

Vergaderjaar 2009–2010

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 43

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2010

### Inleiding

Op 9 februari 2010 heeft de Nationale ombudsman het rapport «ZZP'ers met een valse start. Een onderzoek naar handhaving door UWV in het project Samenloop zelfstandigenaftrek en WWuitkering» aangeboden aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en aan ondergetekende. Het betreft een onderzoek uit eigen beweging naar de wijze waarop het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) de toepasselijke regels uitvoerde indien men vanuit een werkloosheidssituatie een eigen onderneming startte.

Het rapport betreft een problematiek waarvoor de FNV eerder mijn aandacht heeft gevraagd. Op 11 juni 2009 heb ik ook met de vaste commissie voor SZW daarover gesproken. Naar aanleiding van dat overleg heeft de vaste commissie de ombudsman verzocht te overwegen deze situatie te onderzoeken. Op 9 februari 2010 heeft de ombudsman zijn rapport uitgebracht en in de vaste commissie toegelicht. Daarop heeft deze commissie mij gevraagd om een reactie op het rapport (brief van 9 februari 2010, kenmerk 2010Z02579/2010D07182). Voorts verzoekt zij mij om een oplossing aan te dragen voor die zelfstandigen, die volgens de ombudsman wegens onbehoorlijk handelen van het UWV met terugvorderingen en sancties zijn geconfronteerd. In deze brief voldoe ik aan het verzoek van de vaste commissie.

### Het rapport van de Nationale ombudsman

De ombudsman spitst zijn bevindingen toe op de informatievoorziening en voorlichting die startende zelfstandigen hebben ontvangen. Hij is daar kritisch over. Op basis van een analyse van het voorlichtingsmateriaal van UWV en de antwoorden van werkcoaches van het UWV, die in de onderzochte periode startende zelfstandigen adviseerden, komt de ombudsman tot de conclusie dat de informatie tekort schoot.

De ombudsman stelt: «dat de gekozen UWV aanpak van startende zelfstandigen in de jaren voor 2006 niet haalbaar was. De informatieverstrekking schoot in te veel gevallen tekort waardoor bij de starters een vals vertrouwen gewekt is dat zij met behoud van een gedeeltelijke uitkering konden starten. Zij hebben hierdoor geen weloverwogen keuze voor een start als zelfstandige kunnen maken. De gevolgen waarmee de starters vervolgens zijn geconfronteerd zijn niet proportioneel. Aan samenwerking heeft het binnen UWV ontbroken. Als vanaf 2005 het moment dat bekend was dat er waarschijnlijk sprake was van een hoog fraudepercentage de aanpak van de werkcoaches, de beoordelaars van de werkbriefjes en de inspecteurs beter op elkaar afgestemd was geweest, dan was niet dit extreem hoge fraudepercentage opgetreden.»

Op basis daarvan oordeelt de ombudsman om «de tegen de 3000 dossiers van «frauderende» starters met meer nuance te laten beoordelen. Deze nuance kan gevonden worden door niet eenzijdig de nadruk te leggen op het wettelijk kader, maar ook de behoorlijkheid in de overwegingen te betrekken. Het is niet behoorlijk om op basis van een wettelijk regime dat voor de helft van de startende zelfstandigen inmiddels niet houdbaar is gebleken, onvoldoende of onjuist geïnformeerde starters op disproportionele wijze te treffen en hen in procedures voor de rechter te confronteren met een bewijslast die niet reëel is. [...] Daarom moet het uitgangspunt zijn dat het, tenzij aan de hand van heldere criteria in concrete gevallen bewezen wordt dat er sprake is van fraude, onterecht is dat deze bijna 3000 startende zelfstandigen geconfronteerd zijn met terugvordering en sancties.»

### **Beeldvorming**

Indien en voor zover startende ondernemers door het UWV verkeerd zijn voorgelicht over de urenberekening of «op het verkeerde been zijn gezet» valt dit zeer te betreuren. Het UWV heeft dit tegenover de ombudsman ook al uitgesproken en is eerder vanuit dat inzicht bereid geweest om dossiers waarin dit naar het oordeel van de FNV kennelijk het geval was, opnieuw te onderzoeken en, waar bij nader onderzoek bleek dat de voorlichting niet juist is geweest, zijn oordeel te herzien. Niet minder valt te betreuren dat mede als gevolg van een persbericht van UWV en Belastingdienst van 9 april 2008 daarover het beeld is ontstaan dat overtreding van de inlichtingenplicht door onjuiste opgave van gewerkte uren, ook waar die onbewust en zonder kwade opzet plaatsvond, gelijk stond aan fraude.

Het is daarom goed vast te stellen dat de rechter in zijn beoordeling van de aan hem voorgelegde zaken ook de informatievoorziening door het UWV een belangrijke betekenis geeft bij het onderscheid tussen een veroordeling tot terugbetaling van wat onverschuldigd is uitgekeerd, het opleggen van een bestuurlijke boete en een strafrechtelijke veroordeling wegens fraude. Ook heeft het UWV, mede tegen de achtergrond van de gerichte klachten van de FNV, verschillende zaken nader onderzocht op het mogelijk verstrekken van onvoldoende informatie van de zijde van werkcoaches.

### **Handhaving**

Het rapport van de ombudsman heeft betrekking op de handhaving door het UWV van de WW-wetgeving ten aanzien van mensen die in de periode 2004–2006 met behoud van de WW-uitkering zijn gestart als zelfstandige. Starten met een bedrijf met behoud van WW-uitkering is mogelijk sinds de invoering van de nieuwe Werkloosheidswet in 1987. De starter moet opgeven hoeveel uur hij werkzaam is als zelfstandige, waarna de

WW-uitkering navenant wordt verminderd. De zelfstandige komt daarnaast in aanmerking voor de zelfstandigenaftrek van de Belastingdienst als hij meer dan 1225 uur per jaar (meer dan 23,5 uur per week op jaarbasis uitgaande van 52 werkweken) werkzaam is als zelfstandige.

Deze regeling werd op de gebruikelijke wijze gehandhaafd. Eén van de manieren om dit te doen was om dossiers van startende zelfstandigen door het UWV en haar rechtsvoorgangers in individuele gevallen te vergelijken met geclaimde zelfstandigenaftrek bij de Belastingdienst. In gevallen van onverschuldigde betaling en fraude die op die basis aan het licht kwamen, werd tot terugvorderingen en sancties overgegaan.

Eind 2004 maakte de Belastingdienst een inschatting van de mogelijke omvang van regelovertreding in een situatie van geclaimde zelfstandigenaftrek en gelijktijdig genoten WW-uitkering. Uit diverse onderzoeken van de Belastingdienst kwam naar voren dat er in een situatie van geclaimde zelfstandigenaftrek en gelijktijdig genoten WW-uitkering sprake kon zijn van regelovertreding. UWV en Belastingdienst hebben daarop in 2005 besloten via een vooronderzoek hun bestanden met elkaar te vergelijken. Met deze bestandsvergelijking werd het mogelijk het eerder in het verleden handmatig uitgevoerde onderzoek uit te breiden. De resultaten van het vooronderzoek in 2005 (in de helft van de onderzochte 145 gevallen werd regelovertreding geconstateerd) gaven voldoende aanleiding de bestandskoppeling te continueren. In 2007 starten beide diensten daarom met verdere bestandskoppeling over de jaren 2004 en 2005.

Uit de koppeling bleek dat er in 2004 en 2005 in totaal 26 237 personen waren die naast hun WW-uitkering zelfstandigenaftrek bij de Belastingdienst aanvroegen. UWV en Belastingdienst hebben vervolgens de groep eruit gelicht die minimaal zeven maanden een WW-uitkering had. Uit vooronderzoek was gebleken dat zelfstandigen met een relatief korte periode WW-uitkering doorgaans de uren van de zelfstandigenaftrek voor het grootste deel buiten het WW-tijdvak maakten. Daardoor was er veelal slechts beperkt of geen samenloop tijdens de periode dat een WW-uitkering werd ontvangen. In de aldus geselecteerde groep van 7435 zaken over 2004 en 2005 werd in 26% van de gevallen onregelmatigheden jegens UWV geconstateerd, 3% jegens UWV en Belastingdienst samen en 10% jegens de Belastingdienst.

Het UWV is vervolgens overgegaan tot het terugvorderen van de onverschuldigd betaalde WW-uitkering. In circa driekwart (2004 68%, 2005 82%) van de gevallen heeft het UWV naast deze terugvordering een boete opgelegd wegens overtreding van de zogenaamde inlichtingenplicht. Er is sprake van een boetewaardige overtreding van de inlichtingenplicht als de uitkeringsgerechtigde niet onverwijld en correct alle gewerkte uren opgeeft, waarbij de uitkeringsgerechtigde een verwijt kan worden gemaakt. Tot slot zijn er 262 zaken overgedragen aan het Openbaar Ministerie. Dit betreft zaken met een zogenaamd benadelingsbedrag groter dan € 6 000.

#### *Beschouwing*

Handhaving is geen vrije beleidskeuze voor het UWV. UWV is wettelijk gehouden de wet- en regelgeving die zij uitvoert ook te handhaven. Dat is ook essentieel. De normen en regels in de sociale zekerheid worden gesteld om wezenlijke belangen te beschermen op het gebied van werkgelegenheid en bestaanszekerheid van burgers. Blijvende bescherming daarvan vergt dat burgers de wet naleven en de overheid de regels handhaaft. Bij gebrek daaraan zouden de regels eroderen en de kosten exploderen waardoor het stelsel onhoudbaar wordt, hetgeen de wezenlijke belangen van burgers die daarop zijn aangewezen schaadt. In gevallen

zoals hier aan de orde, komt daar de bescherming van de belangen van concurrenten bij. Wanneer iemand die als zelfstandige functioneert, onverschuldigd een uitkering krijgt, heeft hij een navenant, onbedoeld concurrentievoordeel ten opzichte van zelfstandigen die niet vanuit een uitkerings situatie zijn gestart.

Tegen die achtergrond moet een onderscheid worden gemaakt tussen terugvordering van onverschuldigd betaalde uitkering en misbruik of fraude. Als bij controle blijkt dat er teveel WW-uitkering is genoten, dan wordt dit teveel betaalde bedrag teruggevorderd. Wanneer daarentegen blijkt dat er sprake is van verwijtbaar handelen, wordt niet alleen de ten onrechte genoten uitkering teruggevorderd, maar wordt tevens een sanctie opgelegd. Bij overtreding van de inlichtingenplicht in combinatie met een teveel ontvangen bedrag van meer dan € 6 000 (vanaf 1 januari 2009 € 35 000), moet het UWV proces verbaal opmaken en de zaak doorgeleiden naar het Openbaar Ministerie. Waar het Openbaar Ministerie daartoe aanleiding ziet, gaat het over tot vervolging.

Uit zijn conclusie, zoals boven geciteerd, spreekt dat de ombudsman meent dat het UWV niet had mogen handhaven gegeven het hoge aantal overtredingen dat bij bestandsvergelijking bleek. Hij spreekt in dat verband van een niet houdbaar wettelijk regime. Het hoge aantal overtredingen moet evenwel in de eerste plaats gerelativeerd worden, gegeven dat het een percentage betreft van een geselecteerd bestand; over het totaal van het aantal gevallen van samenloop ging het om 11%. In de tweede plaats was het vermoeden – op basis van een eerste pilot – dat er mogelijk een groot aantal overtredingen plaatsvond, juist aanleiding om bestandsvergelijking als methode van controle te hanteren. Maar wat er ook zij van het aantal overtredingen, daaruit kan niet worden afgeleid dat het wettelijk regime niet houdbaar was of dat handhaving onbehoorlijk was. Het regime bestond in deze vorm sinds 1987 en werd met diverse methoden gehandhaafd. Ook na 2006 wordt urenverrekening in plaats van inkomensverrekening nog steeds door ongeveer de helft van de startende zelfstandigen gebruikt.

Het komt helaas in de praktijk vaker voor dat bij het in gebruik nemen van een nieuwe controle methode in een eerste periode een hoger aantal overtredingen blijkt. Dat is meestal juist de reden om de nieuwe methode te introduceren. Maar daarom kan het feit dat er een hoog aantal overtredingen is, op zichzelf geen reden zijn om vervolgens de wet niet te handhaven.

In de conclusie van de ombudsman is tenslotte mijns inziens mogelijk sprake van een misverstand. Hij meent dat alle 3000 dossiers zouden moeten worden nagelopen op de vraag of er sprake is van fraude. Slechts daar waar dit door het UWV kan worden aangetoond zou teruggevorderd mogen worden. Uit voorgaande moge evenwel duidelijk zijn dat van de zijde van het UWV niet in alle gevallen fraude gesteld is. Maar ook als er geen fraude is of verwijtbaar handelen, dan nog moet hetgeen onverschuldigd is betaald worden teruggevorderd vanwege de concurrentievervalsing jegens anderen die zonder uitkering hun bedrijf uitoefenen. Dit uiteraard onverminderd de mogelijkheid om wie door bestuurlijk handelen op het verkeerde been is gezet, in zijn gerechtvaardigde verwachting te beschermen.

### **Rechtsbescherming**

Een groot aantal cliënten van het UWV (stand van zaken januari 2010) heeft gebruik gemaakt van de bezwaarmogelijkheid (995). UWV heeft in de bezwaarprocedures over de jaren 2004 en 2005 22% van de zaken

gegrond verklaard en herzien (221 gevallen). Dertien bezwaarzaken lopen nog. Het percentage van gegrond verklaarde bezwaarzaken is vergelijkbaar met het gemiddelde percentage gegrondverklaringen bij UWV over alle wetgeving heen die UWV uitvoert (gemiddeld 25%).

Tot en met januari 2010 is in 294 zaken beroep aangetekend bij de Rechtbank tegen de beslissing op bezwaar van UWV. In 33 zaken is het beroep gegrond verklaard; in 101 zaken is het ongegrond verklaard; 10 beroepen zijn ingetrokken na een nieuwe beslissing; 19 beroepen zijn spontaan ingetrokken en 13 beroepen zijn niet ontvankelijk verklaard. Er lopen nog 118 beroepsprocedures over 2004 en 2005. Hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep is tot en met januari 2010 aangetekend in 61 gevallen. Hiervan lopen nog 51 zaken, 3 zaken zijn gegrond verklaard, 4 zaken ongegrond, 2 niet ontvankelijk, 1 zaak is spontaan ingetrokken.

Tot en met januari 2010 zijn circa 70 mensen door de strafrechter veroordeeld, circa 6 mensen zijn vrijgesproken, circa 60 zaken zijn geseponeerd.

#### *Beschouwing*

In zijn oordeel stelt de ombudsman dat de aangesproken cliënten voor de rechter worden geconfronteerd met een bewijslast die niet reëel is. Degenen die aangesproken worden hebben evenwel geen bewijslast voor de rechter. Het UWV zal moeten stellen en bewijzen dat er te veel uren zijn geclaimd onderscheidenlijk dat dit gepaard is gegaan met verwijtbaar gedrag. In de zaken die voor de strafrechter komen zal het OM moeten stellen en bewijzen dat er sprake is van fraude.

Uit de uitspraken van de rechter in beroep of hoger beroep blijkt dat deze een genuanceerde aanpak heeft. In het merendeel van de zaken oordeelt de rechter dat onverschuldigde betaling moet worden terugbetaald als de belanghebbende redelijkerwijs geobjectiveerd duidelijk had moeten zijn welke uren relevant waren om op te geven bij UWV voor het recht op uitkering. Van de belanghebbenden wordt door de rechter hierbij een actieve houding verwacht. Als belanghebbende bijvoorbeeld twijfelde over welke uren hij had moeten opgeven, dan had belanghebbende zelf daarover zekerheid moeten verkrijgen bij UWV. De relatie met de door UWV gegeven voorlichting en begeleiding krijgt betekenis wanneer belanghebbende heeft gehandeld op basis van afspraken met de werkcoaches. In een dergelijke situatie zal de rechter op grond van gewekt vertrouwen het terugvorderingsbesluit nietig verklaren (CRvB, 7 januari 2010, LJN:BK9627).

De rechterlijke toets in beroep en hoger beroep met betrekking tot bestuurlijke boetes verschilt van die van de onverschuldigd ten onrechte genoten uitkering. Alleen als belanghebbenden subjectief een verwijt valt te maken van het niet nakomen van de inlichtingenplicht, bijvoorbeeld als belanghebbende tegen beter weten in alleen directe uren heeft opgegeven, oordeelt de rechter dat ook de boete betaald moet worden. De rechter hanteert daarbij de volgende criteria:

- Belanghebbende heeft voldoende duidelijke informatie van UWV gehad;
- Belanghebbende kan niet uitleggen waarom aan Belastingdienst wel indirecte uren zijn opgegeven en bij UWV niet;
- Belanghebbende heeft nagelaten duidelijkheid te verkrijgen bij UWV als zij er blijk van hebben gegeven wel te twijfelen over het opgeven van indirecte uren.

In uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (LJN:BK0080 en BK0177), waarin de rechter het aangevochten boetebesluit vernietigt, komt het genoemde verschil in toetsing ten opzichte van de terugvordering duide-

lijk tot uiting. In deze uitspraken concludeert de rechter dat er weliswaar sprake is van een overtreding van de inlichtingenplicht, maar dat er geen sprake is van subjectieve verwijtbaarheid omdat UWV belanghebbende onvoldoende duidelijk had voorgelicht.

### **De voorlichting**

De ombudsman spitst zijn bevindingen toe op de informatievoorziening en voorlichting die startende zelfstandigen hebben ontvangen. Hij meent dat veel startende zelfstandigen die in de periode 2004 tot medio 2006 met behoud van een WW-uitkering zijn gestart, niet goed zijn voorgelicht.

De ombudsman concludeert dit op basis van een analyse van het voorlichtingsmateriaal van UWV en van uitspraken van UWV-medewerkers op een vragenlijst. In de periode 2004 en 2005 waren er 250 medewerkers van UWV werkzaam in de functie van werkcoach. Aan 145 daarvan – van wie het adres bekend was – is de vragenlijst toegestuurd en daarvan hebben er 94 de vragenlijst ingevuld. 27 daarvan (28%) reageren bevestigend op de stelling: *«Een casemanager begeleidt mensen naar werk. Voor het laten slagen van iemand als zelfstandige was het in de periode 2002 tot en met 2005 soms nodig pragmatisch met de urenaftrek om te gaan»*. Een gelijk aantal is het eens met de stelling: *«Het kwam regelmatig voor dat casemanagers aan hun klanten voorstelden dat zij het aantal gewerkte uren moesten opsplitsen over meerdere weken, zodat de klant meer ruimte had om zijn of haar werk te starten»*.

Uit de vragenlijst blijkt dat vrijwel alle ondervraagden (99%) aangeven de urenaftrek in face-to-face gesprekken te hebben besproken en dat een meerderheid van de ondervraagde werkcoaches het eens is met de stelling dat de voorlichting adequaat was. Ik weet niet of de bevestiging van de stelling dat *«soms nodig [was om] pragmatisch met de urenaftrek om te gaan»* dit ontkracht. Dat een aantal werkcoaches mogelijk hun klanten heeft voorgesteld om het aantal gewerkte uren op te splitsen over meerdere weken kan in ieder geval niet gezien worden als het aanzetten tot handelen dat vervolgens bij de bestandvergelijking als een verkeerde urenopgave werd gezien. Het opsplitsen van het aantal gewerkte uren over meerdere weken leidt namelijk niet tot het opgeven van een verschillend aantal uren bij UWV en Belastingdienst en levert bij bestandvergelijking dan ook geen signaal op van een mogelijke overtreding. De claim voor zelfstandigenaftrek bij de Belastingdienst betreft immers een jaarpogave (en niet een wekelijkse opgave van aantal gewerkte uren). Als 20 uren worden opgegeven in een week of worden uitgesmeerd over 5 weken van elk 4 uur, maakt dat voor de totale jaarpogave niet uit.

### **Aanbevelingen ombudsman**

De ombudsman komt in zijn rapport tot twee aanbevelingen:

1. *In de eerste plaats zou UWV met inachtneming van de behoorlijkheid alsnog moeten beoordelen of voor UWV aantoonbaar is dat in al deze gevallen de betrokken zzp-er bewust onjuiste informatie verstrekt heeft en om die reden terugvordering en een sanctie verdient. Dit vraagt om een maatwerkbehandeling van alle dossiers.*
2. *In de tweede plaats zou UWV – als deze maatwerkbehandeling niet mogelijk is – de terugvordering en de opgelegde sancties voor deze groep zoveel als mogelijk moeten terugdraaien. Het is niet verantwoord dat binnen deze groep «de goeden moet lijden onder de kwaden». In de gevallen waarin UWV kan aantonen dat er bewust onjuiste opgaven zijn gedaan, mag het handhavend optreden in stand blijven.*

De ombudsman bepleit een maatwerkbenadering die er op neer komt dat slechts in gevallen waarin er aantoonbaar bewust onjuiste informatie is verstrekt er terugvordering en sancties worden opgelegd. Indien een maatwerkbenadering niet mogelijk is zou de terugvordering en opgelegde boete zoveel mogelijk moeten worden teruggedraaid tenzij er aantoonbaar bewust onjuiste informatie is verstrekt.

Het hanteren van een criterium dat alleen wordt teruggevorderd indien er bewust onjuiste informatie is verstrekt, komt er op neer dat met betrekking tot de jaren 2004 tot en met 2006 een geheel ander handhavingsbeleid zou worden gevoerd dan in de jaren voordien en nadien. Het zou veronderstellen dat de wet slechts in geval van kennelijke fraude gehandhaafd mag worden. Het is een uitgangspunt dat impliceert dat we er niet langer vanuit gaan dat de burger wordt geacht de wet te kennen. Een dergelijke aanpak zou dan ook verstrekkende gevolgen hebben ook voor andere terreinen van overheidsbeleid.

In het voorgaande is er reeds op gewezen dat het handhavingsbeleid van het UWV wettelijk is geregeld en dat het geen discretionaire bevoegdheid is. Evenzo zijn de bevoegdheden van de minister om in te grijpen in de feitelijke besluitvorming en het handelen van het UWV wettelijk geregeld en beperkt. Een heropening en maatwerk aanpak van alle zaken op basis van een criterium dat duidelijk afwijkt van het wettelijk criterium is dan ook niet mogelijk zonder voorafgaande wetswijziging.

Eerder in deze brief is ingegaan op de lijn die de rechter in de jurisprudentie heeft gekozen. Ik lees in die lijn dat de rechter zelf al tot de door de ombudsman gevraagde maatwerk benadering is gekomen, waarbij de kwaliteit van de informatie van het UWV bepalend is voor de vraag of een boete gerechtvaardigd is of niet. Het lijkt mij dan ook niet terecht om de zaken die in bezwaar en beroep zijn behandeld te heropenen en terug te komen op een beslissing die in veel gevallen reeds door de rechter is bevestigd. Hetzelfde geldt voor de zaken die aan het Openbaar Ministerie zijn voorgelegd en waarvan het Openbaar Ministerie heeft geoordeeld dat een strafvervolgning aangewezen was. In die zaken heeft feitelijk en juridisch een maatwerkbehandeling zoals de ombudsman voorstelt al plaatsgevonden.

Heropening van zaken die door de rechter zijn beslist zou bovendien op weer andere wijze vergaande consequenties hebben voor het functioneren van het rechtssysteem. Daar waar het rechtsgeding is geëindigd met een uitspraak waar geen rechtsmiddel meer tegen openstaat of de belanghebbende de bezwaar- of beroepstermijn ongebruikt heeft gelaten, geldt in de Nederlandse rechtsorde het beginsel van formele rechtskracht. Dat betekent dat een besluit onherroepelijk wordt. Aan dit beginsel van formele rechtskracht zou afbreuk worden gedaan als wordt teruggekomen op besluiten waar geen rechtsmiddel meer tegen openstaat. Het is niet aan de regering om te oordelen over de beslissingen van de rechter, hetgeen het geval zou zijn indien zaken die beslist zijn weer worden heropend. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor zowel de belanghebbende als het betrokken bestuursorgaan moet een rechtsgeding op enig moment eindigen.

Het voorgaande impliceert dat het tweede alternatief van de ombudsman moet worden onderzocht. Uiteraard geldt met betrekking tot het daarin gesuggereerde criterium voor het terugdraaien van de terugvordering en boete hetzelfde als wat hierboven gezegd werd. Los van het hanteren van dit criterium is de essentie van de aanbeveling van de ombudsman dat bezien moet worden in hoeverre alsnog recht gedaan kan worden aan

zelfstandigen die mogelijk slachtoffer zijn van gebreken in de voorlichting over de urenverrekening in de WW.

### **Acties**

Ik zal het UWV verzoeken om zijn standpunt in alle in bezwaar en beroep nog lopende zaken over de jaren 2004 en 2005 nog eens te herbezien in het licht van de recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. Die geven voor de boeteoplegging nadere invulling aan de bewijslast voor de gegeven voorlichting. Op die wijze kan voorkomen worden dat zaken nodeloos door moeten lopen.

Ik ben mij er uiteraard van bewust dat er een groep belanghebbenden is die indertijd geen aanleiding heeft gezien om bezwaar aan te tekenen tegen de terugvordering en eventuele boete. Om voor deze groep nu zonder meer te besluiten tot heropening van de dossiers en om eventueel terug te komen op de terugvordering of de boete, zou leiden tot een onevenredige rechtsongelijkheid met de groep die wel de gang naar de rechter heeft gemaakt en daar (voor een belangrijk deel) in het ongelijk is gesteld. Het zou ook niet minder op gespannen voet staan met het eerder genoemde beginsel van formele rechtskracht en rechtszekerheid.

Het is evenwel mogelijk dat belanghebbenden naar aanleiding van het rapport van de ombudsman zich bewust worden van feiten en omstandigheden die ten tijde van het nemen van het terugvorderings- en boetebesluit niet bekend waren. Ik zal het UWV daarom verzoeken om de hier bedoelde betrokkenen actief te informeren over de mogelijkheid om op verzoek van een belanghebbende die nieuwe feiten of veranderde omstandigheden aanvoert die tot een ander besluit zouden kunnen leiden, tot herziening van een eerdere beslissing te komen. Dit zou zonodig per individuele brief kunnen. Het UWV zal eventuele herzieningsverzoeken in behandeling nemen en onderzoeken of de aangevoerde nieuwe feiten of omstandigheden tot een andere uitkomst kunnen leiden. Mocht een belanghebbende, mede in het licht van het rapport van de ombudsman, feiten en omstandigheden aanvoeren die bij UWV niet bekend waren, en dus niet mee gewogen zijn bij de besluitvorming, dan kan het UWV tot herziening beslissen. Daar waar een belanghebbende reeds een rechtsgang heeft doorlopen mag verwacht worden dat alle mogelijke denkbare feiten en omstandigheden aan de orde zijn geweest en zijn gewogen door de rechter. Mocht een belanghebbende desalniettemin nieuwe feiten en omstandigheden kunnen aanvoeren, die bij UWV en de rechter niet bekend waren, en die dus niet zijn meegewogen in de besluitvorming, dan zou ook deze belanghebbende UWV nog om herziening kunnen vragen. Ik zal met UWV in overleg treden over de uitvoering hiervan.

Waar personen in financiële moeilijkheden zijn gekomen door deze handhavingsactie, zal ik, tegen de achtergrond van de huidige economische crisis en de implicaties die dit met zich meebrengt voor zelfstandigen, met UWV in overleg treden om de bestaande betalingsregelingen voor de terugbetaling van de onverschuldigd ontvangen uitkering en de boetes zo nodig te verlengen.

### **Hoe verder**

De ombudsman concludeert in zijn rapport dat de aansluiting tussen de handhaving en preventie binnen UWV beter zou kunnen. Al eerder en met het oog daarop heeft het UWV inmiddels maatregelen genomen teneinde enerzijds de uitvoerings- en handhavingspraktijk en anderzijds de samenwerking daartussen, te verbeteren.

Voorafgaand aan thematisch onderzoek – dat plaatsvindt naar aanleiding van een gesignaleerd risico – wordt sinds begin 2009 altijd een UWV-brede impactanalyse gemaakt. De uitkomsten hiervan zijn mede bepalend voor de in te zetten controlemiddelen. Andere betrokken UWV-bedrijfsonderdelen worden voorts door de Directie Handhaving geïnformeerd over geplande controles. Hen wordt gevraagd of er sprake is van specifieke aandachtspunten. Daarnaast wordt de Landelijke Cliëntenraad geïnformeerd en wordt de controle vooraf aangekondigd op de website van UWV.

In het kader van zijn preventieve taken zoekt de Directie Handhaving actief met andere UWV-bedrijfsonderdelen naar onderwerpen voor de door SZW geïnitieerde campagne «Voorkom problemen: weet hoe 't zit». Deze campagne is gericht op uitkeringsgerechtigden en wijst hen op de noodzaak zich goed te (laten) informeren over op hun situatie van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Bovendien heeft de Directie Handhaving het afgelopen jaar de informatie over de verschillende soorten controles op de website sterk uitgebreid en is geregeld dat de Directie Handhaving altijd wordt betrokken wanneer andere UWV-bedrijfsonderdelen nieuwe brochures uitbrengen en foldermateriaal aanpassen. In de voorlichting heeft het preventieve handhavingsaspect, het voorkomen van onregelmatigheden, een prominente plaats gekregen.

Vanaf oktober 2009 heeft UWV het beleid ten aanzien van boeteoplegging aangescherpt conform de specifieke criteria van de Centrale Raad van Beroep. Dit leidt ertoe dat in nieuwe gevallen niet zal worden overgegaan tot boeteoplegging als niet voldaan is aan deze specifiekere voorlichtingscriteria.

Tot slot heeft UWV de voorlichting aan de startende zelfstandige vervolmaakt en er voor gezorgd dat de startende zelfstandigen nog vaker dan voordien een vaste contactpersoon heeft.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. P. H. Donner