

Tussentijdse rapportage Gelijke Gevalsbehandeling

Onderzoek Gelijke Gevalsbehandeling
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

Onze ref.: HHvP/KvdK/mg/A2600036436

—

25 juni 2026

Inhoudsopgave

	Pagina
1. Introductie	**3**
1.1 Doel van de opdracht	4
1.2 Doel van dit document	4
1.3 Verrichte werkzaamheden oriëntatiefase	5
1.4 Uitkomsten vooronderzoek	5
2. Initiële inzichten	**6**
2.1 Introductie	7
2.2 Inzichten vanuit de procesanalyse	7
2.3 Inzichten voor de data-analyse	10
3. Plan van aanpak verdiepend onderzoek	**16**
3.1 Introductie	17
3.2 Vervolgwerkzaamheden verdiepende fase	17
3.3 Methodologische beperkingen	21
3.4 Planning	24
Bijlagen	**25**
Bijlage 1. Normenkader	26
Bijlage 2. Toetsen voor statistisch meten van verschillen in groepen	32
Bijlage 3. 4G-model	34
Bijlage 4: Soft control-model	36
Bijlage 5: Illustratieve casussen	38

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

01
Introductie

1. Introductie en verrichte werkzaamheden

1.1 Doel van de opdracht

Uit de opdrachtformulering Gelijke Gevalsbehandeling komt naar voren dat de directie Preventie en Handhaving de afgelopen jaren veel aandacht heeft besteed aan het toepassen van de menselijke maat in de uitvoering van de onderzoeken naar overtredingen van de inlichtingenplicht.

De directie realiseert zich dat het toezichtproces in essentie gaat om menselijk handelen en dus ongewenste verschillen in behandeling en uitkomst altijd op de loer liggen. Daarnaast beseft zij zich dat de omstandigheden van de mensen waarop toezicht wordt gehouden, niet volledig geobjectiveerd kunnen worden waardoor het een lastige opgave is om precieze gelijkheid vast te stellen. Bovendien kan de input van meldingen door burgers, bedrijven of instanties een bias bevatten die doorwerkt in het onderzoeks- en besluitvormingsproces. De wet- en regelgeving waar UWV uitvoering aan geeft kunnen daarnaast ook een vorm van bias bevatten en een verschillende impact hebben op verschillende mensen.

Om te kunnen beoordelen of de doelstelling wordt gerealiseerd dat de uitkomstmaat van het handelen uitlegbaar is en goed onderbouwd, heeft de directie verzocht om een extern onderzoek. Op basis van dit onderzoek verwacht de directie een rapportage die:

1. inzicht biedt in hoeverre er tussen vergelijkbare gevallen ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt qua uitkomst;
2. mogelijke handvatten biedt ter verbetering van het toezichtproces ten behoeve van gelijke behandeling; en
3. extern ingezet kan worden in diverse (bestuurlijke) dialogen over dit voor de directie als zeer belangrijk onderwerp aangemerkt.

In ons onderzoeksvoorstel van 27 februari 2026 hebben wij een gefaseerde onderzoekaanpak voorgesteld, gelet op de gevoeligheid van het onderwerp en de onderlinge afhankelijkheden.



1.2 Doel van dit document

Dit document is bedoeld om op hoofdlijnen inzicht te verschaffen in de verrichte werkzaamheden tijdens het vooronderzoek en de initiële bevindingen op basis van de tijdens het vooronderzoek verkregen informatie. De uitkomsten van de verkregen inzichten, onder meer ten aanzien van de data-analyse en de daarbij geconstateerde mogelijke beperkingen, onderbouwen en lichten wij toe. Hierdoor geven wij inzicht in de wijze waarop mogelijkheden zijn onderzocht en op welke gronden is vastgesteld dat wat wel en niet toepasbaar is tijdens het verdiepend onderzoek. Daarnaast bevat dit document een uitgewerkt plan van aanpak voor fase 2 van het onderzoek, het verdiepend onderzoek.

Wij stemmen dit document graag met u af om inzicht te geven in de mogelijkheden en beperkingen in de werkzaamheden van het verdiepende onderzoek.

Deze tussentijdse voortgangsrapportage markeert daarmee tevens het einde van het vooronderzoek. Dit document is als volgt opgebouwd:

- Paragraaf 1.3 bevat de werkzaamheden verricht tijdens het vooronderzoek.
- Paragraaf 1.4 bevat de uitkomsten het vooronderzoek.
- **Hoofdstuk 2** bevat de initiële inzichten vanuit deze werkzaamheden toe. Hierbij maken wij een onderscheid tussen:
  - Inzichten vanuit werkstroom Procesanalyse;
  - Inzichten vanuit werkstroom Data-analyse;
- **Hoofdstuk 3** bevat het aangescherpt plan van aanpak voor de verdiepende fase. Dit bestaat uit:
  - De voorgestelde werkzaamheden per werkstroom;
  - Een indicatie van de doorlooptijd van de vervolgfases.
- **Bijlage 1** bevat het normenkader voor ‘gelijke gevalsbehandeling’.
- **Bijlage 2** bevat de aanpak voor statistisch toetsen.
- **Bijlage 3** bevat het 4G-model.
- **Bijlage 4** bevat het Soft control model.
- **Bijlage 5** bevat twee casussen die inzicht geven in het beoordelingsproces.

KPMG
© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.
Document Classification: KPMG Confidential

1. Introductie en verrichte werkzaamheden (vervolg)

1.3 Verrichte werkzaamheden vooronderzoek

In lijn met ons onderzoeksvoorstel van 27 februari 2026 hebben wij als onderdeel van het vooronderzoek tot heden de volgende werkzaamheden verricht:

Werkstroom: Data-analyse

- Inzichtelijk gemaakt welke data beschikbaar is over het toezichtproces binnen en buiten het UWV om te bepalen welke data beschikbaar is over binnenkomende meldingen en functionarissen die een melding behandelen.
- Bepaald welke data-analyses nodig zijn om relevante inzichten te verkrijgen in uitkomsten in het toezichtproces in (juridisch) gelijke gevallen.
- Bepaald in hoeverre de benodigde data-analyses mogelijk of juist niet mogelijk zijn op basis van de beschikbare data om vast te stellen in welke mate (juridisch) gelijke gevallen geïdentificeerd kunnen worden.
- Vastgesteld hoe toegang verkregen kan worden tot relevante data binnen en buiten UWV om de data-analyses uit te kunnen voeren, en vaststellen wat nodig is om een AVG-compliant omgeving voor de uitvoering te kunnen voorbereiden.

Werkstroom: Procesanalyse

- Kennisnemen van beschikbare relevante procesbeschrijvingen, waaronder relevante procesbeschrijvingen ten aanzien van het onderzoeken van mogelijke overtreding van de inlichtingenplicht.
- Houden van een beperkt aantal (visie)gesprekken met betrokken medewerkers in het toezichtproces om inzicht te krijgen in de strategie en visie van Directie Preventie en Handhaving, de verschillende processtappen en eventuele verschillen in uitvoering tijdens het proces.
- Op hoofdlijnen in kaart brengen van waar mogelijk verschillen kunnen bestaan in aansturing en instructies tussen locaties en/of groepen functionarissen.
- Analyseren van het beschikbare normenkader ten aanzien van ‘gelijke gevalsbehandeling’.
- Opstellen van een (concept) normenkader ten aanzien van ‘gelijke gevalsbehandeling’, ter toetsing aan UWV.
- Op basis van het verkregen inzicht in het volledige proces, vaststellen of de huidige procesplaat volledig is.
- Uitwerken van de werkvorm die recht doet aan het zo passend mogelijk uitvoeren van een toets op ongelijk gevalsbehandeling (ook wel ‘discriminatietoets’). De werkvorm hebben wij waar relevant verwerkt met inzichten vanuit het 4-G model, zodat op gestructureerde en objectieve wijze kan worden gerapporteerd. Zie hoofdstuk 3, bijlage 1 en bijlage 3 in dit document.

Projectcoördinatiewerkzaamheden

- Wekelijks afstemmen met u over de voortgang van het onderzoek;
- Opstellen van deze tussentijdse voortgangsrapportage met daarin de initiële inzichten, alsmede een aangescherpt plan van aanpak voor de verdiepende onderzoeksfase.
- Afstemming met door UWV aangewezen experts van het concept plan van aanpak inclusief het concept normenkader, over drie afstemmomenten en ter finalisering van het goedgekeurde plan van aanpak en normenkader.
- Uitbrengen van aangepast plan van aanpak.

1.4 Uitkomsten vooronderzoek

Op basis van de verrichte werkzaamheden tijdens het vooronderzoek hebben wij benodigde inzichten verzameld om een plan van aanpak op de stellen voor de uitvoering van het onderzoek. Dit plan van aanpak dient als basis voor bespreking van de vervolgstappen en geeft tevens gelegenheid om additionele aandachtspunten uit te werken.

KPMG

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

02

Initiële inzichten

2. Initiële inzichten

2.1 Introductie

Dit hoofdstuk bevat de initiële inzichten op basis van de werkzaamheden verricht tijdens het vooronderzoek van het onderzoek. Wij maken een onderscheid tussen:

- Paragraaf 2.2: Inzichten vanuit de procesanalyse
- Paragraaf 2.3: Inzichten voor de data-analyse

De inzichten vanuit de werkstromen worden in deze volgorde gepresenteerd omdat het relevant is het algemene toezichtproces te beschrijven, voordat wordt ingegaan op data-analyses ten aanzien van dit proces. De inzichten uit de werkzaamheden vormen (deels) het fundament voor de verdiepende fase. Op basis van de inzichten hebben wij een voorstel voor vervolgwerkzaamheden tijdens de verdiepende fase opgenomen, zie ook hoofdstuk 3.

Voorafgaand aan de beschrijving van de initiële inzichten wordt ingegaan op mogelijke bias, aangezien dit relevante context biedt die in acht genomen dient te worden bij het interpreteren van de inzichten en het plan van aanpak.

Discretionaire ruimte, bias en ruis

Discretionaire ruimte bij ambtenaren speelt een centrale rol in de uitvoering van beleid. Discretionaire ruimte geeft de mogelijkheid voor het leveren van maatwerk en rekening houden met individuele omstandigheden (Lipsky, 1980/2010) door ambtenaren.

In de meerjarige handhavingskoers 2026-2029 SZW wordt aandacht besteed aan het belang van discretionaire ruimte en de menselijke maat enerzijds en de behoefte van normering van ambtelijk vakmanschap anderzijds. Specifiek voor het toezichtproces omvat dit het meewegen van individuele omstandigheden bij het maken van beslissingen, wat discretionaire ruimte en sterk normatief-professioneel vakmanschap van uitvoeringsprofessionals vereist. De handhavingskoers benadrukt dat maatwerk stevige voorwaarden vereist, namelijk kennis van recht, ruimte voor discretionair handelen, steun uit de organisatiecultuur en voldoende capaciteit. Hiervoor is volgens de handhavingskoers in de praktijk nodig dat vakmensen tijd, training en ruimte moeten krijgen.

Discretionaire ruimte brengt daarentegen ook het risico met zich mee dat vergelijkbare casussen verschillend worden beoordeeld. Dit kan zich uiten in zowel ruis als bias. Ruis is willekeurige variatie in beslissingen tussen beoordelaars (Kahneman et al., 2021).

Empirisch onderzoek laat zien dat dergelijke variatie optreedt en kan leiden tot onvoorspelbare en uiteenlopende uitkomsten (Agarwal et al., 2024).

Daarnaast zijn professionals vatbaar voor systematische variatie in uitkomsten (‘bias’), wat eveneens kan bijdragen aan ongelijkheid in besluitvorming (Belle et al., 2024). Hoewel discretionaire ruimte wenselijk is om maatwerk te kunnen leveren, brengt deze ruimte dus ook risico met zich mee op ongelijke gevalsbehandeling.

Werkstroom: Procesanalyse

2.2 Inzichten vanuit de procesanalyse

Deze paragraaf bevat de inzichten vanuit de procesanalyse. De inzichten zijn gebaseerd op de werkzaamheden uit het vooronderzoek en zijn verdeeld in:

- Inzichten ten aanzien van de verkregen procedures en richtlijnen;
- Inzichten ten aanzien van het algemene toezichtproces;
- Aanknopingspunten voor verdere verdieping tijdens de volgende fase van het onderzoek.

In Bijlage 1 is het met u afgestemde normenkader opgenomen voor ‘gelijke gevalsbehandeling’. Het afgeronde normenkader nemen wij mee in de te verrichten activiteiten tijdens de verdiepende fase.

Inzichten ten aanzien van de verkregen procedures en richtlijnen

Tijdens het vooronderzoek hebben wij een informatie-aanvraag gedaan bij UWV naar relevante procesbeschrijvingen en/of werkinstructies ten aanzien van het toezichtproces. Hiertoe hebben wij de volgende documenten ontvangen, die waar relevant zijn verwerkt in het concept-normenkader:

- Concept Meerjarenplan Preventie en Handhaving 2026-2030 0.8
- Meerjarige handhavingskoers 2026-2029
- Formulier subjectieve verwijtbaarheid_1
- Subjectieve verwijtbaarheid
- DHH jaarplan en begroting 2026 d1.1

KPMG
© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

2. Initiële inzichten (vervolg)

Werkstroom: Procesanalyse (vervolg)

- Landelijke Mail Handhaving 2024-003 Tussenuitspraak evenredigheidsbeginsel CRvB en Landelijke Mail Handhaving 2024-004 Aanvulling voorlopig proces tussenuitspraak evenredigheidsbeginsel CRvB
- Documentatie inzake 'Toezicht op de bedoeling'
- Voorlegger DT Handhaving inzake implementatie CRvb uitspraak dringende reden
- Teksten uit handboek Handhaving UWV

Inzichten ten aanzien van de verkregen procedures en richtlijnen

Over de voornoemde **interne documentatie** merken wij het volgende op:

a) Binnen het toezichtsproces worden individuele casussen van burgers beoordeeld conform de kaders van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die voorschrijft op welke wijze bestuursorganen tot besluitvorming dienen te komen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals vastgelegd in deze wet, zien toe op proces, cultuur en governance. UWV merkt daarbij op dat zij de professionele 'regelruimte' niet volledig willen dichtregelen met aanvullend beleid.

b) De interne richtlijnen binnen UWV bevatten geen definities in het kader van (non-)discriminatie of gelijkheid. De nadruk ligt met name op de toepassing en invulling van de 'menselijke maat'.

c) Binnen directie Preventie en Handhaving is een relatief grote hoeveelheid documentatie aanwezig die toezien op visie en strategie. De samenhang tussen de verschillende documenten is niet altijd duidelijk. Daarnaast lijkt ook de CRvB uitspraak d.d. 24 april 2024 inzake 'dringende redenen' (nog) niet opgenomen in het Handboek Handhaving.

d) Binnen de uitvoering van het toezichtproces is er ruimte voor districten om zelf invulling te geven aan het meerjarenplan Preventie en Handhaving en het jaarplan Directie Handhaving.

e) Binnen de uitvoering van het toezichtproces is er ruimte voor districtsmanagers en locatiemanagers om zelf invulling te geven aan de relevante procedures en richtlijnen, dit betreft de 'discretionaire bevoegdheid'. Om verder inzicht te krijgen in hoe functionarissen invulling geven aan deze discretionaire bevoegdheid, is vervolgonderzoek noodzakelijk.

f) Het meerjarenplan schrijft daarnaast voor dat de directie Preventie en Handhaving medewerkers moet equiperen om de discretionaire bevoegdheid goed uit te kunnen voeren. Uit de ontvangen stukken met betrekking tot programma 'Toezicht op de bedoeling' blijkt dat de directie in het kader van het genoemde programma expliciet aandacht besteed aan het realiseren van twee centrale doelstellingen. Enerzijds staat het centraal stellen van de cliënt en diens individuele omstandigheden voorop, waarbij ruimte wordt geboden voor maatwerk. Anderzijds wordt geborgd dat het handelen plaatsvindt in overeenstemming met zowel de letter als de geest van de wet, teneinde rechtmatigheid en consistentie in de besluitvorming te waarborgen.

Uit de bestudeerde documentatie en de gevoerde visiegesprekken blijkt dat binnen de directie Preventie en Handhaving op verschillende organisatieniveaus mogelijk (discretionaire) ruimte bestaat voor eigen vertaling en interpretatie van richtlijnen, bijvoorbeeld bij het meenemen van de 'menselijke maat' tijdens het toezichtproces. Bovenstaande inzichten vormen daarom relevante aandachtspunten voor nadere verdieping in het vervolgonderzoek. In de verdiepende fase is het relevant om te onderzoeken hoe medewerkers invulling geven aan het begrip 'gelijke gevalsbehandeling' en in hoeverre zij hierbij houvast ontlenen aan interne procedures. Daarnaast is het van belang om te analyseren hoe discretionaire ruimte in de praktijk wordt toegepast, aangezien juist deze afwegingsruimte risico's met zich kan meebrengen op ongelijke behandeling van gelijke gevallen.

Inzichten ten aanzien van het algemene toezichtproces

Op de volgende twee pagina's volgt een uitwerking van het toezichtproces. Deze uitwerking is opgenomen om inzichtelijk te maken waar zich potentieel risico's op ongelijke gevalsbehandeling kunnen manifesteren, bijvoorbeeld omdat er binnen deze stap discretionaire ruimte voor behandelaren bestaat. De uitwerking is gemaakt aan de hand van de gevoerde gesprekken met beleidsmedewerkers van de directie Preventie en Handhaving en ontvangen passages uit het Handboek Handhaving.

In het toezichtproces zijn twee behandelaren betrokken: handhavingsdeskundigen en onderzoekers. Bij de verschillende stappen is toegelicht welke functionaris hierbij betrokken is. Voor beide functies geldt dat er binnen directie Preventie en Handhaving ook gewerkt wordt met senioren, die aanspreekpunt zijn voor vragen en meer complexe casuïstiek.

KPMG
© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

2. Initiële inzichten (vervolg)

Werkstroom: Procesanalyse (vervolg)

Stap 1: Signaal komt binnen bij Centraal Meldpunt Fraude

Bij binnenkomst melding vind een beoordeling plaats door het Centraal Meldpunt Fraude van het UWV. De uitvoering van deze beoordeling is afhankelijk van de herkomst van de melding.

Externe melding

Tijdens beoordeling van een externe melding, worden twee vragen beantwoord:

- Is de melding te herleiden naar een persoon; en
- Is er sprake van een (historische) uitkeringsrelatie?

Indien beide vragen met 'ja' kunnen worden beantwoord, is de melding aanpakwaardig.

Interne melding

Indien er sprake is van een interne melding wordt de melding te allen tijde als aanpakwaardig bestempeld, omdat intern enkel melding over een persoon met een uitkeringsrelatie kan worden gedaan.

Hierbij wordt dus geen beoordeling gemaakt of beslissing genomen, maar wordt enkel getoetst of de melding de benodigde informatie bevat om deze te herleiden tot een persoon met een uitkering, waarna deze 'aanpakwaardig' blijkt.

Tussenstappen: Oppakken melding voor stappen 2, 3, 4, 5 en 6

Per 1 november 2025 is een nieuwe manier van prioritering voor meldingen gestart, tegelijk met de overgang naar het nieuwe systeem voor vastlegging van het toezichtproces binnen directie Preventie en Handhaving. In de nieuwe situatie worden de binnenkomende meldingen geprioriteerd in de werkbakken van de kantoren op basis van hoofdrisico. Van de behandelaren wordt verwacht dat zij de hoogst geprioriteerde melding als eerste oppakken, maar dit wordt niet afgedwongen. Voor de ingang van de nieuwe manier van prioritering werd prioritering niet structureel toegepast.

Behandelaren kunnen zelf meldingen oppakken voor de uitvoer van de volgende stap. Deze keuze kan gemaakt worden op basis van de eventueel aanwezige prioritering, eigen inzicht en/of werkafspraken die niet op landelijk niveau zijn vastgelegd.

Hierbij kunnen de volgende zaken meespelen: de wet en/of domeinkennis waar behandelaar zich primair mee bezig houdt, locatie van de melding, clustering van dossiers die samenhangen en reeds bij dezelfde behandelaar in behandeling zijn en/of afstemming met een collega die de melding(en) reeds voor de behandelaar heeft klaargezet.

In het kader van (on)gelijke gevalsbehandeling bestaat bij deze tussenstappen het risico dat sommige meldingen niet of later opgepakt worden, zonder dat hier een gerechtvaardigde reden voor is.

Stap 2: Onderzoekwaardig

Deze stap wordt primair door handhavingsdeskundigen uitgevoerd, maar kan in specifieke gevallen ook door onderzoekers worden uitgevoerd. De behandelaar beoordeelt de **onderzoekwaardigheid** en beoordeelt hierbij aan de hand van bureau-onderzoek of de opgepakte melding betrekking heeft op de periode dat er een uitkeringsrelatie was en vult waar nodig de informatie in het dossier aan. De criteria die voor deze beoordeling worden gebruikt, blijken niet uit de beschikbare documentatie. Het bureau-onderzoek eindigt met het opstellen van onderzoeksvragen voor de volgende stap in het toezichtproces en zet het dossier hierna klaar voor de volgende stap.

Tijdens procesgesprekken is aangegeven dat deze stap binnen de discretionaire ruimte van de behandelaar valt, waardoor een risico aanwezig is op ongelijke gevalsbehandeling zowel in de beslissing voor onderzoekswaardigheid als in het opstellen van de onderzoeksvragen.

Stap 3: Onderzoek

Het doel van het **onderzoek** is voor de onderzoeker om antwoord te geven op de in de vorige stap geformuleerde onderzoeksvragen. De onderzoeker kan hierbij verschillende onderzoeksbevoegdheden inzetten. Hoewel bij het inzetten van de bevoegdheden de onderzoeker gebonden is aan vooraf vastgestelde procedures, is de keuze voor inzet hiervan naar eigen inzicht. Dit laat ruimte voor de onderzoeker, waardoor het risico op ongelijke gevalsbehandeling aanwezig is.

KPMG
© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.
Document Classification: KPMG Confidential

2. Initiële inzichten (vervolg)

Werkstroom: Procesanalyse (vervolg)

Het onderzoek eindigt met een client- of confrontatiegesprek waarin de bevindingen aan de client worden voorgelegd, waarna een feitelijke rapport met bevindingen wordt opgesteld door de onderzoeker. De melding wordt daarna klaargezet voor de volgende stap.

Stap 4: Objectieve verwijtbaarheid

In de stap **objectieve verwijtbaarheid** beoordeelt de handhavingsdeskundige of sprake is van een overtreding van de inlichtingenplicht door de client, op basis van het feitelijke rapport met bevindingen uit stap 3 Onderzoek. Tegelijk bepaald de handhavingsdeskundige het terugvorderings- en benadelingsbedrag. Hier is weinig ruimte voor eigen beoordeling aangezien de beoordelingscriteria in het handboek Handhaving zijn uitgewerkt.

Stap 4a: Strafrechtelijke of bestuursrechtelijke afdoening

Na het vaststellen van het benadelingsbedrag, wordt ook bepaald of de melding bestuursrechtelijk of strafrechtelijk wordt afgehandeld. Voor de strafrechtelijke afhandeling zijn een aantal vaste criteria, waarbij in beginsel een benadelingsbedrag boven de € 50.000,- strafrechtelijk wordt afgehandeld. Aanvullend wordt ook getoetst of er sprake is van een aantal aanvullende criteria voor strafrechtelijke afdoening voor wanneer het bedrag onder deze grens ligt op basis van de Aanwijzing Sociale Zekerheidsfraude. Derhalve is hier beperkt ruimte voor eigen beoordeling van de handhavingsdeskundige.

Hierna wordt de melding klaargezet voor stap 5 Subjectieve Verwijtbaarheid, die uitgevoerd wordt door een andere handhavingsdeskundige.

Stap 5: Subjectieve verwijtbaarheid

Aan de hand van het handboek Handhaving beoordeelt de handhavingsdeskundige de mate van **subjectieve verwijtbaarheid** naar vijf verschillende opties, van gering verwijtbaar tot opzet. De handhavingsdeskundige beslist zelfstandig over de mate van subjectieve verwijtbaarheid. Bij de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid is de motivering door de handhavingsdeskundige van belang, waarbij discretionaire ruimte bestaat voor het oordeel van de behandelaar. Dit laat ruimte voor de behandelaar, waardoor het risico op ongelijke gevalsbehandeling aanwezig is. Indien een medewerker uitkomt bij *Opzet* of *Grove schuld* is altijd aanvullende toets door Juridisch Advies nodig.

Berekenen boete

Het vaststellen van het boetebedrag vormt onderdeel van de beoordeling van de subjectieve verwijtbaarheid. Bij deze berekening worden de volgende elementen betrokken:

- De hoogte van het benadelingsbedrag, vastgesteld op basis van het terugvorderingsbedrag en gecorrigeerd voor eventuele nabetalingen of vakantietoeslag; en
- De mate van verwijtbaarheid, zoals hiervoor beschreven, die kan leiden tot een aangepaste sanctie of boete.

Bepalen matiging van terugvordering en boete

Indien omstandigheden aanleiding geven om de terugvordering te matigen, dient het dossier overgedragen te worden aan het expertiseteam. Dit team geeft invulling aan de uitspraak van het CRvB met betrekking tot de ‘dringende reden’. Zie bijlage 1 voor een nadere toelichting op deze uitspraak.

In het berekenen van de boete bestaat ook enige discretionaire ruimte voor het oordeel van de behandelaar. Dit laat ruimte voor de behandelaar, waardoor het risico op ongelijke gevalsbehandeling aanwezig is.

Werkstroom: Data-analyse

2.3 Inzichten voor de data-analyse

Deze paragraaf bevat inzichten voor de werkstroom data-analyse. De inzichten zijn verdeeld in:

- Beschikbaarheid van interne en externe data.
- De data-analyses die met deze data uitgevoerd kunnen worden.
- De omgeving waar de data-analyses uitgevoerd kunnen worden.

2.3.1 Beschikbaarheid van interne en externe data

Ten behoeve van de data-analyse heeft een oriënterend gesprek plaatsgevonden met UWV om kennis te nemen van de beschikbare data. Aanvullend is een gesprek gevoerd om een beeld te krijgen van het toezichtproces, o.a. met als doel in kaart te

KPMG
© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

2. Initiële inzichten (vervolg)

Werkstroom: Data-analyse (vervolg)

brengen welke verschillende stappen in het toezichtproces mogelijk relevant zijn voor de data-analyse en op welke wijze juridische gelijkheid bepaald zou kunnen worden. Hierna zijn vervolg- en detailvragen gesteld over de specificaties van de beschikbare data, details van de werkwijze en hoe deze in de data zijn vastgelegd.

Op basis van deze twee gesprekken en de vervolgvragen is naar voren gekomen dat de hierna beschreven gegevens beschikbaar zijn.

Beschikbaarheid - Proceskenmerken

De proceskenmerken zijn de beslissingen tijdens de processtappen, waaronder keuzes zoals wel/niet onderzoekwaardig, bedragen zoals terugvordering/ sanctiebedragen, en de doorlooptijd van verschillende stappen in het toezichtproces per melding. Deze gegevens zijn beschikbaar binnen het systeem voor vastlegging van het toezichtproces.

UWV heeft toegelicht dat tot november 2025 het systeem Phoeniks werd gebruikt. Hierna is gefaseerd overgegaan op het nieuwe systeem OBS. De vorm van vastlegging tussen deze systemen in data is niet hetzelfde of direct te koppelen. Daarnaast heeft de directie Preventie en Handhaving op dit moment geen toegang tot de data onderliggend aan het OBS systeem, maar wel toegang tot de data uit Phoeniks.

Beschikbaarheid - Gegevens voor het vaststellen van juridisch vergelijkbare gevallen

Door UWV is toegelicht dat binnen UWV gerapporteerd wordt over de afhandeling van meldingen over twee in data vastgelegde kenmerken. Deze zouden gebruikt kunnen worden om juridische gelijke gevallen te identificeren of dit te benaderen:

1. De wet waaronder de uitkering of toeslag valt waarvoor de melding is gemaakt en onderzocht. Aangezien per uitkering of toeslag een andere wet met andere regels van toepassing is, geldt dit in de basis als juridisch vergelijkbaar.
2. Het type overtreding, zoals een gefingeerd dienstverband of het te laat melden van vakantie. Het type overtreding betekent niet direct een juridisch gelijk geval. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat met type overtreding groepen worden geïdentificeerd waarbij geldt dat door omstandigheden, aard en duur grote verschillen bestaan tussen gevallen binnen dezelfde groep. Zo kan er binnen de groep met type overtreding 'niet gemelde inkomsten', gevallen bestaan met een kortstondige, onbewuste en geringe overtreding en gevallen met jarenlange, bewuste en omvangrijke overtreding. Wel is het zo dat het type overtreding impact heeft op de uitvoering van het toezichtproces en kan het daarmee in de data-analyse meegenomen worden om te analyseren of dit tot mogelijk meer juridisch gelijke groepen leidt. Zo kunnen bijvoorbeeld gevallen met het type overtreding 'niet gemelde inkomsten' juridisch dichterbij elkaar liggen dan wanneer gevallen met het type overtreding 'te laat melden vakantie' in dezelfde groep worden opgenomen. UWV heeft wel aangegeven dat de kwaliteit van registratie van het type overtreding mogelijk niet voldoende is om hier waardevolle resultaten uit de data-analyse mee te behalen, omdat vaak 'Overig' als waarde wordt gebruikt en/of omdat geen eenduidige richtlijn of corrigerende (kwaliteits)controle is ingevoerd voor het gebruik van deze registratie.

In de gevoerde gesprekken is besproken dat op dit moment geen aanvullend kenmerken beschikbaar zijn in data-vorm om groepen verder op te splitsen naar juridische gelijke gevallen. Daarbij is besproken dat het identificeren van juridisch gelijke gevallen op basis van data, of dit nu wel in data-vorm is vastgelegd of niet, niet mogelijk is en dat dit altijd afhankelijk is van bredere context van een melding of casus.

Veel gegevens kunnen input zijn voor de behandelaar tijdens het afhandelen van de verschillende stappen. Denk hierbij aan gegevens zoals hoogte van inkomen en hoogte van de uitkering die in data-vorm beschikbaar zouden kunnen zijn, maar ook gegevens die niet in data-vorm beschikbaar zijn zoals ziektebeeld of duur van overtreding. Deze gegevens kunnen mogelijk tijdens de behandeling van een melding door de behandelaar meegewogen worden, maar verschillende gevallen met gelijke gegevens, maken nog geen juridisch gelijke gevallen. Aanvullend zijn door UWV twee casussen aangeleverd ter illustratie van de toepassing van beoordelingscriteria. De casussen laten zien dat de beoordeling van meldingen niet uitsluitend gebaseerd is op vastgelegde gegevens, maar ook afhankelijk is van de bredere context. Dit toont de complexiteit van het vinden van juridische gelijke gevallen op basis van data (zie hiervoor bijlage 5 van dit document).

KPMG
© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

2. Initiële inzichten (vervolg)

Werkstroom: Data-analyse (vervolg)

Beschikbaarheid - Gegevens voor identificatie van verschillende groepen

Groeperingsgegevens maken het mogelijk om verschillen in behandeling tussen groepen meldingen en bijbehorende personen te analyseren door de groepen zelf te identificeren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende twee soorten kenmerken:

1. Organisatorische kenmerken: gegevens over het toezichtproces van UWV, niet zijnde proceskenmerken. Het gaat hierbij om informatie zoals de behandelaar, de locatie en het district. Voor het identificeren van locatie of district per processtap van een melding is toegelicht dat de dit afgeleid kan worden via de behandelaar van de processtap, welke in Phoeniks is vastgelegd.
2. Persoonlijke kenmerken: Persoonlijke gegevens van de client behorende bij de melding, zoals leeftijd, geslacht en postcode, zijn binnen UWV beschikbaar. Buiten UWV kan ook gebruik worden gemaakt van data via het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: 'CBS'). Dit betreffen persoonlijke kenmerken zoals nationaliteit en migratieachtergrond. Hierbij bestaat de mogelijkheid om via microdata toegang te krijgen om zelf analyses uit te voeren of een maatwerk verzoek te doen bij CBS.

2.3.2 Mogelijkheden data-analyses

In deze sectie is beschreven wat de mogelijkheden en eventuele onmogelijkheden zijn voor het uitvoeren van de data-analyses in het verdiepend onderzoek. In hoofdstuk 3 zijn op pagina 17 de afwegingen en onderbouwing voor het uitvoeren van data-analyses tijdens het verdiepend onderzoek opgenomen.

UWV heeft aangegeven dat, om de doelstelling van dit onderzoek te behalen, zij in de opdrachtformulering voor dit onderzoek de data-analyse hebben opgenomen met de intentie dat met de data-analyse wel gecorrigeerd kan worden voor juridisch gelijke gevallen door middel van data. Als dit mogelijk zou zijn, zou het ook mogelijk zijn om juridisch gelijke gevallen te identificeren. Om vervolgens, als juridisch gelijke gevallen ongelijke procesuitkomsten zouden hebben, daarmee ongelijke gevalsbehandeling te identificeren.

Uit de initiële inzichten volgt echter dat het corrigeren voor juridische vergelijkbare gevallen op basis van data niet mogelijk is tot op detailniveau. Niet alle context van een melding, casus of persoon en zijn of haar situatie die bepalend zijn voor de uitkomst van het toezichtproces is in data vastgelegd (of kan worden vastgelegd). Aan de hand van de data-analyse kan daarom niet volledig worden vastgesteld of mogelijke verschillen in behandeling optreden en of sprake is van (on)gerechtvaardigd onderscheid tussen vergelijkbare gevallen. Daarmee kan het doel voor het opnemen van de data-analyse als onderdeel van dit onderzoek door UWV niet volledig behaald worden. Hoewel dit doel niet behaald kan worden, bestaat wel de mogelijkheid om data-analyses uit te voeren die waardevolle inzichten kunnen geven tijdens dit onderzoek, zoals in statistische kenmerken van de uitkomsten van het toezichtproces.

Deze inzichten bevatten mogelijke verschillen in uitkomsten binnen of tussen groepen meldingen in het toezichtproces die geïdentificeerd kunnen worden met de hiervoor beschreven groeperingskenmerken. Deze groepen kunnen niet beschouwd worden als volledig juridisch gelijk. De uitkomsten van de data-analyse kunnen daarom enkel als input dienen voor de procesanalyse, waarin aanvullende toelichting of verklaring door betrokkenen binnen het toezichtproces kan worden verzameld over de statistische kenmerken van de uitkomsten of verschillen in uitkomsten binnen of tussen groepen.

In hoofdstuk 3 zijn op pagina 17 de afwegingen en onderbouwing opgenomen voor het uitvoeren van de data-analyse op de bovenstaande manier tijdens dit onderzoek.

KPMG
© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

2. Initiële inzichten (vervolg)

Werkstroom: Data-analyse (vervolg)

Mogelijkheden - Processtappen

Hieronder worden de mogelijkheden van de data-analyse aangegeven voor de verschillende processtappen en per data.

1	2	3	4	5
Signaal komt binnen bij Centraal Meldpunt Fraude	Bepaling van onderzoekwaardigheid	Uitvoering van onderzoek	Bepaling van objectieve verwijtbaarheid	Bepaling van subjectieve verwijtbaarheid
Bij het bepalen van aanpakwaardigheid van externe meldingen wordt de persoon en de bijbehorende uitkering geïdentificeerd. Aangezien zonder het kunnen koppelen van meldingen aan personen en uitkeringen geen data-analyse uitgevoerd kan worden en als dit wel het geval is, de melding aanpakwaardig bevonden zou worden, bestaat geen toegevoegde waarde om hier met data-analyse naar te kijken.	Het uitvoeren van data-analyses om verschillen in statistieken van beslissingen tussen groepen bij de bepaling van onderzoekwaardigheid te identificeren, is mogelijk. Zie pagina 14 voor meer informatie.	Tijdens het onderzoek worden geen directe beslissingen genomen over uitkeringen of toeslagen. Keuzes in onderzoeksmethoden en de wijze waarop deze worden ingezet. kunnen wel indirect invloed hebben op (on)gelijke behandeling. Aangezien vastlegging grotendeels in dossiers en niet in data-vorm plaatsvindt, kan alleen worden geanalyseerd of bepaalde onderzoeksmethoden wel of niet zijn toegepast.	UWV geeft aan dat strafrechtelijk afhandeling slechts enkele tientallen keren per jaar voorkomt, waardoor data-analyse zal leiden tot kleine groepen met mogelijk hoge toevals-variatie en geen statistische significantie. Wel geeft UWV aan dat inzicht in de consistentie van de toepassing van de criteria relevant kan zijn. Dit kan worden geanalyseerd door na te gaan of meldingen die voldoen aan in data-vorm vastgelegde criteria ook strafrechtelijk zijn afgehandeld, en omgekeerd. Omdat niet alle criteria in data-vorm beschikbaar zijn, is deze analyse slechts gedeeltelijk mogelijk, bijvoorbeeld op basis van een criterium zoals een benadelingsbedrag boven €50.000.	Het uitvoeren van data-analyses om verschillen in statistieken van beslissingen tussen groepen bij de bepaling van subjectieve verwijtbaarheid te identificeren, is mogelijk. Zie pagina 14 voor meer informatie.

Processtappen die volledig meegenomen kunnen worden in de data-analyse

Processtappen waarvoor beperkingen gelden of die slechts gedeeltelijk meegenomen kunnen worden in de data-analyse

Processtappen die niet meegenomen kunnen worden in de data-analyse

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

2. Initiële inzichten (vervolg)

Werkstroom: Data-analyse (vervolg)

Mogelijkheden - Proceskenmerken

Proceskenmerken zijn de gegevens en data behorende bij de processtappen in het toezichtproces. Binnen de proceskenmerken zijn drie verschillende kenmerken te onderscheiden.

1. Keuzes zoals het wel of niet aanmerken van een melding als onderzoekwaardig of objectief verwijtbaar, maar ook de mate van verwijtbaarheid in percentage.

   Deze kunnen in de data-analyse categorisch worden meegenomen.

2. Bedragen zoals benadelingsbedrag en opgelegde boete. Deze kenmerken kunnen categorisch worden gemaakt door deze op te delen in groepen, of numeriek worden meegenomen om een verdeling van deze bedragen te tonen.

   Deze kunnen derhalve in de data-analyse worden meegenomen.

3. De doorlooptijd van het toezichtproces en verschillende stappen van het toezichtproces voor de meldingen. De doorlooptijd omvat zowel het doorlopen van de processtappen als de tijd tussen processtappen en of de volgende processtap wel of niet is opgepakt. Ook de doorlooptijd kan categorisch worden gemaakt door deze op te delen in groepen, of continue worden meegenomen om een verdeling van doorlooptijd te tonen.

   Deze kunnen derhalve in de data-analyse worden meegenomen.

Het is mogelijk dat tussen verschillende proceskenmerken een (direct) verband bestaat, zoals mate van verwijtbaarheid en boete. Hierdoor is het mogelijk passender om niet beide kenmerken mee te nemen in een data-analyse, maar enkel één kenmerk.

Gegevens voor het vaststellen van juridisch vergelijkbare gevallen

Op basis van de observaties kan een juridisch gelijk geval enkel gekenmerkt worden op basis van de wet waaronder de uitkering of toeslag valt. Aanvullend kan het overtreding, zoals het te laat doorgeven van vakantie of een gefingeerd dienstverband, als benadering van juridisch gelijke gevallen dienen.

Het doel van het analyseren van deze gegevens is om te onderzoeken in hoeverre de uitkomsten van het toezichtproces consistent zijn tussen juridisch vergelijkbare gevallen, maar alleen op basis van deze twee kenmerken ontstaan geen groepen die geheel als juridisch gelijk te beschouwen zijn. Wel geeft het gebruik van deze twee kenmerken in de analyse groepen die juridisch dichter bij elkaar liggen dan als deze twee kenmerken niet worden meegenomen.

Het is mogelijk dat meer informatie van meldingen en personen in data-vorm beschikbaar is of verzameld kan worden die van invloed zijn op de beslissing tijdens (een deel van) de processtappen. Echter geldt voor deze gegevens dat gelijke gegevens niet direct betekenen dat sprake is van juridisch gelijke gevallen, omdat in iedere melding ook andere informatie kan zijn betrokken die niet in data-vorm beschikbaar is of gemaakt kan worden, zoals melding van specifieke gedragingen van de client. Hierdoor kan het verzamelen van extra gegevens in data-vorm voor de data-analyse niet in volledigheid corrigeren voor juridisch gelijke gevallen.

Gegevens voor identificatie van verschillende groepen

Op basis van de observaties zijn voor de analyse van de organisatorische kenmerken de behandelaar, locatie en district van behandeling beschikbaar binnen UWV. Het doel van de analyse op locatie en district is om inzicht te krijgen in mogelijke regionale verschillen in de behandeling van gevallen binnen het toezichtproces.

Voor het analyseren op behandelaar-niveau heeft UWV aangegeven dat het aantal meldingen per behandelaar een kleine omvang heeft. Per jaar behandelen meer dan 100 handhavingsdeskundigen en meer dan 200 onderzoekers ongeveer 15.000 meldingen (wat neerkomt op minder dan 75-150 meldingen per behandelaar, afhankelijk van de processtap). Daarnaast bepaalt het domein of kennisgebied van de behandelaar welke meldingen zij behandelen. De combinatie van de omvang van aantal meldingen per behandelaar, de verschillende domeinen waarop behandelaren actief zijn en de aantallen behandelaren, leiden tot mogelijk hoge toevals-variatie of verschillen die te verklaren zijn door het specifieke domein waarin deze behandelaar actief is.

Op basis van de observaties zijn voor de analyse van persoonskenmerken van de client behorende bij de melding enkel de leeftijd en geslacht beschikbaar als gegeven binnen UWV en relevant om te analyseren in het kader van mogelijk (on)gelijke gevalsbehandeling en discriminatiegronden.

KPMG

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

2. Initiële inzichten (vervolg)

Werkstroom: Data-analyse (vervolg)

Aanvullend kunnen gegevens via het CBS worden verkregen of inzichtelijk gemaakt, hetzij met publiekelijk toegankelijke data op postcode-niveau (benadering) of op individuele niveau (aanvraag vereist). Het doel is om te onderzoeken of voor bepaalde groepen significant andere uitkomsten worden gezien dan andere groepen. Bij het gebruik van publiek toegankelijk data van het CBS zou via de postcode een gemiddelde zoals gepubliceerd door het CBS toegewezen worden aan een individuele melding of persoon. Om daarna een inzicht te krijgen van het gemiddelde binnen een gehele groep zouden toegewezen waardes voor de hele groep geaggregeerd worden. Hierdoor betreft het inzicht enkel een benadering van de daadwerkelijke waarde en zou de waarde zelf af kunnen wijken.

De aanpak met individuele data is passender, doordat geen benadering maar de daadwerkelijke waarde wordt gebruik in de analyse. Echter vereist dit een aanvraag en/of toegang tot CBS-data via UWV. Hierbij bestaan twee opties:

1. Microdata, waarbij vanuit Kenniscentrum van UWV een project moet worden geopend bij CBS om te werken op de CBS-microdata-omgeving. Medewerkers van KPMG zouden dan via een UWV-account en omgeving op dit project kunnen worden geregistreerd. Hiermee kan KPMG zelf analyses in de CBS-omgeving verrichten met behulp van de analyses en resultaten die in de UWV-omgeving zijn voorbereid. Hiervoor bestaan strikte eisen, waaronder een strategische toets en uitvoering van een GEB. Medewerkers van KPMG moeten in dit geval werken binnen de voorwaarden die op en vanuit Kenniscentrum van toepassing zijn.
2. Maatwerk, waarbij een verzoek wordt gedaan aan CBS om een deel van de analyses te doen met behulp van CBS-data. Hierbij wordt tijdens de data-analyse een bestand of overzichten voorbereid door KPMG, die het CBS verrijkt.

In beide gevallen bestaat een publicatieplicht, waarbij bij maatwerk ook de resultaten zoals door CBS voorbereid gepubliceerd worden. In beide gevallen betekent dit dat de resultaten uit het onderzoeksrapport openbaar gemaakt moeten worden.

2.3.3 Data-analyse omgeving waar deze analyses uitgevoerd kunnen worden

Tijdens verschillende gesprekken is toegelicht dat binnen UWV twee mogelijkheden zijn voor het uitvoeren van data-analyses, zonder dat de data van UWV, waaronder cliënt informatie, naar KPMG overgedragen hoeft te worden:

1. Binnen de directie Preventie en Handhaving kan een omgeving beschikbaar gemaakt worden met toegang tot DMAP om de data-analyses uit te voeren. De data die binnen UWV beschikbaar is voor dit onderzoek is reeds in DMAP beschikbaar en hoeft bij deze optie ook niet buiten de DMAP-omgeving van Handhaving te worden verwerkt. Hierdoor sluit de data-analyse qua uitvoering en omgeving aan bij de werkwijze voor data-analyses binnen de directie Preventie en Handhaving.
2. Binnen Kenniscentrum is een omgeving beschikbaar waar analyses uitgevoerd kunnen worden. Binnen Kenniscentrum bestaat de mogelijkheid om toegang tot de microdata omgeving van CBS te krijgen voor medewerkers, dus als microdata tijdens de data-analyse nodig is, kan enkel via Kenniscentrum gewerkt worden. Echter betreft het onderzoek van KPMG mogelijk een ander onderzoek dan de onderzoeken waarvoor medewerkers van Kenniscentrum nu toegang hebben tot microdata van het CBS. Hiervoor zal eerst een aanvraag voor toegang voor de medewerkers van KPMG gedaan moeten worden met de bijbehorende context van dit onderzoek. Voor het werken binnen de omgeving van Kenniscentrum dient aanvullend een oplevering plaats te vinden vanuit de DMAP-omgeving van de directie Preventie en Handhaving met de benodigde data voor de data-analyse. UWV heeft aangegeven dat zij op basis van het vooronderzoek en dit plan van aanpak een beslissing zal nemen over het wel of niet meenemen van CBS-data tijdens dit onderzoek.

Om toegang te krijgen tot gegevens van de directie Preventie en Handhaving is een screening nodig, die medewerkers van KPMG tijdens het vooronderzoek hebben doorlopen.

Voor zowel de directie Preventie en Handhaving als Kenniscentrum geldt dat algemene GEBs aanwezig zijn bij deze afdelingen voor dataverwerkingen. Met UWV is besproken dat gegeven de context van dit onderzoek en de gevoeligheid van een deel van de gegevens, KPMG een GEB zal opstellen en laten toetsen voor het uitvoeren van de data-analyses. Hierbij wordt dus niet gekeken of onder een algemene GEB van de relevante afdeling gewerkt kan worden.

KPMG

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

03

Plan van aanpak verdiepend onderzoek

3. Plan van aanpak verdiepend onderzoek

3.1 Introductie

Dit hoofdstuk bevat het aangescherpt plan van aanpak voor het verdiepend onderzoek. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- Paragraaf 3.2: de voorgestelde werkzaamheden per werkstroom;
- Paragraaf 3.3: een indicatie van de doorlooptijd van de vervolgfases.

De verdiepende fase zal toezien op de uitvoering van het verdiepende onderzoek binnen de twee werkstromen data-analyse en procesanalyse. Uitkomsten en relevante bevindingen uit de ene werkstroom worden, waar mogelijk en relevant, ook meegenomen in de uitvoering van de andere werkstroom, om zo tot verdiepende inzichten en analyses te komen.

3.2 Vervolgwerkzaamheden verdiepende fase

Werkstroom: Data-analyse

De data-analyse is één van de werkstromen om inzicht te krijgen op de beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek '*In hoeverre wordt er tussen vergelijkbare gevallen ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt qua uitkomst*'. Het doel van de werkstroom data-analyse is om inzicht te krijgen in mogelijke verschillen in uitkomsten tussen groepen meldingen en bijbehorende personen binnen het toezichtproces.

Zoals is beschreven in hoofdstuk 2 Initiële inzichten, kan tijdens de data-analyse niet volledig gecorrigeerd worden voor juridische gelijke gevallen, wat betekent dat geïdentificeerde verschillen niet direct ongelijke gevalsbehandeling betekenen. Hiermee kan niet volledig voldaan worden aan de doelstelling van de data-analyse zoals deze tijdens de opdrachtformulering is bedoeld. De mogelijkheid voor data-analyse beperkt zich hierdoor tot het inzicht verschaffen in uitkomsten van het toezichtproces en eventuele verschillen in statistieken, zoals aantallen en percentages, tussen groepen meldingen. Hierbij geldt dat de groepen in de data-analyse niet juridisch gelijk zijn en ook verschillende groepen niet juridisch ongelijk. Dit betekent dat tijdens de data-analyse niet bepaald kan worden of verschillen worden veroorzaakt doordat sprake is van ongelijke gevallen, door bias, door ruis of op andere manier te verklaren is.

Om het doel van deze werkstroom te bereiken voeren wij een data-analyse uit op de uitkomst van het toezichtproces, rekening houdend met instroomvariabelen en correcties voor juridisch gelijke gevallen waar mogelijk. Voor proceskenmerken die mogelijk een (direct) verband hebben, zoals mate van verwijtbaarheid en boete, analyseren wij het verband tussen de kenmerken. Op basis van de uitkomsten van deze analyse bepalen wij of alle kenmerken meegenomen worden of dat specifieke kenmerken buiten de data-analyse worden gelaten. Wij analyseren aanvullend de proceskenmerken die niet categorisch zijn om te bepalen of deze categorisch gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld op basis van samenhangende groepen in de verdeling van de data. Voor beide geldt dat wij dit gedurende het onderzoek met UWV afstemmen.

In de data-analyse nemen wij organisatorische kenmerken, zoals doorlooptijd, kantoor en district, en persoonskenmerken, zoals geslacht en leeftijd, mee om verschillen tussen groepen naar deze kenmerken inzichtelijk te maken. Indien mogelijk nemen wij ook data van het CBS over nationaliteit en migratieachtergrond mee, zodat verschillen in groepen naar deze discriminatiegronden ook geïdentificeerd worden. Zonder CBS-data kan het onderzoek in mindere mate iets zeggen over verschillen naar nationaliteit of migratieachtergrond. De resultaten en inzichten uit de data-analyse gebruiken wij als input voor de procesanalyse om te toetsen of eventuele verschillen worden erkend en deze te duiden en verklaren.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat in de data-analyse niet volledig gecorrigeerd kan worden voor juridische gelijke gevallen, wat betekent dat geïdentificeerde verschillen niet direct ongelijke gevalsbehandeling betekenen. Toch is inzicht verkrijgen in verschillen over het gehele toezichtproces en de behandeling van alle meldingen belangrijk om daadwerkelijk vast te kunnen stellen in hoeverre verschillen bestaan in de uitkomsten van het toezichtproces naar organisatorische kenmerken en mogelijke discriminatiegronden. Door niet naar alle meldingen te kijken en/of enkel op basis van dossiers en voorbeelden naar casuïstiek of steekproeven te kijken, kan geen totaalinzicht gecreëerd worden. Het vaststellen van verschillen over het gehele toezichtproces is mogelijk middels onze aanpak voor de data-analyse.

Aanvullend is de data-analyse een manier om op een gedegen en compleet niveau inzicht te krijgen in verschillen in statistieken, zoals aantallen en percentages, van uitkomsten in het toezichtproces naar mogelijke discriminatiegronden. Deze inzichten kunnen tijdens de procesanalyse geanalyseerd worden. Als een deel van de kenmerken niet mee (kunnen) worden genomen, zoals de CBS-data, bestaat het risico dat tijdens het onderzoek en in de procesanalyse niet voldoende meegenomen kan worden of gerapporteerd kan worden over eventuele verschillen op basis van de ontbrekende kenmerken.

KPMG
© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

3. Plan van aanpak verdiepend onderzoek

Werkstroom: Data-analyse (vervolg)

Doordat de onderliggende redenen voor mogelijke verschillen of inzichten uit de data-analyse niet vastgesteld kunnen worden met data voor juridisch gelijke gevallen, dienen verschillen op een andere manier geduid te worden in onze aanpak. Dit doen wij door deze verschillen en inzichten te behandelen binnen de procesanalyse en bijbehorende werkvorm. Hier ontstaat een risico dat betrokkenen uit het toezichtproces tijdens de procesanalyse inzichten, waaronder verschillen en omvang van verschillen, proberen te verklaren op basis van eigen ideeën of inzichten, die mogelijk niet overeenkomen met wat de daadwerkelijk onderliggende redenen zijn voor de geïdentificeerde verschillen en inzichten of een verklaring geven voor de volledige omvang van verschillen. Om dit risico te beperken, besteden we tijdens de procesanalyse aandacht aan of de besproken verklaringen voor verschillen te onderbouwen zijn. Indien deze niet te onderbouwen zijn, zullen wij ook meenemen wat mogelijk vervolg of verdiepend onderzoek nodig is om inzichten wel te verklaren.

De aanpak waarbij inzicht wordt verkregen in uitkomsten van het toezichtproces die gebruikt worden tijdens groepssessies, sluit aan bij de discriminatietoets die de basis vormt voor een deel van de procesanalyse. Hierin is beschreven dat data-analyse van procesuitkomsten en data-analyse van uitkomsten van besluiten waarbij afwegingsruimte is gebruikt, toegepast kunnen worden om informatie te verzamelen tijdens de discriminatietoets. Bij het onderzoek naar indirecte discriminatie bij controles uitwonendenbeurs bij de DUO (https://www.duo.nl/particulier/home/actueel/vervolgonderzoek-bevestigt-indirecte-discriminatie-controles-uitwonendenbeurs.jsp) en bij de selectiviteitscan toegepast op algoritme van UWV (https://www.cpb.nl/publicatie/selectiviteitsscan-veilige-toetsing-van-algoritmes) is ook gebruikt gemaakt van statistieken om inzicht te krijgen in verschillen tussen groepen naar procesuitkomsten. Tijdens dit onderzoek van KPMG worden deze inzichten hierna gebruikt, zoals ook is beschreven in de discriminatietoets, om stil te staan bij eventuele verschillen en deze verschillen te duiden waar mogelijk.

Hieronder hebben wij het plan opgenomen voor de uitvoering van de data-analyse tijdens de verdiepende fase op basis van huidige inzichten.

Om inzicht te krijgen in de uitkomsten van het toezichtproces en eventuele verschillen in statistieken tussen groepen meldingen, voeren wij de onderstaande werkzaamheden uit. De inzichten uit de data-analyse nemen wij verder mee als input voor de procesanalyse om een duiding te geven aan de verschillen, omdat tijdens de data-analyse zelf niet volledig gecorrigeerd kan worden voor juridisch gelijke gevallen.

- **Uitvoeren van een GEB** voor het verwerken van de benodigde gegevens binnen de data-analyse als onderdeel van dit onderzoek.
- In afstemming met UWV bepalen wat werkbaar en haalbaar is voor het betrekken van **CBS-data** in de data-analyses en de aanvraag hiervoor doen.
  - UWV heeft aangegeven dat zij op basis van het vooronderzoek en dit plan van aanpak een beslissing zal nemen over het wel of niet meenemen van CBS-data tijdens dit onderzoek.
- **Klaarmaken van de AVG-compliant data-analyse omgeving** voor de uitvoering van de data-analyses binnen directie Preventie en Handhaving of bij Kenniscentrum. De keuze tussen beide omgevingen is afhankelijk van de beslissing om daadwerkelijk CBS-data te verwerken of niet.
  - Het klaarmaken van de omgeving omvat het beschikbaar maken van een dataset met de benodigde data uit de data analyse omgeving van de directie Preventie en Handhaving met behulp van analisten van deze directie.
- Uitvoeren van een **data-analyse op strafrechtelijke afdoening** door een selectie te maken van alle meldingen die strafrechtelijk zijn afgedaan en meldingen die niet strafrechtelijk zijn afgedaan, maar wel voldoen aan de criteria m.b.t. het benadelingsbedrag. Deze meldingen onderzoeken wij in de procesanalyse.
- Uitvoeren van data-analyses om de verschillen in statistieken van beslissingen tussen groepen in het toezichtproces inzichtelijk te maken. De uitkomsten van de analyses zien voornamelijk toe op aantallen en/of percentages van de uitkomsten, bijvoorbeeld in grafieken of kruistabellen, om verschillen inzichtelijk te maken tussen groepen. Hierbij wordt gekeken naar de volgende aspecten:
  - **Uitkomsten op basis van de volgende processtappen in het toezichtproces:** Onderzoekwaardigheid, Objectieve Verwijtbaarheid en Subjectieve Verwijtbaarheid
  - **Doorlooptijd van meldingen:** De tijd tussen het afronden van één processtap en het oppakken van de volgende processtap. Hierin kijken wij ook of meldingen helemaal niet zijn opgepakt voor de volgende processtap en hoe lang deze meldingen in dat geval wel al klaar staan om opgepakt te worden.

KPMG
© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

3. Plan van aanpak verdiepend onderzoek (vervolg)

Werkstroom: Data-analyse (vervolg)

- **Groeperingskenmerken:** Voor het groeperen van de meldingen op basis van UWV data kijken wij naar locatie en district van de behandelaar van de melding en de leeftijd en geslacht van de persoon behorende bij de melding. Indien mogelijk zal met behulp van CBS-data (microdata of maatwerk) ook gekeken worden naar het verschil in uitkomsten van het toezichtproces tussen groepen met of zonder een niet-Nederlandse nationaliteit en groepen met of zonder een migratieachtergrond, zoals gedefinieerd door CBS.
- **Correcties voor juridisch gelijke gevallen:** Voor het corrigeren van de uitkomsten naar juridisch gelijke gevallen groeperen wij naar de wet waaronder de uitkering/toeslag behorende bij de melding valt en indien de data kwaliteit het toelaat het type overtreding. Hiermee creëren wij waar mogelijk groepen meldingen die meer juridisch vergelijkbaar zijn, dan als alle meldingen in één groep worden geanalyseerd.
- **Tijdsscope:** Voor de selectie van data hanteren wij als begindatum het ingaan van de nieuwe werkwijze omtrent het evenredigheidsbeginsel naar aanleiding van de tussenuitspraak van de Centrale Raad van Beroep per 24 april 2024. Voor de einddatum hanteren wij de start van de overgangsdatum naar het nieuwe systeem OBS en het ingaan van het nieuwe prioriteringssysteem RGP, 1 november 2025.
- Aanvullend hanteren wij tijdens de data-analyse een minimum omvang voor de groepen van 100 aangezien bij kleinere groepen toevals-variatie voor afwijkingen kunnen zorgen tussen verschillende groepen. Dit betekent ook dat wij niet alle hierboven genoemde kenmerken tegelijk analyseren en voornamelijk inzicht creëren op de verdeling van de uitkomsten in het toezichtproces naar één variabele, waar mogelijk gecorrigeerd voor de juridisch gelijk gevallen.
- Waar mogelijk en indien passend voeren wij **statistische toetsen** uit om de significante van de verschillen in uitkomsten te toetsen. Hiermee kunnen wij toetsen of een verschil in uitkomsten tussen groepen aannemelijk is als gevolg van toevalsvariatie, of dat het onwaarschijnlijk is dat dit het verschil verklaart en een nadere verklaring of duiding benodigd kan zijn. Zie bijlage 2 voor de aanpak voor het statistisch toetsen.
- Voor het rekening houden met **instroomvariabelen** zullen wij groepen onderling vergelijken en binnen de dataset van meldingen in scope. Hiermee analyseren wij afwijkingen tussen groepen binnen hetzelfde proces, waardoor direct rekening gehouden wordt met eventuele bias of afwijking in de instroomvariabelen ten opzichte van onder andere de volledige Nederlandse populatie of de volledige populatie uitkeringsgerechtigden.

Werkstroom: Procesanalyse

Het doel van deze werkstroom is het vergaren van bevindingen ten aanzien van de onderzoeksvraag in hoeverre er tussen vergelijkbare gevallen ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt wordt. Daarbij wordt in deze werkstroom in kaart gebracht welke mogelijke verbeteringen bestaan voor het bewaken van gelijke gevalsbehandeling in de toezichtstaak.

In het kader van de procesanalyse wordt geen vooraf vastgestelde, harde norm gehanteerd. In plaats daarvan richt de analyse zich op het verkrijgen van inzicht in zowel de formele inrichting van het proces als de feitelijke uitvoering in de praktijk.

Enerzijds wordt beoordeeld in hoeverre de formele processtappen, zoals voortvloeiend uit de relevante wet- en regelgeving (waaronder de Algemene wet bestuursrecht), worden doorlopen. Dit betreft onder meer de aanwezigheid en uitvoering van voorgeschreven stappen in het besluitvormingsproces, zoals vastgelegd in procesbeschrijvingen en werkinstructies.

Anderzijds wordt door middel van gesprekken met medewerkers onderzocht hoe zij zich in de praktijk binnen deze processen bewegen. De achtergrond en ervaring van medewerkers kunnen ook invloed hebben op de uitvoering van het toezichtproces. Daarom kijken wij hierbij naar de wijze waarop medewerkers invulling geven aan hun rol, hoe zij afwegingen maken en in hoeverre zij handelen conform, dan wel afwijken van, de formeel beschreven werkwijzen.

Door deze twee perspectieven te combineren ontstaat inzicht in zowel ‘hoe het proces formeel is ingericht’ als ‘hoe het proces in de praktijk wordt uitgevoerd’, inclusief eventuele verschillen tussen beide.

KPMG

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

3. Plan van aanpak verdiepend onderzoek (vervolg)

Werkstroom: Procesanalyse (vervolg)

Binnen het onderzoek wordt tevens het medewerkersperspectief meegenomen. De wijze waarop medewerkers invulling geven aan hun rol en de ruimte die zij ervaren in de uitvoering van hun werkzaamheden, kan van invloed zijn op de beoordeling van individuele casussen. Deze variatie kan een rol spelen bij de mate waarin in de praktijk sprake is van gelijke behandeling van gelijke gevallen en vormt daarmee een belangrijk aandachtspunt binnen de procesanalyse. Zowel binnen de interviews als de groepssessie zal er aandacht zijn voor het medewerkersperspectief.

Hieronder wordt de verdere uitwerking van de procesanalyse tijdens de verdiepende fase beschreven. De activiteiten bestaan op hoofdlijnen uit (1) het afnemen van interviews en (2) het begeleiden van de uitgewerkte werkvorm, gebaseerd op de Discriminatietoets en het 4G-model.

Normenkader

Na afstemming met u over het concept-normenkader, is het normenkader afgerond, zie bijlage 1. Het normenkader gebruiken wij tijdens de rapportage om de kaders te duiden waartegen inzichten over gelijke gevalsbehandeling worden gerapporteerd. Tijdens de interviews en de groepssessies besteden wij aandacht aan de verschillende elementen van het normenkader, zoals grondrechten, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en interne richtlijnen, om inzicht te krijgen in bevindingen per element.

Interviews

Ten behoeve van de procesanalyse worden interviews afgenomen met medewerkers werkzaam in verschillende regio's en met verschillende professionele achtergronden en/of functies (zoals (senior) onderzoekers en handhavingsdeskundigen).

Deze interviews dienen vier doelen:

1. Het identificeren in hoeverre er verschillen worden ervaren in werkwijze, aansturing en/of aanpak tussen de districten en/of locaties, alsmede het signaleren van eventuele onderlinge verschillen die niet bewust door medewerkers worden ervaren maar wel in de praktijk zichtbaar zijn;
2. Het identificeren in hoeverre er verschillen worden ervaren in werkwijze, aansturing en/of aanpak tussen groepen functionarissen, evenals het in kaart brengen van eventuele verschillen in toepassing en uitvoering die niet als zodanig worden herkend door medewerkers. Hierbij staan wij ook stil bij de achtergrond en ervaringen van de medewerkers en hoe dit invloed heeft op de wijze waarop zij invulling geven aan de uitvoering van het toezichtproces.
3. Het identificeren of het beleid en de visie zoals centraal ingesteld door Informatievoorziening wordt gedragen door de verschillende districten en/of locaties; en
4. Het verzamelen van input voor de in het vooronderzoek uitgewerkte werkvorm, zoals het ophalen van casuïstiek die tijdens de groepssessies wordt voorgelegd aan de deelnemende functionarissen.

In 1-1,5 uur durende gesprekken gaan wij in op het toezichtproces, met als doel een beeld te krijgen van mogelijke verschillen in werkwijze, aansturing en/of aanpak.

De interviews worden in principe online afgenomen (via MS Teams) en uitgevoerd door KPMG-teamleden met ruime ervaring in feitenonderzoeken naar cultuur en gedrag.

Wij brengen tijdens de gesprekken in kaart hoe context, organisatiecultuur en heersende leiderschapsstijlen doorwerken in het dagelijks handelen van behandelaren binnen UWV. In onze aanpak maken we gebruik van het soft controls model, zoals ontwikkeld door de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zie bijlage 4 voor een toelichting op dit model.

In totaal nemen wij twaalf tot veertien interviews af met medewerkers uit de verschillende regio's, waaronder:

- Vier interviews waarvan drie met de districtsmanagers en één met de waarnemend operationeel manager;
- acht tot tien interviews met medewerkers die door ons worden geselecteerd op basis van hun rol en functie, zoals Senioren en handhavingsdeskundigen. De interviews worden verdeeld over de verschillende locaties.

KPMG

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

3. Plan van aanpak verdiepend onderzoek (vervolg)

Werkstroom: Procesanalyse (vervolg)

Analyse dossiers strafrechtelijke afhandeling

Zoals in de aanpak voor de werkstroom data-analyse is beschreven, maken wij op basis van data en het specifieke criterium met betrekking tot het benadelingsbedrag voor strafrechtelijke afdoening een selectie van meldingen.

Tijdens de procesanalyse voeren wij een dossieranalyse uit op de meldingen in deze selectie. Het doel van deze dossieranalyse is om aan de hand van alle criteria voor strafrechtelijke afhandeling te analyseren of in gelijke gevallen consistent wordt gehandeld door UWV.

Groepssessies

Tijdens de vervolgfase van het onderzoek begeleiden wij groepssessies in een werkvorm die is gebaseerd op de Discriminatietoets zoals opgesteld door de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme en aangevuld met het 4G-model.

Op de volgende twee pagina's is de uitwerking van de groepssessies in meer detail beschreven. Wij stellen voor twee fysieke sessies van 3 – 3,5 uur te organiseren met dezelfde 10 tot 12 handhavingsdeskundigen en onderzoekers, op locatie bij UWV. Dit organiseren we tweemaal waarbij twee districten in een groep zijn vertegenwoordigd (zo komen alle vier de districten aan bod).

De eerste sessie heeft als doel het vaststellen van een eenduidige definitie van gelijke gevalsbehandeling en bewustzijn creëren rond vooroordelen. De tweede sessie heeft als doel het inzichtelijk maken van grondoorzaken van mogelijke ongelijke gevalsbehandeling en bewustwording bij deelnemers te internaliseren.

3.3 Methodologische beperkingen

Bij de interpretatie van de uitkomsten van interviews en groepssessies dient rekening te worden gehouden met een aantal methodologische beperkingen die inherent zijn aan deze onderzoeksmethoden.

Allereerst bestaat het risico van sociaal wenselijke antwoorden, waarbij respondenten geneigd zijn hun antwoorden af te stemmen op wat zij als wenselijk of acceptabel beschouwen, in plaats van hun feitelijke opvattingen of gedrag weer te geven. Dit kan leiden tot een vertekend beeld van de praktijk, met name bij onderwerpen die gevoelig of normatief van aard zijn.

Daarnaast geven zowel interviews als groepssessies primair inzicht in percepties en zelfrapportage van medewerkers. Dit betekent dat respondenten vaak beschrijven hoe zij denken te handelen of hoe zij zouden willen handelen, wat niet altijd overeenkomt met het feitelijke gedrag in de praktijk. Hierdoor kan een verschil ontstaan tussen gepercipieerde werkwijze en daadwerkelijke uitvoering.

Verder kunnen beide methoden worden beïnvloed door verschillende vormen van bias, zoals de invloed van de interviewer of gespreksleiding (bijvoorbeeld door vraagstelling of groepsdynamiek) en beperkingen in het herinneringsvermogen van respondenten. Hierdoor kunnen gebeurtenissen of afwegingen niet altijd volledig of accuraat worden gereconstrueerd. Aanvullend geldt dat interviews en groepssessies doorgaans worden uitgevoerd met een beperkte en selecte groep respondenten. Dit betekent dat de bevindingen niet zonder meer representatief zijn voor de gehele organisatie of populatie.

Wij zijn ons bewust van deze beperkingen en houden hier actief rekening mee in de uitvoering van het onderzoek, zoals het actief aandacht besteden aan wat de onderbouwing is voor de gegeven toelichting, inzichten of verklaringen. Aanvullend zetten wij ervaren interviewers in en maken wij gebruik van passende interview- en gespreksmethodieken. Tegelijkertijd blijven bovengenoemde beperkingen inherent aan de methode, waardoor de resultaten primair inzicht bieden in ervaren werkwijzen en percepties en bij voorkeur worden bezien in samenhang met andere databronnen.

KPMG

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Document Classification: KPMG Confidential

3. Plan van aanpak verdiepend onderzoek (vervolg)

Opzet groepssessies

Hieronder hebben wij relevante onderdelen van de werkvorm die wij zullen hanteren tijdens de groepssessies opgenomen. Hierin zijn onder meer elementen van de door de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme ontwikkelde Discriminatietoets Publieke Dienstverlening[1] verwerkt, aangevuld met elementen uit ons 4G-model (bijlage 3). Wij stellen voor deze onderdelen samen te vatten in twee sessies voor UWV. De groepssessies worden tweemaal uitgevoerd, waarbij steeds twee divisies gezamenlijk deelnemen.

Groepssessies - Deelnemers per sessie: 10 tot 12 handhavingsdeskundigen en onderzoekers.

Sessie 1 – Duur: 3,5 uur
Doel: Vaststellen eenduidige definitie gelijke gevalsbehandeling en bewustzijn rond vooroordelen.

Programma:

1. **Behandelen theorie en definitie gelijke gevalsbehandeling**

- In het eerste onderdeel wordt plenair de theorie behandeld. Vragen als 'Wat zijn discriminatie en gelijke gevalsbehandeling?' worden behandeld. Tijdens dit onderdeel geven we een toelichting op het 4G-model en behandelen we onder meer hoe de algemene beginselen van de Awb in het toezichtproces zijn vertegenwoordigd.
- Tijdens dit onderdeel worden gezamenlijk definities vastgesteld. Waar mogelijk worden deze definities ontleent aan de definities zoals opgenomen in het normenkader.

Werkvorm: plenaire behandeling theorie, bespreken casuïstiek rondom ongelijke gevalsbehandeling en gelijke gevalsbehandeling.
Doel: eerste kennismaking met gelijke gevalsbehandeling.

2. **Waardengesprek**

- In dit onderdeel bespreken deelnemers persoonlijke waarden die richting geven aan gedrag.

Werkvorm: individueel vaststellen van persoonlijke waarden en bespreken in groepjes van 2-3 deelnemers.
Doel: beter in elkaar kunnen verplaatsen en een productief gesprek kunnen voeren over gelijke gevalsbehandeling.

3. **Behandelen van vooroordelen, bias en ruis**

- In dit onderdeel worden onbewuste vooroordelen en de gevolgen hiervan behandeld.

Werkvorm: plenaire behandeling van casuïstiek en wetenschappelijk onderzoek naar vooroordelen. Deelnemers bespreken in groepjes van 2-3 deelnemers vragen als: 'Op welke manier kunnen onbewuste vooroordelen een rol spelen in je werk?'.
Doel: bewustwording van ruis, bestaande biases en bewuster omgaan met onze eigen vooroordelen.

4. **Bespreken en behandelen uitkomsten van de data-analyse en eerste interviews**

- In dit onderdeel gaan we in gesprek over de resultaten van de data-analyse en eerste interviews.

Werkvorm: plenaire behandeling van de resultaten. Deelnemers bespreken de resultaten vervolgens aan de hand van vragen als: 'Worden de resultaten herkend?', 'Welke rol spelen waarden en vooroordelen hierin?'. Vervolgens bespreken we praktijkvoorbeelden.
Doel: duiden, valideren en aanscherpen van de resultaten. Bewustwording van de eigen rol ten aanzien van de resultaten en praktijkvoorbeelden.

Huiswerk: Let de komende periode op mogelijke signalen van ongelijke gevalsbehandeling en analyseer waar ongelijke gevalsbehandeling kan voorkomen in dagelijkse processen.

[1] Discriminatietoets - Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme

KPMG
© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

3. Plan van aanpak verdiepend onderzoek (vervolg)

Groepsessies

Sessie 2 – Duur: 3 uur
Doel: Inzichtelijk maken van grondoorzaken van mogelijke ongelijke gevalsbehandeling en internaliseren bewustwording bij deelnemers.

Programma:

1. **Ongelijke gevalsbehandeling in processen en beleid**

- In dit onderdeel stellen we vast waar in de praktijk mogelijk sprake zou kunnen zijn van ongelijke gevalsbehandeling:
  - Werkprocessen/protocollen
  - Beleid(sregels)
  - Discretionaire bevoegdheden
- De uitkomsten worden gekoppeld aan de resultaten van de data-analyse en eerste interviews.

Werkvorm: via een interactieve werkmethode met rollenspel, brengen we risico's in beeld.
Doel: vaststellen van situaties in de praktijk, inzichtelijk maken van waar mogelijke ongelijke gevalsbehandeling uit voortkomt en het creëren van bewustwording hieromtrent.

2. **Behandelen burgerperspectieven**

- In dit onderdeel behandelen we de rol van burgerperspectieven in de uitvoering en besluitvorming.

Werkvorm: door middel van praktijkvoorbeelden en casuïstiek brengen we burgerperspectieven in kaart. Hiervoor leveren deelnemers eerst individueel input en gaan we daarna deze input plenair bespreken en analyseren.
Doel: bewustwording en meenemen van perspectieven van minderheidsgroepen in het vaststellen van (risico's op) ongelijke gevalsbehandeling.

3. **Vullen 4G-model**

- In dit onderdeel sluiten we de sessies af en stellen we samen de belangrijkste conclusies vast ten aanzien van:
  - Groepen
  - Gedragingen
  - Gronden
  - Gevolgen

Werkvorm: plenaire behandeling van de onderdelen van het 4G-model, waarbij deelnemers eerst individueel via post-its antwoorden geven en later in groepen van 2-3 deelnemers de balans opmaken per G van het model.
Doel: het creëren van een totaaloverzicht als startpunt voor vervolgstappen, en het internaliseren van bewustzijn bij deelnemers.

Vervolgstappen: Bepalen van een persoonlijke actie aan de hand van de volgende vragen: 'Wat is er nodig om risico's op ongelijke gevalsbehandeling te verkleinen?' en 'Wat is verder nodig om mogelijke ongelijke gevalsbehandeling, verschillen in uitkomsten van het toezichtproces of behandeling tijdens het toezichtproces inzichtelijk te maken of te verklaren?'.

KPMG
© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.
Document Classification: KPMG Confidential

3. Plan van aanpak verdiepend onderzoek (vervolg)

3.4 Planning

Wij kunnen de verdiepende fase van het onderzoek, na afstemming met u als opdrachtgever, in de week van 25 juni 2026 aanvangen. Als eerste stap in de uitvoering van de verdiepende fase is de uitvoering van een GEB een aanvraag CBS-data benodigd. Voor de uitvoering van de GEB heeft UWV aangegeven dat hier in de basis 6 weken voor staat. Voor de aanvraag voor het betrekken van CBS-data rekent CBS zelf een termijn van 1 maand, waarbij de aanvraag ook nog voorbereid dient te worden en afgestemd. Na afronding van de GEB en eventueel aanvraag CBS-data starten wij met de overige werkzaamheden van de verdiepende fase. Deze werkzaamheden hebben een verwachte totale doorlooptijd van acht tot twaalf weken. Bij deze verwachte looptijd van de opdracht gaan wij ervan uit dat alle relevante informatie, assistentie, documentatie en toegang tot personeel tijdig voor ons beschikbaar zijn. In de planning hieronder hebben wij de activiteiten binnen het verdiepend onderzoek, en hun verwachte doorlooptijd, opgenomen.

Onderzoeksfase	Maand 1				Maand 2				Maand 3			
	Week 1	Week 2	Week 3	Week 4	Week 5	Week 6	Week 7	Week 8	Week 9	Week 10	Week 11	Week 12
Fase 2. Verdiepende fase												
Werkstroom: Data-analyse												
Afronding van de GEB en aanvraag CBS-data												
Klaarmaken van de AVG-compliant data-analyse omgeving												
Uitvoeren van data-analyses												
Analyseren van de verkregen inzichten												
Werkstroom: Procesanalyse												
Inplannen van de interviews												
Afnemen van de interviews												
Uitwerken gespreksverslagen en analyseren van verkregen inzichten												
Inplannen en voorbereiden van de groepsessies												
Eerste groepsessie												
Tweede groepsessie												
Analyseren van verkregen informatie vanuit de groepsessies												
Fase 3. Rapportage												
Opstellen van de conceptrapportage												
Delen van de conceptrapportage ter feitelijke afstemming												
Verwerken van feedback en delen van de definitieve rapportage												
Afstemming met UWV	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

KPMG

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Bijlagen

Bijlage 1. Normenkader

Bijlage 1. Normenkader

1.1 Introductie

Zoals benoemd in paragraaf 1.1 is het doel van het onderzoek drieledig. U verwacht een rapportage die:

1. inzicht biedt in hoeverre er tussen vergelijkbare gevallen ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt qua uitkomst;
2. mogelijke handvatten biedt ter verbetering van het toezichtproces ten behoeve van gelijke behandeling; en
3. extern ingezet kan worden in diverse (bestuurlijke) dialogen over dit voor de directie als zeer belangrijk onderwerp aangemerkt.

Om de inzichten onder punt 1 te kunnen bieden, is het van belang inzicht te krijgen in het vigerende normenkader voor 'gelijke gevalsbehandeling'. Binnen het normenkader wordt onderscheid gemaakt tussen landelijke regelingen en publicaties. De relevante definities en begrippen in het normenkader komen voornamelijk uit wet- en regelgeving, en publicaties vanuit de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. Uit de gevoerde (visie)gesprekken met de Directeur Handhaving, Hoofd Informatievoorziening en Hoofd Business Control & Kwaliteit (BC&K) komt naar voren dat gelijke gevalsbehandeling niet als zodanig wordt omschreven in de interne documentatie, maar dat hier wel begrippen als 'menselijke maat' en 'rechtvaardigheid' worden omschreven.

Het normenkader is bedoeld om de kaders te duiden, waartegen inzichten over gelijke gevalsbehandeling vanuit de te verrichte werkzaamheden worden gerapporteerd. Volledigheidshalve merken wij op dat het normenkader geen juridische analyse of interpretatie betreft. Het normenkader is op 24 juni 2026 goedgekeurd door UWV.

1.2 Relevante wet- en regelgeving en richtlijnen

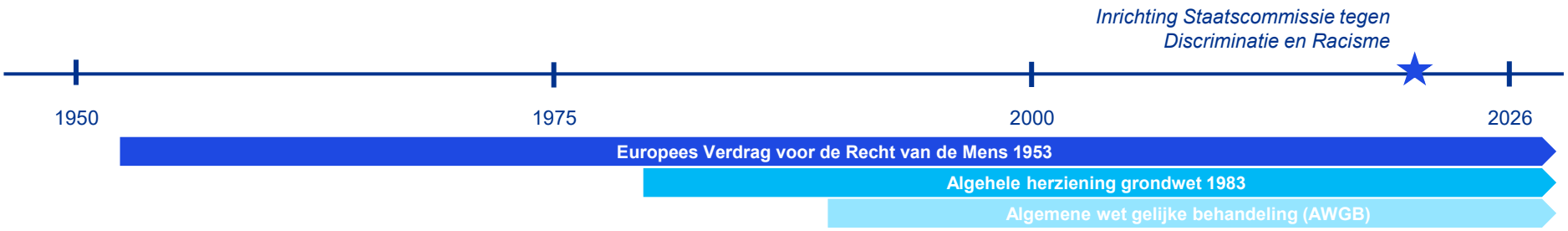
De relevante definities en begrippen in het normenkader komen voornamelijk uit wet- en regelgeving, en publicaties vanuit de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. De relevante wet- en regelgeving en richtlijnen ten aanzien van 'gelijke gevalsbehandeling' bestaan in ieder geval uit:

<u>Wet- en regelgeving</u>

- Europese regelgeving, waaronder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM);
- Nederlandse wetgeving, specifiek de Grondwet en Algemene wet gelijke behandeling.
- Algemene Wet Bestuursrecht

<u>Landelijke publicaties</u>

- Voortgangsrapportage Discriminatie in dienstverlening van februari 2025 vanuit de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme;
- Meerjarige handhavingskoers 2026-2029 vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.



Figuur 2. Landelijke regelingen op het gebied van (non-)discriminatie

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Bijlage 1. Normenkader (vervolg)

1.2.1 Wet- en regelgeving

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna 'EVRM') waarborgt het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling. Artikel 14 EVRM verbiedt discriminatie bij het genot van de rechten en vrijheden die door het verdrag worden beschermd, onder meer op grond van kenmerken zoals geslacht, afkomst, religie of andere status. Daarnaast bepaalt Protocol nr. 12 bij het EVRM dat discriminatie in het algemeen door overheidsoptreden is verboden. Samen verplichten deze bepalingen staten om gelijke gevallen gelijk te behandelen en onderscheid uitsluitend toe te staan indien hiervoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat.

Nederlandse wetgeving

In de Nederlandse wetgeving is het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling verankerd in zowel constitutionele als specifieke wetgeving.

Grondwet (herziening 1983)

Artikel 1 van de Grondwet verbiedt discriminatie op welke grond dan ook en waarborgt gelijke behandeling in gelijke gevallen:

> *"Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan" (Artikel 1 Grondwet).*

Algemene wet gelijke behandeling (AWGB)

De Algemene Wet Gelijke Behandeling is op 1 september 1994 in werking getreden en verbiedt discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid en burgerlijke (huwelijkse) staat. De AWGB maakt onderscheid tussen directe en indirecte discriminatie. Directe discriminatie vindt plaats op basis van wettelijk beschermde persoonskenmerken zoals hiervoor benoemd. Indirecte discriminatie heeft betrekking op discriminatie naar aanleiding van een *"ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze".*

In haar publicatie 'Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS)' stelt de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme dat de Toeslagenaffaire een voorbeeld van indirecte discriminatie betreft.

Op 1 december 2003 is in aanvulling op de AWGB de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) in werking getreden, gevolgd door de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd (Wgbl).

Deze wetgeving verplicht zowel overheidsorganen als private partijen tot zorgvuldige en gelijke behandeling. Toezicht op de naleving van de wetgeving op de werkvloer wordt voorzien vanuit het College van de Rechten voor de Mens. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) oordeelt in hoger beroep over discriminatie binnen het bestuursrecht.

Algemene Wet Bestuursrecht

Binnen het toezichtsproces worden individuele casussen van burgers beoordeeld conform de kaders van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die voorschrijft op welke wijze bestuursorganen tot besluitvorming dienen te komen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals vastgelegd in deze wet, zien toe op proces, cultuur en governance. UWV merkt daarbij op dat zij de professionele 'regelruimte' niet volledig willen dichtregelen met aanvullend beleid.

Bij de voorbereiding en beoordeling van casussen geldt het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb), dat vereist dat het bestuursorgaan de relevante feiten en belangen volledig en zorgvuldig in kaart brengt alvorens tot een besluit te komen. Daarnaast dient het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid te vervullen (art. 2:4 Awb), zodat wordt geborgd dat besluitvorming objectief en onpartijdig plaatsvindt.

Vervolgens dient het bestuursorgaan een expliciete belangenafweging te maken (art. 3:4 Awb), waarbij alle rechtstreeks betrokken belangen worden meegewogen en het besluit niet leidt tot onevenredige gevolgen. Deze bepaling veronderstelt tevens een consistente toepassing van afwegingskaders in vergelijkbare situaties, ter bevordering van gelijke behandeling van gelijke gevallen. Binnen dit kader beschikt het bestuursorgaan over discretionaire bevoegdheid, oftewel afwegingsruimte om binnen de wettelijke kaders tot een passende beslissing te komen, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het individuele geval. Tegelijkertijd geldt dat, indien beleidsregels zijn vastgesteld ter invulling van deze bevoegdheid, slechts van deze beleidsregels kan worden afgeweken indien sprake is van bijzondere omstandigheden (art. 4:84 Awb).

KPMG

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Bijlage 1. Normenkader (vervolg)

Deze discretionaire ruimte wordt verder begrensd door onder meer het verbod van willekeur en détournement de pouvoir (art. 3:3 Awb), dat voorschrijft dat bevoegdheden uitsluitend worden gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn verleend. Daarnaast geldt het motiveringsbeginsel (art. 3:46 Awb), dat vereist dat besluiten berusten op een deugdelijke en controleerbare motivering, zodat transparantie, consistentie en toetsbaarheid van de besluitvorming worden geborgd.

1.2.2 Landelijke publicaties

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme

Op 1 mei 2022 is op verzoek van de Tweede Kamer de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (hierna 'de Staatscommissie') ingesteld voor een termijn van vier jaar. De Staatscommissie doet onderzoek naar de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in alle maatschappelijke sectoren.

In februari 2025 publiceert de Staatscommissie een voortgangsrapportage over 'Discriminatie in dienstverlening'. In haar voortgangsrapportage stelt de Staatscommissie een 'Discriminatietoets Publieke Dienstverlening' te hebben ontwikkeld, waarmee overheidsorganisaties zelf kunnen achterhalen waar en hoe er risico's op (institutionele) discriminatie ontstaan in de eigen dienstverlening. De Discriminatietoets hanteert een brede definitie van discriminatie. De Staatscommissie definieert het begrip als volgt:

> *"het maken van onderscheid dat op enigerlei wijze krenkend is of een ongerechtvaardigd nadeel oplevert voor individuen en/of groepen, of zodanig is dat de benadeelde(n) niet als gelijkwaardig(e) mens(en) wordt/worden gezien"*

Meerjarige handhavingskoers 2026-2029 SZW

Iedere vier jaar stelt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een handhavingskoers op. Daarin staan de hoofdlijnen van het handhavingsbeleid in het arbeidsdomein en de sociale zekerheid opgenomen. De handhavingskoers bevat geen definities van (non)discriminatie, of gelijke gevalsbehandeling, maar besteed wel aandacht aan 'discretionaire ruimte'.

In de handhavingskoers wordt beschreven dat uitgaan van vertrouwen een belangrijk vertrekpunt is. Dit betekent volgens de handhavingskoers dat de overheid ervan uitgaat dat mensen, bedrijven en ondernemers het juiste willen doen. Gevolg hiervan is dat de uitvoerders in de sociale zekerheid en de toezichthouder de ruimte krijgen individuele omstandigheden mee te wegen in besluitvorming, aldus de handhavingskoers.

Er bestaat volgens de handhavingskoers behoefte aan normering van ambtelijk vakmanschap. Dat speelt mee bij het meewegen van individuele omstandigheden bij het maken van beslissingen en vereist discretionaire ruimte en sterk normatief-professioneel vakmanschap van uitvoeringsprofessionals. De handhavingskoers stelt dat maatwerk stevige voorwaarden vereist, namelijk kennis van recht, ruimte voor discretionair handelen, steun uit de organisatiecultuur en voldoende capaciteit. Hiervoor is volgens de handhavingskoers nodig dat vakmensen tijd, training en ruimte moeten krijgen. De handhavingskoers vat voorgaande samen als het vinden van een goede balans tussen het bieden van kaders en het geven van ruimte voor maat.

Maatwerk wordt in de handhavingskoers beschreven als een middel om in de toepassing van wetgeving recht te doen aan het specifieke geval zodat mensen en bedrijven krijgen wat hen toekomt.

1.3 Interne richtlijnen en procedures

Zoals benoemd in paragraaf 2.2. van de rapportage hebben wij een informatie-uitvraag gedaan bij UWV naar relevante procesbeschrijvingen en/of werkinstructies ten aanzien van het toezichtproces. De ontvangen documentatie ziet met name toe op de inrichting van het toezichtproces, en de toepassing van de 'menselijke maat'. De documentatie bevat geen definities in het kader van 'gelijke gevalsbehandeling'.

De relevante wet- en regelgeving en richtlijnen ten aanzien van 'menselijke maat' bestaan in ieder geval uit:

UWV-brede richtlijnen en procedures

- UWV-strategie 2025-2030

Richtlijnen en procedures binnen Handhaving

- Meerjarenplan Preventie en Handhaving UWV 2026-2030;
- Directie Handhaving jaarplan en begroting 2026;
- Teksten uit handboek Handhaving UWV.

KPMG

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Bijlage 1. Normenkader (vervolg)

- Landelijke Mail Handhaving 2024-003 Tussenuitspraak evenredigheidsbeginsel CRvB;
- Landelijke Mail Handhaving 2024-004 Aanvulling voorlopig proces tussenuitspraak evenredigheidsbeginsel CRvB;

Per document is hieronder kort beschreven op welke wijze aandacht is besteed aan het belang van de 'menselijke maat' en het geven van invulling aan de discretionaire ruimte.

UWV-strategie 2025-2030

De UWV-strategie schrijft dat er in de periode 2021-2025 aandacht is geweest voor de menselijke maat, en dat het rekening houden met de menselijke maat ook in de komende jaren centraal staat.

Proceswijzigingen naar aanleiding van tussenuitspraak evenredigheidsbeginsel CRvB d.d. 24-04-2024

In het kader van het onderzoek is een e-mail d.d. 24 april 2024 ontvangen vanuit Handhaving IV aan alle medewerkers van bedrijfsonderdeel Handhaving/Uitvoering, naar aanleiding van de tussenuitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) d.d. 18 april 2024 over het herzienings- en terugvorderbeleid van UWV.

IV stelt hierover: "*Vanaf 24 april 2024 beoordeel je een zaak aan de hand van de criteria in dit bericht en stop je met het afhandelen van de zaak als een toets aan de dringende reden van toepassing is en je de zaak moet overdragen aan het expertiseteam in jouw district.*"

Op 15 mei 2024 verstuurt Handhaving IV een aanvullende e-mail, waarbij zij informeert dat de eerder gecommuniceerde criteria niet meer worden gebruikt. In situaties die in aanmerking komen voor een toets aan de dringende reden biedt IV *"handvatten in de beoordeling of je een zaak moet overdragen".*

Als handvatten worden enkele voorbeelden genoemd wanneer een dossier dient te worden overgedragen:

- Zaken zonder subjectieve verwijtbaarheid;
- Zaken met normale verwijtbaarheid waarbij de boete wordt gematigd in verband met evenredigheid en/of draagkracht;
- Zaken met verminderde verwijtbaarheid;
- Zaken met geringe verwijtbaarheid;
- Alle zaken met een bewindvoerder/curator/mentor

Voorlegger DT Handhaving m.b.t Implementatie CRvB-uitspraak dringende reden

In de DT-voorlegger voor de implementatie van de CRvB uitspraak is voorgesteld om de uitspraak inzake 'dringende redenen' zodanig te implementeren dat alle handhavingsdeskundigen de verruimde toetsing uitvoeren, terwijl een landelijk expertiseteam is ingezet voor de beoordeling van meer complexe of specifieke casuïstiek. UWV heeft aangegeven dat op dit moment gewerkt wordt aan de implementatie van recente CRvB uitspraken en dat hiervoor tijd benodigd is om dit zorgvuldig in richtlijnen zoals het handboek te integreren, maar ook medewerkers mee te nemen in de veranderde aanpak. Deze inrichting creëert ruimte voor handhavingsdeskundigen om persoonlijk contact met cliënten te onderhouden en draagt er tegelijkertijd aan bij dat de toepassing van de verruimde toetsing breder wordt verankerd binnen de organisatie. Door deze beoordeling niet uitsluitend bij expertiseteams te beleggen, wordt beoogd de aandacht voor de menselijke maat in de volle breedte van de uitvoering te versterken.

Voor dossiers met hogere vorderingen wordt aanvullend voorzien in een zorgvuldigheidstoets.

In de impactanalyse behorende bij de DT-voorlegger is tevens benadrukt dat de verruimde uitleg van het begrip 'dringende reden' voordelen kan opleveren voor cliënten.

Tegelijkertijd is gesignaleerd dat er behoefte bestaat aan nadere richtinggevende kaders ('moresprudentie') voor de invulling van deze verruimde beoordelingsruimte. Zolang dergelijke kaders ontbreken, bestaat het risico dat in vergelijkbare situaties uiteenlopende beslissingen worden genomen.

KPMG

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Bijlage 1. Normenkader (vervolg)

Meerjarenplan Preventie en Handhaving UWV 2026-2030

In het Meerjarenplan Preventie en Handhaving 2026 – 2023 wordt tevens aandacht geschonken aan de 'menselijke maat'. Het meerjarenplan beschrijft dat het UWV meer ruimte biedt aan dienstverlening met de menselijke maat. Dit houdt in dat er wordt gehandeld naar de letter en de geest van de wet en maatwerk wordt toegepast wanneer dat nodig is.

In het meerjarenplan is een alinea opgenomen met betrekking tot het gebruik van de 'discretionaire ruimte' door functionarissen. UWV heeft de wettelijke verplichting om teveel betaalde uitkeringen terug te vorderen. Door de uitspraak van de CRvB in april 2024 is er meer ruimte voor de menselijke maat omdat er een ruimere uitleg van de dringende reden is gegeven. Deze ruimere uitleg van de dringende reden geeft meer ruimte om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden, de specifieke context van de overtreding en het aandeel van UWV in het ontstaan van fouten en overtredingen.

Volgens het meerjarenplan heeft de nieuwe discretionaire ruimte tot gevolg dat er in besluitvorming een sterkere onderbouwing wordt verwacht voor de beoordeling of iets 'redelijkerwijs' verwacht kon worden van cliënten. Het meerjarenplan schrijft voor dat de directie Preventie en Handhaving medewerkers moet equiperen om de discretionaire bevoegdheid goed uit te kunnen voeren.

Directie Preventie en Handhaving jaarplan en begroting 2026

Het meerjarenplan Preventie en Handhaving wordt jaarlijks vertaald in een jaarplan. In het jaarplan 2026. De doelen opgesteld in dit jaarplan zijn in lijn met de doelen in het meerjarenplan Preventie en Handhaving. In het jaarplan zijn meerdere doelen opgenomen die relevant zijn ten behoeve van dit normenkader:

- Doelstelling 4: "De handhaving is rechtvaardig en proportioneel en houdt rekening met de individuele situatie".
- Doelstelling 7: "Onze dienstverlening is passend en met oog voor de menselijke maat".

  Ambities genoemd onder deze doelstelling hebben onder meer betrekking op morele oordeelsvorming, het invoeren van moreel beraad en het opleiden van projectleiders en begeleiders moreel beraad.

1.4 Resumé

Dit hoofdstuk bevat het vigerende normenkader voor 'gelijke gevalsbehandeling', binnen de doelstelling van het onderzoek. Het normenkader maakt onderscheid tussen landelijke regelingen en interne richtlijnen binnen het UWV. Vooral uit de landelijke regelingen en publicatie komen relevante definities van (non-)discriminatie, waaronder Artikel 1 van de Grondwet:

> *"Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan." (Artikel 1 Grondwet)*

Het verbod op discriminatie staat daarnaast verankerd in Europese wetgeving, met een doorvertaling in de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB), en later ook de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) en de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd (Wgbl). Hierbinnen valt een onderscheid te maken tussen directe discriminatie op basis van persoonskenmerken, en indirecte discriminatie.

De in 2022 ingestelde Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme hanteert een brede definitie van discriminatie, waarbij zij het begrip definieert als ***"****het maken van onderscheid dat op enigerlei wijze krenkend is of een ongerechtvaardigd nadeel oplevert voor individuen en/of groepen, of zodanig is dat de benadeelde(n) niet als gelijkwaardig(e) mens(en) wordt/worden gezien."*

In de interne documentatie en communicatie binnen UWV worden begrippen als 'menselijke maat' en 'rechtvaardigheid' verder uitgediept. Relevante elementen en handvatten in het te doorlopen proces door behandelaren staan hierin beschreven, zoals enkele voorbeelden genoemd wanneer een dossier dient te worden overgedragen aan het expertiseteam:

- Zaken zonder subjectieve verwijtbaarheid;
- Zaken met normale verwijtbaarheid waarbij de boete wordt gematigd in verband met evenredigheid en/of draagkracht;
- Zaken met verminderde verwijtbaarheid;
- Zaken met geringe verwijtbaarheid;
- Alle zaken met een bewindvoerder/curator/mentor

KPMG

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Bijlage 2. Toetsen voor statistisch meten van verschillen in groepen

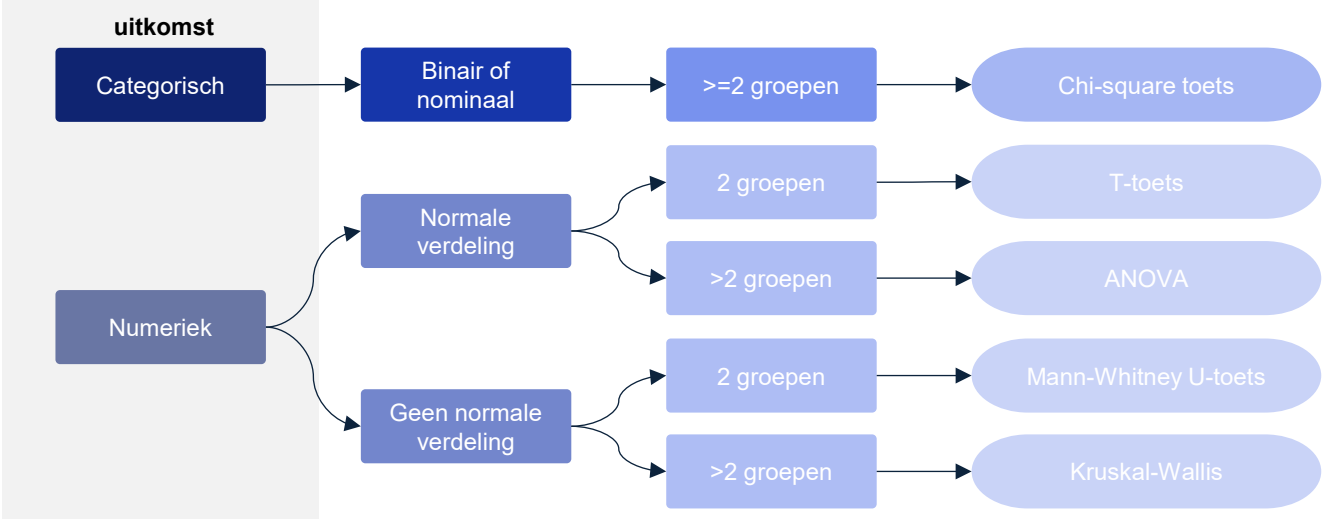
Bijlage 2. Statistische toetsen

Door de uitkomsten tussen verschillende groepen te vergelijken kunnen mogelijke verschillen in behandeling worden geïdentificeerd. Aanvullend kan het mogelijk zijn dat reeds bias aanwezig is in de input van meldingen. Door groepen en uitkomsten onderling te vergelijken en niet losstaand of ten opzichte van bijvoorbeeld Nederlandse gemiddelden te analyseren, kan gecompenseerd worden voor eventuele bias in de input van meldingen.

Om te bepalen of de verschillen in uitkomsten tussen groepen significant zijn, gebruiken we statistische toetsen. Voor de specifieke toetsen is dit afhankelijk van de data die daadwerkelijk beschikbaar komt en de vorm waarin deze beschikbaar is. Bijvoorbeeld of de uitkomsten van het toezichtproces enkel categorisch worden geanalyseerd, zoals beslissingen over wel of niet onderzoekwaardig, of ook numeriek, zoals bedragen. Waar mogelijk analyseren we alle uitkomsten categorisch en delen we numerieke waardes op naar categorieën in preparatie van de dataset, maar afhankelijk van de specifieke data, kan het waardevol zijn om ook naar numerieke waardes te kijken.

Indien meerdere toetsen op dezelfde dataset worden uitgevoerd, ontstaat het risico dat één van de toetsen incorrect een significant resultaat laat zien. Doordat wij voornamelijk de data-analyse uitvoeren op de uitkomsten in het toezichtproces verdeeld naar één kenmerk, waar mogelijk gecorrigeerd voor de juridisch gelijk gevallen, en we naar meerdere kenmerken kijken, kan dit risico zich voordoen. Daarom kan in dit geval een correctie worden toegepast op de significantieniveaus. In de basis hanteren wij 95%-betrouwbaarheidsinterval en 5% significantieniveau van 5% voor toe te passen statistische toetsen, maar als een correctie nodig is, zullen wij dit aanpassen.

In onderstaande figuur zijn op basis van de uitkomsten, verdelingen van de uitkomsten en aantal groepen die tegelijk geanalyseerd worden een aantal mogelijkheden voor statistische toetsen opgenomen per optie. Voor het toepassen van de statistische toetsen zullen wij waar nodig afstemmen met het kenniscentrum van UWV wat gangbaar en gebruikelijk is binnen de UWV context en op basis van de UWV data.



© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Bijlage 3.
4G-model

Bijlage 3. 4G-model

4G-model

Zoals hiervoor aangegeven zullen wij de procesanalyse begeleiden met de in fase 1 uitgewerkte werkvorm, die is gebaseerd op de discriminatietoets zoals opgesteld door de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme aangevuld met relevante elementen uit het 4G model*. Het 4G model passen wij toe om:

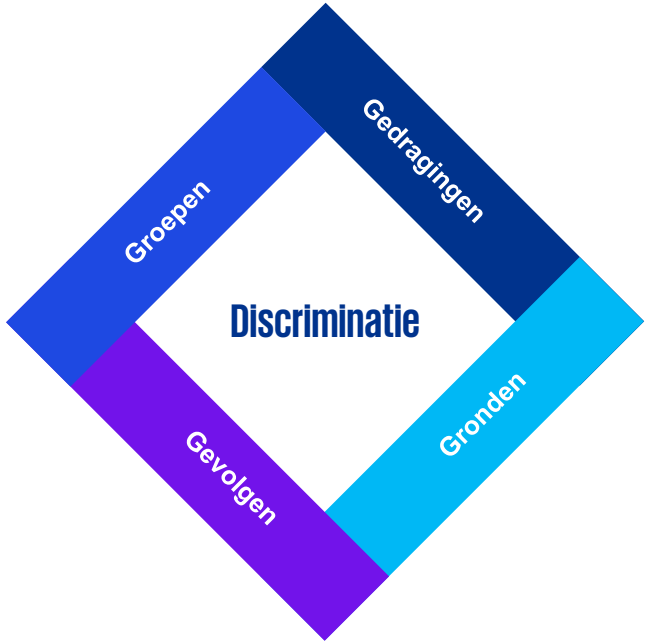
- vast te stellen in hoeverre er mogelijk sprake is van ongelijke gevalsbehandeling;
- te bepalen of, en welke verschillen er bestaan tussen regio's en/of verschillende functionarissen (afhankelijk van de groepssamenstelling);
- onderzoekers te challengen op mogelijk bestaande bias; en
- aanbevelingen te doen voor verbeteringen binnen het proces.

In dit model wordt gekeken naar de vier aspecten van discriminatie:

1. *Groepen* die te maken krijgen met discriminatie, waaronder leeftijdsgroepen, burgers met een bepaalde migratieachtergrond en/of nationaliteit of religieuze groepen.
2. *Gedragingen* vanuit de uitvoering van het toezichtproces die de aanleiding zijn voor de discriminatie, zoals het gedrag of de houding van medewerkers, het stellen van bepaalde vragen of het afwijzen van bezwaren.
3. *Gronden* waarop ongelijkheid in de uitvoering bestaat, zoals leeftijd, land van herkomst, religie of uiterlijke kenmerken.
4. *Gevolgen* van de discriminatie voor burgers, zoals boosheid, wantrouwen richting instanties of het zich minderwaardig voelen.

Het in kaart brengen waar mogelijke ongelijke gevalsbehandeling ontstaat, vormt een sterke basis voor vervolgstappen. Zo wordt sneller zichtbaar welke groepen of op basis van welke gronden casuïstiek verschillend wordt behandeld en is het mogelijk om gerichter te achterhalen wat de oorzaak is, inclusief de rol van context en cultuur, om vervolgens concrete aanbevelingen te formuleren.

**Dit model was de basis voor het onderzoek dat KPMG heeft uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën naar ervaren discriminatie van burgers bij de dienstverlening door banken en betaalinstellingen.*

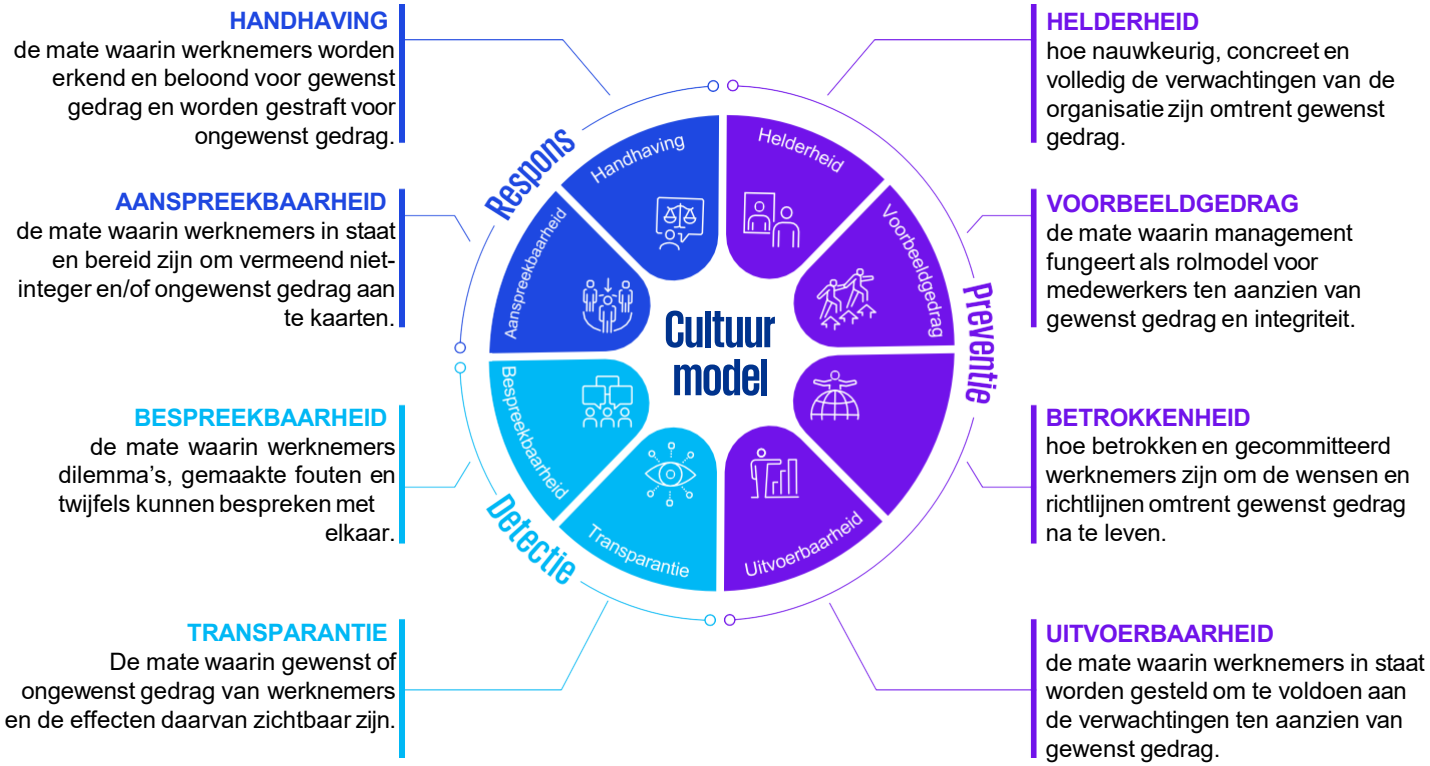


© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Bijlage 4.
Soft control-model

Bijlage 4. Soft control model

In dit onderzoek hebben wij het KPMG Cultuurmodel ingezet om beter begrip te krijgen van de huidige situatie bij Handhaving ten aanzien van cultuur, lerend vermogen, reflectiekracht en de aanspreekbaarheid van managers en medewerkers. Dit model helpt te begrijpen hoe bepaalde situaties konden ontstaan en voortbestaan. Zo ontstaat dieper inzicht in de situatie, waarop concreter geacteerd kan worden. KPMG Forensic ontwikkelde ruim 25 jaar geleden het KPMG Cultuurmodel, gebaseerd op het wetenschappelijk onderzoek van prof. dr. Muel Kaptein (partner bij KPMG Forensic en professor aan de Erasmus Universiteit Rotterdam). Op basis van meer dan 150 incidenten binnen verschillende organisaties zijn acht dimensies geïdentificeerd die ethiek en compliance beïnvloeden. Hoe sterker deze culturele dimensies zijn verankerd, hoe groter de kans op wenselijk en ethisch gedrag binnen een organisatie. De acht dimensies vormen samen het Cultuurmodel van KPMG, zoals weergegeven in onderstaande figuur. Wij hebben tijdens de interviews en dialoogsessies aan betrokkenen bij dit evaluatieonderzoek vragen gesteld over hun beleving van de verschillende dimensie in het cultuurmodel. Op basis van deze gesprekken hebben wij de uitkomsten verwerkt in deze rapportage.



© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Bijlage 5.
Illustratieve casussen

Bijlage 5. Illustratieve casussen

Deze bijlage bevat twee casussen die door UWV zijn aangeleverd ter illustratie van de toepassing van beoordelingscriteria. De casussen laten zien dat de beoordeling van meldingen niet uitsluitend gebaseerd is op vastgelegde gegevens, maar ook afhankelijk is van de bredere context. Dit toont de complexiteit van het vinden van juridische gelijke gevallen op basis van data.

Casus 1: Verblijf buitenland

Wajong

Vivian verblijft tijdens de uitkering langere tijd in het buitenland. Een Wajong-uitkering kan niet naar het buitenland worden geëxporteerd, tenzij sprake is van een hardheidsclausule. Sinds 2010 huurt Vivian een woning in Nederland. Daar woont zij samen met haar zoon. Hij heeft psychische problemen en is suïcidaal. Het lukte niet om in Nederland geholpen te worden.

In Nederland heeft Vivian al jaren begeleiding van het Sociale Team en van Humanitas. Samen met de instanties is geprobeerd om onderwijs in Nederland te regelen voor haar zoon, maar dat is niet gelukt. Daarom is Vivian uitgeweken naar het buitenland. Het was niet haar intentie om daar te blijven.

Vivian verbleef samen met haar zoon bij haar 80-jarige tante in een kleine flat in het buitenland. Ze was niet op dat adres ingeschreven. De woningbouw kwam in beeld omdat het huis van Vivian al langere tijd onbewoond was. Bij een verblijf in het buitenland van meer dan 6 maanden, zou zij haar huis in Nederland kwijtraken. Dat wilde Vivian niet en daarom keerde zij terug naar Nederland. De tante zou in de tussentijd voor haar zoon zorgen. Omdat de tante het niet meer aankon, ging Vivian weer naar het buitenland.

Vivian woont sinds maart 2025 weer definitief in Nederland. Omdat er schulden zijn ontstaan toen haar uitkering was geschorst, staat Vivian open voor hulp van Team Geldzorgen. Voordat Vivian naar het buitenland ging werkte zij als vrijwilliger als overblijfkracht op een basisschool.

Afwegingen bij de beslissing

De handhavingsdeskundige moet een beslissing nemen over wonen of verblijven in het buitenland en het al dan niet van toepassing zijn van de Wet beperking export uitkeringen. Om dit te bepalen moet naast de feiten en omstandigheden, ook de intentie van de cliënt worden afgewogen. Bij terugkeer in Nederland kan de uitkering worden heropend.

Een verblijf in het buitenland dat langer dan vier weken duurt, moet gemeld worden bij UWV. Omdat cliënt dit niet heeft gedaan, is de inlichtingenplicht geschonden. De handhavingsdeskundige moet een sanctiebeslissing nemen. Daarbij wordt rekening gehouden met de mate van verwijtbaarheid (inclusief doenvermogen), evenredigheid en de draagkracht.

Casus 2: Hennepplantage

Wajong en toeslag

Emma huurt een woning waar de politie in de slaapkamer een hennepplantage heeft aangetroffen. De woning maakt onderdeel uit van een woon-zorgcomplex voor mensen met een licht verstandelijke beperking. Emma was volgens de Basisregistratie Personen de enige bewoner van de woning. De politie heeft Emma als verdachte aangemerkt en aangehouden. Er is een wederrechtelijk verkregen voordeel bepaald op €4.000,-. Emma durfde niemand te vertellen over de hennepplantage.

Emma heeft een dakloze kennis toegang gegeven tot haar woning. Hij heeft vervolgens met zijn vrienden de hennepplantage opgezet. Dit vond plaats in een slaapkamer die op slot werd gedaan en waar Emma geen sleutel van had. Onder druk van deze kennis heeft Emma in totaal €3.500 betaald tijdens het oprichten van de hennepplantage. Emma heeft geen inkomsten gehad. De netbeheerder heeft Emma aansprakelijk gesteld voor de geleden schade en er is aangifte gedaan wegens energiediefstal. Er is een betalingsregeling getroffen.

In het politieverhoor zwijgt Emma, maar tijdens het handhavingsonderzoek gaat zij met de onderzoekers in gesprek. Daarin zegt Emma dat zij onder druk werd gezet door haar kennis en zijn vrienden. Er zijn seksueel getinte foto's van haar gemaakt en deze zijn op internet geplaatst. Als de mensen in de woning kwamen moest Emma bij haar zus gaan logeren. Tijdens het gesprek met de onderzoekers was Emma emotioneel en bang voor de aanstaande rechtszaak omdat ze daar de mensen weer onder ogen zal komen.

Inmiddels heeft Emma een nieuwe woning gevonden waar weer sprake is van begeleid wonen. Vanuit daar gaat zij 3x per week naar dagbesteding.

Afwegingen bij de beslissing

De handhavingsdeskundige moet een beslissing nemen over het terugvorderen van de Wajong-uitkering en toeslag omdat werkzaamheden als hennepkweker worden aangemerkt als werkzaamheden als zelfstandige. Het gaat om werkzaamheden die in het economisch verkeer worden verricht en waarmee het verkrijgen van enig geldelijk voordeel wordt beoogd. Wanneer UWV een aandeel heeft in het ontstaan of oplopen van de terugvordering of wanneer de terugvordering onevenredige gevolgen heeft voor de cliënt, kan UWV op grond van dringende reden afzien van (gehele of gedeeltelijke) terugvordering.

Daarnaast moet de handhavingsdeskundige een beslissing nemen over een sanctie omdat de werkzaamheden en inkomsten niet bij UWV zijn gemeld. Hierdoor is de inlichtingenplicht geschonden. Bij het nemen van de sanctiebeslissing wordt rekening gehouden met de mate van verwijtbaarheid (inclusief doenvermogen), evenredigheid en de draagkracht.

KPMG

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Document Classification: KPMG Confidential

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG organisatie.

© 2026 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Document Classification: KPMG Vertrouwelijk