Aan de orde is het **debat** naar aanleiding van een algemeen overleg op 18 februari 2010 over **zzp'ers met een valse start**.

De **voorzitter**: In de eerste termijn is de spreektijd twee minuten per fractie.

□

De heer **Ulenbelt** (SP): Voorzitter. Ik beperk mijn spreektijd tot het indienen van een vrij uitgebreide motie.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de Nationale ombudsman in zijn rapport "ZZP'ers met een valse start" constateert dat veel zzp'ers met een WW-uitkering in het verleden ten onrechte van uitkeringsfraude zijn beschuldigd en derhalve ten onrechte zijn geconfronteerd met terugvorderingen, boetes en in sommige gevallen strafrechtelijke vervolging;

constaterende dat de Nationale ombudsman in zijn rapport aanbeveelt dat het UWV met de inachtneming van de behoorlijkheid en op basis van omgekeerde bewijslast alsnog moet beoordelen of aantoonbaar kan worden gemaakt dat de betrokken zzp'er bewust onjuiste informatie heeft verstrekt en dat om die reden terugvordering en sanctie proportioneel en rechtvaardig is;

verzoekt de regering om het UWV op te dragen om ambtshalve alle dossiers van zelfstandigen die vóór 1 juli 2006 gebruik hebben gemaakt van de verschillende startersregelingen WW en als gevolg van de Samenloop Zelfstandigenaftrek en WW-uitkering zijn of worden geconfronteerd met terugvorderingen en boetes, opnieuw te beoordelen aan de hand van de criteria die de Nationale ombudsman in zijn aanbevelingen stelt;

verzoekt de regering voorts om te bewerkstelligen dat, indien aan de hand van de herbeoordeling de vermeende uitkeringsfraude niet kan worden aangetoond, het UWV van terugvordering van de uitkering en het opleggen van boetes afziet en de reeds teruggevorderde uitkering en betaalde boetes aan gedupeerde terugbetaalt, tenzij er andere redenen zijn voor terugvordering of boeteoplegging;

verzoekt de regering tot slot om het UWV op te dragen om gedurende de herbeoordeling de handhaving in het kader van de Samenloop Zelfstandigenaftrek en WW-uitkering op te schorten, tenzij uitkeringsfraude expliciet kan worden aangetoond of daar duidelijke aanwijzingen voor zijn,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Ulenbelt, Vos, Van Gent, Meeuwis, Ortega-Martijn en Koşer Kaya.

Zij krijgt nr. 47 (31311).

De heer Tony van Dijck had zich ook aangemeld, maar ik zie hem niet. De heer Meeuwis is ook niet aanwezig. Mevrouw Van Gent staat als volgende op de sprekerslijst.

□

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Voorzitter. Omdat ik de motie mede heb ondertekend, sluit ik mij voor het gemak volledig aan bij de woorden van de heer Ulenbelt.

De **voorzitter**: Mijnheer Remkes, gaat u de voorzitter interrumperen?

De heer **Remkes** (VVD): Nee, ik sluit mij bij mevrouw Van Gent aan. Mijn collega Meeuwis is wegens ziekte verhinderd.

De **voorzitter**: Dank u voor deze aanvullende mededeling.

□

De heer **Van Hijum** (CDA): Voorzitter. Dat betekent zeker niet dat ik er spreektijd bij krijg?

De **voorzitter**: Nee, mijnheer Van Hijum.

De heer **Van Hijum** (CDA): Voorzitter. Het is vandaag de Dag van de Zelfstandige; laten we ons dat nog even herinneren. Het zou mooi zijn als deze dag erin zou uitmonden dat we ook perspectief kunnen bieden aan de mensen die de afgelopen jaren ten onrechte in de hoek van "fraudeur" zijn beland. Mijn fractie is blij dat de minister en het UWV in beweging zijn gekomen. Ik blijf herhalen dat het jammer is dat daarvoor een onderzoek nodig was van de Ombudsman en dat Kamervragen van verschillende kanten geen aanleiding zijn geweest voor kritische zelfreflectie. Net als de indieners van de motie is mijn fractie er nog niet van overtuigd dat alles wat scheefgegroeid is, nu voldoende rechtgezet wordt.

Voor mijn fractie is de kern dat het UWV en de minister voluit erkennen dat de informatievoorziening over de zelfstandigenregeling in de WW in de afgelopen jaren onvoldoende is geweest, dat mensen op het verkeerde been zijn gezet door het UWV en – daar is de Ombudsman vrij expliciet over – dat de handhaving in dat opzicht niet proportioneel en ook niet behoorlijk is geweest. Wij zouden willen dat op basis van die erkenning met een andere bril naar die handhavingssituatie en naar die beschuldigingen van fraude wordt gekeken. Voor mij blijft, kijkend naar de actie van de minister, de vraag of die garanties gegeven kunnen worden.

Ik heb overigens begrepen dat er al een brief is uitgegaan naar de mensen die niet in bezwaar en beroep zijn gegaan. Ik kreeg vanochtend een enthousiaste mail van een ondernemer die mij mailde dat hij vandaag een brief van het UWV heeft gekregen waarin staat dat hij feiten mag aandragen, zodat alles in heroverweging kan worden genomen in opdracht van de minister en de Kamer. Hij vind dat oprecht geweldig. De vraag is natuurlijk of er ook perspectief ontstaat op een andere beoordeling van zijn situatie. Die garantie heeft de minister tijdens het algemeen overleg nog niet kunnen

geven. Dit mag er niet in uitmonden dat mensen alsnog zelf nieuwe feiten en omstandigheden moeten aandragen in hun individuele situatie, omdat dit in de praktijk nu juist de bottleneck bleek te zijn bij de poging om de beschuldigingen van fraude te verwerpen. Kortom, kan de minister garanderen dat zijn acties uitmonden in eerherstel voor alle mensen die de afgelopen tijd ten onrechte in de hoek van fraudeur zijn gezet?

De **voorzitter**: De minister vraagt enkele seconden tijd voor beraad.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Wij spreken nu over een probleem waarover wij al eerder een aantal keren hebben gesproken. Naar aanleiding van een onderzoek van de Nationale ombudsman heb ik de Kamer laten weten hoezeer ik het betreur dat in de publiciteit over de handhaving, een beeld van fraude is ontstaan. Het gaat hier namelijk om bestuurlijke handhaving, nadat er is geconstateerd dat er te veel geld is betaald, geld dat moet worden teruggevorderd. Naar aanleiding daarvan zijn er boetes opgelegd en zijn er zaken aan de rechter voorgelegd.

Mede in het licht van het rapport van de Ombudsman heb ik besloten om in het algemeen overleg en vervolgens in de brief te kennen te geven dat iedereen die te maken heeft gehad met die handhaving, wordt aangeschreven. In dat schrijven zullen zij worden gewezen op de mogelijkheid om het soort feiten en omstandigheden dat in het rapport van de Ombudsman wordt aangeduid, alsnog aan te dragen, indien die in de eerdere procedure geen rol hebben gespeeld.

Het is waar dat ik de uitvoering van deze brief ter hand heb genomen na het algemeen overleg. Deze brief is inmiddels echter wel verzonden naar alle drieduizend personen die het aangaat. Deze mensen weten dus van deze mogelijkheid. Ik heb eerder toegezegd dat ik binnen de wettelijke grenzen recht zal doen aan de omstandigheden en de situaties die door de Ombudsman zijn aangegeven. Ik denk dat ik dat met deze brief heb gedaan.

De heer Ulenbelt heeft een motie ingediend. Ik stel vast dat hij de regering in deze motie zaken vraagt die de regering niet kan toezeggen, omdat er geen wettelijke bevoegdheden voor bestaan. Zo verzoekt de heer Ulenbelt de regering om het UWV op te dragen om ambtshalve alle dossiers van zelfstandigen die vóór 1 juli 2006 gebruik hebben gemaakt van de verschillende startersregelingen van de WW opnieuw te beoordelen. Die bevoegdheid heeft het UWV niet, want onder het bestuursrecht heeft geen enkel bestuursorgaan de mogelijkheid om terug te komen op besluiten met formele rechtskracht. Als dat niet zo zou zijn, dan zouden alle termijnregelingen voor beroep en bezwaar daarmee ongedaan worden gemaakt, aangezien die regelingen dan op elk moment zouden kunnen worden aangepast.

Derhalve is ook het UWV op dit punt gebonden aan de wettelijke mogelijkheden en die mogelijkheden staan alleen open als er een verzoek is gedaan. Dat is ook de teneur van de brief, want daarin wordt hier wel degelijk op gewezen. In de brief worden mensen uitgenodigd om van deze mogelijkheid gebruik te maken, waarbij wij hebben aangegeven dat er zo ruimhartig als maar mogelijk is zal worden gekeken naar de omstandigheden van destijds.

Ik doel daarbij heel specifiek op de handhaving van de gegevens in de jaren 2004 en 2005. In het algemeen overleg heb ik namelijk al aangegeven dat er voor die tijd ook werd gehandhaafd. Men trad toen gewoon op als men constateerde dat er te veel was uitbetaald. In de motie vraagt de heer Ulenbelt mij echter om teruggaande tot de invoering van de nieuwe wet op de werkloosheid alle handhavingsacties terug te draaien en recht te zetten. Ook dat behoort niet tot de wettelijke mogelijkheden. Het zou gezien de inhoud van het rapport van de Ombudsman ook volstrekt disproportioneel zijn.

Ik wijs de heer Ulenbelt er verder op dat het geen startersregelingen waren. Het ging namelijk om de normale toepassing van de WW op de situatie van mensen die ook zelfstandig arbeid verrichtten. Wij kennen pas sinds 2006 specifieke startersregelingen die betrekking hebben op inkomstenverrekening in plaats van op urenverrekening. Ongeveer de helft van de zelfstandigen kiest voor urenverrekening.

Bovendien heeft de regering binnen de verhoudingen die de wetgeving nu biedt, onder andere over de zelfstandige bestuursorganen, niet de mogelijkheid om op deze wijze in individuele gevallen het UWV opdracht te geven tot zaken die niet tot de taak van het UWV behoren. Dat zal gewoon wetswijziging vereisen en die zou vergaandere gevolgen hebben dan alleen voor het UWV in deze verhouding.

De specifieke vraag is nog gesteld om bij de herbeoordeling de criteria te hanteren zoals de Ombudsman die aangeeft in zijn advies. Die komen erop neer dat in afwijking van bestuurlijke handhaving er nog slechts gekeken wordt naar de omstandigheden waarin sprake is van fraude, dus van opzettelijk proberen achter te houden van gegevens en proberen er ten onrechte geld uit te krijgen. Dat zal betekenen dat er een ander criterium wordt aangelegd bij de besluitvorming dan waarin de wet voorziet bij de oorspronkelijke besluitvorming.

Bovendien gaat het om een criterium dat afwijkt van de zaken die al in kracht van gewijsde zijn getreden, omdat de rechter hierover geoordeeld heeft. Derhalve zou er per definitie een ongelijke situatie ontstaan voor die gevallen die onder de rechter zijn geweest en de gevallen die niet onder de rechter zijn geweest en waarbij geen beroep is ingesteld. Ook dit zal alleen mogelijk zijn, als de wet op dit punt wordt gewijzigd. Het is dus niet mogelijk, niet op basis van de bevoegdheid van het UWV om zelfstandig een ander criterium toe te passen dan wel dat de minister daartoe opdracht geeft. Kortom, ik moet om die reden de aanname van de motie ontraden. Zij vraagt de regering om iets te doen wat op dit moment niet kan binnen de wettelijke bevoegdheden die er zijn en ook niet kan binnen de wettelijke bevoegdheden die de minister in dezen heeft. Ik heb op dat punt gedaan wat kan binnen de wettelijke mogelijkheden.

De heer **Van Hijum** (CDA): In afwachting van dit debat heb ik de motie nog niet medeondertekend, maar laat ik heel duidelijk zijn: ook de CDA-fractie wil dat de minister tot het uiterste gaat om de scheve situatie te herstellen van mensen die ten onrechte in de hoek van fraude zijn gezet. De minister zegt dat er 3000 mensen zijn aangeschreven. Het punt is nog een beetje dat die 3000

mensen nieuwe feiten en omstandigheden naar voren zullen moeten brengen om het UWV tot een ander oordeel te bewegen. Kan de minister garanderen dat ook het beoordelingskader van het UWV verandert, dus de manier waarop naar de situatie wordt gekeken en de erkenning dat de informatievoorziening is tekortgeschoten? Anders heeft het natuurlijk geen enkele zin om mensen te vragen hun situatie opnieuw te laten bezien.

Minister **Donner**: Het beoordelingskader kan ten principale niet veranderen omdat het door de wet wordt bepaald, door bestuurswetgeving. Ik heb gezegd dat ik aan het UWV heb gevraagd om binnen het kader dat er is, zo ruimhartig mogelijk om te gaan met de gegevens en de feiten die worden aangedragen. Nogmaals: ofwel wij zitten in de situatie dat de wet moet worden gewijzigd – het gaat dan niet alleen om de wetgeving op basis waarvan het UWV functioneert maar om een wijziging in het bestuursrecht – ofwel er kan van mij alleen worden gevraagd dat ik binnen de grenzen van het bestuursrecht doe wat er mogelijk is.

De heer **Van Hijum** (CDA): Ik vraag van de minister dat hij tot het uiterste gaat om te doen wat er mogelijk is. De Ombudsman constateert echter dat sprake is van buitenproportionele en zelfs onbehoorlijke handhaving, doordat de informatievoorziening vooraf niet strookt met de eisen die achteraf werden gesteld. Met de kennis van nu kan het UWV er dan toch wat coulanter naar kijken dan destijds?

Minister **Donner**: Als dat blijkt – en dat blijkt ook uit de brief die ik aan iedereen heb gezonden – dan zal dat het geval zijn.

De heer **Van Hijum** (CDA): Behoren ook de zaken die al onder de rechter zijn geweest tot die 3000 gevallen? Als mensen bij de rechter een herzieningsverzoek willen indienen, zullen zij ook daar nieuwe feiten en omstandigheden moeten aandragen. Het is de vraag of het rapport van de Ombudsman daartoe toereikend is. Als deze mensen een kans willen maken, zal het UWV ook in die gevallen moeten zeggen dat er iets is misgegaan in de communicatie en voorlichting.

Minister **Donner**: De gevallen die onder de rechter zijn geweest, vallen onder de 3000 mensen die een brief hebben gekregen. Ook daar gelden de regels van het Nederlandse recht. Ik heb erop gewezen dat uit de jurisprudentie blijkt dat de voorlichting van het UWV een wezenlijk element is geweest, zowel bij de vraag of er teruggevorderd moet worden als bij de vraag of er een boete moet worden opgelegd. Bij lopende procedures zijn betrokkenen gevraagd om aan te geven welke punten door de rechter zijn beoordeeld en derhalve in eerste instantie al zijn meegenomen, om daarop terug te komen. Dat is de ruimte die de wet biedt.

De heer **Ulenbelt** (SP): Ik was niet van plan om de minister – zeker niet deze minister – de wet te laten overtreden. Wij hebben namelijk precedenten. Toen de vraag aan de orde was of bij vrachtwagenchauffeurs het dagloon op basis van de cao moest worden bepaald of op basis van de werkelijke uren, is dat ambtshalve door het UWV beoordeeld en is de hele zaak herzien. Dat kan dus. Dat gaat niet buiten het bestuursrecht. Daarnaast is er jurisprudentie, die het UWV ook altijd toepast. De laatste jurisprudentie is dat de centrale raad van beroep heeft geoordeeld dat er geen boete of terugvordering wordt geëist als de werkcoach zelf bij de rechter verklaart dat hij de betrokkene heeft gezegd dat deze de regels moest overtreden, om het maar even zo samen te vatten. Nu kunnen heel veel mensen dat niet bewijzen, omdat de werkcoach er niet meer is, omdat die niet te vinden is aangezien het UWV die om privacyredenen terecht afschermt. Daarom vinden wij dat het UWV moet aantonen dat het als verkeersregelaar iemand niet door het rode licht heeft gestuurd. Als het UWV dat niet kan aantonen, moet de gedupeerde het voordeel van de twijfel krijgen. Dat wordt via de motie verzocht; geen overtreding van de Algemene wet bestuursrecht. Die is ruimer dan de minister zegt. De Ombudsman wijst daarop. Bovendien was hij de vicepresident van de Centrale Raad van Beroep, dus ik neem aan dat hij weet waarover hij het heeft.

Minister **Donner**: Gezien dat laatste zal de Nationale ombudsman in die hoedanigheid dan ook zonder meer weten dat zijn aanbevelingen geen betrekking kunnen hebben op zaken waartegen beroep mogelijk was of die de rechter al heeft beoordeeld. De wet sluit dat uitdrukkelijk uit. Derhalve kan de Ombudsman het alleen hebben over de zaken die nog moeten worden beoordeeld. Tijdens het algemeen overleg heb ik gezegd dat voor mij de jurisprudentie die blijkt uit de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep, eerder aanleiding is geweest om lopende zaken opnieuw te bekijken om na te gaan of die situatie zich voordeed. In de jurisprudentie kunt u echter zien dat de rechter niet uitgaat van de omkering van de bewijslast. Als het criterium waarom de heer Ulenbelt vraagt, zonder meer wordt toegepast, wordt het beoordelingskader fundamenteel anders dan in de zaken die al bij de rechter zijn geweest en die niet herbeoordeeld kunnen worden. Ze zouden ook consequenties kunnen hebben voor tal van andere zaken en eigenlijk voor het gehele bestuursrecht. Er wordt dan namelijk niet meer uitgegaan van "wie stelt, moet bewijzen", maar van het feit dat alles door de overheid moet worden gesteld. Dat geef ik aan. Om deze reden ontraad ik de aanneming van de motie. Over deze consequenties voor het bestuursrecht moet het kabinet zich buigen als de Kamer de motie aanneemt.

De heer **Ulenbelt** (SP): U en minister De Koning hebben weleens gezegd: "Als het niet kan zoals het moet, moet het maar zoals het kan." De Kamer wil dat in dit geval ook, vandaar deze motie. De bezwaren op het vlak van het bestuursrecht die u noemt, gaan naar mijn oordeel niet op. Het zelfstandig bestuursorgaan kan namelijk op basis van nieuwe informatie een ander besluit nemen. Met een ander besluit kan ook iemand die veroordeeld is, naar de rechter stappen. Dat is dan nieuwe informatie voor de rechter. Die kan een en ander terugdraaien als dat naar zijn oordeel moet. Het enige wat de minister dus eigenlijk moet doen, is de onbehoorlijkheid die het UWV heeft betracht, omzetten in een nieuwe beslissing van het UWV die behoorlijk is. Dat wordt via de motie gevraagd.

Minister **Donner**: Mijnheer Ulenbelt, wat u eerst formuleerde, is precies de teneur van de brief die iedereen heeft gekregen. Nieuwe feiten kunnen

inderdaad tot een ander oordeel leiden. Van die ruimte wordt gebruikgemaakt. In antwoord op een vraag van de heer Van Hijum heb ik de Kamer ook geschreven dat de ruimte die er binnen de wet en het bestuursrecht is, wordt gebruikt. U kunt van mij en van de regering alleen niet verlangen dat de ruimte die de wet wat dat betreft niet biedt, wel gecreëerd wordt. Ook mijn ambtsvoorganger heeft nooit gezegd dat wetgeving bij motie van de Kamer gewijzigd kan worden.

Mevrouw **Vos** (PvdA): Voorzitter. Als ik het goed begrijp, zegt de minister dat de mensen die ons hebben aangeschreven, waarschijnlijk onheus van fraude zijn beticht, maar dat er voor hen niets meer valt te doen. Dat zegt hij.

Minister **Donner**: Dat zeg ik niet. Ik heb juist aangegeven – en daarom heb ik ook juist die mensen aangeschreven – dat als er redenen zijn, ook in het licht van de Ombudsman, om te spreken van nieuwe feiten die geen rol hebben gespeeld, die opnieuw aan de orde kunnen komen. Maar ik heb u er ook op gewezen dat in de jurisprudentie en in de zaken die aan de orde geweest zijn de rechter zich nu juist zeer uitdrukkelijk ook heeft gebogen over de vraag in hoeverre de informatieverstrekking door het UWV een rol heeft gespeeld. Als de rechter daarover heeft geoordeeld, kan niet nu bij motie van de Kamer worden gezegd: dat doet er verder niet toe, want wij besluiten dat het anders is.

Dat kan ook daarom niet omdat het hier om twee fundamentele regels van het Nederlandse bestuursrecht gaat. De bestuurlijke handhaving berust niet op fraude of op morele kwalificaties van de zaak. Het gaat in deze zaken ten principale om het feit dat mensen meer geld hebben gekregen dan waar zij op grond van de wetgeving reden toe hadden. Dat is in eerste instantie aanleiding tot terugvordering. Dan kan er daarbij een bestuurlijke boete worden opgelegd omdat men dit had moeten of kunnen weten. Ook daaraan toetst de rechter. Als er sprake zou zijn van fraude, in de morele verwerping zoals u die formuleert, wijs ik erop dat die zaken zijn voorgelegd aan het Openbaar Ministerie, dat heeft beoordeeld of daarvoor voldoende grond was. Zij zijn vervolgens door de strafrechter beoordeeld, mede op basis van termen zoals u die gebruikt.

Nogmaals, als op dit punt in de voorlichting en de persberichten die daarover zijn verzonden het beeld is opgeroepen van fraude, dan betreur ik dat. Terugvordering berust in het bestuursrecht niet op de beoordeling dat er fraude is gepleegd, maar op de constatering dat er meer is betaald dan er had moeten worden betaald.

Mevrouw **Vos** (PvdA): Dan keer ik het even om. De minister begon zijn betoog ermee dat hij het betreurt dat mensen zijn beticht van fraude. Dan hebben wij het dus over de mensen die bij de strafrechter zijn geweest. Kan de minister mij dan de route schetsen van de mensen die bij de strafrechter ten onrechte zijn beticht van fraude? Hoe kunnen zij dan afkomen van dat stempel van fraudeur, met de maatregelen die de minister gaat nemen, nu hij dit betreurt?

Minister **Donner**: Degenen die onheus van fraude zijn beticht en die voor de strafrechter hebben gestaan, hebben dat op dat moment aan de strafrechter kunnen aangeven. De beoordeling door de strafrechter is een totaal andere dan die door de bestuursrechter, omdat hij nu juist bekijkt in hoeverre er sprake is van opzet en van verwerpelijke bestrijding. Derhalve geldt ook in die gevallen wat voor anderen ook geldt: als er nieuwe feiten zijn, kunnen zij worden aangedragen, maar in ons systeem kan de Kamer niet bij motie, en kan de wetgever niet anders dan door wetgeving het rechterlijke oordeel veranderen.

Mevrouw **Vos** (PvdA): Voor de mensen in de zaal die luisteren of de mensen die ten onrechte zijn beticht van fraude vraag ik het volgende. Wat moeten zij volgens de minister doen, ook omdat hij zegt dat hij het betreurt als mensen misschien ten onrechte dat stempel hebben gekregen? Aan wie moeten zij nieuwe feiten aandragen?

Minister **Donner**: In de brief is er ook al op gewezen dat zij dan rechtstreeks het UWV kunnen aanschrijven, met de reden waarom zij menen dat dit ten onrechte is.

De beraadslaging wordt gesloten.

□

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor de verstrekte inlichtingen. Ik stel voor, dinsdag te stemmen over de ingediende motie.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 13.00 uur tot 13.35 uur geschorst.

Voorzitter: Ten Hoopen

De **voorzitter**: Op de tafel van de Griffier ligt een lijst van ingekomen stukken. Op die lijst staan voorstellen voor de behandeling van deze stukken. Als voor het einde van de vergadering daartegen geen bezwaar is gemaakt, neem ik aan dat daarmee wordt ingestemd.