

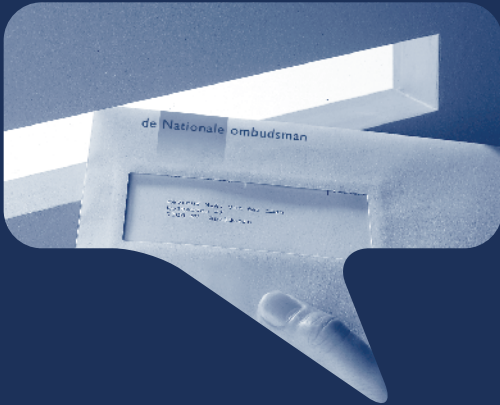
# ZZP'ers met een valse start

Een onderzoek naar handhaving door UWV in het project  
Samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering.





onafhankelijk



# Rapport

datum: 9 februari 2010  
rapportnummer 2010/0025

## **ZZP'ers met een valse start**

Een onderzoek naar handhaving door UWV in het project Samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering.

### **Onderzoeksteam:**

mevrouw drs. W.J. van Helden  
mevrouw M. Dadi  
mr. W. Molijn  
mevrouw mr. D. Rusman

### **Ondersteuning:**

mevrouw C.M. Reijndorp



## ZZP'ERS MET EEN VALSE START

Zowel politiek als maatschappelijk gezien vormde na 2000 de start als zelfstandige van werknemers met een werkloosheidsuitkering een belangrijke wens. Bij die start als zelfstandige was een - gedeeltelijke - werkloosheidsuitkering een onmisbare steun in de rug. Er blijken echter grote verschillen te zijn tussen zelfstandigen zonder personeel onderling. Sommigen maken een 'vliegende start', terwijl anderen fors moeten investeren voordat zij kunnen factureren. Voor de ene helft van de zelfstandigen zonder personeel blijkt bij de start een urenverrekening beter te werken, terwijl voor de andere helft een inkomstenverrekening redelijker uitwerkt. Bij een inkomstenverrekening heeft de startende ondernemer meer vrijheid om in het begin meer uren te investeren in zijn nieuwe onderneming. De startersregeling speelt op dit verschil in sinds medio 2006. Starters mogen sindsdien het eerste half jaar kiezen onder welk regime zij vallen: uren- of inkomstenverrekening. Dit was anders voor de invoering van de startersregeling toen UWV in het kader van 'werk boven inkomen' werknemers met een werkloosheidsuitkering stimuleerde om als zelfstandige te beginnen. Al deze werknemers vielen noodgedwongen onder het regime van urenverrekening. Zowel de direct gewerkte (en gefactureerde) uren als de indirecte uren die niet gefactureerd konden worden, moesten volledig gekort worden op de werkloosheidsuitkering. Een startende zelfstandige die in de eerste week 40 uur aan organisatie en acquisitie deed was volgens de regels van de Werkloosheidswet zijn uitkering al definitief kwijt. Een start waarbij niet te factureren uren ten nadele van de werkloosheidsuitkering werken is heel moeilijk. Dit lukt eigenlijk alleen als je al snel een volle werkweek kunt factureren.

In deze lastige situatie werden startende zelfstandigen met twee verschillende boodschappen van UWV geconfronteerd. De ene boodschap kwam bij de start als zelfstandige van de werkcoaches die hen begeleidden naar werk als zelfstandigen. Niet helder is of de schriftelijke en mondelinge informatie steeds duidelijk was over de eisen gesteld aan het opgeven van indirecte en directe uren. Het informatiemateriaal was vaak niet erg duidelijk. Er waren meerdere folders in omloop, waarvan een aantal onvolledig. Gaven de werkcoaches mondeling de goede informatie? Bij een onderzoek onder de werkcoaches blijkt enerzijds dat deze wel wisten wat de negatieve invloed was van indirecte uren op de hoogte van de uitkering. Anderzijds blijkt bijna één derde van hen 'rekkelijk' met de regels te zijn omgegaan. Het advies werd bijvoorbeeld gegeven om de uren uit te smeren over meerdere weken, of om gewoonweg minder uren op te geven<sup>1</sup> zodat het recht op uitkering niet verviel wegens een piek in de uren in een bepaalde week. Welke startende zelfstandigen precies welke folders hebben gekregen en welke mondelinge informatie zij hebben gekregen bij het starten van hun bedrijf valt niet meer vast te stellen. 47% van de UWV casemanagers meent dat slechte informatie aan de startende zelfstandigen een van de oorzaken is van de later gebleken grootschalige 'fraude'.

De andere boodschap van UWV kwam jaren later. In 2007, 2008 en 2009 werd een bestandsvergelijking tussen de Belastingdienst (zelfstandigenaftrek) en UWV (opgegeven uren) gemaakt. De UWV inspecteurs confronteerden de zelfstandigen uit 2004, 2005 en

---

<sup>1</sup> CRvB, 7 januari 2010, LJN:BK9672

2006 met de bevinding dat zij bij de Belastingdienst (mede indirecte) uren hadden opgegeven, die zij niet bij UWV hadden gemeld op hun werkbriefjes. Van de ongeveer 13.000 mensen die in een bepaald jaar zowel een WW-uitkering hadden als zelfstandigenaftrek hadden geclaimd zijn gemiddeld 3300 dossiers per jaar onderzocht. De mensen die in onderzoek zijn genomen zijn de mensen die langer dan 7 maanden een WW-uitkering hadden in het desbetreffende onderzoeksjaar. Het fraudepercentage jegens UWV varieerde in deze onderzoeksjaren tussen de 26 en 40%. Bijna 3000 zelfstandigen zijn geconfronteerd met terugvorderingen, sancties en zelfs strafvervolging. Dit hoge percentage 'fraude' is alarmerend, omdat in de sociale zekerheid dergelijke hoge fraudepercentages ongekend zijn. De vraag is daarom gerechtvaardigd wat hier precies aan de hand is. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman laat de werkwijze van UWV in de jaren voor 2006 een te groot verschil zien ten opzichte van de sanctionering vanaf 2007. In de jaren voor 2006 hebben de werkcoaches de startende zelfstandigen gestimuleerd om hun zekerheid van een werkloosheidsuitkering - deels - prijs te geven en als zelfstandigen te beginnen. In 2007, 2008 en 2009 is via een bestandskoppeling en met de inzet van UWV inspecteurs een sanctionering uitgevoerd die in veel opzichten in strijd was met de behoorlijkheid.

De startende werknemers hadden eventueel ook kunnen kiezen voor een starterskrediet van een bank in plaats van een start met de WW-uitkering als "vangnet". Dan hadden ze echter van het begin af aan klip en klaar geweten hoe groot hun schuld bij de bank was en hoe die schuld zich ontwikkelde. De schuld die nu ontstaan is, is voor menig ZZP-er als een verrassing gekomen.

De startersregeling is in juli 2006 aangepast aan de eisen van de werkelijkheid. Daarvoor was het voor startende zelfstandigen die geen 'vliegende start' konden maken haast ondoenlijk om met behoud van een deel van de werkloosheidsuitkering zelfstandige te worden. De informatieverstrekking van de kant van UWV zal soms wel juist zijn geweest, maar in een groot aantal gevallen - 28% - hebben de werkcoaches informatie en adviezen gegeven die in strijd waren met de wet. Deze werkcoaches hebben zo ten onrechte het vertrouwen bij starters gewekt dat zij hun uitkering deels konden combineren met werkzaamheden als startende ondernemer. De indirecte uren die niet gefactureerd konden worden, vormden een zodanige bedreiging voor de werkloosheidsuitkering dat bij juiste informatie een veel grotere groep in redelijkheid niet als zelfstandige had kunnen starten. Binnen UWV schortte het aan samenwerking. Wanneer de harde bestandskoppeling de afsluiting zou hebben gevormd van een gecoördineerde actie van werkcoaches, controleurs van werkbriefjes en de inspecteurs, dan was er geen 'fraudepercentage' tussen de 26 en de 40% geconstateerd. Goede informatie en tijdige controle bij startende zelfstandigen hadden dan ertoe geleid dat een normaal fraudepercentage zou zijn ontstaan. Daarom is het handelen van UWV in strijd met de proportionaliteit. Veel van de starters die met terugvorderingen, sancties en strafvervolging zijn geconfronteerd, hebben dit gelet op wat zij 'fout' zouden hebben gedaan niet verdiend. In de rechterlijke procedures over terugvorderingen, sancties en de strafvervolging hebben de startende ondernemers een onevenredig zwakke bewijspositie. UWV verwijst naar de wettelijke regeling die op zich helder is: uitgangspunt is dat

alle uren moeten worden opgegeven, ook al heb je aan die uren geen inkomen kunnen verdienen. UWV toetst aan de hand van de beschikbare gegevens in de dossiers of bij de zelfstandigen, zonder oog te hebben voor de structurele fouten die in de aanpak van startende zelfstandigen zaten. De schriftelijke informatie had veel duidelijker gekund en in bijna één derde van de gevallen heeft de werkcoach mondeling geadviseerd om 'creatief' om te gaan met de wel en niet op te geven uren. Maar die adviezen zijn veelal niet vastgelegd in de dossiers. Bovendien hanteert UWV voor bewijsstukken een bewaartermijn van twee jaar, terwijl de zelfstandigen uit 2004, 2005 en 2006 in 2007 of later moesten bewijzen dat ze niet onjuist gehandeld hadden. Vaak een onmogelijke taak.

De Nationale ombudsman is van oordeel 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 wel overwogen 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 fraude percentage - 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. Bovendien zijn de starters in de rechterlijke procedures over terugvordering, sancties en bestraffing geconfronteerd met een onevenredig zware bewijslast. Er zijn te veel startende zelfstandigen geweest die op deze wijze een 'valse start' hebben gemaakt.

Aan UWV dat verantwoordelijk is voor de uitgevoerde bestandskoppeling en de gevolgen die daaraan zijn verbonden, wordt aanbevolen om de tegen de 3.000 dossiers van 'frauderende' starters met meer nuance te laten beoordelen. Deze nuance kan gevonden worden door niet eenzijdig de nadruk te leggen op het wettelijke kader, maar ook de behoorlijkheid in de overweging 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. Het beroep van UWV op de corrigerende werking van de bezwaarprocedures en procedures voor de rechter zodat startende zelfstandigen die niet 'gefraudeerd' hebben geen onverdiende terugvorderingen en sancties te vrezen zouden hebben overtuigt allerminst. De startende zelfstandigen hebben in die procedures een onevenredig nadelige positie. Daarom moet het uitgangspunt zijn dat het, tenzij aan de hand van heldere criteria in concrete gevallen bewezen wordt dat er sprake was van fraude, onterecht is dat deze bijna 3.000 startende zelfstandigen geconfronteerd zijn met terugvorderingen en sancties.

Dit onderzoek van de Nationale ombudsman was gericht op het vinden van een redelijke oplossing voor de betrokken zelfstandigen. Die oplossing is niet tot stand gekomen omdat UWV van mening is juist gehandeld te hebben. Nu een oplossing ontbreekt wordt een politieke keuze noodzakelijk. Om die reden legt de Nationale ombudsman zijn oordeel en aanbevelingen voor aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer





# INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	
1.1	Achtergrond en aanleiding.....	2
1.2	Doelstelling onderzoek.....	2
1.3	Beoordelingskader .....	3
1.4	Afbakening.....	4
1.5	Aanpak .....	4
1.6	Leeswijzer.....	5
<b>2</b>	<b>HANDHAVING</b>	
2.1	Samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering.....	8
2.2	Handhavingsbeleid.....	16
2.3	Afsluiting .....	20
<b>3</b>	<b>BELEID EN REGELGEVING</b>	
3.1	Inleiding .....	24
3.2	Beleid starten als zelfstandige .....	24
3.3	Regels voor zelfstandigen voor 2006.....	25
3.4	Waardering van de urenverrekening.....	27
3.5	Afsluiting .....	29
<b>4</b>	<b>INFORMATIEVOORZIENING</b>	
4.1	Inleiding .....	32
4.2	Informatievoorziening algemeen.....	32
4.3	Casemanagement.....	33
4.4	Informatievoorziening aan medewerkers van UWV.....	33
4.5	Informatievoorziening aan uitkeringsgerechtigden .....	37
4.6	Afsluiting .....	41
<b>5.</b>	<b>BEOORDELING EN AANBEVELINGEN</b>	
5.1	Inleiding .....	46
5.2	Beoordeling zes aandachtspunten.....	46
5.3	Samenvattend oordeel .....	51
5.4	Aanbevelingen .....	52

**Ik was niet op de hoogte van de spelregels'**

Toen mondhygiëniste H. (nu 58) last kreeg van haar handen en nek, liet ze zich in 2001 omscholen tot uitvaartverzorger. Na twee jaar werken bij een uitvaartondernemer kreeg ze geen nieuw contract. 'Ik heb toen direct WW aangevraagd. Bij het CWI meldde ik dat ik zelfstandige wilde worden.' Ze kreeg drie maanden om zich te oriënteren. 'Ik zette mijn bedrijf op poten, maar in de uitvaart open je geen winkel om vervolgens de klanten te zien binnenstromen. Het CWI verlengde de oriëntatieperiode met nog eens drie maanden.' Daarna ging de sollicitatieplicht in. 'De uitleg van de UWV over wat ik wel en niet mocht, was van meet af aan vaag. In oktober 2003 kwam mijn eerste uitvaartopdracht, waarvoor ik het CWI expliciet toestemming heb gevraagd omdat ik niet zeker wist of het goed was. Het mocht, als ik maar bleef solliciteren.' In 2004 verzorgde H. een aantal uitvaarten, waarop het CWI haar doorstuurde naar UWV. 'Ik kwam in aanmerking voor de Experimentele Inkomstenkorting Startende Zelfstandigen. Toen pas hoorde ik over uren. Mijn startersbegeleider zei dat ik zowel directe als indirecte uren moest noteren, een begrip waar ik nooit eerder van had gehoord. Hij gaf als voorbeeld een beursbezoek. Als me dat acht uur zou kosten, moest ik acht uur gekort worden op mijn uitkering.'

Begin 2006 liep de uitvaartonderneming zo goed, dat H. zonder uitkering verder kon. Tien maanden later belde een fraude-inspecteur. H.'s accountant had andere uren bij de belastingdienst opgegeven dan de uren die bij UWV bekend waren. H. moet in totaal € 47.000 terugbetalen. 'Niemand heeft ooit iets gezegd over indirecte uren, daar kun je mij toch niet voor laten opdraaien? Alleen al dat ik van "fraude plegen" wordt verdacht geeft een vreselijk gevoel. Ik was niet op de hoogte van de spelregels. Ik praat er zo min mogelijk over, omdat ik doodsbenuwd ben voor mijn reputatie. Juist in mijn branche is vertrouwen heel belangrijk.'

# 1 INLEIDING

## 1.1 ACHTERGROND EN AANLEIDING

Dit rapport betreft het onderzoek uit eigen beweging door de Nationale ombudsman naar de wijze waarop het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) de toepasselijke regels uitvoerde indien men vanuit een werkloosheidssituatie een eigen onderneming startte.

UWV en de Belastingdienst hebben door gegevens te vergelijken zicht gekregen op regelovertreding door mensen die zowel een WW-uitkering hebben als zelfstandigenaftrek bij de Belastingdienst hebben geclaimd. Van een deel van hen is onderzocht of zij zich aan de regels hebben gehouden. Een groot aantal van de mensen uit het onderzoek blijkt zich niet aan de regels te hebben gehouden. UWV vordert de te veel ontvangen uitkering terug. Het gaat hierbij om grote bedragen en boetes. Voor een aantal mensen heeft het tevens tot een strafrechtelijke veroordeling geleid.

De terugvorderingen zijn gebaseerd op een discrepantie tussen het aantal uren dat mensen die met een WW-uitkering als zelfstandige werken opgegeven hebben bij de Belastingdienst en de uren die zij als gewerkte uren bij UWV hebben opgegeven. Bij de Belastingdienst komt iemand die meer dan 1225 uren aan zijn bedrijf besteedt in een jaar, in aanmerking voor zelfstandigenaftrek. Bij UWV moet iemand al zijn gewerkte uren opgeven. Ook de uren waar geen inkomsten tegenover staan. Omdat iemand voor deze uren niet als werknemer wordt beschouwd, worden deze uren in mindering op zijn WW-uitkering gebracht. Veel uitkeringsgerechtigden hebben alleen de uren waarvoor zij inkomsten kregen opgegeven. Zij hebben daarom minder uren aan UWV dan aan de Belastingdienst opgegeven. Veel van deze mensen geven aan dat zij niet moedwillig de regels overtreden hebben. Ook UWV sluit niet uit dat bij een deel van hen geen opzet in het spel was. Deze mensen stellen dat zij niet goed over de regeling geïnformeerd zijn geweest. Zij waren in de veronderstelling dat het alleen om de gefactureerde uren ging. Het valt hen zwaar dat zij als fraudeur zijn aangemerkt. Deze situatie heeft daarom voor veel commotie gezorgd.

De Nationale ombudsman heeft hierover meerdere signalen ontvangen. Een aantal burgers heeft zich tot de ombudsman gewend en heeft verzocht om individuele klachtbehandeling. Ook is er in de media veel aandacht voor geweest. De klachten richten zich in het bijzonder op de informatievoorziening door UWV over de urenverrekening. Soms speelt ook de bejegening een rol. Ook de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Nationale ombudsman verzocht te overwegen deze situatie in onderzoek te nemen. Deze situatie is voor de Nationale ombudsman aanleiding geweest een onderzoek uit eigen beweging uit te voeren.

## 1.2 DOELSTELLING ONDERZOEK

Dit onderzoek richt zich op de situatie dat een groot aantal mensen geschokt is over het feit dat ze jaren na dato geconfronteerd worden met terugvorderingen, boetes en soms strafrechtelijke vervolging in verband met regelovertreding. De Nationale ombudsman

voert een onderzoek uit eigen beweging uit naar de wijze waarop UWV de toepasselijke regels uitvoerde indien men vanuit een werkloosheidssituatie een eigen onderneming startte. Het onderzoek richt zich op de vraag hoe de situatie heeft kunnen ontstaan dat een groep mensen die vanuit een WW-situatie een onderneming is gestart, te weinig aan gewerkte uren heeft opgegeven. Om hierop zicht te krijgen is gekeken naar de regelgeving, de voorlichting en adviezen door UWV en de wijze waarop UWV de handhaving heeft opgezet. Het uiteindelijke doel van het onderzoek is om na overleg met de relevante spelers te adviseren over een mogelijke oplossing voor de ontstane situatie. Het resultaat van het onderzoek is een rapport waarin de Nationale ombudsman een oordeel uitspreekt over het optreden van UWV vanuit het behoorlijkheidsperspectief.

### 1.3 BEOORDELINGSKADER

De Nationale ombudsman beoordeelt het handelen van UWV aan de hand van de uitgangspunten voor behoorlijk overheidsoptreden. De positie van de burger mag niet uit het oog verloren worden. UWV wordt door de Nationale ombudsman beoordeeld op de vraag of het perspectief van de burger voldoende plaats heeft gekregen in het besluit de regels op deze manier te handhaven. De gevolgen voor de burger moeten hierbij meewegen.

In dit onderzoek heeft de Nationale ombudsman zes aandachtspunten gedefinieerd waaraan de onderhavige situatie getoetst wordt. Het oordeel van de Nationale ombudsman is gebaseerd op de beoordeling van deze punten.

Het betreft de volgende punten:

#### **In de periode dat de uitkering verstrekt werd**

##### 1. Haalbaarheid

Welke betekenis komt toe aan de wijziging in het systeem in juli 2006 voor de haalbaarheid van het systeem zoals dat in de jaren daarvoor gold?

##### 2. Informatieverstrekking

In hoeverre is de schriftelijke en mondelinge informatie over het opgeven van direct en indirect gewerkte uren in de periode voor juli 2006 betrouwbaar geweest?

##### 3. Vertrouwen

In hoeverre konden uitkeringsgerechtigde ZZP'ers vertrouwen op de juistheid en volledigheid van de informatie die zij schriftelijk en mondeling via o.a. werkcoaches kregen?

#### **In de periode dat de handhaving werd voorbereid en uitgevoerd**

##### 4. Samenwerking binnen UWV

In hoeverre hebben de verschillende afdelingen van het UVW voldoende met elkaar samengewerkt in de aanloop naar de handhavingsactie? Is herkenbaar dat de acties

van de verschillende afdelingen op elkaar afgestemd waren zodanig dat een consistent en proportioneel "handhavingsbeleid" in de praktijk werd gebracht?

#### 5. Proportionaliteit

Belangrijk hierbij is de vraag of het doel (naleving van de regels bevorderen) het gebruikte middel (bestandskoppeling na enkele jaren) kan rechtvaardigen. Bij de beoordeling weegt mee of hetzelfde resultaat op een voor betrokkene minder ingrijpende manier bereikt had kunnen worden.

#### 6. Bewijslastverdeling

In hoeverre is het redelijk dat UWV stelt dat nadelige consequenties voor klanten rechtgezet kunnen worden "door middel van de bezwaarprocedure, in die gevallen waarin een klant aantoonbaar onjuist geïnformeerd is op individueel niveau".

Het resultaat van het onderzoek is een rapport waarin de Nationale ombudsman een oordeel uitspreekt over het optreden van UWV beschouwd vanuit het behoorlijkheidsperspectief.

### 1.4 AFBAKENING

De vraag of mensen de regels overtreden hebben is in dit onderzoek niet aan de orde. UWV en de rechter doen hier in individuele gevallen een uitspraak over. Het onderzoek richt zich op de voorvraag: hoe heeft de situatie kunnen ontstaan dat zo veel mensen de regels overtreden hebben.

De feitenverzameling richt zich primair op de periode van 2002 tot 2006. De Nationale ombudsman geeft geen oordeel over de situatie na juli 2006. Toen is de startersregeling ingevoerd.

In veel klachten die bij de Nationale ombudsman zijn binnengekomen speelde ook de bejegening door UWV ambtenaren in het fraude-onderzoek een rol. De ombudsman doet in dit onderzoek geen uitspraak over deze bejegeningklachten. Deze individuele klachten zijn gedurende het onderzoek aangehouden. Na het onderzoek wordt in overleg met de verzoekers bezien of er nog reden is deze klachten te behandelen.

### 1.5 AANPAK

Het onderzoek is gestart met een gesprek met de Raad van Bestuur van UWV. Hierin is besproken waar het onderzoek zich op richt. UWV heeft volledige medewerking aan het onderzoek gegeven. De eerste fase van het feitenonderzoek bestond uit het analyseren van materiaal dat UWV op verzoek van het onderzoeksteam had overhandigd. Vervolgens zijn interviews met diverse afdelingen van UWV gehouden. Gesproken is met de volgende afdelingen: Fraude Preventie en Opsporing (FPO)<sup>2</sup>, Klant & Service, Bezwaar en Beroep, Strategie en Beleid en de Afdeling WW.

Daarnaast is met FNV gesproken en met het Platform Zelfstandig Ondernemers (PZO). Beide organisaties hebben een beeld gegeven van de ervaringen en gevoelens van de mensen die het betreft. Ook de individuele klachten die bij de ombudsman zijn

---

<sup>2</sup> De afdeling Fraude Preventie en Opsporing heet per 1 januari 2009 directie Handhaving. In dit rapport wordt gesproken over FPO/Handhaving

binnengekomen hebben de ombudsman in staat gesteld zich een beeld te vormen van de moeilijkheden waar zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers) mee kampen. In het rapport zijn een aantal verhalen opgenomen die ZZP'ers die met deze situatie in aanraking zijn gekomen hebben verteld. Om zicht te krijgen op de informatievoorziening aan casemanagers en klanten is in opdracht van de Nationale ombudsman door het onderzoeksbureau Regioplan een enquête onder 146 casemanagers van UWV uitgevoerd. De enquêteresultaten zijn vastgelegd in het rapport 'Informatievoorziening urenaf trek voor zelfstandigen uit WW'. De respons was 65%.

In 2007 heeft de controle over 2004 plaatsgevonden. In 2008 over 2005 en in 2009 over 2006. In deze drie jaar is bij ongeveer drieduizend mensen regelovertreding jegens UWV geconstateerd. De aanbevelingen hebben betrekking op deze mensen.

In december 2009 zijn de bevindingen aan UWV voorgelegd. UWV heeft hierop bij brief van 6 januari 2010 gereageerd. Naar aanleiding van de reactie van UWV zijn de bevindingen nog op een aantal punten aangepast. De Nationale ombudsman heeft toen zijn bevindingen opgesteld waren met UWV gesproken. De gesprekken waren gericht op het bereiken van een redelijke oplossing voor de betrokken zelfstandigen. Die oplossing is echter niet tot stand gekomen. Om die reden zal de Nationale ombudsman zijn oordeel en aanbevelingen voorleggen aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

## 1.6 LEESWIJZER

Hoofdstuk 1 is het inleidende hoofdstuk. Hoofdstuk 2 beschrijft het samenloopproject en het handhavingsbeleid van UWV en SZW in zijn algemeenheid. Hoofdstuk 3 behandelt het beleid voor WW-ers die als zelfstandige beginnen en de regels omtrent de urenverrekening die voor hen golden. Als laatste wordt besproken hoe de urenverrekening gewaardeerd werd. Hoofdstuk 4 gaat in op de wijze waarop de informatievoorziening georganiseerd is geweest. Hoofdstuk 5 betreft de beoordeling. Afgesloten wordt met aanbevelingen. Bij de bevindingen voorgelegd in december 2009 aan UWV waren drie bijlagen gevoegd. Bijlage 1 betrof regelgeving voor starters met een WW-uitkering, bijlage 2 betrof de analyse van de informatievoorziening door UWV en bijlage 3 betrof het rapport van Regioplan 'Informatievoorziening urenaf trek voor zelfstandigen uit WW' met de uitkomsten van de enquête uitgevoerd in opdracht van de Nationale ombudsman. Deze bijlagen zijn te vinden op de website van de Nationale ombudsman ([www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)).

**'Dit trekt me economisch omver'**

Na een bezuinigingsronde bij de bank waarvoor ze werkte belandde teamcoach A. (47, alleenstaande moeder) in de WW. In februari 2006 richtte zij een bureau op dat secretariaatsondersteuning en -coaching biedt. 'Juist in het begin werkte ik dag en nacht,' vertelt A. 'Ik bouwde mijn website, formuleerde mijn algemene voorwaarden, informeerde bij de KvK en gevestigde ondernemers. Onder begeleiding van mijn IRO-coach pleegde ik *cold calls* om werk te werven. Die telefoontjes besprak ik vervolgens weer met mijn UWV-coach en CWI-contactpersoon. Volgens artikel 25 WW moet je immers alles wat te maken heeft met werkzaamheden rond je eigen bedrijf laten weten aan UWV. Dat heb ik gedaan. Maar niemand die mij vertelde dat ik al deze uren ook op mijn *urenbriefjes* moest bijschrijven.' Begin 2009 ontving A. een brief van UWV: ze had gefraudeerd. 'Ik was geschokt,' gaat ze verder. 'Ik moet 33.000 euro terugbetalen aan onterecht ontvangen uitkeringsgelden. Dat geld had ik echt niet weggezet als potje voor later, dat had ik nodig als levensonderhoud. Hoe kun je nu een onderneming beginnen zonder indirecte uren te maken? Achteraf gezien had ik na één week al geen recht meer op een uitkering, omdat ik dag en nacht werkte. Onvoorstelbaar. Nergens schreef ik indirecte uren. Daar had toch iemand me op moeten wijzen? Na een maand was al zichtbaar dat ik geen administratieve uren opgaf, of reistijd, of het schrijven van offertes, of verkoop-gesprekken, of de gesprekken met mijn IRO-coach, UWV-coach of CWI-contactpersoon. Ik wist niet dat ik ook die moest noteren, bij de controles door UWV ging het daar nooit over. Op het urenformulier wordt er ook niet om gevraagd, er is zelfs geen ruimte voor dergelijke uren.'

Dit trekt mij compleet economisch omver. Mijn laatste hoop is gevestigd op de ombudsman. Ik hoop dat hij niet alleen toekomstige gevallen weet te voorkomen, maar ook iets voor mensen zoals ik kan betekenen.'

**UWV probeert zijn eigen straatje schoon te vegen'**

Het maandblad waar journalist R. (nu 50) voor werkte, hield op te bestaan. 'Per 1 januari 2005 was ik werkloos.' 'Het ging slecht in de journalistiek, dus een vaste baan zou er niet meer in zitten. UWV kwam met de tip dat ik ZZP'er moest worden en langzaam mijn uren moest afbouwen. Een klus die 30 uur in de week zou kosten, zou me meteen voor altijd 30 uur uitkering kosten'. In anderhalf jaar tijd bouwde R. zijn uitkering af van 38 uur, via 28 uur, 19 uur en 12 uur, tot hij zijn inkomen volledig als zelfstandige verdiende. Twee jaar later ontving R. een brief. 'Mijn boekhouder had in 2005 een zelfstandigenaftrek aangevraagd, zo waren ze mij op het spoor gekomen.' Voor zijn gevoel werd R. als crimineel behandeld. 'Ik had mijn indirecte uren niet opgevoerd.' Weer twee maanden later meldde UWV dat R. binnen vier weken € 28.000 moest terugbetalen, en een boete van 10% omdat hij niet had meegewerkt aan het onderzoek. 'De advocaat die me bij mijn bezwaarschriftenprocedure heeft geholpen, heeft me bijna vierduizend euro gekost. Het heeft wel opgeleverd dat de schuld is teruggebracht naar € 17.000, maar die blijft onterecht.' R. betaalde intussen wel af, eerst zevenhonderd euro per maand en nu vierhonderd. Hij heeft nog wel een troefkaart. 'In maart 2006 ben ik ook bezocht door een fraude-inspecteur van UWV. Aan haar heb ik alles over mijn werk verteld. Ik ontving volgens haar terecht een aanvullende uitkering, en ze constateerde géén fraude.' Indirecte uren kwamen in dat gesprek niet aan de orde. 'Dat is voor mij het ultieme bewijs dat dit in 2006 nog geen thema was bij UWV. Nu probeert UWV zijn eigen straatje schoon te vegen. Ten koste van, en dat is het cynische, mensen zoals ik die zo snel mogelijk van die uitkering af wilden komen.'



## 2 HANDHAVING

### 2.1 SAMENLOOP ZELFSTANDIGENAFTREK EN WW-UITKERING

Om bij de Belastingdienst in aanmerking te komen voor een zelfstandigenaftrek moet men in een jaar minimaal 1225 uren aan zijn onderneming hebben besteed. Indien men een uitkering van UWV ontvangt moet men de gewerkte uren via het werkbriefje aan UWV doorgeven. Hoe meer uren men besteedt aan de onderneming, hoe lager de uitkering wordt.

Uit onderzoeken van de Belastingdienst is naar voren gekomen dat er sprake kan zijn van regelovertreding in een situatie van geclaimde zelfstandigenaftrek en gelijktijdig genoten WW-uitkering. Eind 2004 heeft de Belastingdienst een inschatting gemaakt van deze regelovertreding en contact opgenomen met UWV met als doel een vooronderzoek te doen naar samenwerking om deze regelovertreding te beperken. In het vooronderzoek zijn 145 gevallen onderzocht met samenloop tussen zelfstandigenaftrek en WW-uitkering. In ongeveer de helft van deze gevallen werd een regelovertreding gesignaleerd in het nadeel van UWV of de Belastingdienst. De regelovertreding betrof dan een discrepantie tussen het aantal gewerkte uren dat bij UWV was opgegeven en het aantal uren dat bij de Belastingdienst was opgegeven. Dit resultaat gaf aanleiding de samenwerking uit te breiden en te formaliseren in een convenant op 1 april 2005<sup>3</sup>. De werkwijze is gestandaardiseerd in een procesbeschrijving. Bij de Belastingdienst was de afstemming tussen beide organisaties belegd bij de Landelijke Toezicht Organisatie van de Belastingdienst en bij UWV bij de toenmalige afdeling Fraude Preventie en Opsporing.

In de Integrale Rapportage Handhaving 2007<sup>4</sup> wordt dit onderzoek geschaard onder opsporing. Gesteld wordt dat er in 2007 nieuwe vormen van detectie zijn ingevoerd, zoals de uitwisseling van gegevens met de Belastingdienst over samenloop tussen uitkering en zelfstandigenaftrek.

#### Selectie

In 2007, 2008 en 2009 hebben de Belastingdienst en UWV enkele duizenden gevallen van samenloop onderzocht. Samenloop betekent dat mensen zowel zelfstandigenaftrek hebben geclaimd als een WW-uitkering hebben gehad. De onderzoeken in 2007 betreffen de samenloop in 2004. De onderzoeken in 2008 betreffen de gevallen van samenloop in 2005. De onderzoeken in 2009 betreffen de gevallen van samenloop in 2006.

Eind 2004 waren er van de 321.000 mensen met een WW-uitkering bijna 13.000 mensen die zowel een WW-uitkering hadden als zelfstandigenaftrek hadden geclaimd. In 2005 waren er 306.000 mensen met een WW-uitkering. Van hen heeft ruim 13.000 mensen zelfstandigenaftrek geclaimd<sup>5</sup>. In 2006 heeft 13.842 mensen zowel een WW-uitkering gehad als zelfstandigenaftrek geclaimd.

<sup>3</sup> Convenant tussen Belastingdienst en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen ter zake samenloop van zelfstandigenaftrek Wet inkomstenbelasting 2001 met een uitkering verstrekt door UWV, 1 april 2005

<sup>4</sup> Integrale Rapportage Handhaving 2007, Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid

<sup>5</sup> Rapportage Landelijke actie samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering, 22 april 2009

UWV heeft deze gevallen niet allemaal onderzocht. Er is voor gekozen alleen de mensen die langer dan zeven maanden een WW-uitkering hebben genoten in de selectie te betrekken. Dit heeft als reden dat het bij mensen die over een relatief korte periode WW-uitkering ontvangen hebben mogelijk is dat zij de uren van de zelfstandigenaftrek buiten het WW-tijdvak gemaakt hebben. Of deze groep zijn uren op juiste wijze heeft opgegeven is niet onderzocht.

In 2004 waren er 4.198 mensen die zelfstandigenaftrek hadden geclaimd en langer dan zeven maanden een WW-uitkering hadden. Deze mensen zijn bij het onderzoek betrokken. Voor het jaar 2005 is op dezelfde wijze geselecteerd. Alleen zijn toen aanvullend degenen die al in 2004 geselecteerd waren, buiten beschouwing gelaten. In 2005 zijn 3.237 mensen bij het onderzoek betrokken. In 2006 zijn 2688 mensen bij het onderzoek betrokken.

### **Onderzoek**

UWV heeft van de geselecteerde gevallen het dossier beoordeeld. Als het op basis van het dossieronderzoek nodig bleek, werd nader onderzoek gedaan. Dit bestond uit een gesprek van een fraude-inspecteur van UWV met de zelfstandige om wie het gaat. Ook onderzocht UWV de administratie van de betrokkene. Hierna volgde de conclusie of de persoon recht had op de WW-uitkering die hij heeft ontvangen. Als er te veel WW-uitkering was ontvangen werd de WW-uitkering herzien. Als hieruit een terugvordering ontstaat die de aangiftegrens van zesduizend<sup>6</sup> euro overschrijdt, is UWV verplicht aangifte bij het Openbaar Ministerie te doen. Hierin volgt UWV de 'aanwijzing sociale zekerheidsfraude'. Als het bedrag lager is dan de aangiftegrens handelt UWV de geconstateerde overtreding af met een administratiefrechtelijke boete.

De gevallen waarin achteraf bleek dat ten onrechte zelfstandigenaftrek was geclaimd, heeft UWV voor verdere afwikkeling aan de Belastingdienst overgedragen. Dit leidde tot het opleggen van naheffingsaanslagen en boetes door de Belastingdienst.

### **Moment van koppeling**

De reden dat de bestandskoppeling pas vanaf 2007 kon plaatsvinden is dat de gegevens niet eerder beschikbaar waren. Dit heeft te maken met de aangiftecyclus bij de Belastingdienst. Men doet pas na afloop van het jaar aangifte over dat jaar en bovendien vragen zelfstandigen vaak nog uitstel van aangifte aan. Daar komt de benodigde voorbereidingstijd bij. UWV gaf aan dat het heeft gezien of het mogelijk is de tussenliggende tijd te verkorten maar bij deze vorm van controle is dat niet mogelijk gebleken.

### **Maatregelen sinds risico bekend is**

UWV heeft aangegeven geen extra informatie aan zelfstandigen met een WW-uitkering te hebben gegeven over de urenverrekening, na het signaal van de Belastingdienst in 2004 dat er mogelijk sprake was van veel fraude. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat niet duidelijk was hoe groot het aantal fraudegevallen was. Wel was gebleken dat het

---

<sup>6</sup> Inmiddels is de aangiftegrens door het Openbaar Ministerie verhoogd naar tienduizend euro zie: Aanwijzing sociale zekerheidsfraude (2008A019)

naar verwachting aanzienlijk zou zijn. Het vooronderzoek begin 2005 resulteerde in ongeveer 50%. Daarbij komt zo stelt UWV, dat preventie in de sfeer van voorlichting en informatieverstrekking buiten het taakgebied van de afdeling FPO/Handhaving valt. Dit is een verantwoordelijkheid van de andere afdelingen binnen UWV. Aanvullend is opgemerkt dat het probleem met het opgeven van de directe en indirecte uren al speelt sinds mensen vanuit de WW als zelfstandige kunnen beginnen. Jurisprudentie over dit onderwerp is al in de jaren '80 en '90 gevormd.

De hoogte van de uitkering werd voor de startende ondernemer bepaald aan de hand van de op de werkbriefjes aangegeven uren. Deze werkbriefjes werden wekelijks ingevuld. In de brochure van februari 2005 'Wat zijn mijn rechten en plichten bij een WW-uitkering? Wat als u zich niet aan de regels houdt?' staat op bladzijde 14 "Aan de hand van uw werkbriefje beoordelen wij uw recht op een WW-uitkering. De gegevens die u opstuurt controleren wij. (...)" UWV heeft aangegeven dat de door de uitkeringsgerechtigde ingevulde werkbriefjes niet tussentijds zijn gecontroleerd of met de cliënt besproken zijn nadat het risico van regelovertreding voor wat betreft de urenverrekening bekend is geworden. De reden die hiervoor gegeven is, is dat UWV uitgaat van het vertrouwen in en de eerlijkheid van de zelfstandigen. De op de werkbriefjes ingevulde uren leidden tot een berekening van de hoogte van de uitkering eens in de vier weken door de backoffice WW. Uit de enquête in opdracht van de Nationale ombudsman kwam naar voren dat ook casemanagers over het algemeen de ingevulde werkbriefjes niet met de uitkeringsgerechtigden doorliepen.

#### **Informatievoorziening over samenloopproject**

Uit de interviews bij UWV is gebleken dat de afdeling FPO/Handhaving andere afdelingen niet van te voren heeft geïnformeerd over het samenloopproject. Dit is pas gebeurd na afronding van de bestandskoppeling in 2007. De afdeling Strategie en Beleid is er bij betrokken geraakt nadat er Kamervragen gesteld zijn. Aangegeven is dat er niet eerder overleg met de andere afdelingen is geweest omdat dit voor veel vragen zou hebben gezorgd. Dat werd niet wenselijk gevonden.

Twee keer is een persbericht uitgebracht over het samenloopproject. De eerste keer betrof het een aankondiging van het onderzoek '*Controle op fraude zelfstandigen met uitkering*' in 2007 en de tweede keer in april 2008 het bericht '*Belastingdienst en UWV sporen miljoenenfraude op*'.

#### **Uitvoerbaarheid regels omtrent urenverrekening**

De afdeling FPO/Handhaving gaf aan professioneel gezien geen mening te hebben over de uitvoerbaarheid van de urenverrekening. Voordat de regels inwerkingtreden worden deze aan UWV voorgelegd voor de zogenaamde uitvoeringstoets. Na inwerkingtreding is het de taak van de afdeling FPO/Handhaving om de regels te handhaven. Dan is er geen ruimte meer om iets van de regelgeving te vinden.

De vraag of iemand de regels moedwillig heeft overtreden speelt bij de terugvordering geen rol. In de bezwaarprocedure kan dit wel aan de orde komen. Als gebleken is dat het

niet nakomen van de verplichting niet verwijtbaar is vervalt de boete. De afdeling FPO/Handhaving van UWV sluit niet uit dat een deel van de regelovertrading niet bewust is geweest. Zij geven echter aan dat de vraag die voor hen van belang is, is of de regels zijn overtreden. Als dit het geval is, moet er teruggevorderd worden.

### **Terugvorderingen en boeten**

Wat betreft de terugvorderingen en de opgelegde boetes door UWV oordeelt de rechter dat als het niet nakomen van de inlichtingenplicht niet verwijtbaar is, UWV geen boete mag opleggen. Verwijtbaarheid speelt echter geen rol bij de terugvordering van de ten onrechte betaalde uitkeringen. UWV is vanaf augustus 1996 in beginsel verplicht om deze bedragen terug te vorderen. Alleen indien sprake is van dringende redenen kan UWV afzien van het terugvorderen van de gelden. In elk individueel geval moet dan naar de specifieke situatie van cliënt worden gekeken om te beoordelen of er sprake is van een dringende reden. Een dringende reden wordt niet snel aangenomen. Er moet dan sprake zijn van gevolgen die sociaal of financieel onaanvaardbaar zijn.

De Memorie van Toelichting zegt hierover het volgende:

"Deze regel moet toegepast worden indien door de terugvordering voor de betrokkene onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het woord 'dringend' blijkt dat er wel iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een afwijking van het algemene principe gerechtvaardigd zijn. Daarbij dient het uiteraard om incidentele gevallen te gaan, gebaseerd op een individuele afweging van alle relevante omstandigheden; van algemene of categorale afwijkingen kan geen sprake zijn. De dringende redenen kunnen overigens in hun algemeenheid moeilijk nader worden aangeduid: er is niet primair of uitsluitend aan financiële redenen gedacht; ook immateriële omstandigheden kunnen een rol spelen. (...) De toepassing van de dringende redenen dient overigens te geschieden met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur<sup>7</sup>".

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) hanteert het uitgangspunt dat het de verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigde is om nadere informatie bij UWV in te winnen als de informatie die UWV heeft verstrekt niet voldoende duidelijk is.

Met betrekking tot het opleggen van de boete vanwege schending van de inlichtingenverplichting, geeft de wet UWV een bevoegdheid om onder bepaalde omstandigheden geen boete op te leggen.

### **Interne instructie<sup>8</sup> voor afdelingen Bezwaar en Beroep UWV**

Uit een interne memo van de afdeling Strategie en Beleid van UWV uit 2008 blijkt onder meer het volgende.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 1994-1995, 23 909, nr. 3, blz. 68

<sup>8</sup> Intern memo UWV, aan medewerkers B&B, 22 februari 2008

Verschillende afdelingen Bezwaar en Beroep hebben de vraag gesteld welke rol de zelfstandigenaftrek in het kader van de WW speelt. Over de verplichting van de klant om zowel de directe als de indirecte uren op te geven, vroegen de desbetreffende afdelingen welke uren onder indirect productieve uren hadden moeten worden opgegeven en welke niet. Ook werd gevraagd of het met elkaar te rijmen is dat de uitkering teruggevorderd wordt, terwijl besloten is van een boete af te zien omdat er geen sprake is van verwijtbaarheid.

Over de laatste vraag geeft men aan:

" De onderstaande tekst is in zijn algemeenheid onjuist gebleken. Zie de update van deze notitie in Bijblijven van juli 2008.

Het schijnt voor te komen dat er geen boete wordt opgelegd wegens ontbreken van de verwijtbaarheid, terwijl toch een terugvordering plaatsvindt. Een dergelijke situatie lijkt innerlijk tegenstrijdig. Als de klant de mededelingsverplichting niet heeft overtreden dan is er immers geen sprake van toedoen van de klant en er is ook niet echt sprake van redelijkerwijs duidelijk dat de klant te veel uitkering ontving. De betrokkene kon immers niet bevroeden dat hij te weinig uren opgaf en daardoor te veel uitkering ontving.

Er is echter één situatie waarin de terugvordering kan worden gehandhaafd. Het komt voor dat de klant een juiste opgave heeft gedaan, maar deze opgave door een fout van UWV niet is verwerkt. Een dergelijke situatie komt op de selectielijst, omdat de uitkering zich niet verhoudt tot de zelfstandigenaftrek. Vervolgens wordt onderkend dat de klant volledig aan de mededelingsverplichting heeft gehouden, maar dat de uitkering zo hoog was dat hij redelijkerwijs had moeten weten dat er een te hoge uitkering werd verstrekt. In dat geval kan de uitkering wel herzien of ingetrokken worden. Er moet dan wel voldaan zijn aan de voorwaarde dat het de klant redelijkerwijs duidelijk is geweest dat hij te veel uitkering ontving.

Het bezwaar kan dus gegrond verklaard worden als de overtreding van de mededelingsverplichting niet verwijtbaar is geacht, tenzij de betrokkene had moeten bevroeden dat hij te veel uitkering ontving".

Uit het voorgaande blijkt dat het niet bij alle medewerkers van de afdelingen Bezwaar en Beroep bekend was waaruit de koppeling bestaat tussen de zelfstandigenaftrek en de WW. Ook was het niet bij iedereen die hiermee te maken kan krijgen bekend welke uren precies opgegeven hadden moeten worden door de klanten. Tot slot bleek de afdeling Strategie en Beleid enige tijd een foutieve instructie te hebben gegeven over het al dan niet handhaven van de terugvorderingbesluiten als geen sprake is van verwijtbaarheid.

### **Resultaten Samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering per 12 november 2009**

De resultaten van het handhavingproject Samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering zijn samengevat in de onderstaande tabellen.

**Tabel 1: Geselecteerde, afgeronde en lopende zaken**

	Onderzoeksjaar 2006		Onderzoeksjaar 2005		Onderzoeksjaar 2004	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Aantal mensen met WW-uitkering en zelfstandigenaftrek	13.842	100%	13.375	100%	12.862	100%
Niet onderzocht mensen met een WW-uitkering korter dan zeven maanden	11.154	81%	10.138	76%	8.664	67%
Onderzoeksselectie	2.688	19%	3.237	24%	4.198	33%
- Loopt nog bij UWV	616		23		5	
- Loopt nog bij Belastingdienst	109		91		16	
- Afgeronde zaken	1.963		3.123		4.177	

**Tabel 2: Resultaat onderzochte zaken**

	Onderzoeksjaar 2006		Onderzoeksjaar 2005		Onderzoeksjaar 2004	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Geen overtreding	1358	69%	1.575	50%	2.572	62%
Overtreding tegen UWV	495	25%	1.080	35%	924	22%
Overtreding tegen BLD	82	4%	311	10%	524	13%
Overtr. tegen UWV & BLD	28	1%	157	5%	157	4%
Totaal overtreding jegens UWV		26%		40%		26%
Totaal afgeronde zaken	1.963	100%	3.123	100%	4.177	100%

<sup>1</sup> Tabel 1 en 2 zijn gebaseerd op overzichten door UWV verstrekt op 12 november 2009. Tabel 2 is bewerkt. Weggelaten zijn de percentages waar het aantal fraudegevallen wordt afgezet tegen het totaal aantal mensen met een WW-uitkering en zelfstandigenaftrek. De niet onderzochte groep is groot. Het afzetten van de fraudegevallen uit de onderzochte groep tegen de gehele - groot en deels niet onderzochte groep - geeft daarom geen betrouwbare informatie.

### Percentage regelovertrading

Eind 2004 was er een bestand van 321.000 mensen met een WW-uitkering. Bijna 13.000 mensen binnen deze groep hebben ook zelfstandigenaftrek geclaimd bij de Belastingdienst. Uit deze 13.000 mensen is de groep geselecteerd die minimaal zeven maanden een WW-uitkering heeft gehad. Dit betrof 4.198 klanten. Deze groep is in onderzoek genomen. Hiervan bleek in 26% van de gevallen sprake te zijn van regelovertrading jegens UWV.

Voor het onderzoeksjaar 2005 is dezelfde methode gevolgd. Het betrof eind 2005 een bestand van 306.000 mensen met een WW-uitkering waarvan ruim 13.000 ook zelfstandigenaftrek geclaimd hebben. Ook nu weer zijn de kortdurende WW-vakken (korter dan zeven maanden) uitgesloten van selectie. Ook vallen in dit jaar de klanten die in 2007 al geselecteerd zijn buiten de selectie. De selectie over het onderzoeksjaar 2005 betrof derhalve 3237 klanten. Deze waren in november 2009 allemaal afgerond. Hierbij is van 50% geconstateerd dat er geen sprake is van regelovertrading. Hiervan bleek in 40% sprake te zijn van regelovertrading jegens UWV. Voor het onderzoeksjaar 2006 zijn 2688

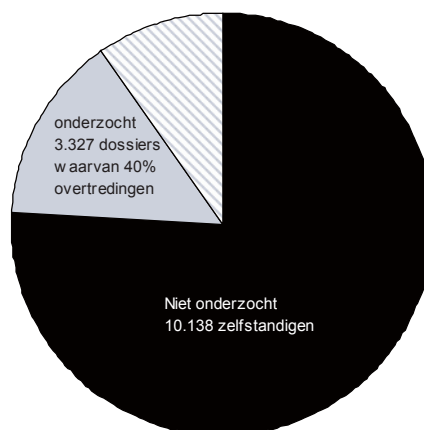
mensen in onderzoek genomen. Hiervan was in 69% van de gevallen geen sprake van regelovertreding. In 26% van de gevallen was sprake van regelovertreding jegens UWV.

Niet is onderzocht hoe de naleving is van mensen die als zelfstandige zijn gestart met een WW-uitkering, maar geen zelfstandigenaftrek bij de Belastingdienst hebben geclaimd. Ook is niet gekeken naar het nalevingpercentage van mensen met een WW-uitkering korter dan zeven maanden die zelfstandigenaftrek hebben geclaimd. Het is daarom niet bekend of zij goed geïnformeerd zijn geweest over de uren die zij in het kader van hun werk als zelfstandige bij UWV moesten opgeven. De conclusie van UWV dat het hier geen bijzonder hoge fraudepercentages betreft omdat het afgezet tegen het oorspronkelijke totaal van zelfstandigen met een WW-uitkering gaat om een percentage van zo'n 8% geeft daarom een onjuist beeld. Het is immers niet onderzocht.

UWV heeft in de reactie op de bevindingen aangegeven dat ten onrechte een beeld wordt geschetst van hoge overtredingspercentages. Aangegeven werd dat er binnen de onderzoekswaardige groep sprake is van een hoger overtredingspercentage juist is maar tevens voor de hand liggend. De Nationale ombudsman constateert dat de groep die gedurende dat kalenderjaar tenminste zeven maanden een WW-uitkering heeft gehad, is geselecteerd. Dit selectie criterium is niet gebaseerd op een gedragskenmerk van de groep. Het is derhalve onzeker dat de regelovertreding in de onderzochte groep hoger is dan onder de rest van de zelfstandigen.

Schematisch weergegeven ziet dit er voor 2005 als volgt uit:

**Figuur 1: Fraudepercentages ZZP'ers die zelfstandigenaftrek hebben geclaimd en een WW-uitkering hadden in 2005**



Totaal aantal mensen met een WW-uitkering en zelfstandigenaftrek - 13.375

■ Niet onderzocht 10.138 □ Onderzocht 3.237 dossiers □ Waarvan 40% overtredingen

**‘Ik heb tevoren overal nagevraagd: wat moet ik weten als ik wil ondernemen?’**

Voormalig bankdirecteur H. (nu 54) meldde zich bij het CWI en later UWV, nadat hij in september 2005 door zijn bank was ontslagen. ‘Als ik iets wilde ondernemen, moest ik weten wat wel en niet mocht. Ik had geen idee na dertig jaar bij dezelfde bank. Omdat ik gehoord had dat de ene UWV anders voorlichtte dan de andere, heb ik er zelfs verschillende gebeld. Het antwoord luidde overal: u mag een heleboel, totdat u gaat acquireren. Mag ik studeren? Ja. Mag ik werkruimte zoeken? Ja. Mag ik me als adviseur positioneren? Ja. Zolang ik ook maar solliciteerde.’ Op aandringen van zijn accountant deed H. nog specifiek navraag bij UWV over de uren. ‘Ook toen kreeg ik hetzelfde antwoord: vanaf acquisitie moet je je uren opgeven.’ H. solliciteerde, bouwde aan zijn onderneming, friste zijn studie rechten op en las zijn bedrijfseconomische boeken nog eens door.

Twee jaar later meldde zich een UWV-inspecteur, die zei dat de fiscale uren uit die periode afweken van de uren die bij UWV bekend waren. ‘Als je mij ergens van beschuldigt, wil ik het gebod of verbod graag lezen. Maar de inspecteur had niets op papier. Toen ik uitlegde dat ik meermalen nagevraagd heb wat ik moest weten, maakte hij een rapportage. Daarin gaf ik mijn gewerkte uren op volgens de destijds door mij verstrekte opgaven. Later belde UWV: u krijgt een stevige correctie. Maar ik had altijd precies gedaan wat me verteld was. Op welke grondslag werd mij nu iets teruggevorderd? Ze konden het me niet vertellen.’ H. moest € 16000 terugbetalen, en kreeg 10% boete omdat hij geen reactie had gegeven op de uitkeringscorrectie. ‘Dat had ik wel, uitvoerig, tijdens dat laatste telefoongesprek.’ Voor H. is het zo langzamerhand een principekwestie. De hoorzitting is in gang gezet. ‘Nu denk ik: ik had met behoud van mijn uitkering moeten gaan studeren. Dan had ik deze ellende niet gehad.’



## 2.2 HANDHAVINGSBELEID

### Inleiding

Handhaving is een van de taken van UWV. Effectieve handhaving is noodzakelijk om draagvlak te behouden voor de sociale zekerheid in Nederland. Het handhavingsbeleid van UWV wordt mede bepaald door de beleidslijnen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Binnen dit kader geeft UWV zijn handhaving vorm.

Met de inwerkingtreding van de Wet Structuur Uitvoeringorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI) in 2002 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een uitgebreider instrumentarium gekregen om sturing te geven aan de uitvoeringsorganisaties. UWV legt sindsdien verantwoording af aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over zijn taakuitvoering en is onderworpen aan extern toezicht door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). De minister van SZW oefent invloed uit op de handhaving via sturing op jaarplannen van de zelfstandige bestuursorganen, het toezicht op de uitvoering en de verantwoording. De minister keurt de plannen goed of grijpt in wanneer tekortkomingen in de uitvoering blijken. De planning- en controlecyclus is het leidende instrument voor de sturing van deze organisatie. Prestatie-indicatoren zijn een hulpmiddel voor de besturing.

### Handhavingprogramma SZW 2003 – 2006

Het centrale thema in het handhavingprogramma 2003-2006 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is de *naleving van wet-en regelgeving*. De algemene doelstelling van dit programma was drieledig:

- normschending moet voorkomen worden (bevordering spontane naleving);
- er moet een grote pakkans zijn (ontmoedigen van overtreding);
- normschending mag niet lonen en moet worden bestraft (tijdige en passende sanctie).

Het programma geeft aan dat deze doelstelling langs vijf hoofdlijnen gerealiseerd moet worden:

1. duidelijk preventief beleid;
2. intensief controle- en opsporingsbeleid;
3. adequaat sanctiebeleid;
4. sturing, medebewind en toezicht;
5. voortdurende verbetering.

Het uitgangspunt is, dat voorkomen beter is dan genezen. Om normschending te voorkomen moet de wet- en regelgeving helder zijn. De daarin beschreven rechten en plichten moeten goed naleefbaar en handhaafbaar zijn. Met voorlichting wordt duidelijk gemaakt wat die rechten en plichten zijn, dat deze gehandhaafd worden en dat overtreding ervan consequenties heeft. De overheid moet in de uitvoering van wet- en regelgeving zelf ook alert zijn op mogelijke normschending en ondersteunt de naleving van wet- en regelgeving zo goed mogelijk. In het handhavingprogramma van 2003 - 2006 wordt voorts gesteld dat een stringent controle- en opsporingsbeleid nodig is omdat naleving van wet en regelgeving niet altijd vanzelfsprekend is. In de uitvoering van het controlebeleid wordt vastgesteld of sprake is van een goede rechtsnaleving en van het verstrekken van tijdige, juiste en volledige informatie. In de uitvoering van het

opsporingsbeleid wordt gericht onderzoek naar strafbare feiten gedaan, uiteenlopend van eenvoudige overtredingen tot zware en ingewikkelde misdrijven in georganiseerd verband.

### **Handhavingprogramma SZW 2007 - 2010**

Dit programma plaatst de invulling van het begrip handhaven in een ander perspectief door handhaven te definiëren als *'het doen naleven'*. Deze definitie legt minder de nadruk op de fasen van toezicht, maar plaatst het doel centraal. Deze definitie biedt ruimte om, als dit de naleving bevordert, preventieve activiteiten in te zetten. Het handhavingprogramma 2007 - 2010 zorgt er voor dat meer dan voorheen aandacht wordt gegeven aan preventie. In het programma is rekening gehouden met de principes van goed toezicht die het kabinet in oktober 2005 heeft neergelegd in de kaderstellende visie op toezicht "Minder last, meer effect". Ook is waar mogelijk rekening gehouden met de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer heeft gedaan in zijn rapporten Fraudebestrijding (2004) en Handhaven en gedogen (2005).

De ambitie van het handhavingsbeleid vanaf 2007 is om door een gerichte inzet van maatregelen het nalevingniveau van de regelgeving te vergroten. Op die manier kunnen de doelstellingen van het beleid beter worden verwezenlijkt en wordt het draagvlak voor de inkomensbescherming in stand gehouden. Met deze keuze voor de indicator "nalevingniveau" is het doel van handhaving niet meer het vergroten van de pakkans maar het streven naar een zo groot mogelijke naleving van de verplichtingen in wet- en regelgeving.

Het programma onderstreept dat het voor de effectiviteit van het handhavingsbeleid van groot belang is inzicht te hebben in de oorzaken van en de motieven voor het niet naleven van verplichtingen. Een overtreding wordt immers niet altijd begaan als gevolg van onwil. Het kan ook zijn dat een burger of bedrijf niet op de hoogte is van het bestaan van die verplichting. Of het voorschrift kan zo zijn geformuleerd dat naleving in de praktijk voor een deel van de betrokkenen onhaalbaar is omdat het niet is afgestemd op hun situatie of mogelijkheden. De uiteenlopende situaties van niet-naleven vragen elk om een eigen benadering. Bij niet-weten passen gerichte voorlichting en informatieverstrekking. Bij signalen van niet-kunnen rust de verplichting op het ministerie en op de uitvoerende instanties de voorschriften en de formulieren zo aan te passen dat burgers en bedrijven de verplichtingen wel kunnen naleven. Voor het aanpakken van burgers en bedrijven die bewust de wet overtreden is een zichtbare overheid nodig die deze doelgroep kent en die deze met behulp van bestaande en nieuwe instrumenten zo effectief mogelijk aanpakt. Fraudebestrijding heeft daarbij prioriteit. Het inzicht is gegroeid dat een aanzienlijk deel van de geconstateerde overtredingen te wijten is aan onwetendheid over de precieze inhoud en bedoeling van de opgelegde verplichtingen of aan reële belemmeringen om aan bepaalde verplichtingen te voldoen. In het nieuwe handhavingprogramma 2007 - 2010 is systematischer aandacht gegeven aan het wegnemen van de oorzaken van dit soort overtredingen. Dat betekent dat preventie nieuwe impulsen krijgt. De nadruk op preventie betekent nadruk op voorlichting en op het tot stand brengen van eenvoudiger regelgeving.

### Handhaving UWV

Handhaving vormt een belangrijke taak van de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. Bij het handhavingsbeleid wordt samengewerkt tussen de verschillende organisaties die in het kader van de Wet SUWI verantwoordelijk zijn voor de uitvoering op het terrein van werk en inkomen: UWV, de Centra voor Werk en Inkomen (CWI) en de gemeenten. In het zogeheten SUWI- Ketenprogramma 2005 wordt dit beleid uiteengezet. Uitgangspunt is een gedifferentieerde aanpak, waarin, al naar gelang de reden van niet naleving van regels, zowel preventieve als repressieve elementen een rol spelen. Bij preventief beleid gaat het om voorlichting en optimale dienstverlening en bij repressief beleid gaat het om het opleggen van sancties en het vergroten van de pakkans<sup>9</sup>

In het Jaarplan van het Directoraat Handhaving van 2002 wordt al aangegeven dat het Bedrijfsplan van de Divisie WW handhaving een onlosmakelijk en integraal onderdeel van het primaire proces vormt. Misbruik dient te worden voorkomen en te worden gesanctioneerd. Goede voorlichting en fraudealertheid is daarbij essentieel, aldus het plan.

In het jaarverslag van 2004 schrijft UWV hierover:

"Het handhavingsbeleid van UWV is gericht op het bevorderen van spontane naleving van regels en het tegengaan van oneigenlijk gebruik en misbruik. De nadruk ligt op preventie. Niet-naleving moet door controle zo snel mogelijk worden ontdekt. Dat beperkt de schade en bevordert een hogere 'vrijwillige naleving'. In dit opzicht leveren onze handhavingactiviteiten een bijdrage aan de missie Werk boven Uitkering".

In het FPO Jaarplan van 2006 staat geschreven:

"De bestrijding van fraude en regelovertreding is doelgroepgericht en wordt door risicoanalyse en klantprofilering aangestuurd. Door te handhaven op de kop van onze werkprocessen, kunnen we steeds meer en beter maatwerk leveren en de al dan niet gewenste interventies toesnijden op het individuele profiel van de cliënt. Dat profiel is te groeperen in vier klantgroepen. Dit noemen wij het B-4 model: de brave cliënten, de berekenende cliënten, de boeven en cliënten in die het buitenland wonen. Voor elk van deze klantgroepen past een afgewogen mix aan preventieve instrumenten en repressie in de vorm van bestuurlijk en strafrechtelijk optreden.

Voor brave cliënten is gedragsbevestiging effectief. De berekende cliënten daarentegen hebben meer baat bij een combinatie van souplesse en een strenge aanpak. Voor de echte boeven werkt alleen een repressieve aanpak en bestuursrechtelijke of strafrechtelijke aanpak en vervolging. Voor onze cliënten die in het buitenland wonen geldt als principe dat zij moeten kunnen rekenen op dezelfde behandeling (en controle) als cliënten in Nederland.

<sup>9</sup> K.P. Goudswaard en G.J.J. Heerma van Voss, 'Handhaving in de sociale zekerheid', in: F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Kluwer, Deventer, 2006, pp. 639-652.

Door onze organisatie en onze werkwijzen zo veel mogelijk op deze leest te schoeien, is handhaving proportioneel, zijn onze keuzes helder en kunnen we onze resultaten transparant presenteren".

De afdeling Fraudebestrijding Preventie en Opsporing UWV heeft aangegeven dat vanuit SZW in de jaren 2002 tot 2006 de nadruk van het handhavingsbeleid sterk lag op repressie. Preventie kreeg verhoudingsgewijs minder aandacht. In het handhaving-programma 2007-2010 heeft preventie - mede op instigatie van UWV - een steviger plek gekregen. In het gesprek met deze afdeling is aangegeven dat de koers vanaf dat moment verlegd werd van uitsluitend repressie naar preventie naast repressie. Het Jaarplan van het Directoraat Handhaving van UWV spreekt echter in 2002 wel al over het belang van preventie. Ook het Jaarverslag van 2004 gaat hier op in.

In de Integrale Rapportage Handhaving 2006 wordt opgemerkt:

"In de achterliggende periode is het inzicht gegroeid dat een aanzienlijk deel van de geconstateerde overtredingen te wijten is aan onwetendheid over de precieze inhoud en bedoeling van de opgelegde verplichtingen of aan reële belemmeringen om aan bepaalde verplichtingen te voldoen. In het nieuwe handhavingsprogramma 2007 -2010 is systematischer aandacht gegeven aan het wegnemen van de oorzaken van dit soort overtredingen. Dat betekent dat ook preventie nieuwe impulsen krijgt. De nadruk op preventie betekent nadruk op voorlichting en op het tot stand brengen van eenvoudiger regelgeving"<sup>10</sup>

Over het noodzakelijk samenspel tussen preventie en repressie zegt UWV in het Jaarplan 2008 Fraude Preventie en Opsporing:

"Doordat binnen UWV de verantwoordelijkheden voor preventie en repressie organisatorisch zijn gescheiden, ontstaat binnen het domein handhaving - zo wijst de praktijk uit - het risico van vrijblijvendheid, onvoldoende samenwerking en een gebrek aan coördinatie tussen FPO enerzijds en de primaire processen anderzijds. Naast eigen onderzoeksbevindingen van FPO versterken ook recente cijfers van het KCC (bron: KCC kwartaalverslag Kwaliteit, 2007 Q2) de indruk dat het belang van preventieve handhaving buiten FPO onvoldoende wordt onderkend. Niet genoeg kan worden benadrukt dat deze onderschatting er toe kan leiden dat een (mogelijk grote) groep klanten onbedoeld de regels overtreedt en daardoor ongewild in aanraking komt met het proces van repressieve handhaving. FPO doet een beroep op alle betrokkenen zich er van bewust te zijn dat de klant hiervan niet de dupe mag worden en vraagt aandacht voor het - ook door AT Kearney als knelpunt gedefinieerde - gemis aan een eindverantwoordelijke voor het geheel van handhaving".

### **Prestatie-indicatoren en handhavingarrangement**

Voor de sociale zekerheidsregelingen zijn het nalevingniveau van de inlichtingenplicht (inkomen en gezamenlijke huishouding) en het nalevingniveau van de re-integratie-

<sup>10</sup> Integrale Rapportage Handhaving 2006

verplichtingen van belang. Dit ziet immers op de kernverplichtingen in de sociale zekerheid.

### **Prestatie-indicatoren handhaving**

De prestatie-indicatoren in 2006 en 2007 voor UWV op het gebied van handhaving waren bekendheid met de verplichtingen en afdoening. Voor wat betreft de bekendheid van verplichtingen kenden de WW en de WAO in 2007 één indicator: de kennis onder uitkeringsgerechtigden over de verplichting om inkomsten uit arbeid op te geven. Bij de WW kende 86% van de uitkeringsgerechtigden deze verplichtingen, bij de WAO 87%.<sup>11</sup> De streefwaarde voor de WW was 75% (integrale rapportage handhaving).

### **Handhavingsarrangement**

Ook in 2007 is een Handhavingsarrangement gesloten tussen SZW en het Openbaar Ministerie. Daarin zijn afspraken voor 2007 vastgelegd over aantallen en soorten aangiften, procedures en behandelingstermijnen. UWV heeft in 2007 bij het Openbaar Ministerie 743 reguliere processen-verbaal, 109 processen-verbaal uit themagericht onderzoek en 38 processen-verbaal op grond van overtreding van de Wet op de identificatieplicht ingediend (totaal 890). Hiermee voldoet UWV ruimschoots aan de afspraken uit het Handhavingarrangement om 525 processen-verbaal bij het Openbaar Ministerie in te dienen. UWV heeft de prognose voor 2007, 525 processen-verbaal, ruim overtroffen met 890 processen-verbaal. Het merendeel van de ingediende processen-verbaal heeft betrekking op overtredingen van de WW en in iets kleinere mate op overtredingen van de arbeidsongeschiktheidswetten.<sup>12</sup>

## **2.3 AFSLUITING**

In het huidige handhavingsbeleid wordt veel belang gehecht aan de reden die er voor zorgt dat mensen de regels niet naleven. Dit bepaalt immers welke handhavingmethode geschikt is. Bij bewuste regelovertrekking zet men andere instrumenten in dan wanneer de oorzaak ligt in het niet kennen van de regels. In ieder geval sinds 2002 wordt preventie expliciet genoemd in het handhavingsbeleid.

Bij de landelijke actie samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering heeft de reden van het niet naleven van de regels geen aandacht gekregen. De afdeling FPO/Handhaving heeft daarbij aangegeven dat de enige vraag die voor hen van belang was, is of de regels zijn overtreden. Het project zelfstandigenaftrek is door UWV geschaard onder de noemer opsporing. Zo is ook de communicatie naar buiten via persberichten geweest. Gesproken is van 'Controle Op Fraude Zelfstandigen met Uitkering' Het persbericht van 9 april 2008 geeft aan 'Belastingdienst en UWV sporen miljoenenfraude op'.<sup>13</sup>

In de gekozen aanpak van de landelijke actie samenloop zit er twee jaar tussen het besef dat er iets aan de hand is en het daadwerkelijk controleren. De reden hiervoor is de aangiftecyclus van de Belastingdienst en het feit dat vaak uitstel wordt gevraagd door ondernemers. UWV heeft geen extra informatie aan zelfstandigen met WW-uitkering over

---

<sup>11</sup> Integrale Rapportage Handhaving 2007

<sup>12</sup> Integrale Rapportage Handhaving 2008

<sup>13</sup> Persbericht UWV en Belastingdienst 26 januari 2007 en 9 april 2008

de urenverrekening gegeven, sinds het signalen ontving dat er mogelijk sprake was van frequente fraude. De reden die is gegeven om niet toen al preventieve maatregelen in te zetten, is dat niet duidelijk was hoe groot het aantal fraudegevallen was. Wel was gebleken dat het naar verwachting aanzienlijk zou zijn. Het vooronderzoek dat UWV en de Belastingdienst uitvoerden wees op ongeveer 50%. Een andere reden was - zo stelt UWV - dat preventie in de sfeer van voorlichting en informatieverstrekking buiten het taakgebied van de afdeling FPO/Handhaving valt. De afdeling FPO/Handhaving heeft andere afdelingen niet van te voren geïnformeerd over de landelijke actie samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering.

De hoogte van de uitkering werd voor de startende ondernemer bepaald aan de hand van de werkbriefjes. UWV heeft aangegeven dat de werkbriefjes niet tussentijds zijn gecontroleerd of met de uitkeringsgerechtigde besproken zijn nadat het risico van regelovertreding voor wat betreft de urenverrekening bekend is geworden. De reden hiervoor gegeven is dat UWV uitgaat van het vertrouwen in en de eerlijkheid van de zelfstandigen.

In 2004 heeft 26% van de geselecteerde groep de regels jegens UWV overtreden, in 2005 was dit 40%. en in 2006 26%. Niet is door UWV onderzocht hoe de naleving is van mensen die als zelfstandige zijn gestart met een WW-uitkering, maar geen zelfstandige aftrek bij de Belastingdienst hebben geclaimd. Ook is niet gekeken naar het nalevingpercentage van mensen met een WW-uitkering korter dan 7 maanden. Het is daarom niet bekend of zij goed geïnformeerd zijn geweest over de uren die zij in het kader van hun werk als zelfstandige bij UWV moesten opgeven. De stelling van UWV dat het om minder dan 10% regelovertreding betreft geeft daarom een onjuist beeld.

De afdeling FPO/Handhaving uit zijn zorgen over het gebrek aan preventie bij UWV aan het begin van het proces in het Jaarplan 2008. Hierbij wordt aangegeven dat niet genoeg kan worden benadrukt dat onderschatting van het belang van preventieve handhaving er toe kan leiden dat een mogelijk grote groep klanten onbedoeld de regels overtreedt en daardoor ongewild in aanraking komt met het proces van repressieve handhaving.

**'Mijn rechtsbesef is compleet onderuit gehaald'**

H. (45) was architect in vaste dienst, maar werd wegens inkrimping ontslagen in 2004. Na een halfjaar zonder succes solliciteren als architect, begon H. aan freelance-opdrachten als architectuurfotograaf. 'UWV gaf me een folder over starten vanuit de WW,' vertelt H. 'De uitleg van mijn UWV-casemanager dat je freelance-uren in mindering op je WW worden gebracht, vond ik prima. Hij controleerde mijn werkbriefjes, die waren allemaal goed. Nooit is mij gezegd dat ook de uren waarin ik als freelancer niet verdien, maar wel met het voorbereiden van een eigen zaak bezig ben, in mindering worden gebracht op je uitkering. Als starter verdien je eerst niets, maar je bent wel dag en nacht bezig.' Nog weer een half jaar later vestigde H. zich als architectuurfotograaf en liet op eigen initiatief zijn WW-uitkering stopzetten. H. gaat verder: 'In 2007 belde UWV. Bij een bestandsvergelijking van data van de Belastingdienst en van UWV waren "onregelmatigheden" gezien. De man wilde liefst morgen langskomen. Het bleek een fraude-inspecteur te zijn, die me overviel met woorden als inlichtingenverplichting. Hij eindigde dat er niets aan de hand was. Daarna begon de ellende.' Drie weken later ontving H. een bericht van terugvordering van bijna twintigduizend euro, omdat hij zijn indirecte uren niet op zijn werkbriefjes had genoteerd. 'Het gaat in feite om definitiebepalingen van "freelancer" of "zelfstandige" en van wat "werkuren" precies zijn, die verschillen bij UWV en belastingdienst. Mijn rechtsbesef is compleet onderuit gehaald. Dit is zeer ingrijpend voor me geweest, het heeft me vele slapeloze nachten gekost, en ik heb uren en uren besteed om alles helder te krijgen. Je strijdt op een kafkaëske manier tegen overheidsinstellingen, dat kost zoveel energie. Het is een ingreep op je persoonlijkheid, een aanslag op je integriteit.'





## 3 BELEID EN REGELGEVING

### 3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk 3 beschrijft de situatie tussen 2000 en 2006. Het behandelt het beleid voor zelfstandigen die voor zichzelf willen beginnen, de regels omtrent de urenverrekening en de waardering van de urenverrekening.

### 3.2 BELEID STARTEN ALS ZELFSTANDIGE

De hoofddoelstellingen van de in 2001 in werking getreden Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) waren werk boven uitkering, betere klantgerichtheid, betere doelmatigheid. De nadruk lag op preventie en op de re-integratie van mensen met een uitkering. Hierbij hoort ook het bieden van mogelijkheden aan mensen met een WW-uitkering om te starten als zelfstandige. Maar ook daarvoor werd al aandacht besteed aan het laten starten van uitkeringsgerechtigden als zelfstandige. In 1997 heeft Nederland, als lidstaat van de Europese Unie, zich verplicht de inspanningen te intensiveren met betrekking tot het terugdringen of voorkomen van langdurige werkloosheid. Het toenmalige kabinet heeft zowel de werkgelegenheid willen stimuleren als de kansen willen vergroten voor uitkeringsgerechtigden om in hun eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Beleid voor het verbeteren van de mogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden om een eigen bedrijf te starten kreeg steeds meer aandacht.<sup>14</sup>

Bijstandsgerechtigden konden al geruime tijd op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) rekenen op ondersteuning bij het starten van een onderneming. In 1997 heeft een effectiviteitsonderzoek en een beleidsevaluatie van de Bbz plaatsgevonden. De belangrijkste conclusie hiervan was dat het resultaat opleverde als gemeenten zelfstandigen ondersteunden bij het starten van een onderneming of hulp boden aan bestaande ondernemers in problemen. Uit de evaluatie bleek ook dat het potentieel aan starters met een WW- en/of WAO-uitkering beter kon worden geactiveerd. Op 27 maart 1998 heeft de Regering daarom voorstellen gedaan om het starten vanuit de WW en de Arbeidsongeschiktheidswetten (AO wetten) te verbeteren. Voor de WW zou een oriëntatieperiode worden ingevoerd. Voor arbeidsgehandicapten ging per juli 1998 de mogelijkheid in om een bedrijfskrediet van maximaal f 60.000 te krijgen of een borgtocht voor hetzelfde bedrag te verlenen. Verder zou herleving van een WAO-uitkering op grond van de wet Amber ook van toepassing worden voor een zelfstandige. Ook was de kring van personen die voor een eventuele inkomenssuppletie in aanmerking komen uitgebreid. Tot slot kon op grond van de wet Rea arbeidsgehandicapte zelfstandigen die als gevolg van een toekenning van een voorziening inkomsten derden, tijdelijk een toelage krijgen.<sup>15</sup>

Na een periode van zes maanden is ongeveer 60% van de mensen met een WW-uitkering naar ander werk uitgestroomd. Een aanzienlijk deel van de mensen dat niet uitstroomt bestaat uit oudere WW-gerechtigden. Het kabinet wilde deze groep meer instrumenten bieden om terug te keren naar de arbeidsmarkt. In verband met hun

<sup>14</sup> Tweede Kamer, vergadering jaar 1997-1998, 25963, nr. 1 en Tweede Kamer, vergadering jaar 1998-1999, 26394, nr 3

<sup>15</sup> SER advies 98/17, Starten vanuit een uitkerings situatie

arbeidsverleden verdiende de mogelijkheid om als zelfstandige aan het werk te gaan voor deze groep expliciet aandacht.

Twee extra maatregelen zijn ingevoerd in de vorm van experimenten. Deze experimenten startten op 28 maart 2001 en hadden een looptijd van vier jaar. Bij het vormgeven van deze experimenten moest rekening gehouden worden met het risico dat regelingen specifiek voor deze groep zouden kunnen leiden tot oneerlijke concurrentie ten opzichte van de reeds gevestigde ondernemers, die niet op de WW terug konden vallen. De experimenten betroffen het Tijdelijk besluit inkomstenkorting startende zelfstandigen WW (besluit inkomstenkorting) en het Tijdelijk besluit verlenging herlevingstermijn startende zelfstandigen WW. Medio 2001 is een start gemaakt met een tussentijdse evaluatie van deze experimenten. Omdat in 2002 bleek dat het gebruik van de experimenten niet aan de verwachtingen voldeed, besloot men deze tussentijdse evaluatie tevens als definitieve aan te merken. De experimenten zijn na de experimenteerperiode niet verlengd.<sup>16</sup>

In 2005 en 2006 is verder gezocht naar instrumenten om mensen vanuit de WW als zelfstandige te laten slagen. In 2006 heeft dit geleid tot de zogenaamde startersregeling.

### 3.3 REGELS VOOR ZELFSTANDIGEN VOOR 2006

Voor dit onderzoek zijn de regels omtrent de urenverrekening van belang. Centraal staat de vraag of mensen met een WW-uitkering die als zelfstandige zijn begonnen wisten welke uren zij aan UWV moesten opgeven. Ook wordt ingegaan op de startersregeling die 1 juli 2006 in werking is getreden. Hieronder volgt een uitleg van de urenverrekening.

#### Urenverrekening

De urenverrekening hanteert een directe verrekening van de uitkering. Alle uren die men besteedt aan de onderneming worden verrekend met de uitkering. Tot de gewerkte uren behoren ook de uren die men besteedt aan bijvoorbeeld reistijd, acquisitie, boekhouding etc. Tevens geldt dat men niet is vrijgesteld van de sollicitatieplicht voor de uren waarvoor men nog een WW-uitkering krijgt. De urenverrekening is niet een regeling specifiek voor starters vanuit een WW-uitkering. Iedereen die een WW-uitkering heeft en gedeeltelijk betaalde werkzaamheden verricht, zoals bijvoorbeeld een baan in loondienst, moet het aantal gewerkte uren per week opgeven aan UWV. Deze uren worden vervolgens verrekend met de uitkering. Mensen die per week wisselende uren in loondienst werken (zoals oproep- of uitzendkrachten) geven elke week hun uren op aan UWV. Er is wel een verschil tussen de urenopgaaf voor starters en mensen in loondienst. Als starter geef je het aantal uren op dat je besteedt aan de onderneming. De uitkering gaat definitief omlaag met het opgegeven aantal uren. In het geval dat men in de toekomst minder uren aan het bedrijf besteedt gaat de uitkering niet meer omhoog, behalve als de starter volledig stopt met het eigen bedrijf binnen de herlevingstermijn<sup>1718</sup>.

<sup>16</sup> Brief minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 3 juli 2003

<sup>17</sup> Voor 2006 bood de WW de mogelijkheid om vanuit een uitkeringssituatie een eigen onderneming te starten, zonder het werknemerschap direct definitief te verliezen. Als iemand binnen anderhalf jaar stopte met zijn bedrijf herkreeg hij de status van werknemer, en daarmee het recht op een uitkering (artikel 8, WW).

<sup>18</sup> SEO, Zelfstandig uit de WW, Evaluatie van de startersregeling in de WW, oktober 2009, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Deze urenverrekening is gebaseerd op het begrip werknemerschap uit de WW. Om in aanmerking te kunnen komen voor een WW-uitkering moet men beschouwd kunnen worden als werknemer en werkloos zijn. Een zelfstandige is - voor de uren die hij aan zijn bedrijf besteedt - geen werknemer in de zin van de Werkloosheidswet (WW). Hoe de uren die men besteedde aan het bedrijf verrekend moesten worden met de WW-uitkering vloeide voort uit de WW. Er was hiervoor geen specifieke regeling. In de WW was bepaald dat het recht op een uitkering (deels) eindigde op het moment dat de werknemer de hoedanigheid van werknemer (gedeeltelijk) verloor. Dit was blijvend. Dit betekende dus dat het aantal uur dat een zelfstandige in een week besteedde aan zijn bedrijf blijvend op zijn uitkering werd gekort. Ook als de zelfstandige in de week daarop minder ging werken. Alle uren die een zelfstandige besteedde aan zijn bedrijf moesten worden gekort op de uitkering. Het maakte daarbij niet uit of een zelfstandige voor deze uren betaald kreeg. Dat ook deze zogenaamde indirecte uren van belang zijn blijkt niet onmiddellijk uit artikel 8 of 20 van de WW, maar vloeit voort uit het criterium *'werkzaamheden uit hoofde waarvan men niet als werknemer in de zin van de WW wordt beschouwd'* en de daaraan door UWV en de rechtspraak gegeven invulling.

### Startersregeling

Tussen 2004 en 2006 zijn er geen op de WW aanvullende regels geweest voor mensen die startten als zelfstandige. De discussies in die tijd hebben in juli 2006 geleid tot de startersregeling. Op 1 juli 2006 is de startersregeling voor mensen met een WW-uitkering in werking getreden<sup>19</sup>. Met deze regeling kunnen mensen met behoud van de WW-uitkering starten als zelfstandige. Wanneer men gebruikmaakt van de startersregeling kan men gedurende een periode van zes maanden starten als zelfstandige met behoud van uitkering. In deze periode wordt de WW-uitkering als voorschot uitgekeerd en zal op een later tijdstip verrekend worden met 70% van de inkomsten uit de onderneming. De uren die men besteedt aan de onderneming hoeft men niet op te geven aan UWV en de activiteiten die men ten behoeve van de onderneming verricht worden gelijkgesteld met sollicitatieactiviteiten. De startersregeling is vastgelegd in de artikelen 35aa en 77a, WW. Met de startersregeling heeft men de belemmeringen die men ervoer onder de 'oude' urenverrekening proberen weg te nemen. De knelpunten die men ervoer met de urenverrekening betroffen het feit dat wanneer er werkzaamheden voor het eigen bedrijf worden verricht de uitkering blijvend gekort wordt voor het aantal uren dat die werkzaamheden verricht worden, zonder dat hier in de meeste gevallen van startende zelfstandigen een redelijk inkomen tegenover staat. Als oplossing hiervoor bood de startersregeling de mogelijkheid aan mensen om (naast urenverrekening) gedurende zes maanden te starten als zelfstandige, en dus ook werkzaamheden te verrichten, met behoud van uitkering. Eventuele inkomsten zouden dan voor 70% verrekend worden met de uitkering.

<sup>19</sup> Besluit van 28 juni 2006 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet wijziging WW-stelsel, Staatsblad 2006, 304

Besluit van 28 juni 2006 tot vaststelling van de inkomsten van zelfstandigen die vanuit de Werkloosheidswet starten en tot wijziging van het Besluit SUWI in verband met de mogelijkheid voor een overheidswerkgever een individuele re-integratieovereenkomst te sluiten (Besluit vaststelling inkomsten startende zelfstandigen WW), Staatsblad 2006, 305

### Evaluatie startersregeling

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft SEO Economische Onderzoek in 2009 een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van de startersregeling (die per 1 juli 2006 geldt). In het rapport "zelfstandig uit de WW, Evaluatie van de startersregeling in de WW"<sup>20</sup> wordt ook stilgestaan bij de regelgeving zoals die voor 1 juli 2006 gold. Tevens zijn starters geïnterviewd die voor 1 juli 2006 vanuit de WW zijn gestart als zelfstandige. Uit de evaluatie blijkt dat startende ondernemers vanuit de WW een aantal belemmeringen ervoeren met de urenverrekening. In het rapport "Zelfstandig uit de WW, Evaluatie van de startersregeling in de WW" door SEO wordt daarover het volgende gezegd: *"Eén van de belemmeringen was dat wanneer er werkzaamheden voor het eigen bedrijf werden verricht de uitkering werd gekort voor het aantal uren dat die werkzaamheden verricht werden zonder dat daar in de meeste gevallen van startende zelfstandigen een redelijk inkomen tegenover stond."* SEO heeft voor het onderzoek ook een aantal werkcoaches geïnterviewd. Uit deze interviews bleek dat sommige UWV kantoren startende zelfstandigen afraden om te starten met een urenverrekening. De werkcoaches in deze UWV kantoren gaven aan dat zij ervaren dat het zeer moeilijk is om een onderneming te starten voor een aantal uren in de week. Deze werkcoaches zien de startersregeling als aanwinst. Zij vinden dat de startersregeling een stimulans geeft om uit de WW te geraken en ook mensen de mogelijkheid biedt om te beginnen als zelfstandige. Het geeft een stimulans om uit de WW te raken en geeft de mogelijkheid aan mensen om te beginnen als zelfstandige. Vooral het behoud van inkomen tijdens de start wordt als positief gezien. Dit beeld wordt bevestigd in de enquête. 78% van de respondenten is het eens met de stelling dat de startersregeling een WW'er beter in staat stelt als zelfstandige te beginnen dan de urenverrekening.

### 3.4 WAARDERING VAN DE URENVERREKENING

In september 2004 is het rapport 'Ga direct naar een standaard re-integratietraject, ga niet langs start, knelpunten bij het starten van een eigen bedrijf vanuit een uitkeringssituatie' door het onderzoeksbureau EIM verschenen. De urenverrekening wordt genoemd als specifiek probleem voor startende WW'ers<sup>21</sup>. Aangegeven wordt dat een erg laag inkomen overblijft als naar rato van gewerkte uren gekort wordt op de uitkering. Omdat het inkomen vlak na de start nu eenmaal bijna altijd laag is, lijkt een inkomensverrekening beter bij deze situatie te passen. De urenverrekening vergroot het risico voor de potentiële starter, en weerhoudt daarmee mensen ervan deze stap te zetten, aldus het rapport. In oktober 2004 zijn Kamervragen naar aanleiding van het rapport van EIM gesteld aan de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het probleem dat startende WW'ers hebben met de urenverrekening.<sup>22</sup> De minister heeft toen aangegeven dat het probleem van de urenverrekening schuilt in de combinatie van het beëindigen van het WW-recht en de beperkte inkomsten bij de startperiode als zelfstandige. Aanvullend heeft hij aangegeven dat het Kabinet

<sup>20</sup> SEO, Zelfstandig uit de WW, Evaluatie van de startersregeling in de WW, oktober 2009, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

<sup>21</sup> Bedrijfsstart vanuit uitkering gaat zeer moeizaam, Persbericht EIM, 12 oktober 2004

<sup>22</sup> Antwoorden van minister De Geus op Kamervragen van de leden Smeets en Noorman-den Uyl Ingezonden 20 oktober 2004, van 21 oktober 2004,

- vanuit zijn visie dat de mogelijkheden om vanuit een uitkeringssituatie te starten moeten worden vergroot - voortdurend beleidsinstrumenten inventariseert en onderzoekt om dit beleid te ondersteunen en te verbeteren.

Er is een aantal studies uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de mogelijkheden als zelfstandige te starten vanuit een WW-uitkering. Het betreft onder meer het rapport *'Eigen baas, een werkend alternatief, eindrapport van de projectgroep Stimulering Ondernemerschap SZW'* en het rapport *'Ondernemend de uitkering uit'* van Ecorys.

Het eindrapport van de projectgroep Stimulering Ondernemerschap SZW van 1 maart 2006 'Eigen baas, een werkend alternatief', geeft aan dat uit onderzoek en besprekingen met UWV en belanghebbenden gebleken is dat starters en uitvoerders te maken hebben met een aantal belemmeringen in de wetgeving. Een van die belemmering is de urenverrekening. Men vond dat de urenverrekening starters in de knel brengt. Er werd aangegeven dat algemeen bekend is dat je als starter veel uren in je bedrijf steekt zonder dat daar in het begin veel inkomsten tegenover staan. Een inkomstenverrekening werd veel logischer gevonden.

Het rapport 'Ondernemend de uitkering uit'<sup>23</sup> van Ecorys uit 2006 in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verricht, bevestigt dit beeld. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat vooral de urenverrekening in de WW laag wordt gewaardeerd door de respondenten. Medewerkers van UWV en de re-integratie bedrijven (die in de praktijk met de urenkorting werken) geven een duidelijke onvoldoende (respectievelijk 4,5 en 4,7) aan de urenkorting (zie tabel op p. 78). In het rapport wordt daarover het volgende gezegd:

" (...) Uit de interviews blijkt dat vooral de inflexibiliteit van de regeling als een knelpunt wordt gezien. Wanneer een WW'er tijdelijk veel uren besteedt aan zijn bedrijf, kan na deze periode niet meer worden teruggevallen in de WW voor deze tijdelijke extra uren. Een aantal geïnterviewden (vanuit UWV en de re-integratiebedrijven) ervaart dit als een belangrijk knelpunt. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat het (reeds gestaakte) experiment waarbij inkomstenverrekening mogelijk was een goed alternatief zou zijn..."

Uit een van de interviews die de Nationale ombudsman met UWV voerde is naar voren gekomen dat veel klanten de urenverrekening onrechtvaardig vonden. Het betrof dan met name het feit dat de uitkering blijvend gestopt wordt als iemand als zelfstandige een week een opdacht van veertig uur heeft. Terwijl het voorkwam dat zij in de weken daarna maar tien uren per week werkzaam waren. Men vond het over het algemeen logischer dat de inkomsten die zij ontvingen ingehouden werden op hun uitkering

Ook uit de enquête die in opdracht van de Nationale ombudsman onder casemanagers van UWV is gehouden is gebleken dat 28% van de geënquêteerde casemanagers heeft

<sup>23</sup>Ondernemend de uitkering uit, Onderzoek naar het starten van een bedrijf vanuit een uitkeringssituatie, 9 januari ECORYS Nederland BV in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

aangegeven dat het voor het slagen van iemand als zelfstandige soms nodig was pragmatisch om te gaan met de urenaf trek-regel. Eenzelfde percentage respondenten geeft aan dat het regelmatig voorkwam dat casemanagers hun klanten voorstelden het aantal gewerkte uren op te splitsen over meerdere weken, zodat de klant meer ruimte had om zijn of haar bedrijf te starten<sup>24</sup>. Ongeveer de helft van de respondenten is het er niet mee eens dat een dergelijke pragmatische houding nodig is, noch dat casemanagers adviseerden uren te spreiden over meerdere weken. In het rapport "ondernemend de uitkering uit" van Ecorys werd ook beschreven dat een aantal respondenten (werkzaam bij re-integratiebedrijven, UWV en KvK) de instrumenten in de praktijk ruimer toepassen (of adviseren ruimer toe te passen) dan strikt genomen is toegestaan.

Citaat uit een gespreksverslag met een re-integratiecoach n.a.v. een controleonderzoek

"Mijnheer gaf aan dat hij graag de mogelijkheid zou krijgen zijn eigen bedrijf verder uit te breiden. Omdat de toenmalige arbeidsmarkt weinig perspectief bood voor de 'oudere WW' ers leek mij dat ook het beste plan om te komen tot een duurzame uitstroom richting de arbeidsmarkt. We hebben toen met elkaar gesproken over de mogelijkheden vanuit de WW en de rechten en plichten die er zijn doorgegeven.

Omdat we vanuit onze functie van re-integratiecoach de zaak praktisch moesten benaderen konden we in gezamenlijkheid afspraken maken om op die manier de kansen op duurzame uitstroom te bevorderen. Daarom is door mij aangegeven dat mijnheer in eerste instantie alleen zijn declarabele uren zou opgeven. Hij bleef daarnaast volledig beschikbaar en solliciteerde trouw naar openstaande vacatures. Als hij wel alle overige uren had moeten opgeven was dat het einde geweest van het op te starten bedrijf en dat was vanuit de visie van het re-integratie principe zeer niet de bedoeling".

### 3.5 AFSLUITING

Voor 2006 bestonden er geen specifieke regelingen (buiten de experimenten om) voor startende zelfstandigen met een WW-uitkering. De uren die een zelfstandige maakte werden gekort op basis van de zogenaamde urenverrekening. De urenverrekening hanteert een directe verrekening van de uitkering. Alle uren die men besteedt aan de onderneming worden verrekend met de uitkering. Tot de gewerkte uren behoren ook de uren die men besteedt aan bijvoorbeeld reistijd, acquisitie, boekhouding etc. Het aantal uur dat een zelfstandige in een week besteedde aan zijn uitkering werd blijvend op zijn uitkering gekort. Ook als de zelfstandige in de weken daarop minder ging werken.

Er heeft beleidsmatig veel nadruk gelegen op de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Werk boven uitkering is sinds 2001 het adagium. Al geruime tijd wordt gezocht naar instrumenten om mensen als zelfstandige te laten starten vanuit een WW-uitkering. Door uitkeringsgerechtigden, sommige uitvoerders en onderzoekers wordt de urenverrekening

<sup>24</sup> Het middelen van de gewerkte uren heeft geen invloed op het op jaarbasis totaal gewerkte aantal uren. Wel zorgt het middelen voor onterecht ontvangen uitkering omdat de uitkering blijvend gekort wordt op het in een week hoogste aantal gewerkte uren; Als men een keer 40 uur in een week werkt, stopt de WW uitkering. Als men vier weken lang 10 uur opgeeft, behoudt men een uitkering van 30 uur per week.

beschouwd als een belemmering voor het starten als zelfstandige. In oktober 2004 zijn hier Kamervragen over gesteld aan de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze heeft toen aangegeven dat het probleem van de urenverrekening schuilt in de combinatie van het beëindigen van het WW-recht en de beperkte inkomsten bij de startperiode als zelfstandige.

Casemanagers hebben geworsteld met enerzijds, de opdracht mensen zo snel mogelijk de WW uit te helpen en anderzijds, het uitdragen van regels die dit moeilijk maakten. Dit beeld wordt bevestigd door de enquête uitgevoerd in opdracht van de Nationale ombudsman waarin 28% van de geënquêteerden aangeeft dat het voor het laten slagen van iemand als zelfstandige nodig was pragmatisch met de regels om te aan. In het rapport “ondernemend de uitkering uit” van Ecorys werd ook beschreven dat een aantal respondenten (werkzaam bij een re-integratiebedrijven, UWV en KvK) de instrumenten in de praktijk ruimer toepassen (of adviseren ruimer toe te passen) dan strikt genomen is toegestaan.

**'UWV gaat door tot ik niet meer kan'**

W. (51, inmiddels alleenstaand) werkt al sinds de jaren '90 als freelancer (o.a. trainingen, theater). Tot 2003 had hij daarnaast een dienstverband, maar nu is hij al jaren zelfstandig. 'Ik leefde in de veronderstelling dat ik alles altijd keurig geregeld had,' verklaart W. Begin april 2007 kwam een fraude-inspecteur langs. W. vroeg zijn administrateur daarbij. 'Maar die mocht niets zeggen,' vertelt W. 'Er werd geen boekenonderzoek gedaan, ik onderging alleen een interview. Ik vond het allemaal vreemd, maar hoorde vervolgens een tijd niets.

Toen de vakantie-uitkering uitbleef, ging hij bellen. Oh, dat had te maken met het bezoek van de fraude-inspecteur. 'De week erna kreeg ik bericht dat ik 22 duizend euro moest betalen. Alleen al door er nu over te praten komt de spanning weer op. Ik was volledig uit het veld geslagen.

Pas na veel moeite kreeg W. meer informatie: als freelancer had hij meer uren gemaakt dan hij had opgegeven. W. vertelt: 'Ik heb er geen enkel belang bij om de regels te overtreden. Maar op mijn werkbriefjes had ik kennelijk te weinig uren aangegeven; ik had geen uren genoteerd voor reizen, administratie, voor pr, acquisitie en netwerken, en voor oriëntatie. Hetzelfde probleem doet zich nu voor t.a.v. het vaststellen door UWV van de omvang van mijn vrij te laten uren bij aanvang van mijn WW. In beide gevallen had ik nooit gehoord dat dat moest. Van meet af aan heb ik alle gevraagde informatie verstrekt. Als er iets niet klopt of anders moet, dan hoor je dat toch te horen van de deskundige zelf (UWV toch?), zeker als reactie op de informatie die ik telkens schriftelijk aanleverde? Waarom zou ik in vredesnaam in mijn eigen voet schieten?

W. werd volledig in beslag genomen door deze kwestie en kon bijna nergens anders meer over praten. 'Vrienden en kennissen werden me wel zat. De relatie met mijn vriendin kwam onder te grote druk te staan en is nu voorbij. Je komt in cirkelredeneringen terecht, je voelt je heel onveilig. Ik heb gedaan wat UWV van me vroeg, ik dacht dat ik op hen kon vertrouwen, maar blijkbaar hoeven ze je niet te vertellen hoe het moet. De vermoeidheid slaat nu toe, de afgelopen twee jaar heeft erg veel met me gedaan. Voor mijn gevoel gaat UWV door tot ik niet meer kan.'



## 4 INFORMATIEVOORZIENING

### 4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt besproken op welke wijze mensen voor 2006 geïnformeerd zijn geweest over de urenverrekening. Deze informatie is primair gebaseerd op de informatie van UWV verkregen. Aanvullend zijn werkbriefjes en brochures en een enkel werkproces uit de individuele dossiers bekeken. Ook hebben FNV en diverse verzoekers gebruikte werkbriefjes aan de ombudsman toegestuurd. Ook de resultaten van de enquête uitgevoerd in opdracht van de Nationale ombudsman komen in dit hoofdstuk terug.<sup>25</sup>

UWV heeft aangegeven voor het onderzoek veel moeite gedaan te hebben om informatie over communicatiemiddelen over de periode 2002/2006 te verzamelen. De brochures zijn verkregen via een archiefkast van DIV (Documentaire Informatie Voorziening). De werkbriefjes zijn met name afkomstig van UWV'ers uit de divisies die deze in een persoonlijk werkarchief hebben bewaard. Internet is bij UWV over deze jaren niet gearchiveerd.<sup>26</sup> Het is derhalve, aldus UWV, niet zeker is dat de aan de Nationale ombudsman geleverde informatie volledig is.

### 4.2 INFORMATIEVOORZIENING ALGEMEEN

De afdeling Klant en Service heeft aangegeven dat bij de vraag of iemand voldoende geïnformeerd is, de integraliteit van de informatievoorziening van belang is. Op welke manieren is iemand geïnformeerd en op welk moment kreeg hij de informatie.

In de enquête in opdracht van de Nationale ombudsman heeft bijna de helft van de respondenten aangegeven dat onduidelijke informatievoorziening aan klanten een van de oorzaken is voor de gerezen problemen met betrekking tot de opgegeven uren. Ruim een derde van de casemanagers noemt de slechte informatievoorziening aan de casemanagers als een van de oorzaken van de problemen. Misbruik wordt door 70% van de respondenten als een van de drie belangrijkste oorzaken genoemd. Onduidelijke wet en regelgeving wordt door 48% genoemd als een van de belangrijkste oorzaken.

Betere klantgerichtheid is een van de hoofddoelstellingen van de Wet SUWI. Voor UWV is de overgang van procesgericht werken naar klantgericht werken sinds 2002 een belangrijk aandachtspunt geweest. In een van de interviews is opgemerkt dat UWV-medewerkers in de periode 2004-2006 nog niet echt een zorgplicht voor de uitkeringsgerechtigde ervoeren. Hiermee werd bedoeld dat het actief verstrekken van informatie op maat aan klanten niet veel aandacht kreeg. UWV levert nu veel meer maatwerk dan destijds. Anderen geven aan dat de term zorgplicht niet als zodanig wordt gebruikt maar dat het wel zo is dat UWV zaken nu steeds meer vanuit het perspectief van de klant bekijkt en van daaruit ook handelt, terwijl vroeger de houding van UWV naar de klant toe meer op het proces was gericht. In de periode 2002-2006 was de organisatie

---

<sup>25</sup> Het enquêterapport is te vinden op [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)

<sup>26</sup> Internet wordt momenteel wel gearchiveerd. Over de jaren waarop het onderzoek betrekking heeft, was dit nog niet het geval. Bedacht moet wel worden dat dit ook de jaren waren waarin de opbouw van UWV plaatsvond.

procesgericht; er werd informatie aan de klant gegeven als de klant hier om vroeg. Nu staat het perspectief van de klant meer centraal.

### **4.3 CASEMANAGEMENT**

In de jaren 2002 en 2003 was het zo dat wanneer een startende zelfstandige zich tot UWV wendde de betaler WW de uitkeringsgerechtigde informatie gaf over de gevolgen van het starten als zelfstandige. De betaler WW was ook degene die de werkbriefjes ontving. In eerste instantie ontving de klant van UWV de brochure "Kan ik ook voor mezelf beginnen?" en er werd door UWV informatie gegeven. Als de klant UWV het verzoek om te mogen starten als zelfstandige telefonisch deed, kreeg hij direct telefonisch informatie verstrekt. De telefonische melding werd door UWV vastgelegd in het dossier door middel van een telefoonrapport. Als de klant zich schriftelijk met een verzoek tot UWV wendde, werd de brochure toegestuurd. De wijze waarop de klant zich tot UWV wendde, bepaalde in die tijd de manier waarop UWV de informatie verschafte.

Vanaf 2003 begon UWV met casemanagers te werken. Deze werden aanspreekpunt bij het CWI en waren primair gericht op re-integratie. Er werd door casemanagers informatie aan de klant verstrekt als daar door de klant naar gevraagd werd. Niet ieder UWV-kantoor vulde de begeleiding van de starter op dezelfde manier in. Bij sommige UWV-kantoren waren er speciale casemanagers aangesteld die de aanvragen van de starters behandelden. Bij andere kantoren werden de starters begeleid door casemanagers die ook WW'ers begeleiden die op zoek waren naar een baan in loondienst. In principe werd dezelfde informatie als in 2002 aan de startende zelfstandige verstrekt. Uit de enquête blijkt dat casemanagers vrijwel iedereen mondeling van informatie voorzagen.

Bij de start van het casemanagementproject in 2003 hadden de starters nog geen vaste casemanager. De eerste generatie casemanagers had - zo bleek uit een van de interviews met UWV - moeite met de dubbelrol die zij hadden. Deze casemanagers waren vooral gericht op de re-integratie van een uitkeringsgerechtigde en hadden minder oog voor de controle van de naleving van de regels.

Sinds ongeveer 2006 heeft de zelfstandige wel een vaste contactpersoon. Tegenwoordig spreken de uitkeringsgerechtigden en de werkcoach elkaar minimaal een keer in de drie maanden. In de tussentijd houden zij telefonisch en via de digitale werkmap contact. Als de uitkeringsgerechtigde behoefte heeft aan extra ondersteuning, kan hij een beroep doen op zijn werkcoach. De begeleiding van de klanten die ondernemer willen worden, vormt een onderdeel van de opleiding van de werkcoaches. Er is nu meer sprake van een klantgerichte benadering.

## **4.4 INFORMATIEVOORZIENING AAN MEDEWERKERS VAN UWV**

### **4.4.1 INLEIDING**

UWV informeert de medewerkers op diverse manieren over de regels die gelden. Het betreft het Handboek WW, instructie- en cursusmateriaal. Een van de vragen in de enquête was op welke wijze casemanagers tussen 2002 en 2006 geïnstrueerd zijn over

de urenaftrekregel.<sup>27</sup> Er waren hierbij meerdere antwoorden mogelijk. 81% noemt de werkprocessen. 46% geeft aan dat de folders voor de klanten ook een informatiebron waren en 45% noemt cursussen.

#### 4.4.2 DE INFORMATIEVOORZIENING

Het Handboek WW is de leidende informatie voor medewerkers van UWV. Bij twijfel dient men zich hier op te baseren. Daarnaast heeft UWV de Nationale ombudsman drie opleidingspakketten overgelegd die bestemd waren voor casemanagers. In deze opleidingspakketten werd een aantal onderwerpen behandeld dat ging over de zelfstandige en de WW-uitkering. Deze opleidingspakketten zijn gedateerd op 1 oktober 2002, december 2004 en oktober 2005. De pakketten werden behandeld tijdens praktijklessen of workshops. Voordat het casemanagement algemeen was ingevoerd werd de informatie door WW-beoordelaars aan de uitkeringsgerechtigde verstrekt. Zij waren geïnformeerd middels het script voor digitale basisopleiding Uitkeren. Van UWV is de versie van april 2003 ontvangen.

In het Handboek WW staat beschreven welke uren de zelfstandige precies moet opgeven. Onder het kopje 305.4 'Verlies en herkrijgen werknemerschap' is over de urenverrekening het volgende opgenomen:

"Als een werkloze werknemer naast zijn uitkering werkzaamheden als zelfstandige verricht moet hij dus opgeven hoeveel uren per week hij met die werkzaamheden bezig is. Die opgave is door ons nauwelijks te controleren. Daarom is het zaak om zo mogelijk tevoren afspraken te maken met de werknemer over de manier waarop controle mogelijk wordt gemaakt. De uren die worden besteed aan het verwerven van opdrachten, de administratie, etc worden nogal eens vergeten. Dit zijn echter wel uren die van invloed zijn op de omvang van de werkloosheid".

En ook:

"Vanaf het moment dat de werknemer werkzaamheden als zelfstandigen gaat verrichten, verliest hij zijn werknemerschap voor het aantal uren waarin hij als zelfstandige bezig is".

In het opleidingspakket van oktober 2002 staat niet expliciet beschreven welke uren een zelfstandige diende op te geven aan UWV. Er wordt aangegeven dat wie als zelfstandige start, over die uren zijn werknemerschap verliest. In de bijlage wordt wel een opmerking over de op te geven uren gemaakt. De opmerking staat bij het onderwerp oriëntatieperiode. De urenopgave na de start van het bedrijf wordt niet besproken. In het opleidingspakket van 2004 en 2005 wordt aangegeven welke uren onder meer ook gekort moeten worden op de uitkering. Er is opgemerkt dat ook de uren die worden besteed aan het verwerven van opdrachten, de administratie, etc van invloed zijn op de omvang van de werkloosheid. In het instructiemateriaal voor WW-beoordelaars staat met

<sup>27</sup> Met urenaftrekregel wordt urenverrekening bedoeld

name in het script voor digitale basisopleiding Uitkeren van april 2003 aangegeven wat onder de gewerkte uren verstaan moet worden.

In dit script staat ook dat er, als iemand te kennen geeft als zelfstandige te willen beginnen, een goede afspraak gemaakt moet worden met hem over hoe hij zijn gewerkte uren gaat registreren.

" Het is mogelijk dat deze gesprekken met een medewerker van de buitendienst plaats vinden. Deze zal hem vragen hoe zijn ondernemingsplan eruit ziet en aan de hand hiervan zullen de verzekerde en de buitendienstmedewerker tot een afspraak moeten komen hoeveel uren per week er gemiddeld aan zijn onderneming gewijd worden. Daarbij wordt dan rekening gehouden met allerlei activiteiten die weliswaar niet direct tot de productieve uren gerekend kunnen worden maar waarin wel gewerkt wordt aan de onderneming en die dus op de uitkeringsuren in mindering moeten worden gebracht. Op basis van deze afspraak wordt dan ook de WW-uitkering gekort, zodra verzekerde daadwerkelijk als ondernemer start"

Hieruit kan worden afgeleid dat het gemiddeld aantal uren wordt gekort en niet het daadwerkelijk gewerkte aantal uren in een week.

Uit het instructiemateriaal van zowel de casemanagers als de WW-beoordelaars blijkt dat het niet alleen de bedoeling was dat de startende zelfstandige geïnformeerd werd over de opgave van de uren (die hij als zelfstandige maakte). UWV diende met de zelfstandige ook afspraken te maken over de manier waarop de opgegeven uren gecontroleerd zou worden. Want, zo wordt aangegeven in het instructiemateriaal, "de uren die worden besteed aan het verwerven van opdrachten, de administratie, etc worden nogal eens vergeten."

Gebleken is dat dergelijke afspraken niet gemaakt werden. Werkbriefjes werden in de praktijk niet gecontroleerd. In een van de interviews werd daarover het volgende gezegd:

" Er vond dus geen inhoudelijke controle van de gegevens (gewerkte uren en ontvangen bedragen) plaats. UWV ging uit van het vertrouwen in de klant".

Ook is in een interview opgemerkt dat:

"Aan de klant werd verteld dat de opgave van de gewerkte uren gedaan moest worden via de werkbriefjes. De casemanagers hadden geen enkele bemoeienis met de urenadministratie van de startende zelfstandigen. Nu ligt de nadruk meer op de mededeling aan de zelfstandige de urenadministratie goed bij te houden omdat er eventueel nog controle kan plaatsvinden".

Of medewerkers in de praktijk goed geïnformeerd waren is onder meer onderzocht in de enquête in opdracht van de Nationale ombudsman onder casemanagers. Hier komt een wisselend beeld uit naar voren. 42% van de respondenten beoordeelt de informatievoorziening tussen 2002 en 2006 over de urenaftrek-regel aan casemanagers achteraf

als positief. Ruim een derde van de respondenten geeft een neutraal antwoord. 17% beoordeelt de informatievoorziening aan de casemanagers als slecht. De informatievoorziening aan casemanagers is volgens veel respondenten sinds 2006 verbeterd. Onder meer door betere brochures, workshops en informatie op de website over de regels die gelden voor zelfstandigen vanuit de WW. De meeste casemanagers geven aan dat zij zelf goed op de hoogte waren van de urenaftrek (84%). Hoewel het gros aangeeft zelf goed op de hoogte te zijn geweest geeft 44% van de casemanagers tevens aan momenteel beter geïnformeerd te zijn dan toen. Ruim een derde van de casemanagers noemt de slechte informatievoorziening aan de casemanagers als een van de oorzaken van de ontstane problemen.

Ook het rapport 'Ondernemend de uitkering uit' van Ecorys in 2006 gaat hier op in. Aan de uitvoerders in dienst van CWI, gemeenten, UWV en de re-integratiebedrijven is gevraagd in hoeverre zij bekend zijn met de wettelijke regelingen voor de bevordering van ondernemerschap. Dit is gebeurd in de vorm van een stelling. Uit het rapport blijkt dat de meeste uitvoerders in dienst bij gemeenten, UWV en re-integratiebedrijven aangeven de wettelijke regelingen redelijk tot goed te kennen. Bij CWI is dit duidelijk lager. Het rapport zegt hierover:

"Het hoge aantal respondenten dat aangeeft de wettelijke regelingen goed te kennen is opmerkelijk gezien de recente kritiek die UWV, CWI en sociale diensten in de media krijgen op dit punt. Ook in de interviews met re-integratie bedrijven en de KvK is de kennis van CWI, gemeenten en UWV genuanceerd door twee geïnterviewden. Zij geven aan dat medewerkers bij de drie genoemde instellingen over het algemeen onvoldoende op de hoogte zijn van de precieze inhoud en wijze van toepassing van de regelingen.

Uit de interviews met CWI, gemeenten en UWV komt naar voren dat de mate van detailkennis van de wettelijke regelingen sterk verschilt per geïnterviewde. Sommige geïnterviewden geven aan alleen de algemeenheden van de wettelijke regelingen te kennen. Zo weet een aantal geïnterviewden bij UWV bijvoorbeeld wel dat er in de WW een urenverrekening is, maar niet hoe deze werkt wanneer elke maand afwijkende uren in het bedrijf worden gestoken. Ook is bij een aantal geïnterviewden van gemeenten niet duidelijk wanneer iemand precies wel en niet een beroep kan doen op het Bbz. Andere geïnterviewden zijn echter goed op de hoogte van allerlei details uit de voor hen relevante regelingen".

#### 4.4.3 INFORMATIEVOORZIENING IN 2008 AAN MEDEWERKERS VAN UWV

Op 10 november 2008 heeft UWV een interne memo opgesteld. In deze memo staat vermeld dat alle gewerkte uren die een zelfstandige heeft gewerkt van belang zijn. Er wordt erop gewezen dat het vanuit het oogpunt van klantgerichtheid van belang is dat de klant erop gewezen wordt dat alle uren als zelfstandige moeten worden opgegeven. En dat onder alle uren niet alleen de productieve uren worden verstaan, maar ook die uren die worden besteed aan niet directie productieve activiteiten als:

- het werven van opdrachten,
- het bijwerken van de eigen bedrijfsadministratie,
- het in een winkel of horecagelegenheid wachten op klanten,

- het reizen tussen verschillende klanten of werkplekken.

Deze opsomming is volgens de memo niet limitatief, het zijn wel voorbeelden van tijd die besteed is in het kader van de onderneming en zowel door de Belastingdienst als door UWV wordt beschouwd als gewerkte uren.

Op de UWV-site en in de brochure "Kan ik met een uitkering ook voor mezelf beginnen" zal de informatie over het opgeven van alle gewerkte uren als zelfstandige worden uitgebreid, aldus de informatie in de memo.

## 4.5 INFORMATIEVOORZIENING AAN UITKERINGSGERECHTIGDEN

### 4.5.1 INLEIDING

UWV informeert de uitkeringsgerechtigden op diverse manieren over hun rechten en plichten. Zo maakt UWV gebruik van brochures waarin bepaalde onderwerpen aan de orde komen. Ook speelden de werkbriefjes een rol in de informatievoorziening.

Verder wordt informatie telefonisch door medewerkers verstrekt en geeft een werkcoach informatie in een persoonlijk gesprek. Eigenlijk hebben alle geënquêteerde casemanagers (99%) aangegeven dat zij startende zelfstandigen middels een gesprek informeerden over de urenverrekening.

### 4.5.2 INFORMATIEVOORZIENING IN BROCHURES

Deze analyse richt zich op de vraag of mensen uit de folder hebben kunnen opmaken dat een zelfstandige zowel directe als indirecte uren moest opgeven. Opvallend is dat er veel verschillende brochures, met soms minimale wijzigingen zijn geweest. Het is daarom niet bekend welke brochures aan wie zijn uitgereikt.

De basis van de voorlichting aan klanten verliep via de brochures. Iemand die als zelfstandige wilde beginnen kreeg de *folder 'Kan ik ook voor mezelf beginnen? Van een WW-uitkering naar een eigen bedrijf'* toegestuurd of uitgereikt.

Uit de verschillende interviews met UWV is gebleken dat medewerkers vinden dat de informatievoorziening in de brochures tussen 2002 en 2006 beter had gekund. De regels voor wat betreft de op te geven uren waren algemeen geformuleerd. Daarbij werd opgemerkt dat het juridisch gezien voldoende was maar dat het wel duidelijker had gekund.

Zo stelt het verslag van een van de interviews:

"De informatie over de regels voor zelfstandigen in de folders van 2002-2006 was algemeen geformuleerd. Er wordt in de folders in het algemeen beschreven aan welke verplichtingen een zelfstandige dient te voldoen als hij vanuit de WW start. Bepaalde onderwerpen, zoals de uren die opgegeven moesten worden, hadden - achteraf bekeken - beter beschreven kunnen worden. Door de jaren heen is bij UWV wel steeds meer het besef gekomen dat mensen constant bewust gemaakt moeten worden van hun verplichtingen. Dat besef was destijds veel minder aanwezig. Als je de folders van

2002-2006 bekijkt met de bril van vandaag dan had beter belicht kunnen worden welke uren een zelfstandige, die hij aan zijn bedrijf besteedde, aan UWV diende op te geven.

Verder zegt een van de geïnterviewden dat:

'(...) instanties in de loop van de tijd explicieter zijn gaan informeren. Hij is echter van mening dat dit niet betekent dat dit in het geval van de zelfstandigen destijds (2002-2006) onvoldoende is gebeurd. Zijns inziens is er de laatste jaren maatschappelijk-politiek een toenemende vraag om voor vele risico's expliciet te waarschuwen. Dat leren van ervaringen is een goede zaak. Hij vindt, dat UWV echter niet verweten kan worden in de voorlichting alle denkbare risico's niet te hebben voorzien".

De eerste folder betreft een folder uit januari 2002 waarvan UWV twee pagina's toestuurd, afkomstig van UWV Gak met de titel 'Kan ik ook voor mezelf beginnen?'. In de folder gaat UWV allereerst in op de vraag wanneer iemand als zelfstandig ondernemer wordt aangemerkt. Ook meldt UWV dat, zodra men als zelfstandige start, een medewerker in een gesprek relevante zaken zou doornemen. Verder gaf de folder aan dat men een oriëntatieperiode van drie maanden kon krijgen. Ook gaf de folder voorbeelden van activiteiten aan die binnen de oriëntatieperiode konden worden verricht. De activiteiten moesten wel op het werkbriefje worden gemeld maar zouden geen invloed hebben op de WW-uitkering. Tijdens de oriëntatieperiode zou men immers de status van werknemer behouden. Ook stond expliciet in de folder dat productieve bedrijfsactiviteiten en acquisitie (inclusief reistijd) niet tot eerdergenoemde activiteiten behoorden. Tot slot vermeldde de folder dat zodra men daadwerkelijk als zelfstandige zou starten, men voor het aantal uren dat men als zelfstandige werkte, niet meer verzekerd zou zijn voor werknemersverzekeringen. Men moest deze uren op het werkbriefje vermelden. In de folder stond dat niet alleen 'productieve uren' moesten worden opgegeven maar ook uren besteed aan bijvoorbeeld het voeren van administratie, inkopen van inventarissen en handelswaar. De WW-uitkering zou met het aantal werkzame uren worden beëindigd.

In de UWV-brochures van augustus 2002, januari 2004 en april en augustus 2005 "*Kan ik ook voor mezelf beginnen? Van een WW-uitkering naar een eigen bedrijf*" informeerde UWV zijn klanten niet meer expliciet over het opgeven van 'niet productieve uren' na het starten als zelfstandige. De uitleg van de oriëntatieperiode was gedetailleerder maar voor wat betreft de uren die opgegeven moesten worden na het starten van het bedrijf werd aangegeven dat de uren die aan het bedrijf besteed werden van de uitkering afgingen omdat iemand voor die uren geen werknemer meer is.

Er is een brochure gezien van UWV Gak uit 2003 waarin stond dat vanaf de daadwerkelijke start van de werkzaamheden voor dat aantal uren dat men als zelfstandige werkt niet (langer) als werknemer wordt aangemerkt. Voor die uren heeft men dan geen recht op een volledige WW-uitkering. UWV wijst erop dat uren besteed aan het verkrijgen van opdrachten, aan administratie, aan gesprekken met geldschieters van invloed moeten zijn op de omvang van de werkloosheid. De uitkeringsgerechtigde dient daarom voor zover mogelijk van tevoren goede afspraken te maken met de afdeling WW over de manier waarop controle op het tijdsbeslag mogelijk wordt gemaakt.

In de brochure van augustus 2006 en januari 2007 *“Kan ik ook voor mezelf beginnen? Van een uitkering naar een eigen bedrijf”* wordt de regeling starten met behoud van uitkering en achteraf inkomstenverrekening beschreven. Voor wat betreft de urenverrekening staat alleen vermeld.

'Als men ervoor kiest om de WW-uitkering te laten beëindigen voor het aantal uren dat men als zelfstandige gaat werken, hoeft er geen toestemming voor de startperiode worden gevraagd' .

In de brochure van januari 2009 *“Kan ik ook voor mezelf beginnen? Van een uitkering naar een eigen bedrijf”* is onder meer opgenomen:

“Of u kiest voor een lagere uitkering.

U kunt ervoor kiezen om uw WW-uitkering te laten beëindigen voor het aantal uren dat u als zelfstandige gaat werken. (...)

Houd er rekening er wel rekening mee dat u alle uren moet meetellen die u aan uw bedrijf besteedt als u uw werkbriefje invult. Dus ook de tijd die u besteedt aan bijvoorbeeld acquisitie, boekhouding of overleg met financiers.”

In de brochure over rechten en plichten van februari 2005 wordt men er op gewezen dat klanten in ieder geval altijd moeten doorgeven als er wijzigingen zijn in de inkomsten, men voor meer of minder uren beschikbaar is voor werk of als men meer of minder gaat werken. Ook wordt in deze brochures vermeld dat UWV het recht op een WW-uitkering beoordeelt aan de hand van de werkbriefjes en dat de gegevens die een klant toestuurt worden gecontroleerd.

In de brochure van januari 2002 staat expliciet vermeld dat na het daadwerkelijk starten als ondernemer niet alleen productieve uren moeten worden doorgegeven. In de brochures vanaf augustus 2002 wordt alleen bij de oriëntatieperiode vermeld welke uren gevolgen hebben voor de uitkering. Over het daadwerkelijk starten als ondernemer staat vermeld dat de uren die aan het bedrijf worden besteed blijvend van het uitkeringsrecht afgaan. Een uitzondering hierop is de UWV GAK folder van 2003. Ook de brochures over rechten en plichten gaan niet in op de wijze waarop een zelfstandige uren moet opgeven.

#### **4.5.3 INFORMATIEVOORZIENING WERKBRIEFJES**

Tot 1 januari 2009 moest iemand met een WW-uitkering wekelijks het Werkbriefje WW invullen. Tot 2006 is het werkbriefje vooral een middel geweest om de klant uit te vragen. De hoogte van de uitkering werd aan de hand van het werkbriefje bepaald. Bij het werkbriefje werd een toelichting verstrekt. De Nationale ombudsman heeft werkbriefjes van UWV Gak, UWV Cadans, UWV CIDP (Centraal Intake en Distributie Punt, zijnde een onderdeel van het voormalige USZO) en UWV toegestuurd gekregen. De Nationale ombudsman heeft voor dit onderzoek de beschikbare werkbriefjes met toelichtingen nader bekeken. Alleen de stukken die na het ontstaan van UWV per januari 2002 gebruikt zijn, zijn bestudeerd.



UWV verstrekke in de onderzoeksperiode verschillende soorten werkbriefjes en daarbij behorende toelichtingen aan de uitkeringsgerechtigden. Als een nieuw werkbriefje werd ontwikkeld verving dit niet onmiddellijk alle oude briefjes. In de eerste jaren van UWV gebruikte de oude Uitvoeringsinstellingen vaak nog hun eigen briefjes. De meeste werkbriefjes waren sterk gericht op het werken in loondienst. In 2006 zie je een werkbriefje van UWV CIDP waarbij voor het eerst in de tabel waarin iemand zijn gewerkte uren moet opgeven expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen de uren die je opgeeft als werknemer (met werkgever en brutoloon daarbij) en de uren die je opgeeft als zelfstandige (alleen uren). In eerdere werkbriefjes werd dit onderscheid niet gemaakt.

Op alle versies van de werkbriefjes moest men aangeven of men als zelfstandige werkte of niet. De werkbriefjes van UWV Cadans en die daarmee vergelijkbaar zijn, deelden de gewerkte uren in in 'contracturen' en 'extra of meeruren of wisselende uren in uren en minuten'. De werkbriefjes (vergelijkbaar met die) van UWV Gak, vroegen naar de gewerkte/doorbetaalde uren.

Het onderscheid tussen directe en indirecte uren wordt op de werkbriefjes niet gemaakt. Waar de zelfstandige voor 2006 verondersteld wordt de gewerkte uren in dezelfde tabel in te vullen als waar het gaat om mensen in loondienst is het verwarrend. Immers het criterium is niet hetzelfde. Bij loondienst betreft het de uren die je betaald hebt gekregen. Tot de gewerkte uren als zelfstandige behoren alle uren die besteed zijn aan het bedrijf. Bijvoorbeeld reistijd. De tabel vroeg naar uren, minuten, loon en naam werkgever.

Ook de verschillende toelichtingen noemen het onderscheid niet expliciet. De toelichting van januari 2002 van UWV Gak vermeldde dat op deel A, de eventuele inkomsten uit arbeid moesten worden opgegeven en dat deel B uitsluitend bedoeld was om o.a. wijziging in het inkomen anders dan uit arbeid op te geven.

De toelichting van 2004 vermeldde dat deel A van het werkbriefje alleen bedoeld was voor het vermelden van: sollicitatie-activiteiten; eventuele werkzaamheden, zowel betaald als onbetaald; de eventuele inkomsten uit arbeid; de wisselende inkomsten van de eventuele partner. Verder vermeldde de toelichting dat als men als zelfstandig ondernemer wilde beginnen, dit niet via het Werkbriefje deel A of B kon worden doorgegeven. Hiervoor moest men zo spoedig mogelijk contact opnemen met een medewerker van UWV kantoor dat de WW-uitkering in behandeling had. UWV zou dan informatie geven over de te volgen procedure.

Wat betreft de Werkbriefjes en de toelichting is door de afdeling Klant & Service van UWV aangegeven dat het niet mogelijk is alle informatie hierin op te nemen die gericht is op alle mensen die een Werkbriefje dienen in te vullen. In een folder kun je veel beter specifieke informatie kwijt. Ook op internet kun je meer en betere informatie opnemen. Destijds was dit echter niet zo ontwikkeld.

#### **4.5.4 INFORMATIEVOORZIENING PER TELEFOON**

In 2002 en 2003 bepaalde de wijze waarop de klant zich tot UWV wendde, de manier waarop UWV informatie verstrekke. Als telefonisch contact werd opgenomen met UWV,

werd telefonisch informatie verstrekt. Aan de klant werd verteld dat de gewerkte uren op het werkbriefje moesten worden ingevuld. De mededeling werd gedaan door de medewerker van UWV, die zorgde voor de uitbetaling van de WW-uitkering van de betreffende klant.

UWV startte in 2003 gestart met een klantcontactcentrum. Dit is een callcentre. Het centrum was eind 2005 operationeel voor alle kantoren van UWV. De klantadviseurs maken gebruik van een contentsysteem. Dat is een systeem waarin de vraag en antwoord zijn opgenomen.

Tijdens de gesprekken met UWV heeft de Nationale ombudsman vernomen dat KCC-medewerkers, net zoals bij vragen over andere onderwerpen, over de regels voor zelfstandigen alleen eenvoudige vragen beantwoordden. Mensen met specifieke of complexere vragen werden altijd doorverwezen naar de desbetreffende afdeling, in dit geval de WW-afdeling. Uit de informatie hierboven blijkt dat callcentre medewerkers niet ingingen op het aspect directe en indirecte uren. Zij spraken over de *'uren die u aan uw bedrijf besteedt'*.

#### 4.5.5 RECHTEN EN PLICHTEN GESPREK

In het zogenaamde rechten en plichten gesprek diende de klant op een optimale manier geïnformeerd te worden over de rechten en plichten tijdens de WW- uitkering. Het was een standaard gesprek dat volgens een vast stramien verliep. Dergelijke gesprekken vonden plaats bij mensen die als zelfstandige wilden starten. Deze gesprekken werden vanaf juli 2003 gevoerd door de casemanagers.

Het instructiemateriaal voor dit gesprek geeft aan dat de casemanagers in dit gesprek gebruik moest maken van de *'vragenlijst Casemanagement Rechten en Plichten vestigen als zelfstandige'*. Hierin stond ook de vraag of zelfstandigenaftrek was geclaimd. Ook werd een casemanager geïnstrueerd in te gaan op de vraag of de werknemer werkzaam was op alle dagen. Indien de werknemer niet volledig werkzaam was, moest het aantal uren worden opgegeven dat iemand werkzaam was. Aangegeven werd in de vragenlijst dat bij die opgave rekening gehouden moest worden met de tijd die is besteed aan het verwerven van orders, klantenbezoek, het maken van offertes, inkoop, administratie e.d. Dit alles diende de casemanager vast te leggen in een gesprekverslag. Daarop kon hij aankruisen of hij de werknemer geïnformeerd had over de status van het werknemerschap en over de verplichting zijn uren als zelfstandige op te geven. Er werd niet specifiek aangegeven of de klant duidelijk is gemaakt welke uren dit waren. In de gespreksverslagen is niet terug te zien wat exact is verteld. Niet is bekend in hoeverre in de praktijk met deze checklist werd gewerkt. In één van de interviews is aangegeven dat het 'gesprekverslag rechten en plichten, eigen bedrijf' de leidraad voor de casemanagers was.

#### 4.6 AFSLUITING

Aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven dat bij de vraag of zelfstandigen met een WW-uitkering konden weten welke uren zij moesten opgeven gekeken moet worden naar het totaal aan manieren waarop zij van informatie zijn voorzien.

De belangrijkste manieren waarop casemanagers geïnstrueerd zijn over de urenverrekening is door middel van werkprocessen, door middel van de folders voor de klanten en door middel van cursussen, zo hebben zij in de enquête aangegeven.

In het Handboek WW en het instructiemateriaal staat beschreven welke uren de zelfstandige moet opgeven. Niet wordt er expliciet op gewezen dat medewerkers hier extra aandacht voor moeten vragen bij uitkeringsgerechtigden omdat deze uren nog wel eens vergeten worden. Wel staat in het Handboek WW dat de opgave van uren door UWV nauwelijks te controleren is en dat het daarom zaak is om zo mogelijk van tevoren afspraken te maken over de manier waarop controle mogelijk wordt. In een intern memo van UWV van 10 november 2008 wordt er wel op gewezen dat het vanuit het oogpunt van klantgerichtheid van belang is dat de klant erop gewezen wordt dat alle uren als zelfstandige moeten worden opgegeven.

Uit het instructiemateriaal van zowel de casemanagers als de WW-beoordelaars blijkt dat het niet alleen de bedoeling was dat de startende zelfstandige geïnformeerd werd over de opgave van de uren. UWV diende met de zelfstandige ook afspraken te maken over de manier waarop de opgegeven uren gecontroleerd zouden worden. Dergelijke afspraken werden in de praktijk niet gemaakt. Werkbriefjes werden niet gecontroleerd. UWV heeft aangegeven dat de reden hiervoor was dat men uitging van de eerlijkheid van de uitkeringsgerechtigden.

De enquête laat een wisselend beeld zien waar het gaat om de vraag of casemanagers in de praktijk goed geïnformeerd zijn geweest over de regeling. De meeste casemanagers geven aan dat zij zelf goed op de hoogte waren van de urenaftrek (84%). Hoewel het gros aangeeft zelf goed op de hoogte te zijn geweest geeft 44% van de casemanagers tevens aan momenteel beter geïnformeerd te zijn dan toen. Ruim een derde van de casemanagers van UWV noemt slechte informatievoorziening aan casemanagers als oorzaak van de ontstane problemen. Het rapport van Ecorys geeft aan dat de detailkennis sterk verschilde per medewerker.

De belangrijkste manieren waarop uitkeringsgerechtigden zijn geïnformeerd over de urenverrekening is telefonisch (met name in de jaren 2002, 2003), mondeling door een casemanager (met name in het Rechten en Plichten gesprek) en door middel van brochures en werkbriefjes.

In de brochure van januari 2002 staat expliciet vermeld dat na het daadwerkelijk starten als ondernemer niet alleen productieve uren moeten worden doorgegeven. In de brochures vanaf augustus 2002 wordt alleen bij de oriëntatieperiode vermeld welke uren gevolgen hebben voor de uitkering. Over het daadwerkelijk starten als ondernemer staat vermeld dat de uren die aan het bedrijf worden besteed blijvend van het uitkeringsrecht afgaan. Een uitzondering hierop is de UWV GAK folder van 2003.

De vragenlijst ten behoeve van het Rechten en Plichten gesprek gaat in op de directe en indirecte uren. In hoeverre deze gebruikt is, is niet te achterhalen. Op de

gespreksverslagen werd en vinkje gezet bij het onderwerp 'u weet dat u verplicht bent om uw uren als zelfstandige op te geven'. Wat er feitelijk besproken is, is meestal niet terug te vinden. Wat betreft de Werkbriefjes en de toelichting is door UWV aangegeven dat het niet mogelijk is alle informatie hierin op te nemen die gericht is op alle mensen die een Werkbriefje dienen in te vullen. Het aspect directe en indirecte uren wordt in de werkbriefjes niet specifiek genoemd. Call centre medewerkers gingen niet expliciet in op het aspect directe en indirecte uren. Zij spreken over de 'aan het bedrijf besteedde uren'.

Uit de verschillende interviews met UWV is gebleken dat medewerkers vinden dat de informatievoorziening in de brochures tussen 2002 en 2006 beter had gekund. Zij geven aan dat de regels voor wat betreft de op te geven uren algemeen geformuleerd waren. Het aspect directe en indirecte uren wordt behalve in de brochure van januari 2002 niet specifiek genoemd. In de enquête heeft bijna de helft (47%) van de respondenten aangegeven dat onduidelijke informatievoorziening aan klanten een van de oorzaken is voor de gerezen problemen met betrekking tot de opgegeven uren.

De Nationale ombudsman constateert dat er in de informatievoorziening aan uitkeringsgerechtigde geen integraal beleid is gevoerd om het aspect van de directe en indirecte uren expliciet toe te lichten. Dit is opmerkelijk omdat bij UWV bekend was dat het aspect van de directe en indirecte uren voor onduidelijkheid zorgde en dat deze uren wel eens vergeten werden. Uit het rapport 'Zelfstandig uit de WW, Evaluatie van de startersregeling in de WW' van oktober 2009 blijkt dat slechts 45% van de starters voor 1 juli 2006 volledig wist welke van de aan het bedrijf besteedde uren hij aan UWV moest opgeven.

**'Wat me raakt is de onaangename manier waarop'**

Vanuit de WW overlegde L. (43, getrouwd, moeder van vier kinderen) met de reïntegratiecoach van UWV over haar wens om te gaan werken als freelancer in de managementondersteuning. 'Ik wilde congressen organiseren, administraties ondersteunen, notuleren en mensen begeleiden,' legt L. uit. 'De coach hielp me graag uit mijn WW-situatie.

De eerste opdrachten kwamen onregelmatig. 'Alles ging in overleg. Mijn inkomsten gaf ik op, en dan werd ik navenant gekort op mijn uitkering. Verder moest ik voor 20 uur blijven solliciteren. Ook dat deed ik keurig.'

Begin 2009 werd L. gebeld door UWV. L. vertelt: 'Maandagmiddag tien over vijf, een slechter tijdstip bestaat niet voor een gezin met vier jonge kinderen. Het werd een naar gesprek. Mevrouw begon te vragen naar allerlei details. Ik vond dit zeer bedreigend en vroeg of ik haar vragen op papier kon krijgen, omdat ik het allemaal zo snel niet kon volgen.' De volgende dag verzocht L. om toezending van haar dossier omdat ze zelf niets meer had.

Dat kon niet zomaar. Vragen op papier kreeg ze ook niet, wel een intimiderende uitnodiging om met een waslijst aan privé-gegevens op gesprek te komen. 'Ik ben nooit gegaan. Uiteindelijk kreeg ik een brief omdat ik niet mee wilde werken. Ik moest bijna 19 duizend euro terugbetalen, mijn uitkering werd met terugwerkende kracht stopgezet.'

Inmiddels betaalt L. elke maand € 632,17. 'Terwijl mijn "schuld" niet vaststaat en zeker nog niet bewezen is! Wat me vooral raakt is de onaangename manier waarop alles gebeurt. Ik heb inmiddels een hoorzitting bijgewoond, dat gaat allemaal op dezelfde beschuldigende toon. En dat je een stempel op je hoofd krijgt: fraudeur. Wat betekent dat voor mij als ik ooit een verklaring van goed gedrag nodig heb, of een hypotheek? Van die "miljoenenfraude" uit de media klopt niets. Er worden misschien miljoenen teruggehaald, maar deze manier van doen kost ook miljoenen. En de meeste ZZP'ers hebben de kracht en de kunde niet om tegen zo'n lastige, machtige instantie te knokken.'

**'Niemand zei dat ik avond- en weekenduren moest opgeven'**

Controller S. (nu 56) was in december 2005 tijdelijk werkloos. Op aanraden van UWV begon hij een eigen bedrijf. 'Ik mocht me drie maanden oriënteren op het zelfstandig ondernemerschap, maar intussen solliciteerde ik ook.' Al in januari vond S. een tijdelijke baan, in augustus 2006 had hij weer een vaste deeltijdbaan. De rest van zijn tijd was voor zijn zelfstandige onderneming. 'Mijn uren noteerde ik op werkbriefjes voor UWV.'

Drie jaar later kreeg H. in mei bezoek van een inspecteur. Er was verkeerd omgesprongen met de uren. 'De man zette zijn visie op mijn uren op papier, dat heb ik voor gezien getekend. Mondeling voegde hij er nog aan toe: dit hoor ik vaker, eigenlijk is er niets mis, maar regels zijn nu eenmaal regels.' In augustus kwamen er twee brieven van UWV, net toen S. met vakantie was. 'De eerste meldde dat ik een boete moest betalen en veertien dagen de tijd had om te reageren, in de tweede stond dat ik de boete moest betalen omdat ik niet gereageerd had. Dat vind ik zo onfatsoenlijk, in vakantietijd. Toen ik daar iets van zei aan de telefoon, was het antwoord: twee weken reactietermijn is normaal. Ze houden zich zó star aan de regeltjes.' Omdat S. als deeltijdondernemer een kleine aanvulling op zijn inkomsten genoot, valt het bedrag mee: S. moet € 2400 terugbetalen. 'Maar het is zo onterecht. Het kan best dat UWV destijds niet wist hoe het zat met uren declareren, maar dit is niet de manier om zo'n fout recht te zetten.' In het begin werkte S. in de weekends aan modellen. 'Daar verdien je geen cent mee maar je hebt ze wel nodig. Geen moment heb ik gedacht dat weekend- of avondwerk relevant was voor mijn uitkering. Ik deed extra, onbetaald werk in mijn eigen tijd, dat leek me verder niemands zaak. UWV heeft daar ook nooit iets over aangegeven, niet in gesprekken en niet in een folder. Maar als je een eigen bedrijf begint, werk je daar nooit maar twee dagen per week aan, en ook niet alleen van negen tot vijf.'

## 5. BEOORDELING EN AANBEVELINGEN

### 5.1 INLEIDING

De Nationale ombudsman beoordeelt het handelen van UWV aan de hand van de uitgangspunten voor behoorlijk overheidsoptreden. Het is begrijpelijk dat UWV de wet en regelgeving wil uitvoeren, doch bij die uitvoering mag de positie van de burger niet uit het oog verloren worden. De Nationale ombudsman beoordeelt de uitvoering van de ZZP-regelgeving door UWV en in het bijzonder de handhavende maatregelen daarom enerzijds aan de hand van het geldende wettelijke kader, doch anderzijds aan de hand van de behoorlijkheid. Behoorlijk bestuur impliceert immers dat zowel aan de rechtmatigheid als aan de behoorlijkheid voldaan wordt. Op die wijze wordt niet alleen recht gedaan aan de bedrijfsmatige logica van UWV maar ook aan de gerechtvaardigde belangen van de burger.

### 5.2 BEOORDELING ZES AANDACHTSPUNTEN

Dat UWV ernaar gestreefd heeft om zoveel mogelijk rechtmatig te handelen blijkt uit de gekozen aanpak: UWV is overgegaan tot de wettelijke terugvordering en sanctieoplegging. Niet is gebleken dat UWV zich beraden heeft op de vraag wat bij de behandeling van ZZP'ers de behoorlijkheid meebrengt. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven zijn zes - deels onderling samenhangende - aandachtspunten van belang. Hieronder volgt de beoordeling per aandachtspunt. Afgesloten wordt met aanbevelingen.

#### 5.2.1 HAALBAARHEID VAN HET GELDEND REGIME: DE UREN-VERREKENING

*Welke betekenis komt toe aan de wijziging in het systeem in 2006 voor de haalbaarheid van het systeem zoals dat in de jaren daarvoor gold?*

Er heeft beleidsmatig de afgelopen jaren veel nadruk gelegen op de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. 'Werk boven uitkering' is sinds 2002 het adagium. Al geruime tijd is gezocht naar instrumenten om mensen als zelfstandige te laten starten vanuit een WW-uitkering. In juli 2006 heeft dit uiteindelijk geleid tot de startersregeling.

De urenverrekening werd door zowel uitkeringsgerechtigden als door een deel van de uitvoerders als een belemmering voor het starten als zelfstandige beschouwd. Het voornaamste knelpunt was dat wanneer er werkzaamheden voor het eigen bedrijf worden verricht de uitkering blijvend gekort wordt voor het aantal uren dat die werkzaamheden verricht worden. Hier staat in de meeste gevallen van startende zelfstandigen geen redelijk inkomen tegenover. Er zijn ook diverse studies die er op wijzen dat de urenverrekening een belemmering vormde voor het starten als zelfstandige. Een deel van de casemanagers heeft aangegeven geworsteld te hebben met enerzijds, de opdracht mensen zo snel mogelijk de WW uit te helpen en anderzijds, het uitdragen van regels die dit juist moeilijk maakte. Dit beeld wordt bevestigd door de enquête die in opdracht van de Nationale ombudsman onder casemanagers van UWV is uitgevoerd. Hierbij heeft 28% van de geënquêteerden aangegeven dat het voor het slagen van iemand als zelfstandige nodig was pragmatisch met de urenverrekening om te gaan.

Uiteindelijk blijkt de regeling zoals die feitelijk tussen 2004 en 2006 is toegepast ingehaald te zijn door de praktijk en daarom is de ZZZP-regeling ook op belangrijke punten aangepast. De spanning tussen het beleidsuitgangspunt 'Werk boven uitkering' en het stimuleren van werknemers om als ZZZP'er te gaan werken enerzijds en de mogelijkheden die de regelgeving bood anderzijds was te groot. Dit heeft ertoe geleid dat casemanagers zich bij het bieden van informatie over de praktische toepassing van de regelgeving 'rekkelijk' zijn gaan opstellen. Daarnaast hebben startende ZZZP'ers geen goede afweging kunnen maken. Uitgaande van de destijds geldende regelgeving was het voor een aanzienlijke groep eigenlijk niet verantwoord om als ZZZP'er te beginnen, omdat uitkeringsrechten op het spel werden gezet. Dit bleek echter pas jaren later voor hen toen de handhaving tegen hen werd ingezet. Dat 28% van de werkcoaches adviseerde om pragmatisch met de urenverrekening om te gaan impliceert dat de uitvoering van het wettelijke systeem "lek" was. Dit te meer omdat niet duidelijk is welke werkcoaches onder de 28% vallen die 'rekkelijk' adviseerden met de urenverrekening.

### 5.2.2 INFORMATIEVOORZIENING

*Hoe betrouwbaar was de schriftelijke en mondelinge informatie over het opgeven van directe en indirecte gewerkte uren voor juli 2006?*

Artikel 31, wet SUWI geeft UWV expliciet de opdracht zorg te dragen voor gevraagde en ongevraagde verstrekking van deugdelijke informatie en advies over de arbeidsmarkt alsmede over de uitvoering van zijn taak aan werkgevers, werknemers, uitkeringsgerechtigden, verzekerden, werkzoekenden en andere belanghebbenden in verband met de uitvoering van onder meer de WW en WAO. Vanuit het perspectief van behoorlijk overheidsoptreden geldt dat UWV deze informatievoorziening zodanig moet organiseren dat mensen er op kunnen vertrouwen dat zij volledig zijn geïnformeerd. Vanuit de burger bezien zijn het recht geïnformeerd te worden en op die informatie te kunnen vertrouwen van grote betekenis.

Bij de vraag of mensen konden weten welke uren zij moesten opgeven moet gekeken worden naar het totaal aan manieren om de uitkeringsgerechtigde van informatie te voorzien. De Nationale ombudsman concludeert dat de schriftelijke en mondelinge informatievoorziening aan uitkeringsgerechtigde onvoldoende gericht is geweest op helderheid over de directe en indirecte uren expliciet. Dit is opmerkelijk omdat bij UWV bekend was dat het verschil tussen de directe en indirecte uren voor onduidelijkheid zorgde en dat het risico reëel was dat de indirecte vergeten werden.

Alhoewel casemanagers in de enquête over het algemeen aangeven zelf wel goed geïnformeerd te zijn geweest, heeft bijna de helft (47%) van de respondenten aangegeven dat onduidelijke informatievoorziening aan klanten een van de oorzaken voor de gerezen problemen is. Ruim een derde van de casemanagers noemt de slechte informatievoorziening aan de casemanagers als een van de oorzaken van de problemen. Uit het rapport 'Zelfstandig uit de WW, Evaluatie van de startersregeling in de WW' van oktober 2009 blijkt dat slechts 45% van de starters voor 1 juli 2006 volledig wist welke van de aan het bedrijf besteedde uren hij aan UWV moest opgeven.



Naast de opdracht om belanghebbenden goed te informeren over de uitvoering van de WW had het ook op de weg van UWV gelegen om te wijzen op het feit dat de opgegeven uren overeen moesten komen met de opgave bij de Belastingdienst in verband met de zelfstandigenaftrek. Het gaat in beide gevallen om het zelfde begrip.

### 5.2.3 VERTROUWEN

*In hoeverre konden uitkeringsgerechtigde ZZP'ers vertrouwen op de juistheid en volledigheid van de informatie die zij schriftelijk en mondeling via o.a. werkcoaches kregen?*

De uitkeringsgerechtigde kon in de jaren waarover het onderzoek zich uitstrekt niet vertrouwen op de informatie die hem is verstrekt over de opgave van de directe en indirecte uren. Het aspect van de urenverrekening is in de schriftelijke informatievoorziening niet expliciet onder de aandacht van de betrokkenen gebracht.

99% van de casemanagers die op de enquête gereageerd hebben, heeft bovendien op de vraag op welke manier zij uitkeringsgerechtigden over de urenverrekening informeerden aangegeven dat dit mondeling, in een gesprek gebeurde. De mondelinge informatievoorziening is derhalve essentieel geweest. Een substantiële groep UWV casemanagers (28%) heeft de uitkeringsgerechtigden geadviseerd pragmatisch met de regels om te gaan. Zij vonden dat noodzakelijk voor een voorspoedige start van de uitkeringsgerechtigde als zelfstandige. Het is daarom onwaarschijnlijk dat de ZZP'ers een eenduidige boodschap hebben gekregen. Anders gezegd, het is waarschijnlijk dat de boodschap die men ontving afhankelijk was van de casemanager die men trof. Bij het hoge percentage van 28% kan naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet gesproken worden van incidentele vergissingen, maar gaat het om structurele onjuiste informatie.

### 5.2.4 SAMENWERKING BINNEN UWV

*In hoeverre hebben de verschillende afdelingen van UWV voldoende met elkaar samengewerkt in de aanloop naar de handhavingsactie? Is herkenbaar dat de acties van de verschillende afdelingen op elkaar afgestemd waren, zodanig dat er sprake was van een consistent 'handhavingsbeleid' dat in de praktijk werd gebracht?*

De afdelingen Fraudebestrijding Preventie en Opsporing, Uitvoering en Strategie en Beleid binnen UWV hebben nadat in 2004 bekend is geworden dat er een nalevingrisico bestond niet met elkaar samengewerkt. De kennis die bestond over de soms pragmatische uitvoering van de urenverrekening en de waardering van deze regels door onder andere casemanagers en uitkeringsgerechtigden heeft geen rol gespeeld in het bepalen van de handavingskoers. Er is procesgericht gewerkt waarbij iedere afdeling zijn eigen doelen nastreefde. De doelen van de diverse afdelingen stonden op essentiële punten op gespannen voet met elkaar. Zo ging de uitvoering soms pragmatisch met de regels om teneinde mensen succesvol voor zichzelf te laten starten ('werk boven uitkering') terwijl de handhavingafdeling een controleactie voorbereidde met als doel het niet naleven van deze zelfde regelgeving te bestraffen. Aandacht voor de positie van de

startende ZZP'ers had moeten leiden tot samenwerking tussen de verschillende afdelingen van UWV.

### 5.2.5 PROPORTIONALITEIT

*Heeft UWV in de jaren 2004 - 2006 in het licht van de bestandskoppeling voldoende oog gehad voor vroege herkenning en signalering van problemen met het opgeven van de direct en indirect gewerkte uren door ZZP'ers?*

Belangrijk is de vraag of het doel (naleving van de regels bevorderen) het gebruikte middel (bestandskoppeling na meerdere jaren) kan rechtvaardigen. Bij de beoordeling van de proportionaliteit is van belang of hetzelfde resultaat op een voor betrokkenen minder ingrijpende manier bereikt had kunnen worden. Daarom is de vraag relevant of UWV de regelovertreiding zo had kunnen aanpakken dat de gevolgen (financieel en emotioneel) voor de mensen die niet moedwillig de regels hebben overtreden in een juiste verhouding stonden tot de mate van verwijtbaarheid. Dit sluit goed aan bij het handhavingsbeleid zoals door UWV en SZW zelf geformuleerd. Immers, er wordt naar gestreefd de reden van regelovertreiding te laten bepalen welke instrumenten ingezet gaan worden. Bij bewuste regelovertreiding zet UWV andere instrumenten in dan wanneer de oorzaak ligt in het niet kennen van de regels. Dit garandeert zo stelt UWV, in zijn FPO Jaarplan van 2006 een proportionele handhaving. Ook wordt er naar gestreefd zo snel mogelijk te reageren op vermoedens van fraude. Dit om te voorkomen dat bedragen hoog oplopen en de aangiftegrens voor strafbare feiten wordt overschreden.

In het project samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering heeft de reden van het niet naleven van de regels geen aandacht gekregen. Ook de tijd die er zit tussen het daadwerkelijk controleren en het besef dat er sprake is van substantiële regelovertreiding is langer dan je gezien het handhavingsbeleid zou verwachten. Immers, snel reageren zodat bedragen niet oplopen en strafrechtelijke trajecten niet onnodig gaan spelen, is voor het UWV-beleid bepalend.

Het project samenloop zelfstandigenaftrek WW-uitkering is door UWV geschaard onder de noemer opsporing. Het doel van deze controle door middel van bestandskoppeling was de publieke perceptie van uitkeringsfraude te beïnvloeden, en de beleving door klanten van de pakkans en naleving van de regels te versterken. In dit kader is publiekelijk gesproken over hoge fraudepercentages. In de media zijn grote aantallen ZZP'ers als fraudeur bestempeld. Een dergelijke handhavende actie is alleen behoorlijk als UWV zich er van verzekerd heeft dat de regels eenduidig werden uitgevoerd, de informatie in orde was en vast is komen te staan dat maatregelen die voor de burger minder ingrijpend zijn niet het gewenste effect hebben gehad.

Het risico van regelovertreiding had al in 2005 breed bekend gemaakt moeten worden. Dit zou een preventief effect gehad hebben, niet alleen op de ZZP'ers, maar ook op de werkcoaches die hen begeleidden. Ook de op handen zijnde koppeling met de zelfstandigenaftrek bij de Belastingdienst had aan de betrokkenen in het kader van proportioneel handhaven bekend gemaakt moeten worden. De informatievoorziening

over de urenverrekening had doorgelicht en verhelderd moeten worden en medewerkers hadden aanvullende informatie aan ZZP'ers hebben moeten geven omdat de regels kennelijk niet altijd werden nageleefd. Ook had de keuze voor strikte handhaving moeten leiden tot tijdige controlemaatregelen zoals bijvoorbeeld het controleren/bespreken van werkbriefjes door de werkcoaches. De bestandskoppeling in 2007 had niet meer dan het sluitstuk van al deze maatregelen moeten zijn en niet het begin van een actie. De actie was dan gericht tot de juiste doelgroep, namelijk de mensen die bewust de regels overtreden. Deze manier van werken zou hebben voorkomen dat mensen onnodig overvallen werden door hoge boetes en terugvorderingen. Of in sommige gevallen zelfs door een strafrechtelijk traject met mogelijk een strafblad tot gevolg.

UWV heeft gekozen voor een abrupte bestandskoppeling met de Belastingdienst zonder dat daaraan een consistent handhavingsbeleid ten grondslag lag. Het gevolg hiervan is dat een groep mensen die onbedoeld de regels heeft overtreden jaren later geconfronteerd is met repressieve handhaving. De afdeling Fraude Preventie en Opsporing van UWV uitte in het Jaarplan 2008 terecht zijn zorgen over het gebrek aan preventie bij UWV in zijn algemeenheid en bij het begin van het handhavingproces. Deze onderschatting heeft ertoe geleid dat een (mogelijk grote) groep ZZP'ers onbedoeld de regels overtreden heeft en daardoor ongewild in aanraking is gekomen met repressieve handhaving.

#### 5.2.6 BEWIJSLASTVERDELING

*In hoeverre is het redelijk dat UWV stelt dat nadelige consequenties voor klanten rechtgezet kunnen worden 'door middel van de bezwaarprocedure, in die gevallen waarbij een klant aantoonbaar onjuist is geïnformeerd op individueel niveau?*

UWV geeft in de reactie op de bevindingen van de Nationale ombudsman aan:

'Niet alleen is sprake van een zeer uitgebreid en omvattend onderzoek, maar ook is in ruime mate in beeld gebracht hoe onze medewerkers, puttend uithun geheugen, terugkijkend op de gesprekken met onze cliënten over het werken als zelfstandige tijdens de WW-uitkering. Daarmee ontstaat een beeld over de informatieverstrekking door UWV en de wijze waarop UWV de handhaving heeft vormgegeven.

Hieruit komt naar voren dat er - anders dan beoogd en gewenst - niet altijd sprake was van een 100% eenduidige en uniforme wijze van informatieverstrekking aan onze klanten over de rechten en plichten van het werken als zelfstandige tijdens de WW. Dat betreuren wij zeer.

Mogelijke consequenties voor de cliënt willen wij, voor zover dat al niet gebeurd is door middel van de reguliere bezwaarprocedure, in die gevallen waarbij wij de klant aantoonbaar onjuist hebben geïnformeerd op individueel niveau graag alsnog uitzoeken en rechtzetten.'

De Nationale ombudsman is van oordeel dat UWV in redelijkheid niet kan aannemen dat de nadelige consequenties voor ZZP'ers rechtgezet kunnen worden door middel van de

bezwaarprocedure. Deze Awb-procedure en een eventuele procedure voor de rechtbank en de Centrale Raad van Beroep vereist immers dat de ZZP'er aantoont onjuist te zijn geïnformeerd (waarbij de rechter inmiddels zelfs relevant acht of de onwetendheid niet alleen objectief maar ook subjectief niet verwijtbaar is: 'een ieder wordt geacht de wet te kennen' is daarmee niet genoeg). UWV beschikt als dossierhouder - voor zover vastgelegd - over de relevante informatie. Bovendien is deze bewijslast na zoveel jaren ondoenlijk zwaar. Het is dan ook niet vreemd dat ZZP'ers bij de rechter in het ongelijk zijn gesteld: de regels van het proces werken in hun nadeel. Zoals eerder opgemerkt was de informatie die iemand ontving waarschijnlijk afhankelijk van de casemanager die hij trof. De mondelinge informatie is niet expliciet in gespreksverslagen vastgelegd. Besproken onderwerpen zijn slechts 'aangevinkt'. Vanuit de behoorlijkheid kan - nu vaststaat dat bij de informatievoorziening fouten zijn gemaakt - de bewijslast niet bij de betrokken ZZP'er gelegd worden. Het ligt in de rede dat in deze situatie alleen in die gevallen waarin UWV aan kan tonen dat aanvullend op de folders en werkbriefjes mondeling ook juiste informatie is verstrekt over de op te geven uren 'fraude' mag worden aangenomen. De burger moet er immers op kunnen vertrouwen dat UWV zorgvuldig informatie vertrekt en geen fouten maakt. Daar komt bij dat de burger er meerdere jaren later op mocht vertrouwen dat zijn urenopgave niet meer ter discussie stond. UWV geeft uitkeringsgerechtigden aan dat de bewaartermijn van bewijsstukken slechts twee jaar is. Dus al zou er bewijs zijn, dan zou dat al vernietigd kunnen zijn.

### 5.3 SAMENVATTEND OORDEEL

UWV heeft twee verschillende benaderingen gekozen die op gespannen voet met elkaar staan. De werkcoach heeft - deels met gebrekkige of onjuiste informatie - de ZZP'er gestimuleerd om de zekerheid van zijn WW-uitkering in te ruilen voor een bestaan als zelfstandige. De inspecteur die handhavend optrad heeft autoritair en met harde hand het oordeel geveld dat de ZZP'er fraude pleegde. UWV heeft geconcludeerd tot terugvorderingen, boetes en heeft de aanzet tot strafvervolgning gegeven. Volgens de wet kan dat, maar volgens de behoorlijkheid die een overheid als UWV tevens moet respecteren is deze dubbele benadering niet te verantwoorden. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de gekozen vorm van abrupte handhaving alleen behoorlijk is als UWV zich er van verzekerd heeft dat de regels eenduidig werden uitgevoerd, de voorlichting betrouwbaar was en gebleken is dat maatregelen die voor de burger minder ingrijpend zijn niet het gewenste effect hebben gehad. Veel van de ZZP'ers met een WW-uitkering die met deze handhavingsactie geconfronteerd werden, zijn onevenredig zwaar getroffen.

## 5.4 AANBEVELINGEN

De Nationale ombudsman is van oordeel dat in een groep van bijna drieduizend ZZP'ers die uiteindelijk met terugvordering en sancties zijn geconfronteerd een onbekend aantal zit dat vanwege de niet consistente aanpak van UWV ten onrechte zo behandeld is. UWV heeft met zijn benadering van deze gevallen niet behoorlijk gehandeld. UWV staat vanwege de noodzaak om dit gebrek aan behoorlijkheid te herstellen voor de keuze uit twee mogelijkheden:

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.

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 moeten 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.

Het oordeel dat UWV niet behoorlijk heeft gehandeld, vraagt om een reactie van UWV die de gevolgen van deze niet-behoorlijkheid zoveel als mogelijk herstelt. Belangrijk is de spoedige erkenning door UWV van het feit dat dit handhavingsproces niet behoorlijk verlopen is waardoor de betrokken mensen onevenredig zwaar getroffen zijn. Omdat de psychische impact op mensen die onterecht als fraudeur zijn bestempeld groot is, ligt het op de weg van UWV hiervoor zijn excuses aan te bieden. UWV zou hierbij kunnen uitleggen hoe deze situatie heeft kunnen ontstaan.

De volgende vraag is wat nodig is om de tot herstel te komen. Daar waar dat nog mogelijk is kan de besluitvorming worden teruggedraaid. Daar waar dat niet meer kan omdat veroordelingen hebben plaatsgevonden is financiële compensatie op zijn plaats.

### Lopende gevallen

Van UWV mag verwacht worden dat in alle voorkomende gevallen zelf actief bewijs aanlevert, en er niet van uit gaat dat de betrokken ZZP'er bewijs kan leveren. De bewijslast moet ten nadele van UWV omgekeerd worden. Het is niet redelijk van de burger te verwachten dat hij meerdere jaren later aantoonbaar dat hij - mondeling - niet goed geïnformeerd is geweest. Dat lukt immers zelden of nooit. Aangezien de Nationale ombudsman geconcludeerd heeft dat in de informatievoorziening schriftelijk en mondeling niet consequent aandacht is besteed aan het onderscheid tussen directe en indirecte uren, is de Nationale ombudsman van oordeel dat alleen in die gevallen waarin aangetoond kan worden dat aantoonbaar aanvullend op de folders en werkbriefjes juiste informatie is verstrekt specifiek over de op te geven uren, gesteld kan worden dat iemand voldoende geïnformeerd is geweest.

**Strafrechtelijke veroordelingen**

De Nationale ombudsman is ernstig bezorgd over de positie van degenen die als gevolg van deze vorm van handhaving strafrechtelijk zijn veroordeeld. Zij hebben hierdoor een strafblad. Deze strafrechtelijke veroordeling is behoudens gratie niet terug te draaien. Het strafblad kan hen ernstig beperken in hun positie op de arbeidsmarkt zowel als werknemer als als ZZP'er.

**Moedwillige fraude**

Mensen die moedwillig de regels overtreden hebben mogen aangepakt worden. Het kan moeilijk zijn deze mensen uit het bestand te filteren. Criteria die in ieder geval hanteerbaar zijn om te beoordelen of men voor herstel in aanmerking komt zijn:

1. Iemand moet bij UWV gemeld hebben dat hij als zelfstandige werkt
2. Iemand moet de gefactureerde uren altijd juist hebben opgegeven
3. Iemand is niet aantoonbaar geïnformeerd over de werking van de urenverrekening (onderscheid tussen directe en indirecte uren)

**Een categoriale oplossing**

Het onderzoek van de Nationale ombudsman was gericht op het in overleg met UWV vinden van een redelijke oplossing. Die oplossing is niet tot stand gekomen omdat UWV van mening is wel behoorlijk gehandeld te hebben. Deze situatie leidt ertoe dat een politieke keuze noodzakelijk wordt. Om die reden zal de Nationale ombudsman zijn oordeel en aanbevelingen voorleggen aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.





de Nationale ombudsman  
Postbus 93122  
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63  
Fax (070) 360 75 72  
[www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)