



# Rapport

## Klacht

Verzoekster, een sportvereniging, klaagt erover dat bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) Hilversum de door haar bij herhaling ingezonden loonopgaven over 2005 zijn zoekgeraakt waarvoor aan verzoekster een boete is opgelegd.

Voorts klaagt zij erover dat de door haar daarover ingediende klacht ongegrond is verklaard omdat verzoekster niet kan aantonen dat zij de loonopgaven heeft ingezonden terwijl uit de brief van het UWV van 26 april 2007 blijkt dat de loonopgaven die verzoekster kort daarvoor had toegezonden wel door het UWV waren ontvangen.

## Beoordeling

### Algemeen

1. Verzoekster is een sportvereniging die een aantal trainers in loondienst heeft. Zij moest hiervoor jaarlijks, in januari, bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Belastingdienst opgave doen van het loon dat in het voorafgaande jaar betaald was. In verband met de inwerkingtreding van de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Walvis) behoeft deze loonopgave met ingang van het jaar 2007 (loonopgave voor 2006) alleen nog maar bij de Belastingdienst ingediend te worden. In januari 2006 heeft verzoekster voor het laatst de opgaven voor het jaar 2005 naar de Belastingdienst en het UWV gezonden. In mei 2006 kreeg verzoekster bericht van het UWV dat de opgaven niet waren ontvangen. Kopieën van de opgaven werden opnieuw ingezonden. Eind november 2006 werd verzoekster door het UWV aangeschreven dat de opgaven niet waren ontvangen en dat een boete zou worden opgelegd. De opgaven werden op 1 december 2006 opnieuw naar het UWV gestuurd. Op 19 januari 2007 ontving verzoekster een boeteaanslag van € 348. Zij heeft hier direct op gereageerd onder verwijzing naar de brief van 1 december 2006, tevens gaf verzoekster aan dat zij in bezwaar ging en dat zij in dat kader gehoord wilde horen. In april 2007 nam een medewerker bezwaar contact op met verzoekster en vroeg of het nog nodig was dat verzoekster werd gehoord. Hij wekte toen volgens verzoekster de indruk dat het horen niet nodig zou zijn, als de loonopgaven nogmaals ingezonden zouden worden. Verzoekster zond de opgaven daarom bij brief van 21 april 2007 nog een keer in. Het bezwaarschrift werd bij besluit van 26 april 2007 ongegrond verklaard omdat verzoekster niet kon aantonen dat de opgaven tijdig waren opgestuurd. Verzoekster betaalde de boete, ging in verband met de hoogte van de daaraan verbonden kosten niet in beroep, maar legde de zaak wel aan de Nationale ombudsman voor. Verzoekster gaf aan teleurgesteld te zijn in de handelwijze van het UWV. Volgens verzoekster werden de opgaven al meer dan twintig jaar per post naar het UWV gezonden, nooit aangetekend en altijd op tijd ontvangen. Als de opgaven niet door het UWV verwerkt konden worden dan had het UWV dat aan de afzender moeten laten weten, aldus verzoekster.

2. De bij het UWV ingediende klacht werd onder verwijzing naar de beslissing op bezwaar van 26 april 2007 bij brief van 12 juli 2007 ongegrond verklaard omdat verzoekster niet had kunnen aantonen dat de jaaropgaven tijdig waren verzonden door middel van een bewijs van aangetekende verzending. Op de afdeling Premievaststelling was op geen enkele wijze gebleken dat de jaaropgaven eerder waren ingezonden, waaruit het UWV de conclusie trok dat het UWV de opgaven niet had verwerkt omdat deze klaarblijkelijk niet waren ontvangen.

3. Verzoekster was het niet met de reactie eens: het was in de afgelopen jaren nooit nodig geweest de loonopgaven per aangetekende post te verzenden, nu waren de opgaven tot drie keer toe ingezonden en de eerste inzending, die gelijktijdig naar de Belastingdienst was gestuurd, was bij die organisatie wel aangekomen.

**I. Ten aanzien van het niet betrachten van enige coulance inzake het opleggen van een boete door het UWV omdat de loonopgaven die door verzoekster bij herhaling waren ingezonden bij het UWV waren zoekgeraakt**

## **Bevindingen**

4. In een eerste reactie op de klacht gaf het UWV aan dat het niet op een tweetal vragen wilde ingaan, omdat die in een eventuele beroepszaak aan de orde hadden kunnen komen. Het ging daarbij om de vragen of de loonopgaven in de afgelopen twintig jaar nooit eerder niet tijdig waren ontvangen en of het UWV het redelijk vond dat het verzoekster werd verweten dat zij de opgaven niet per aangetekende post had verzonden terwijl het UWV zelf geen postregistratiesysteem heeft en zijn beslissingen ook niet per aangetekende post verzendt. Volgens het UWV was het oneigenlijk om via de klachtprocedure een andere beslissing te forceren.

5. Omdat de Nationale ombudsman op dat moment naar aanleiding van andere ontvangen klachten een onderzoek was gestart naar de wijze waarop het UWV inkomende poststukken registreert, werd het onderzoek naar de klacht van verzoekster opgeschort. Uit het gesprek dat medewerkers van de Nationale ombudsman in het kader van dat onderzoek naar de postregistratie met medewerkers van het UWV hadden gehad, bleek dat het UWV inkomende poststukken in verband met de veelheid aan poststukken niet in alle gevallen registreert en dat er overigens volgens het UWV bij het UWV niet veel klachten over het kwijtraken van poststukken bekend zijn. Omdat inkomende stukken bij binnenkomst niet direct worden geregistreerd, kan het wel voorkomen dat ingezonden stukken niet meer getraceerd kunnen worden. Het postsysteem lijkt daarmee niet sluitend te zijn. In aansluiting hierop werd het UWV in het kader van het onderzoek naar de postregistratie gevraagd of het UWV in de zich spaarzaam voordoende gevallen dat een ingezonden stuk kwijtgeraakt was, zich wat coulanter kon opstellen in plaats van het stellige en soms dreigende taalgebruik in de (rappel)brieven aan de uitkeringsgerechtigde.

6. In reactie op de vraagstelling in het kader van het onderzoek naar de postregistratie liet de voorzitter van de Raad van Bestuur van het UWV bij brief van 8 juli 2008 weten dat het inderdaad kan voorkomen dat binnengekomen poststukken bij het UWV niet meer te traceren zijn omdat niet alle stukken bij binnenkomst worden geregistreerd (zie Achtergrond). Deze brief van het UWV was aanleiding om het onderzoek naar de klacht van verzoekster weer op te pakken. In reactie op een nadere vraagstelling gaf het UWV aan dat het niet meer kon nagaan of de afgelopen twintig jaar niet eerder de jaaropgaven niet tijdig waren verzonden, wel stond volgens het UWV vast dat er in de vijf jaar voorafgaand aan 2006 geen overtredingen waren geconstateerd. Op de vraag of het UWV het redelijk achtte dat het verzoekster werd verweten de jaaropgaven niet per aangetekende post te hebben ingestuurd terwijl het UWV geen postregistratiesysteem heeft en zelf de meeste beslissingen ook niet per aangetekende post verzendt, wees het UWV naar vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, volgens welke de bewijslast bij de verzendende partij berust. Het UWV zag geen reden deze rechtspraak te doorkruisen. Op de vraag of het UWV bereid was om in aansluiting op de reactie van het UWV in het kader van het onderzoek naar de postregistratie ten opzichte van verzoekster enige coudance te betrachten, antwoordde het UWV dat het dat niet wilde doen omdat verzoekster dan bevoorrecht zou worden ten opzichte van andere werkgevers, die geen klacht bij de Nationale ombudsman hadden ingediend. Bovendien zou in dat geval het gelijkheidsbeginsel in het gedrang komen.

## Beoordeling

7. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat bestuursorganen secuur werken. Het verzenden en ontvangen van poststukken vormt een essentieel onderdeel van de administratieve werkzaamheden van het UWV. Het is daarom belangrijk dat het UWV zorgvuldig omgaat met de poststukken die naar het UWV worden gezonden. Voor een betere verwerking van die stukken en om te voorkomen dat stukken binnen een grote organisatie met vele vestigingen, zoals het UWV, zoekraken, kan het handig zijn als gebruik wordt gemaakt van een systeem waarbij alle poststukken na binnenkomst direct worden geregistreerd. Bij het UWV worden lang niet alle poststukken bij binnenkomst geregistreerd en in verband daarmee kan het - ook volgens het UWV - voorkomen dat bepaalde stukken niet meer te traceren zijn.

8. Verzoekster moest als sportvereniging bij het UWV opgave doen van het loon dat in het voorafgaande jaar aan een aantal trainers was betaald. De opgaven voor het jaar 2005 werden volgens verzoekster in januari 2006, in mei 2006, bij brief van 1 december 2006 en bij brief van 21 april 2007 naar het UWV gezonden. Alleen van de laatste zending, gericht aan de medewerker die het bezwaarschrift in behandeling had, staat het volgens het UWV vast dat die door het UWV is ontvangen. Omdat verzoekster de opgaven niet per aangetekende post had verzonden, kon zij niet aantonen dat zij de stukken al eerder dan 21 april 2007 had ingestuurd. Het ontbreken van een postregistratiesysteem werkt in de

hand dat ingezonden stukken bij het UWV zoek kunnen raken. Dit betekent ook dat het niet correct is dat het UWV zich in deze situatie beroept op de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep dat de bewijslast altijd bij de verzendende partij behoort te liggen. De Nationale ombudsman acht het waarschijnlijk dat tenminste één van de zendingen met de loonopgaven die verzoekster - naar eigen zeggen - in januari 2006, in mei 2006 en bij brief van 1 december 2006 naar het UWV heeft gezonden, bij het UWV wel is aangekomen maar is zoekgeraakt. Dit betekent dat het niet tijdig ontvangen hebben van de opgaven bij het UWV in ieder geval niet (uitsluitend) aan verzoekster kan worden verweten. Het UWV heeft bij het verwerken van de loonopgaven voor het jaar 2005 van verzoekster gehandeld in strijd met het vereiste van administratieve nauwkeurigheid.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

9. Het UWV zag geen reden om richting verzoekster bij het opleggen van de boete enige coulance te betrachten omdat het verzoekster dan zou bevoordelen ten opzichte van andere werkgevers en dit zou dan in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. De Nationale ombudsman merkt hierover op dat het toepassen van coulance nimmer een precedent schept. Een dergelijk beroep op het gelijkheidsbeginsel werkt onnodig formaliserend en doet afbreuk aan het vinden van een redelijke oplossing in bijzondere gevallen. Coulance kan worden toegepast als een overheidsinstantie bijzondere redenen aanneemt om een wettelijke regeling in een specifiek geval niet uit te voeren. Dergelijke bijzondere redenen zijn bij verzoekster aanwezig: het gaat om een sportvereniging die grotendeels draaiend wordt gehouden door vrijwilligers, met een goede staat van dienst (het zou de eerste keer zijn dat de jaaropgaven niet tijdig naar het UWV waren gezonden) en de boete betreft een gering bedrag. Het verweer van het UWV dat verzoekster de boete heeft geaccepteerd omdat zij tegen de beslissing op bezwaar geen beroep heeft ingesteld, gaat niet op: verzoekster heeft er wijs aan gedaan om geen beroep in te stellen aangezien zij in de beroepsprocedure het risico liep geconfronteerd te worden met hogere kosten dan de opgelegde boete of zich onnodig veel moeite moest getroosten.

De Nationale ombudsman ziet in het voorgaande aanleiding om aan dit rapport een aanbeveling te verbinden.

II. Ten aanzien van de ongegrondverklaring van de klacht omdat verzoekster niet kon aantonen dat zij de loonopgaven had ingezonden terwijl het UWV in de daarvóór gevoerde bezwaarprocedure wel erkende dat de opgaven waren ontvangen

## **Bevindingen**

10. In de klachtafhandelingsbrief van 12 juli 2007 schreef het UWV aan verzoekster dat uit de beslissing op bezwaar van 26 april 2007 was gebleken dat verzoekster niet had kunnen aantonen dat de jaaropgaven tijdig waren verzonden door middel van een bewijs van aangetekende verzending. Op de afdeling Premievaststelling was op geen enkele wijze

gebleken dat verzoekster de jaaropgaven eerder had ingezonden, aldus het UWV. Klaarblijkelijk, zo ging het UWV verder, had het UWV de jaarloongegevens niet ontvangen en daarom waren zij ook niet verwerkt. De conclusie die het UWV vervolgens trok was dat de klacht ongegrond was. In reactie op de klacht erkende het UWV dat de klachtafhandelingsbrief van 12 juli 2007 onduidelijk was opgesteld. Volgens het UWV kon na lezing van de brief de indruk ontstaan dat in de beslissing op bezwaar stond dat de loonopgaven nog steeds niet waren ontvangen en verwerkt, terwijl de opgaven die verzoekster met haar brief van 21 april 2007, gericht aan de afdeling Bezwaar en Beroep, had meegezonden in ieder geval wel waren ontvangen. In de begeleidende brief bij de beslissing op bezwaar van 26 april 2007 staat expliciet dat de jaaropgaven voor 2005 waren ontvangen en doorgezonden naar de afdeling die deze moest verwerken. Dit deel van de klacht werd daarom door het UWV gegrond verklaard.

## **Beoordeling**

11. Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. In reactie op dit klachtonderdeel heeft het UWV erkend dat de klachtafhandelingsbrief van 12 juli 2007 onduidelijk was opgesteld. Als de opsteller van die brief zich beter had verdiept in de bij het UWV aanwezige informatie, en met name in de (begeleidende brief bij de) beslissing op bezwaar van 26 april 2007, dan had hij kunnen lezen dat die loonopgaven inmiddels al waren ontvangen en ter verwerking waren doorgezonden naar de betreffende afdeling. Dit is blijkbaar onvoldoende gebeurd en daardoor is er een onduidelijke brief naar verzoekster gezonden. Het UWV heeft hiermee in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking gehandeld.

Ook in zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Hilversum, is gegrond:

- ten aanzien van het verwerken van de toegezonden jaaropgaven over 2005, wegens schending van het vereiste van administratieve nauwkeurigheid;
- ten aanzien van de ongegrondverklaring van verzoeksters klacht, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking.

## **Aanbeveling**

De Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen wordt in overweging gegeven te bevorderen dat de aan verzoekster opgelegde boete ten bedrage van € 348 uit overwegingen van coulance aan verzoekster wordt terugbetaald.

Het UWV heeft de Nationale ombudsman bij brief van 19 december 2008 laten weten de aanbeveling op te volgen en het bedrag aan verzoeker terug te betalen.

## **ONDERZOEK**

Op 20 mei 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van S.V. V. te V., ingediend door de heer R. (penningmeester) te V., met een klacht over een gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Hilversum.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Verzoekster werd in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Vervolgens werd het onderzoek opgeschort in afwachting van de uitkomst van een onderzoek dat naar aanleiding van een klacht van een andere verzoekster was ingesteld naar (onder meer) de wijze waarop het UWV inkomende poststukken registreerde.

Toen dat onderzoek was afgerond werden nadere vragen gesteld aan het UWV.

Ten slotte werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de antwoorden die het UWV op de nadere vragen had gegeven te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Verzoekster en het UWV deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

### **Informatieoverzicht**

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Brief van verzoekster aan het UWV van 1 december 2006;

Boetenota van het UWV van 19 januari 2007

Bezwaarschrift van verzoekster van 21 januari 2007

Brief van verzoekster aan het UWV van 21 april 2007

Begeleidende brief bij beslissing op bezwaar van 26 april 2007

Beslissing op bezwaar van 26 april 2007

Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 20 mei 2007

Klachtafhandelingsbrief van het UWV van 12 juli 2007

Aanvulling op verzoekschrift van 17 juli 2007

Brief van het UWV aan de Nationale ombudsman van 16 oktober 2007 (reactie op klacht)

Brief van verzoekster van 24 oktober 2007 (nadere reactie)

Brief van de Nationale ombudsman aan het UWV van 26 februari 2008 (dossier 2007.10601)

Brief van het UWV van 8 juli 2008 (antwoord op 12.)

E-mail aan het Klachtenbureau UWV van 25 juli 2008

Brief van het Klachtenbureau UWV van 8 augustus 2008

E-mail van verzoekster van 3 september 2008

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

Brief van de voorzitter van de Raad van Bestuur van het UWV van 8 juli 2008 (in dossier nummer 2007.10691, onderwerp: Signaal)

*"... Registratie van inkomende poststukken*

Niet alle stukken worden bij binnenkomst geregistreerd. Als gevolg hiervan kan het voorkomen dat stukken niet meer te traceren zijn.



Simultaan met de Vernieuwing zal UWV overschakelen op volledig gedigitaliseerd werken. Dit betekent dat alle documenten, voor zover niet digitaal aangeleverd, worden gedigitaliseerd voordat ze in de organisatie worden verspreid. De poststukken worden dan centraal ontvangen, bewerkt en aangeboden aan het primaire proces.

Deze werkwijze kan niet van de ene op de andere dag worden ingevoerd, maar stap voor stap. Naarmate de organisatie zich vernieuwt rond de nieuwe Kernfuncties zal de digitalisering voortschrijden.

Met het nieuwe klantproces `ik ben twee jaar ziek en heb (g)een werkgever (WIA) start UWV in 2008 met de invoering van een digitale documenthuishouding. Voor de andere klantprocessen zal naar verwachting eind 2010 een volledige postregistratie een feit zijn.

De Ziektewet loopt voorop bij het centraal digitaliseren van de post. De post voor de

Ziektewet wordt nu al gescand, geregistreerd en digitaal aangeboden aan het primaire (ZW) proces. Wanneer de omslag naar een volledig gedigitaliseerd WW-proces exact zal zijn afgerond is nu nog niet bekend.

(...)

Coulance in rappelbrieven

Medio 2007 is UWV een traject gestart waarin alle uitgaande brieven op klantgerichtheid worden beoordeeld. Daar waar nodig worden brieven aangepast. Uw advies om meer

coulance in rappelbrieven te betrachten zal in dit traject ook een van de aandachtspunten zijn. We maken daarbij een afweging tussen duidelijkheid voor de klant en de gewenste coulance. Dit traject maakt onderdeel uit van een groter UWV-traject met als doel de klantgerichtheid permanent te vergroten.

(...)

Als een klant te laat reageert, maar daarvoor een deugdelijke reden heeft, ontbreekt de verwijtbaarheid en leggen we geen boete of maatregel op. Een klant die aannemelijk kan maken dat hij te laat reageert omdat het verzoek naar een onjuist adres is gestuurd, heeft een deugdelijke reden en de uitkering wordt niet gekort.

Stelt een klant te laat bezwaar in dan moet, vóór dat bezwaar niet-ontvankelijk verklaard wordt, eerst worden nagegaan of er sprake is van bijzondere omstandigheden op grond

waarvan dit verzuim de klant redelijkerwijs niet aan te rekenen is. Bijvoorbeeld een klant heeft te laat van het besluit kennis genomen omdat de beschikking naar een onjuist adres is gestuurd..."