienstverlening zouden worden beschouwd (en ook als zodanig zouden worden beoordeeld) zouden zij eerder geneigd kunnen zijn kansrijke meldingen te doen en signalen in een vroeg stadium te bespreken.

13. Het verdient aanbeveling om in het trainingsaanbod voor zowel leidinggevenden als medewerkers aandacht te besteden aan het aanspreken van medewerkers c.q. collega’s op ongewenst gedrag.

14. Als laatste verdient het aanbeveling regelmatig aandacht te besteden aan de bestaande Meldregeling UWV en met medewerkers in gesprek te gaan over de daarin geboden mogelijkheden. Juist het gesprek over de recente klokkenluidersincidenten, en hoe die zich verhouden tot de vastgestelde regeling en waarom het belangrijk is om volgens de afgesproken procedures te werken, is daarbij van belang om het reeds bestaande vertrouwen verder te vergroten.

Tot slot.

Uit de interviews komt veelvuldig naar voren dat medewerkers onvoldoende op de hoogte zijn van meldprocedures en wat er met de uitkomsten van onderzoek gebeurt. De perceptie dat er niets gebeurt, omdat men onvoldoende (tijdig) terug hoort, werkt buitengewoon demotiverend. Procedures staan in principe keurig uitgelegd op intranet. Toch blijkt dat medewerkers in de praktijk eerder te rade gaan bij een ervaren collega of mentor. Die weet ook niet altijd het meest up-to-date antwoord te geven. Meer aandacht voor de verdere versimpeling van het doen van meldingen en een ‘lokale’ wijze van communiceren, zeker tijdens introductieprogramma’s, zou de meldingsbereidheid wel eens kunnen vergroten. Moderne middelen zoals laagdrempelige apps kunnen hier ook zeker een rol spelen. In verdere automatisering en technologisering van de dienstverlening van UWV, zoals deze de komende jaren ongetwijfeld gestalte zal krijgen, zou het vergemakkelijken van het melden van vermoedens en misstanden een prominentere rol verdienen, in aanvulling op de voortdurende verhoging van doelmatigheid van het primaire proces.

7. LITERATUUR

Anechiarico, F., & Smith, D. C. (2006). *Managing for Performance and Integrity: Administrative Reform in New York City Government.*, VU University Amsterdam.

Boonstra, J. (2014). *Leiders in cultuurverandering: Een praktische gids voor strategische en culturele veranderingen in organisaties*. Assen: Van Gorcum.

Bouwmeester, J., Holzmann, M., Löb, N., Abraham, M. en O. Nauta. (2016). *Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016*. Amsterdam: I&O Research.Bovens, M. A. P. (1996). The Integrity of the Managerial State. *Journal of Contingencies and Crisis Management, 4*(3), 125-132.

Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J., & Reed, C. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review, 61*(5), 608-619.

De Bruijn, H. (2012) 2nd Ed. *Managing performance in the public sector*. London: Routledge.

Frederickson, H. G. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review, 56*(2), 266-269.

Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Frederickson, H. G. (1999). Ethics and the New Managerialism. *Public Administration and Management: an Interactive Journal, 4*(2), 299-324.

Hays, S. W., & Kearney, R. C. (1997). Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reform. *International Journal of Public Administration, 20*(1), 11-40.

Heres, L., L.W.J.C. Huberts & K.Lasthuizen (2017) *Ethical leadership: a complex and messy phenomenon.* In: Giacolone, R.A. & C.L. Jurkiewicz (Eds.), Radical Thoughts on Ethical Leadership. Chapter 7, pp. 135-150. Charlotte, NC: Information Age Publishing.

Hofstede, G., Hofstede, G.J. & M. Minkov (2010). *Cultures and Organizations. Software of the Mind.* New York: McGraw Hill.

Huberts, L. W. J. C. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda, In: Jaarboek Integriteit 2015. Talsma, J. & Karssing, E. (eds.). Den Haag: BIOS, p. 12-21.

Kimman, E. J. J. M. (1991). *Organisatie Ethiek*. Assen: Van Gorcum & Comp.

Kolthoff, E. (2007). *Ethics and New Public Management*. The Hague: Boom Legal Publishers.

Maesschalck, J. (2004a). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory. *Public Administration, 82*(2), 465-489. doi: 10.1111/j.0033-3298.2004.00403.x.

Maesschalck, J. (2004b). *Towards a public administration theory on public servants' ethics.* Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en het Nederlandse Politie Instituut. (2006). *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Osborne, D., & Gaebler, T. A. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* Reading: Addison-Wesley.

Pollit, C. (2014). Future trends in european public administration and management: an outside-in perspective http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf

Pollit, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Qu, Sandy Q., John Dumay, (2011) "The qualitative research interview", *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 8 Issue: 3, pp.238-264.

Schein, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey Bass.

Uijlenbroek. J. & Van der Wal, Z. (eds.) (2019). *STAD. Technologische en sociale innovatie bij de overheid*. Den Haag: CAOP.

Van der Wal, Z. (2017). *The 21st Century Public Manager*. London: Macmillan Education.

Van der Wal, Z. (2018). *Integriteit 2025. Integriteitskwesties aan de horizon en hun implicaties*. Den Haag: CAOP.

Bijlage 1. Interviewprotocol

Aanpak onderzoek interne meldcultuur UWV ten behoeve van onderzoekers

FASE II

Individuele interviews met medewerkers op 9 vestigingen (met veel, medium of weinig meldingen)

We maken in fase 2 wederom gebruik van semigestructureerde interviews aan de hand van een topiclijst. Zowel structuur- als cultuur komt aan de orde[1]. Voorafgaand aan het doorlopen van de vragen wordt ruim de tijd genomen om te investeren in het creëren van een veilige gespreksomgeving- en sfeer.

Interview afgenomen op:

te:

met: functie:

1. Introductie, voorstellen, doelstelling onderzoek, anonimiteit, puntsgewijs verslag. Anoniem, maar wel noteren welk werkproces en enige kenmerken respondent.

2. Welke mogelijkheden kent u om signalen van en zorgen over zaken in relatie tot uitkeringsfraude te melden en/of bespreekbaar te maken? Wanneer is er volgens u eigenlijk sprake van uitkeringsfraude?

3. Hoe zijn deze mogelijkheden aan u kenbaar gemaakt? Geldt dat ook voor uw collega's?

4. Worden de verschillende mogelijkheden naar uw mening voldoende benut en kiezen medewerkers de juiste kanalen voor het uiten van signalen/zorgen?

5. Welke belemmeringen ziet u voor het melden van signalen van of zorgen over uitkeringsfraude? Kunt u specifieke dilemma's op dit terrein benoemen?

6. Ontbreken er naar uw mening bepaalde mogelijkheden om meldingen te doen? Zo ja, welke?

7. Wordt u door uw leidinggevende gestimuleerd om dergelijke meldingen te doen en zo ja, hoe?

[1] Deze vragen zijn niet limitatief/uitputtend, het betreft een ruwe agenda en naar aanleiding van de antwoorden van respondenten kan worden doorgevraagd.

8. Wordt aan melders teruggekoppeld wat er met hun melding is gedaan?

9. Wordt meer in het algemeen aan medewerkers (bijvoorbeeld in afdelingsoverleggen) teruggekoppeld over fraudemeldingen en wat daarmee gebeurt?

10. Wat kunt u zeggen over de cultuur binnen UWV / binnen uw eigen onderdeel? Spreekt men elkaar aan op ongewenst gedrag?

11. Durven medewerkers dilemma's of door hen gemaakte fouten met hun leidinggevende te bespreken? Doet u dat zelf?

12. Hebt u vertrouwen in uw leidinggevende?

13. Hebt u er vertrouwen in dat eventueel door u gedane meldingen serieus worden behandeld?

14. Denkt u dat het doen van dergelijke meldingen wordt gewaardeerd bij UWV? En door uw leidinggevende?

15. Kan het doen van een melding negatieve gevolgen hebben voor de melder? Zo ja, welke?

16. Hebt u zelf wel eens een vermoeden van uitkeringsfraude gehad? Zo ja, heeft u daar een melding van gedaan? Waarom wel/niet?

17. Denkt u dat uw directe collega's dergelijke signalen/zorgen melden? Waarom wel/niet?

18. Hoe kijkt u aan/wordt er om uw afdeling aangekeken tegen klokkenluiders? Onderscheid intern-extern.

19. Maakt het nog uit of het om concrete signalen van uitkeringsfraude gaat of om het melden van zaken die intern tot zorgen leiden (in het proces of over collega's bijvoorbeeld)?

20. Wilt u nog iets kwijt in het kader van dit onderzoek dat nog niet aan de orde is gekomen?

21. Bedanken en respondent vragen hoe hij/zij het gesprek heeft ervaren.

Interviews met leidinggevenden op 9 vestigingen

Op dezelfde vestigingen waar de interviews met medewerkers zijn gehouden, worden interviews met 2 leidinggevenden gehouden. Met hen wordt een gesprek gevoerd aan de hand van een topiclijst. Zowel structuur- als cultuur onderwerpen komen aan de orde, die in de verslaglegging worden uitgesplitst. Voorafgaand aan het doorlopen van de vragen wordt wederom ruim de tijd genomen om te investeren in het creëren van een veilige gespreksomgeving- en sfeer.

Interview afgenomen op:

te:

met: functie:

Aan de orde komen[2]:

1. Introductie, voorstellen, doelstelling onderzoek, anonimiteit, puntsgewijs verslag.

2. Welke mogelijkheden bestaan er voor medewerkers om signalen van en zorgen over zaken in relatie tot uitkeringsfraude te melden en/of bespreekbaar te maken?

3. Hoe zijn deze mogelijkheden aan de medewerkers kenbaar gemaakt?

4. Worden de verschillende mogelijkheden naar uw mening voldoende benut en kiezen medewerkers de juiste kanalen voor het uiten van signalen/zorgen?

5. Welke belemmeringen ziet u voor het melden door medewerkers? Kunt u specifieke dilemma's op dit terrein benoemen?

6. Ervaart u voor u zelf belemmeringen bij het doen van eventuele meldingen? Zo ja, welke?

7. Welke extra mogelijkheden voor het doen van meldingen zouden nog aan het instrumentarium kunnen worden toegevoegd?

8. Worden de verschillende mogelijkheden voor het doen van meldingen door jullie onder de aandacht van medewerkers gebracht en zo ja, hoe dan?

[2] Deze vragen zijn niet limitatief/uitputtend, het betreft een ruwe agenda en naar aanleiding van de antwoorden van respondenten kan worden doorgevraagd.

9. Wordt aan melders / teamleiders / jullie teruggekoppeld wat de afloop van de melding is?

10. Wordt meer in het algemeen aan medewerkers (bijvoorbeeld in afdelingsoverleggen) door jullie of anderen teruggekoppeld over fraudemeldingen en wat daarmee gebeurt?

11. Wat kunt u zeggen over de cultuur binnen UWV / binnen specifieke onderdelen? Spreekt men elkaar aan op ongewenst gedrag, durven medewerkers dilemma's of door hen gemaakte fouten met hun leidinggevende te bespreken?

12. Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?

13. Wilt u nog iets kwijt in het kader van dit onderzoek dat nog niet aan de orde is gekomen?

14. Bedanken en deelnemers vragen hoe zij het gesprek hebben ervaren.
N.B. Bij elk onderdeel goed de onderzoeksvragen voor ogen houden en steeds checken of die allemaal voldoende aan de orde zijn gekomen:

1. Welk inzicht bestaat er vanuit recente onderzoeken (zoals WBO) en (cijfer)materiaal over de tevredenheid van medewerkers1 over de openheid en integriteit binnen UWV en welk beeld geeft dit (voor specifieke onderdelen)?

2. Welke mogelijkheden biedt UWV aan medewerkers om kritische signalen (zoals ongenoegen en zorgen) rondom uitkeringsfraude bespreekbaar te maken of aan de orde te stellen (zowel binnen de lijn als het vangnet)?

3. In welke mate en op welke wijze maken medewerkers gebruik van de geboden mogelijkheden?

4. Welke elementen spelen een rol bij het al dan niet gebruik maken van de geboden mogelijkheden door medewerkers (zoals vertrouwen in adequate opvolging en integere omgang met de melding, het gevoel van openheid en veiligheid en de mate van stimulering dan wel ontmoediging vanuit de organisatie) en welke dilemma's spelen hierbij?

5. Welke aanbevelingen zijn er voor mogelijke verbetering?

EINDNOTEN

[1] Waar gesproken wordt over medewerkers worden daarmee ook leidinggevenden bedoeld.
[2] Een dergelijke benadering is met name geschikt wanneer het onderzoek niet alleen tot doel heeft te achterhalen *hoe vaak* en *in welke mate* gedragingen plaatsvinden, maar vooral ook *hoe* en *waarom* ze (al dan niet) plaatsvinden. Zie bijv: Eisenhardt (1989); Taylor en Sóndergaard (2017); Van Steden, Van der Wal en Lasthuizen (2015); Van der Wal en Yang (2015); Van Thiel (2015).
[3] Weiss 1994.
[4] Zoals ook in de hierboven genoemde studies het geval is.
[5] Zie bijv: Commissie Fokkens (2019); Commissie Giebels (2018); De Graaf, Huberts en Smulders (2013); De Graaf en Van der Wal (2008); Onderzoekscommissie WODC II (2019); Van der Wal (2008, 2011).
[6] De keuze voor deze zes divisies is mede ingegeven door het streven zoveel mogelijke consistentie te bewerkstelligen tussen het onderhavige onderzoek en parallele studie naar de afhandeling van fraudemeldingen.
[7] Ook dit is een veelgebruikt en gangbaar instrument in cultuuronderzoek, waaronder de in de eindnoot hierboven genoemde onderzoeken.
[8] Schein (1992).
[9] Zie bijvoorbeeld het werk van Jaap Boonstra (2014).
[10] Qu en Dumay, (2011); Hofstede, Hofstede, en Minkov (2010).
[11] Walsh (1995, p. xiii)
[12] Osborne & Gaebler (1992).
[13] Pollit (2014).
[14] Bovens (1996)
[15] Frederickson (1996, 1997; 1999, p. 300); Box, Marshall, Reed en Reed (2001).
[16] Maesschalck (2004a, 2004b)
[17] Kolthoff (2007)
[18] Pollitt en Bouckaert (2004) en Hays en Kearney (1997)
[19] Ook voor de introductie van NPM maakte de overheid gebruik van een planning en control cyclus. Deze was in het algemeen eenvoudig van opzet en bevatte alleen financiële gegevens zoals een begroting en een jaarrekening. Bij NPM gaat het er vooral om dat de planning en control cyclus wordt uitgebreid met meer formele rapportages en dat deze op output is gericht.
[20] Door Hays en Kearney (1997) beschreven als ‘managerialism’.
[21] Heres, Huberts & Lasthuizen, 2017.
[22] Zie voor een mooi overzicht van typen schendingen die in Nederlandse publieke organisaties voorkomen, Huberts (2015) en Van der Wal (2018: 18).
[23] Het kan natuurlijk wel zo zijn dat deze loketten worden benaderd als medewerkers zich onvoldoende gehoord voelen. Vandaar dat ze in dit onderzoek mee zijn genomen om een compleet beeld te geven van de mogelijkheden om kritische signalen aan de orde te stellen.
[24] Slechts een beperkt aantal overheidsorganisaties en ZBOs in Nederland heeft een eigenstandig(e) integriteitsbureau of afdeling. Bekende voorbeelden zijn de Gemeente Amsterdam, de Belastingdienst, Rijkswaterstaat (RWS), het Ministerie van Defensie, de Koninklijke Marechaussee en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). In zowel absolute als relatieve zin (ten opzichte van het totale aantal medewerkers) is het BI van UWV met 14 fte op 17.553 [vlgs. Jaarverslag UWV 2018] medewerkers in termen van omvang redelijk vergelijkbaar met bovengenoemde bureaus. De Gemeente Amsterdam heeft relatief het grootste bureau met 19 fte op zo’n 15.000 medewerkers (exclusief externe inhuur); de bureaus van de andere hierboven genoemde organisaties zijn geringer in omvang. De taakopvatting is eveneens vergelijkbaar met die van andere bureaus en bestaat uit het geven van voorlichting, het verrichten van onderzoek, het ontvangen, onderzoeken en rapporteren over meldingen van vermeende integriteitsschendingen en het

adviseren van bestuur en directies over integriteitskwesties. Het Bureau Integriteit rapporteert rechtstreeks aan de Raad van Bestuur (RvB).

[25] Bouwmeester, J. (2016).

[26] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a. (2006).

[27] De dertien basisnormen zijn:

1 Aandacht voor integriteit
2 Gedragscodes
3 Onderzoeken bij werving en selectie
4 Kwetsbare functies
5 Het afleggen van de eed of belofte
6 Nevenwerkzaamheden
7 Financiële belangen
8 Maatregelen gericht op informatiebescherming
9 Relatiegeschenken
10 Inkoop- en aanbestedingsprocedure
11 Vertrouwenspersoon voor integriteit
12 Meldingsprocedure bij het vermoeden van een misstand
13 Handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan

[28] Het onderzoek is uitgevoerd met de InternetSpiegel. InternetSpiegel is een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en is in beheer van en doorontwikkeld door stichting ICTU. Effectory is de exploitant van het instrument. InternetSpiegel is een instrument waarmee het openbaar bestuur en veiligheidsorganisaties een medewerkersonderzoek kunnen uitvoeren. Het gebruikte instrument internetspiegel is een binnen de publieke sector veelgebruikt enquête-instrument om grootschalige dataverzameling te genereren ten aanzien van werktevredenheid, cultuur, integriteit, leiderschap, en andere thema's. Zie voor meer informatie: www.internetspiegel.nl.

[29] In totaal zijn achttien organisatieonderdelen van UWV in de enquête meegenomen, waaronder bijvoorbeeld ook het Facilitair Bedrijf en het ICT Bedrijf.

[30] Dit zogeheten Thomas Theorem, geformuleerd in 1928 door William Isaac Thomas and Dorothy Swaine Thomas is een beroemde sociologische theorie die vaak wordt aangehaald in kwalitatief onderzoek in de sociale wetenschappen.

[31] Schein 1992.

[32] De Bruijn (2012); Van der Wal (2017).