

Vergaderjaar 2008–2009

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 382

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2009

De leden van de vaste commissie voor SZW hebben vragen gesteld over de toepassing van de zelfstandigenregeling door UWV (brief vc SZW d.d. 3 april 2009, met kenmerk 2009Z06109/2009D16329 en brief vc SZW d.d. 17 april 2009, met kenmerk 2009Z07189/2009D19152).

Voor de beantwoording van de vragen van de vaste commissie is op grond van de aard van de vragen een clustering aangebracht:

- A. Onderzoek UWV en Belastingdienst, «Landelijke actie samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering»**
- B. Informatievoorziening door UWV aan startende zelfstandigen**
- C. Terugvorderingen en boetes**
- D. Dossieronderzoek en oproep FNV**
- E. Evaluatie van de sinds 1 juli 2006 geldende startersbepalingen in de WW**

A. Onderzoek UWV en Belastingdienst, «Landelijke actie samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering»

De leden van de vaste commissie hebben vragen bij de hoge fraudepercentages. In dit onderdeel ga ik in op de bevindingen uit het onderzoek door UWV en Belastingdienst.

UWV en Belastingdienst hebben staatssecretaris De Jager van Financiën en mij op 24 april 2009 een rapportage over de «Landelijke actie samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering» toegezonden. In deze gezamenlijke rapportage doen UWV en Belastingdienst verslag van de uitkomsten van onderzoeken naar de situatie van geclaimde zelfstandigenaftrek en gelijktijdig genoten WW-uitkering in de jaren 2004 en 2005. De onderzoeken zijn uitgevoerd in respectievelijk 2007 en 2008.¹ UWV en Belastingdienst hebben destijds de onderzoeken aangekondigd in een gezamenlijk persbericht van 26 januari 2007.

¹ De onderzoeken zijn volgens UWV en Belastingdienst zoveel later dan het betreffende kalenderjaar uitgevoerd, omdat veel zelfstandigen uitstel aanvragen bij de Belastingdienst voor het doen van aangifte.

Mede namens de staatssecretaris van Financiën bied ik u hierbij de rapportage aan (bijlage).¹

Uit de rapportage blijkt dat er in 2004 in totaal in bijna 13 000 gevallen sprake was van samenloop van WW-uitkering en zelfstandigenaftrek. Niet al deze gevallen zijn op onregelmatigheden onderzocht. UWV en Belastingdienst hebben op basis van risicoselectie een groep geselecteerd, waar op basis van ervaringen uit het verleden een hoog aantal overtredingen verwacht kon worden. Van deze specifieke groep bleek in 2004 26 procent UWV onjuist geïnformeerd te hebben over de gewerkte uren. Voor alle samenloop gevallen zou dit distilleren tot een percentage van 8 procent. Naar aanleiding van het onderzoek heeft UWV een bedrag van ruim € 9,5 miljoen aan terugvorderingen en boetes opgelegd.

In 2005 betrof het aantal signalen van samenloop in totaal bijna 13 400. Hierbij is in 8 procent van de gevallen sprake van onjuiste informatieverstrekking aan UWV (39 procent van de selectie). De terugvorderingen en boetes die deze zaken met zich meebrachten vertegenwoordigen een bedrag van ruim € 8 miljoen.

Doordat het onderzoek is verricht op een door middel van risicoselectie samengestelde groep, kan de indruk ontstaan dat er een hoog fraudepercentage is. Echter, zoals ook het UWV en Belastingdienst in hun aanbiedingsbrief bij de rapportage schrijven, betekent dit dat, gezien de ervaringen met betrekking tot naleving van regels, de conclusie gerechtvaardigd is dat ongeveer 90 procent van alle samenloopgevallen de regels omtrent informatieverstrekking naleeft. Een fraudepercentage van 10 procent is, in lijn met uit ervaringen bij andere overtredingen.

B. Informatievoorziening door UWV aan startende zelfstandigen

De leden van de vaste commissie hebben vragen bij de informatievoorziening en communicatie door UWV. Zij vragen naar de exacte teksten die UWV in het voorlichtingsmateriaal hanteert en of UWV verbetering daarin doorvoert. Ook zijn er vragen gesteld over de samenwerking tussen UWV en Belastingdienst voor wat betreft de informatievoorziening.

Voorlichting van UWV aan startende zelfstandigen vindt langs verschillende wegen plaats. In de folder «*U wilt voor uzelf beginnen*», die dateert van januari 2004, informeert UWV startende zelfstandigen over welke activiteiten wel en welke activiteiten geen gevolgen kunnen hebben voor de uitkering. In de folder is bijgaande passage opgenomen:

Wat mag u doen?

Als u zich oriënteert op een eigen bedrijf mag u:

- *Een bedrijfsplan opstellen;*
- *Advies inwinnen bij de Kamer van Koophandel;*
- *Onderzoek doen naar een geschikte vestigingsplaats;*
- *Financiering en vergunning regelen;*
- *Verzekeringen regelen.*

U kunt deze zaken regelen zonder dat dit gevolgen heeft voor uw uitkering.

Wat valt buiten de oriëntatie?

Onder de oriënterende werkzaamheden vallen in ieder geval niet:

- *Het werk voor uw bedrijf;*
- *Reistijd;*
- *Het binnenhalen van opdrachten (acquisitie) inclusief reistijd.*

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Dit betekent dat deze activiteiten wél gevolgen kunnen hebben voor uw uitkering.

Bovendien heeft UWV in 2004 in de toelichting op het zogeheten «werkbriefje» de volgende tekst vermeld:

Op dit werkbriefje vermeldt u:

- *Uw sollicitatie-activiteiten;*
- *Uw eventuele werkzaamheden, zowel betaald als onbetaald;*
- *Uw eventuele inkomsten uit arbeid;*
- *De wisselende inkomsten van uw eventuele partner.*

Starten als zelfstandige

Als u als zelfstandige ondernemer wilt starten, dan moet u zo snel mogelijk contact opnemen met iemand van ons kantoor dat uw WW-uitkering behandelt. Wij informeren u dan over de procedure die u moet volgen.

Uit deze passages blijkt welke uren de werkloze moet opgeven aan UWV. Naast deze schriftelijke voorlichtingen is in de uitvoering van het beleid om vanuit de WW-situatie te starten als zelfstandige een belangrijke rol weggelegd voor de werkcoaches. Zij informeren cliënten actief over de inhoud van de geldende regelgeving. Tot slot wordt via de website van UWV informatie over starten vanuit de WW als zelfstandige geboden.

De samenwerking tussen UWV en de Belastingdienst concentreert zich op de uitwisseling van gegevens, onderzoek en de evaluatie van resultaten. Als het gaat om voorlichting over de zelfstandigenaftrek beslaat de doelgroep van de Belastingdienst alle zelfstandigen. UWV richt zich wat betreft voorlichting louter op potentiële zelfstandigen, die vanuit een uitkerings-situatie als zelfstandige aan de slag willen. Dit zijn verschillende doelgroepen. Het voorlichtingsmateriaal van UWV en Belastingdienst is afgestemd op de eigen doelgroep. UWV en Belastingdienst hebben diensten-gevolge geen gezamenlijk opgesteld voorlichtingsmateriaal.

In mijn antwoorden op de vragen van Van Hijum (brief d.d. 22 december 2008) heb ik gemeld dat UWV het (vorm)geven van voorlichting ziet als een continu proces. Een voorbeeld daarvan zijn de veranderingen in de brochure «*Kan ik met een uitkering voor mezelf beginnen?*» uit 2009, die, zoals de vaste commissie in haar vragen terecht constateert, meer expliciet is dan de brochure uit 2007. De tekst op de website van het Ministerie van SZW wordt op dit moment in overeenstemming gebracht met de tekst in de UWV-brochure van 2009.

UWV meldt mij voorts dat de resultaten van het in 2008 uitgevoerde onderzoek, de kritiek van FNV (zie ook onder D) en overige berichten in de media aanleiding zijn geweest de huidige informatievoorziening te analyseren. Conclusie van UWV uit deze analyse is dat alle voorlichting voor starters in begrijpelijke taal vindbaar is in alle eerder genoemde communicatiekanalen. Niettemin is UWV bezig om op korte termijn te realiseren dat de klant, die naast zijn WW-uitkering als zelfstandige werkt, in de eerste beschikking over zijn zelfstandige werkzaamheden nogmaals informatie over het opgeven van directe en indirecte uren ontvangt.

De leden van de vaste commissie voor SZW vragen mij te oordelen over de kwaliteit en begrijpelijkheid van de informatievoorziening van UWV met betrekking tot de zelfstandigenregeling. Vanzelfsprekend dient voorlichtingsmateriaal van de overheid begrijpelijk te zijn voor burgers. De hierboven weergegeven tekst uit de voorlichtings-

brochure «*U wilt voor uzelf beginnen*» vind ik helder, evenals de verwijzing op het «werkbriefje».

Uiteraard kan ik niet persoonlijk beoordelen welke informatie is uitgewisseld in «face to face gesprekken» tussen klant en UWV-medewerker. Echter, ik meen dat UWV zich heeft ingespannen en nog altijd inspent om voorlichting en communicatie adequaat vorm te geven en te laten plaatsvinden. Doorverwijzing van klanten via een toelichting of voorlichtingsmateriaal, zoals op het «werkbriefje» betekent niet dat op voorhand wordt onderkend dat betreffend materiaal ondeugdelijk is, maar adviseert klanten hun eventuele vragen voor te leggen aan deskundigen. In de aanbiedingsbrief van het onder A genoemde onderzoek schrijven UWV en Belastingdienst dat daar waar tijdens het onderzoek bleek dat de klant onjuist was geïnformeerd, het onderzoek niet is voortgezet. Hieruit blijkt zorgvuldig handelen van UWV. Ook in de discussie met FNV heeft UWV open en zorgvuldig gehandeld (zie onder D).

Ik ontken hiermee niet dat in het uitvoeringsproces geen onvolkomenheden kunnen hebben plaatsgehad, echter ik ben van mening dat dit incidenten betreft.

Er is in mijn optiek geen sprake van structureel gebrekkige, onvolledige of verkeerde informatievoorziening van UWV aan vanuit de WW startende zelfstandigen. Tot slot ben ik met UWV van mening dat voorlichting, voorlichtingsmateriaal en andere vormen van communicatie voortdurend kritisch moeten worden gezien op mogelijke verbeteringen. Ik zal daarom UWV aansporen dat steeds te blijven doen.

C. Terugvorderingen en boetes

De leden van de vaste commissie hebben vragen gesteld bij de opgelegde terugvorderingen en boetes. Daarbij komt mogelijke verwijtbaarheid aan de orde.

In mijn antwoorden op de vragen van Van Hijum (brief d.d. 22 december 2008) heb ik uiteengezet dat in de WW niet wordt gesproken van het criterium «fraude» in de zin van kwade opzet. Criteria volgens de wet (WW) zijn:

1. Iedere WW-gerechtigde moet voldoen aan de inlichtingenplicht.
2. Uitkeringsgerechtigden zijn verplicht om aan UWV opgave te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan duidelijk is dat deze van invloed kunnen zijn op de hoogte van en het recht op een uitkering. Het tijdsbeslag en de inkomsten als startende zelfstandige vallen onder deze feiten en omstandigheden. De inlichtingenverplichting is in alle sociale zekerheidswetten opgenomen (in de WW is dit artikel 25). Voor wat betreft het opgeven van uren als startende zelfstandige geldt dat zowel directe als indirecte uren moeten worden opgegeven. Wanneer het een klant niet duidelijk is welke uren moeten worden opgegeven, is het aan de klant zelf om bij UWV de nodige duidelijkheid te verkrijgen. Op beide punten, dat van indirecte uren en dat van de haalplicht, heeft de Centrale Raad van Beroep jurisprudentie geformuleerd.¹ In de uitspraak komt tot uiting dat de zelfstandige had moeten begrijpen en weten dat hij ook indirecte uren aan UWV had dienen op te geven en door dat niet te doen de inlichtingenverplichting heeft overtreden.

Zoals onder B vermeld, heeft UWV geen onderzoek ingesteld indien is vastgesteld dat de klant een onjuiste urenopgave heeft gedaan als gevolg van incorrecte informatieverstrekking door UWV. UWV meldt mij voorts dat in gevallen waarin wel een onderzoek heeft plaatsgevonden UWV van mening is, dat de klant die zich actief heeft geïnformeerd door lezing van de brochures, door navraag bij UWV of raadpleging van andere ter beschikking staande bronnen, er weet van kan hebben welke uren opge-

¹ In de CRvB-uitspraak van 14 juli 2004 (02/1686WW: LJnr AR1541) is nadrukkelijk uitgesproken dat de betrokkene had kunnen weten of begrijpen dat zij ook de (nog) niet productieve uren moest opgeven. Daarna is het vaste jurisprudentie van de CRvB gebleven.

geven moeten worden en dat op een correcte manier kan verantwoorden. Er is sprake van overtreding van de inlichtingenverplichting wanneer deze klant niet correct alle gewerkte uren heeft opgegeven. UWV is dan verplicht de uitkering met terugwerkende kracht te herzien tenzij er een dringende reden is daarvan af te zien. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever deze mogelijkheid alleen van toepassing acht in zeer uitzonderlijke gevallen die op voorhand niet categoriaal te duiden zijn. Bovendien ziet de dringende reden niet op de wijze waarop de herziening (en terugvordering) is ontstaan, maar op de gevolgen van die herziening. Als die gevolgen in het individuele geval onaanvaardbaar zijn, is sprake van een dringende reden.

De leden van de vaste commissie hebben vragen gesteld over het boetebeleid van UWV. Zij hebben vragen over de wijze waarop UWV communiceert over boetes en terugvorderingen.

Ten aanzien van het boetebeleid van UWV kan ik u, mede onder verwijzing naar mijn eerder gememoreerde brief aan uw Kamer, het volgende melden. Overtreding van de inlichtingenplicht leidt tot een bestuurlijke boete of tot strafvervolgning door de officier van justitie. UWV is in beginsel verplicht om een boete op te leggen als de betrokkene de inlichtingenverplichting niet of niet goed nakomt en hierdoor teveel uitkering betaald is. Als de overtreding (i.c. het verzwijgen van gewerkte uren) niet heeft geleid tot te veel betaalde uitkering volgt een waarschuwing. Is dit wel het geval dan wordt door UWV een boete opgelegd, omdat door de te veel betaalde uitkering de WW-fondsen zijn benadeeld. Bij de beoordeling of deze boete wordt opgelegd, geldt het criterium dat het «redelijkerwijs duidelijk moet zijn geweest dat de verzwegen uren van invloed zouden kunnen zijn op de hoogte van de uitkering». Alleen als iedere vorm van verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding ontbreekt, heeft het UWV de mogelijkheid af te zien van het opleggen van een boete.

De hoogte van de boete is in beginsel 10 procent van het benadelingsbedrag met een minimum van € 52,- en een maximum van € 2 269,-. Van een boete van € 22 000, zoals in de vragen van de vaste commissie voor SZW van 22 april genoemd, kan derhalve geen sprake zijn. Een boete wordt gehalveerd bij verminderde verwijtbaarheid. Dit is aan de orde wanneer:

- de overtreding de betrokkene, gelet op de geestelijke toestand, niet volledig is aan te rekenen;
- de betrokkene uit eigen beweging alsnog de juiste informatie verstrekt, voordat UWV de overtreding constateert.

Voor het overige wordt eventueel verminderde verwijtbaarheid op basis van een individuele beoordeling van de van belang zijnde omstandigheden aangenomen.

Na afronding van het onderzoek voortvloeiend uit de bestandsvergelijking (zie A), in welk onderzoek de klant soms meerdere malen gehoord is, wordt de klant geïnformeerd over een herziening van zijn WW-uitkering; de klant ontvangt een zogenaamde herzieningsbeslissing. In deze brief wordt de klant geïnformeerd over de grond(en) voor herziening van de uitkering. De herziening van de uitkering leidt vervolgens tot een terugvorderingbedrag.

Ingeval het een invordering betreft van een terugvordering als gevolg van een overtreding van de inlichtingenverplichting moet de betrokkene het geheel (terugvordering en boete) binnen 12 maanden terugbetalen, eventueel door zijn vermogen hiervoor te gebruiken. UWV is bevoegd om van het bovenstaande ten gunste van de betrokkene af te wijken onder toepassing van de hardheidsclausule. Van die bevoegdheid maakt UWV veel-

vuldig gebruik indien duidelijk is dat terugbetaling binnen 12 maanden gelet op de persoonlijke situatie niet mogelijk is.

De leden van de vaste commissie vragen of betrokkenen die voor de rechtbank in het ongelijk worden gesteld ook een strafblad krijgen en zo ja, wat dit betekent voor hun kansen op re-integratie op de arbeidsmarkt. Overtreding van de inlichtingenplicht leidt tot een bestuurlijke boete of tot strafvervolgning door de officier van justitie indien de benadeling meer dan € 6 000 bedraagt. Als het strafrechtelijk onderzoek uitmondt in een strafrechtelijke vervolging en er volgt veroordeling door de strafrechter, dan krijgt betrokkene een aantekening op het strafblad.

Als een administratieve boete wordt opgelegd, ongeacht de hoogte daarvan, leidt dat niet tot een strafblad.¹ Uitkeringsgerechtigden die in bezwaar of beroep gaan tegen een administratieve boete krijgen geen aantekening op het strafblad.

Tot slot vragen de leden van de vaste commissie wat kan worden gedaan, om mensen die zijn geconfronteerd met een herzieningsbeslissing en mogelijk daarbij komende boete, tegemoet te komen. Gelet op het bovenstaande, alsmede gezien mijn betoog onder A en B, is heroverweging van door UWV opgelegde terugvorderingen en boetes naar mijn mening niet aan de orde. Dat neemt niet weg dat ik mij terdege realiseer dat een zojuist gestarte zelfstandige moeite zal hebben om een terugvordering van € 22 000 financieel te kunnen dragen. Het is daarom goed in de aanbiedingsbrief bij de rapportage «*Landelijke actie samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering*» te lezen dat UWV genegen is, indien duidelijk is dat terugbetaling van de ten onrechte verstrekte uitkering binnen de voorgeschreven termijn niet mogelijk is, een afbetalingsregeling te treffen. Tot slot staat betrokkenen uiteraard de mogelijkheid ter beschikking tegen een besluit van UWV bezwaar en daarna eventueel beroep aan te tekenen.

D. Dossieronderzoek en oproep FNV

De leden van de vaste commissie vragen wat het onderzoek naar de door FNV aangedragen dossiers heeft opgeleverd. Voorts wordt gevraagd naar de reactie van de minister op de oproep van FNV geen gebruik meer te maken van de zelfstandigenregeling. Tot slot vragen de leden van de commissie hoe de minister het vertrouwen in de regeling en de uitvoering daarvan door UWV kan bevorderen.

Bij brief d.d. 11 november 2008 heeft UWV van FNV Zelfstandigen een lijst van 37 klanten ontvangen. UWV heeft de betreffende dossiers onderzocht. De bevindingen zijn FNV door UWV op 9 februari 2009 schriftelijk overlegd.

De bevindingen van UWV op de 37 door FNV aangedragen dossiers worden hieronder beknopt beschreven.

In één zaak is onjuiste informatie verstrekt en is het bezwaar gegrond verklaard. Ten aanzien van één zaak kan niet door UWV worden aangetoond dat de klant op enig moment informatie heeft gekregen over het gaan werken als zelfstandige. In deze zaak is in bezwaar de herziening en terugvordering ingetrokken.

In twee zaken had de informatieverstrekking beter gekund. In twee gevallen betreft het geschillen over de vraag of er sprake is van werken als zelfstandige of toepassing van de vrijlatingregeling.

Uit de overige 31 dossiers blijkt dat:

¹ De aanwijzing sociale zekerheidsfraude schreef tot 1 januari 2009 voor dat indien het benadelingsbedrag boven de € 6 000,- lag, UWV verplicht is aangifte te doen bij het OM. Vanaf 1 januari 2009 is deze grens in beginsel verhoogd tot € 10 000. UWV heeft in beginsel géén beleidsvrijheid om van deze grens af te wijken. Overdracht aan het OM betekent echter niet dat in alle gevallen de zaken ook door het OM moeten worden afgedaan, het OM bepaalt zelf per zaak of ze de zaak oppakken of niet. In dat laatste geval komt de zaak terug bij UWV en kan bestuursrechtelijk worden afgedaan. Dit komt in de praktijk veelvuldig voor.

- De klant informatiemateriaal van UWV heeft ontvangen of daarnaar is verwezen,
- Gesprekken zijn gevoerd over de specifieke aandachtspunten van het gaan werken of al werken als zelfstandige, en
- De klant op de hoogte was van het feit dat ook de indirecte uren moesten worden opgegeven.

Ik betreur de oproep van de FNV om geen gebruik meer te maken van de mogelijkheden die de WW biedt om te starten als zelfstandige. Zelfstandig ondernemerschap is een volwaardige optie om uit een uitkeringssituatie te geraken. Uit het onderzoek van UWV en de Belastingdienst blijkt dat de overgrote meerderheid van de starters die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden in de WW om als zelfstandige te starten, hier geen problemen bij hebben ondervonden. Daarnaast zijn met de wetswijziging van de WW in 2006 de mogelijkheden om vanuit de WW te starten als zelfstandige vergroot door voor een periode van zes maanden inkomstenverrekening mogelijk te maken. Ik meen dat mensen die op dit moment van plan zijn vanuit de WW te starten als zelfstandige voldoende vertrouwen kunnen hebben in de mogelijkheden die de WW daartoe biedt, alsmede in de kwaliteit van het voorlichtingsmateriaal en de begeleiding van UWV.

E. Evaluatie van de sinds 1 juli 2006 geldende startersbepalingen in de WW

De leden van de vaste commissie vragen of de nieuwe startersregeling, die sinds 2006 geldt, de knelpunten wegneemt, of de nieuwe regeling versneld kan worden geëvalueerd en wanneer de Kamer het evaluatierapport tegemoet kan zien. De leden van de vaste commissie vragen tevens of de minister bereid is met UWV, Belastingdienst en organisaties voor zelfstandigen te zoeken naar een oplossing.

Het kabinet hecht belang aan zelfstandig ondernemerschap, aangezien dit een belangrijke motor voor de economie is. Bovendien is, zoals eerder gesteld, zelfstandig ondernemerschap steeds vaker een volwaardige optie om uit een uitkeringssituatie te geraken. De wijzigingen van de Werkloosheidswet die in 2006 zijn doorgevoerd, hebben tot doel de door startende ondernemers gesignaleerde knelpunten weg te nemen. Met de aanpassing wordt de startende zelfstandigen de mogelijkheid geboden ervoor te kiezen om gedurende een periode van 6 maanden te starten met behoud van uitkering (waarbij sprake is van verrekening van 70 procent van de inkomsten). Daarvoor was er bij het starten van een eigen onderneming vanuit de WW sprake van korting van de WW-uitkering op basis van het aantal gewerkte uren.

Dit is een belangrijke wijziging voor starters, omdat er in veel gevallen bij de start van een onderneming weinig inkomsten zijn. Bovendien geldt gedurende deze periode van 6 maanden de sollicitatieplicht niet. Doordat er sprake is van inkomstenverrekening kan er geen onduidelijkheid meer bestaan over de op te geven uren. Dit gegeven is immers gedurende de periode van 6 maanden niet relevant.

De aanbesteding van de evaluatie van de startersregeling is gestart. Naar verwachting start het onderzoek zelf eind mei. De resultaten van dit onderzoek zal ik dit najaar aan de Kamer aanbieden. Indien de uitkomsten van het onderzoek daartoe aanleiding geven, zal ik met UWV, Belastingdienst en organisaties voor zelfstandigen in gesprek gaan. Ik zal in dat geval de Kamer op de hoogte stellen van de uitkomsten van dit gesprek.

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