



Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) Leeuwarden hem juridisch heeft benadeeld door een herzieningsbesluit en een terugvorderingsbesluit niet op dezelfde datum naar hem te sturen met als gevolg dat een door hem ingediend bezwaarschrift, dat ook en vooral was gericht tegen het herzieningsbesluit maar was ingediend tegen het einde van de bezwaartermijn van het terugvorderingsbesluit, niet-ontvankelijk werd verklaard en de herziening daarmee in rechte onaantastbaar was geworden.

Beoordeling

Algemeen

I. Bevindingen

1. Op maandag 29 januari 2007 ontving verzoeker een beslissing van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) Leeuwarden gedateerd 26 januari 2007, waarin hem werd meegedeeld dat hij een onvolledige opgave had gedaan van het aantal gewerkte uren als zelfstandige en dat hij in verband daarmee geen recht had op een volledige uitkering ingevolge de Werkloosheidswet (WW). De uitkering had met ingang van 1 januari 2003 lager moeten zijn en werd daarom met ingang van die datum herzien. De uitkering die verzoeker over de periode van 1 januari 2003 tot en met 24 september 2006 te veel had ontvangen, zou worden verrekend of zou hij moeten terugbetalen. Verzoeker zou daarover binnenkort een aparte brief ontvangen. Op dinsdag 30 januari 2007 ontving verzoeker de aangekondigde brief gedateerd 29 januari 2007. In die beslissing deelde het UWV verzoeker mee dat hij in de periode van 1 januari 2003 tot en met 24 september 2006 niet volledig recht had op een WW-uitkering en dat het UWV over die periode een bruto bedrag van € 14.639,25 onverschuldigd aan hem had betaald en dat dit bedrag van hem zou worden teruggevorderd. Het UWV deelde verzoeker verder mee dat hij van de afdeling Invorderen een bericht zou ontvangen over het bedrag dat hij werkelijk moest terugbetalen en ook over de wijze waarop en de termijn waarbinnen de betaling zou moeten plaatsvinden.

2. Omdat de eerste brief van het UWV heel duidelijk verwees naar de tweede nog te ontvangen brief, ontstond er bij verzoeker verwarring over de procedure. Hij zag de eerste brief als een soort aankondiging van de tweede, die voor hem ook de meeste impact had omdat in die brief de sanctie stond beschreven. Verzoeker had zich hierdoor gefocust op de bezwaartermijn die in de tweede brief stond genoemd. Tijdens de controle door de Belastingdienst en het UWV was hem wel duidelijk geworden dat er een correctie op zijn uitkering zou plaatsvinden, maar hij wist nog niet tot welk bedrag. Dat werd hem pas duidelijk bij de tweede beslissing. Omdat hij nog niet alle door het UWV toegezegde informatie had ontvangen, had hij met het indienen van zijn bezwaarschrift gewacht tot de

laatste dag genoemd in de (tweede) beslissing van 29 januari 2007. Pas veel later werd verzoeker door het UWV duidelijk gemaakt dat hij eerst tegen de beslissing van 26 januari 2007 bezwaar had moeten aantekenen en vervolgens ook tegen de beslissing van 29 januari 2007. Doordat hij alleen tegen de beslissing van 29 januari 2007 bezwaar had gemaakt, was hij in feite akkoord gegaan met de inhoud van de beslissing van 26 januari 2007. Het resultaat hiervan was dat verzoekers bezwaar tegen de beslissing van 26 januari 2007 wegens termijnoverschrijding bij de beslissing op bezwaar van 1 augustus 2007 niet-ontvankelijk werd verklaard en dat zijn bezwaar tegen de beslissing van 29 januari 2007 bij de tweede beslissing op bezwaar van 1 augustus 2007 ongegrond werd verklaard. Het namens verzoeker vervolgens tegen beide beslissingen op bezwaar ingediende beroepschrift is door de Rechtbank Leeuwarden met de uitspraak van 26 februari 2008 ongegrond verklaard. Verzoeker vraagt zich in zijn verzoekschrift aan de Nationale ombudsman af of het UWV geen zorgplicht heeft om hem als niet juridisch onderlegd persoon van voldoende informatie te voorzien waardoor hij een juiste afweging had kunnen maken over hoe hij had moeten handelen en om hem daarbij tevens - indien nodig - tegen zichzelf in bescherming te nemen.

3. In reactie op de voorgelegde klacht en de vraag waarom een terugvorderingsbesluit niet gelijktijdig met het bijbehorende herzieningsbesluit wordt verstuurd, antwoordde het UWV dat daar geen specifieke reden voor is. Uit reacties van cliënten uit het verleden kwam wel naar voren dat het voor sommige mensen verwarrend was als zij op één dag zowel een herzienings- als een terugvorderingsbeslissing ontvingen. Om duidelijk te maken dat het om twee afzonderlijke besluiten gaat, is er op enig moment voor gekozen om de beslissingen niet gelijktijdig maar op twee aparte data te verzenden. Inmiddels is het UWV op dit standpunt teruggekomen en streeft het UWV ernaar om bij herzienings- en terugvorderingsbesluiten zo mogelijk één gecombineerde brief te versturen. De afdeling WW heeft dit op 1 januari 2008 ingevoerd en de afdeling Bijzondere Gevalsbehandeling die de beslissingen aan verzoeker heeft gezonden, op 1 februari 2008. De afdeling AG heeft het nog niet ingevoerd. Toch is het, aldus het UWV, niet in alle gevallen mogelijk om de gecombineerde beslissing te gebruiken. Het komt namelijk voor dat op het moment dat bekend is dat een uitkering moet worden herzien of ingetrokken, nog niet bekend is hoe hoog het bruto bedrag van de terugvordering zal zijn.

4. Het UWV zag ook geen aanleiding om in de situatie dat een herzienings- en een terugvorderingsbesluit niet gelijktijdig worden verzonden, een uitkeringsgerechtigde er expliciet op te wijzen dat hij het herzieningsbesluit moet aanvechten, als hij het met de herziening niet eens is, en niet het terugvorderingsbesluit. Volgens het UWV wordt in de verschillende besluiten duidelijk een datum genoemd waarvóór een bezwaarschrift moet worden ingediend. Juist om verwarring te voorkomen staat er niet meer dat de bezwaartermijn zes weken bedraagt, maar wordt de einddatum van de bezwaartermijn expliciet genoemd. Omdat verzoeker met het indienen van zijn bezwaarschrift had gewacht tot de laatste dag van de termijn die genoemd was in de tweede beslissing, was hij voor de

eerste beslissing te laat. Verzoeker had dit kunnen weten als hij de beslissingen goed had gelezen. Voor een effectief bezwaar had hij beide beslissingen moeten aanvechten en niet alleen het terugvorderingsbesluit.

II. Beoordeling

5. Het staat vast dat verzoeker kort na elkaar twee beslissingen van het UWV heeft ontvangen: een beslissing inzake de herziening met terugwerkende kracht van zijn WW-uitkering en een beslissing inzake de dientengevolge ingestelde terugvordering. De tweede beslissing werd aangekondigd in de eerste. Voor verzoeker had de tweede beslissing de grootste impact omdat daarin de sanctie (het terug te betalen bedrag) stond vermeld. Verzoeker heeft zich op die beslissing gefocust en kwam er, nadat hij tegen het einde van de bezwaartermijn van de tweede beslissing een bezwaarschrift had ingediend en dit bezwaarschrift voor zover dat was gericht tegen de eerste beslissing door het UWV wegens termijnoverschrijding niet-ontvankelijk was verklaard, pas achter dat hij bezwaar had moeten indienen tegen de eerste beslissing en dus rekening had moeten houden met de bezwaartermijn van die beslissing. De eerste beslissing, die hij had opgevat als aankondiging voor de tweede, bleek achteraf de 'hoofdbeslissing' te zijn: omdat hij daartegen niet tijdig in bezwaar was gegaan, had hij de herziening geaccepteerd en kon hij feitelijk alleen nog de hoogte van het terugvorderingsbedrag aanvechten.

6. Als verzoeker beide beslissingen goed had bekeken, dan had hij kunnen zien dat de termijn waarbinnen hij nog tijdig in bezwaar kon gaan voor beide beslissingen niet gelijk was. Dit verschil was des te duidelijker omdat het UWV niet verwees naar een 'zes weken termijn', maar expliciet de (twee verschillende) data noemde (respectievelijk vóór 10 maart 2007 en vóór 13 maart 2007) waarvóór het bezwaarschrift moest zijn ingediend. De tekst van beide beslissingen maakt ook voldoende duidelijk dat het om afzonderlijke beslissingen gaat die eventueel apart kunnen worden aangevochten. Toch is het wel begrijpelijk dat verzoeker in verwarring is gebracht, immers het ging om één en dezelfde uitkering, de beslissingen werden zeer kort na elkaar verzonden en de boodschap (we gaan met terugwerkende kracht herzien en vorderen uitkering terug) had heel goed in één gecombineerde beslissing kunnen worden verwoord. Het is uiteraard niet altijd mogelijk om beslissingen te combineren, bijvoorbeeld als wel van belang is dat op korte termijn de uitkering wordt herzien, maar de hoogte van het terug te vorderen bedrag dan nog moet worden vastgesteld. Daarnaast gevraagd gaf het UWV aan dat het geen aanleiding zag om in die situatie de uitkeringsgerechtigde er expliciet op te wijzen dat als hij het niet eens is met het herzieningsbesluit hij voor het instellen van bezwaar niet moet wachten op het terugvorderingbesluit. Volgens het UWV moest de situatie voor verzoeker door het noemen van de verschillende data waarvóór bezwaar moest worden ingediend voldoende duidelijk zijn. Uit de klacht van verzoeker blijkt dat de verschillen tussen beide beslissingen voor hem toch niet zo helder waren, anders had hij daar met het indienen van zijn bezwaarschrift wel rekening mee gehouden.

7. Bij lezing van de herzieningsbeslissing valt ook op dat deze onvolledig is omdat het UWV heeft verzuimd daarin op te nemen wat de omvang van de herziening zou zijn. Zoals de beslissing nu is opgesteld, is deze nauwelijks informatief. In de laatste zin wordt aangegeven dat meer informatie volgt in een aparte brief en ook dat kan bij verzoeker de verwarring in de hand hebben gewerkt. Door de onvolledigheid van de

herzieningsbeslissing is een belangrijk deel, namelijk de beslissing in welke mate de uitkering werd herzien, in de terugvorderingsbeslissing terecht gekomen.

8. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. In dit kader is het essentieel dat de uitkeringsgerechtigden de tekst van de beslissingen kunnen begrijpen zodat zij weten waar zij aan toe zijn en zodat het ook duidelijk voor hen is hoe (en binnen welke termijn) zij deze kunnen aanvechten. Verzoeker focuste zich na ontvangst van beide beslissingen vooral op de terugvorderingsbeslissing en daarbij ontging het hem dat de eerste beslissing feitelijk belangrijker was dan de tweede waarin de 'sanctie' stond vermeld. Hij was er niet van doordrongen dat hij juist de eerste beslissing moest aanvechten om de terugvordering van tafel te kunnen krijgen. Deze verwarrende situatie zou waarschijnlijk niet zijn opgetreden als de eerste (herzienings)beslissing volledig was geweest of als het UWV de herziening en de terugvordering in één gecombineerde beslissing had verwoord of als beide beslissingen op dezelfde datum waren verzonden. Als het UWV, zoals het dat heeft gedaan in de zaak van verzoeker, een herzieningsbeslissing neemt, die onvolledig is en die niet gelijktijdig met de terugvorderingsbeslissing wordt verzonden, dan handelt het UWV in strijd met het vereiste van fair play als het de betrokken cliënt niet wijst op de specifieke rechtsgevolgen van de afzonderlijke beslissingen en de verschillen in de bezwaartermijnen van deze beslissingen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

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

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Leeuwarden, is gegrond wegens schending van het vereiste van fair play.

Aanbeveling

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen wordt in overweging gegeven te bevorderen dat, indien een beslissing tot herziening van een uitkering en een daarmee samenhangende beslissing inzake de terugvordering van uitkeringsbedragen niet in één

gecombineerde beslissing worden verzonden en ook niet in twee afzonderlijke beslissingen op dezelfde datum worden verzonden, de betrokken uitkeringsgerechtigde er door het UWV in beide beslissingen expliciet op wordt gewezen dat hij de terugvordering uitsluitend kan aanvechten door ook tijdig in bezwaar te gaan tegen de herzieningsbeslissing.

Het UWV deelde de Nationale ombudsman bij brief van 24 februari 2009 mee in de herzieningsbeslissing voortaan erop te wijzen dat de herziening tot een terugvordering van uitkering zal leiden en dat de klant die het niet eens is met de terugvordering ook bezwaar moeten maken tegen de herziening. Verder zal het UWV de klant erop wijzen dat hij hiermee niet moet wachten tot duidelijkheid bestaat over de terugvordering.

Onderzoek

Op 14 mei 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer D. te Engelum, met een klacht over een gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Leeuwarden.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam, werd een onderzoek ingesteld.

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

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

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

Beslissing inzake herziening WW-uitkering van 26 januari 2007

Terugvorderingsbeslissing van 29 januari 2007

Bezwaarschrift van 12 maart 2007 tegen beslissing van 29 januari 2007

Aanvullende bezwaargronden van 19 juli 2007 tegen beslissing van 26 januari 2007

Beslissingen op bezwaar van 1 augustus 2007

Uitspraak Rechtbank Leeuwarden van 26 februari 2008

Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 12 mei 2008

Reactie op klacht van het Klachtenbureau UWV van 8 juli 2008

E-mail van het Klachtenbureau UWV van 8 oktober 2008

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond