

Vergaderjaar 2009–2010

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2010

De Tweede Kamer heeft op 16 maart 2010 de motie-Ulenbelt c.s. aangenomen. De motie vraagt het kabinet om het UWV op te dragen ambtshalve alle dossiers van mensen die voor 1 juli 2006 als zelfstandige uit de WW zijn gestart en zijn geconfronteerd met terugvorderingen en boetes opnieuw te beoordelen aan de hand van de criteria van de Nationale ombudsman. Daarbij zou het UWV te veel ontvangen uitkering nog slechts terug moeten vorderen indien er van de zijde van de cliënt bewust onjuiste informatie is verstrekt. Tussentijds zou de handhaving moeten worden opgeschort.

Naar aanleiding van de vraag van de Tweede Kamer hoe ik de motie-Ulenbelt c.s. zal uitvoeren, heb ik u bij brief van 17 maart jl. (TK 2009/10, 31 311, nr. 49) meegedeeld de motie eerst in het kabinet aan de orde te willen stellen. Het kabinet heeft de motie besproken en concludeert dat op de navolgende wijze naar strekking en geest van de motie gehandeld kan worden zonder in strijd te komen met de wettelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden en mogelijkheden. Gegeven de wettelijke bevoegdheden kunnen het UWV weliswaar geen opdrachten gegeven worden in individuele dossiers – ook de regering is daartoe niet bevoegd – maar met het UWV konden goede afspraken worden gemaakt om de uitvoering van de motie langs deze lijnen te verzekeren.

Alle 3 000 betrokkenen krijgen de gelegenheid om opnieuw naar hun zaak te laten kijken. Zij hebben van het UWV allen een brief ontvangen om als zij dat wensen een herzieningsverzoek in te dienen. Formeel gesproken zal het UWV de zaak dan niet ambtshalve opnieuw beoordelen, maar het kabinet meent dat de strekking van de motie daarmee niet tekort wordt gedaan. Materieel heeft dit immers dezelfde werking: iedereen die vindt dat hij onjuist is geïnformeerd krijgt de kans zijn dossier nogmaals door het UWV te laten beoordelen. Betrokkene moet, in antwoord op de brief van het UWV, alleen een verzoek tot herziening doen en aangeven wat daarvoor de reden is. Van die mogelijkheid wordt ook ruim gebruik

gemaakt. Ongeveer 1 000 mensen hebben inmiddels een herzieningsverzoek ingediend.

De binnengekomen verzoeken worden de komende tijd zorgvuldig en ruimhartig door het UWV beoordeeld. Die ruimhartigheid houdt in dat ik met het UWV heb afgesproken dat bij gereede twijfel over de juistheid van de voorlichting door het UWV in het voordeel van de cliënt zal worden beslist. Teneinde tot een zorgvuldige en uniforme beoordeling te komen heb ik met het UWV afgesproken dat het onderzoek en de beoordeling geschiedt door een beperkt aantal medewerkers van het UWV. Om te zorgen dat deze met een onbevangen blik naar de dossiers kijken, zal de uiteindelijke besluitvorming geschieden door personen die nog niet eerder betrokken waren bij de behandeling van deze zaken onder leiding van een gezaghebbende deskundige die van buiten zal worden aange-trokken. In twijfelgevallen zal zijn oordeel doorslaggevend zijn.

Het kabinet acht het vanuit bestuursrechtelijk oogpunt ongewenst en vanuit bestuurlijk oogpunt onverantwoord om van het UWV te verlangen dat hij ook die dossiers ambtshalve opnieuw beoordeelt waarbij in het geheel geen aanknopingspunt aanwezig is voor het vermoeden dat er onjuiste informatie zou zijn verschaft. Dit zou ongewenste precedentes scheppen en op gespannen voet staan met het beginsel van formele rechtskracht¹. Het zou ook minder zinvol zijn omdat zonder nadere aanduiding van een mogelijke aanleiding daartoe het UWV bij heroverweging in het dossier doorgaans geen aanwijzingen zal vinden om anders te besluiten dan eerder. Het UWV kan namelijk wel ruimhartig omgaan met de geldende criteria, maar niet opeens andere criteria gaan hanteren.

Een beoordeling aan de hand van de criteria van de Nationale ombudsman met omkering van de bewijslast zou er op neerkomen dat het UWV moet handelen in strijd met de wettelijke plicht om tot terugvordering over te gaan indien – door welke reden dan ook – een te hoge uitkering is verstrekt. Dit laatste is een algemeen uitgangspunt in het sociale zekerheidsrecht. Uitvoering van de motie naar de letter zou wetswijziging vergen. Een wetswijziging die bovendien vergaande consequenties zou hebben voor de handhaving van het sociale zekerheidsrecht en het belastingrecht. Het zou ook niet goed verenigbaar zijn met de een en ander maal door de Kamer uitgesproken wens van een strikt terugvorderingbeleid in geval van teveel betaalde uitkeringen.

De gekozen aanpak betekent dat er in situaties waarin zzp'ers aanvoeren dat zij in het verleden door de informatie van de zijde van werkcoaches op het verkeerde been zijn gezet, praktisch in lijn met de motie wordt gehandeld zonder dat inbreuk wordt gemaakt op bevoegdheden en mogelijkheden en zonder dat dit leidt tot fundamentele rechtsongelijkheid. Rechtsongelijkheid zou immers kunnen ontstaan tussen de beoordeling van deze zaken en zaken waarin de rechter al een oordeel heeft uitgesproken. Het UWV kan namelijk beslissingen van de strafrechter tot oplegging van straffen vanwege het verschaffen van verwijtbaar onjuiste informatie, niet herbeoordelen. Alleen de strafrechter kan strafrechtelijk oordelen herzien.

Weliswaar is er formeel enige ruimte voor het UWV om de eigen besluiten ambtshalve te herzien. Het beginsel van formele rechtskracht verzet zich echter tegen een ruim gebruik hiervan en dat is nog sterker in het geval van besluiten waartegen bezwaar en beroep is ingesteld². A fortiori geldt dit voor zaken waarover de rechter zich heeft uitgesproken. Gelet op het feit dat de rechter in de aan hem voorgelegde zaken veelal expliciet is ingegaan op de vraag in hoeverre de informatie van de zijde van de werkcoaches van invloed kan zijn geweest op de onjuiste

¹ Spontane ambtshalve herziening is een bevoegdheid waar zeer terughoudend mee moet worden omgegaan. Slechts in het geval van evidente fouten, dan wel als er concrete informatie in een individueel geval bekend wordt die tot de conclusie leidt dat het oorspronkelijk besluit onjuist is, zal van deze bevoegdheid gebruik kunnen worden gemaakt. Hieraan ligt ten grondslag dat het niet bedoeling is dat meermalen eenzelfde zaak wordt beoordeeld en dat een volledige heroverweging van het oorspronkelijk besluit zich niet verdraagt met de dwingendrechtelijk voorgeschreven termijnen voor het instellen van rechtsmiddelen in het bestuursrecht. Het zou leiden tot een uitholling van het beginsel van formele rechtskracht.

² Daarom bepalen bijvoorbeeld de artikelen 9:22 en 9:26 Awb dat de Nationale ombudsman niet bevoegd is om onderzoek te doen naar gedragingen waar de (bestuurs)rechter al uitspraak over heeft gedaan.

informatie over uren, is *ambtshalve* herziening in die zaken ook niet nodig. De criteria die de rechter daarbij heeft ontwikkeld, zullen door het UWV zelfs mede als leidraad moeten worden gehanteerd bij de herziening van beslissingen. Anders zou bij de herbeoordeling rechtsongelijkheid kunnen ontstaan met zzp'ers die op de juiste wijze informatie hebben verschaft bij het gebruik van de mogelijkheid om een WW-uitkering en een inkomen als zelfstandige te combineren¹. De meeste zzp'ers hebben immers de gevraagde informatie over de aan hun zelfstandig ondernemerschap bestede tijd wel gelijkelijk ingevuld in hun belastingopgave en hun WW-werkbriefje. Indien het UWV bij de herbeoordeling andere criteria zou hanteren dan in deze zaken door de rechter werden toegepast in de door hem besliste zaken, zou rechtsongelijkheid ontstaan met burgers die hetzelfde aantal uren bij de Belastingdienst en het UWV hebben opgegeven.

Het kabinet meent dat met de hier beschreven benadering wordt voldaan aan de bedoeling van de motie-Ulenbelt c.s. zonder dat in strijd wordt gekomen met wet en bestuursrecht. Inmiddels heeft het UWV alle betrokken cliënten uitgenodigd om een herzieningsverzoek in te dienen. Dit geldt ook voor degenen die reeds eerder hadden gemeld onjuist te zijn voorgelicht en die van mening zijn dat het UWV daar toen te weinig aandacht aan heeft besteed. Er zijn al vele reacties op deze uitnodiging binnengekomen. Het UWV is nu bezig deze verzoeken te beoordelen, waarbij in de procedures is gewaarborgd dat met een onbevagen blik opnieuw naar de zaak gekeken wordt. Het UWV oordeelt daarbij ruimhartig over de aangevoerde bezwaren tegen de voorlichting, hetgeen betekent dat zo er gerede twijfel is over de juistheid daarvan, in het voordeel van de cliënt wordt beslist. Vanwege de vereiste zorgvuldigheid zal dit enige tijd vergen.

De handhaving door het UWV door middel van bestandsvergelijking in soortgelijke zaken is voorlopig opgeschort, zoals ik u bij brief van 9 maart 2010 meedeelde.

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

¹ De Werkloosheidswet (WW), die het «vertrekpunt» vormde voor de startende zelfstandigen, kent een aantal verplichtingen voor rechthebbenden. Niet-naleving van deze verplichtingen wordt en werd door het UWV gesanctioneerd. Indien met zaken die opnieuw worden beoordeeld anders wordt omgegaan, ontstaat rechtsongelijkheid. Burgers die als zelfstandige zijn gestart en hun opgaven aan het UWV en de Belastingdienst van aanvang aan correct gedaan hebben, omdat zij goed zijn voorgelicht of zelf nadere informatie hebben ingewonnen, zijn al eerder met een lagere WW-uitkering geconfronteerd en/of zij hebben destijds meer belastingen betaald.