



Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Interventieteam Personenvervoer Zuid-Limburg dan wel het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, als zijnde projectleider van het interventieteam tijdens het onderzoek onrechtmatig en onbehoorlijk heeft opgetreden.

Beoordeling

I. Algemeen

1. In 2003 besloten de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën een Landelijke Stuurgroep Interventieteams in het leven te roepen. Deze stuurgroep kreeg de zorg voor de inrichting van een landelijk netwerk van interventieteams en de door die teams uit te voeren projecten.

In de "Samenwerkingsovereenkomst voor interventieteams", die in hetzelfde jaar tot stand kwam, is een beschrijving opgenomen van de inrichting van een landelijk netwerk van interventieteams, de vorming van regionale platforms alsmede de taken, bevoegdheden, samenwerking en verantwoordelijkheden van de interventieteams.

Het doel van de samenwerking was: "Het voorkomen en terugdringen van belasting- en premiefraude, uitkeringsfraude, illegale tewerkstelling en de daarmee samenhangende misstanden. Dit kan gebeuren vanuit een branche, doelgroep, fenomeen of stedelijk gerichte optiek."

Hiertoe konden alle preventieve en repressieve instrumenten worden ingezet, waarbij onder meer kon worden gedacht aan controles ter opsporing en het verbaliseren van strafbare feiten.

Deelnemers van deze samenwerking waren de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de gemeente, de Sociale verzekeringsbank, het Openbaar Ministerie en de departementen van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Onderlinge uitwisseling van gegevens werd hiermee gewaarborgd.

2. In 2006 werd het Interventieteam Zuid-Limburg (hierna: interventieteam) samengesteld. Dit team bestond uit de Belastingdienst, de sociale diensten van een drietal gemeenten, de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en het UWV. De opdracht van de stuurgroep aan dit team luidde om onderzoeken in te stellen op het gebied van de naleving van de belastingwetgeving, de sociale zekerheid en de vervoerswetgeving. Het onderzoek werd beperkt tot het personenvervoer in het postcodegebied 6135 tot en met 6467.

Aangezien IVW geen deelnemer aan het samenwerkingscontract was, gaf de staatssecretaris van Financiën voor de duur van het project aan de Belastingdienst een aanvullende "onthefing geheimhoudingsplicht" af voor de gegevensuitwisseling met IVW.

Gezamenlijk werd besloten om voorafgaande aan de controles een persbericht in de regionale dagbladen uit te laten gaan.

3. In dit kader bezocht het interventieteam verzoekers onderneming. Tijdens dit bezoek werd de bedrijfsadministratie onderzocht. Op grond van de bevindingen rees bij het interventieteam het vermoeden dat sprake zou kunnen zijn van onrechtmatige fiscale constructies tussen verzoekers bedrijf en die van zijn echtgenote alsmede een vermoeden van onrechtmatig personenvervoer. Tijdens een nader onderzoek hoorde het interventieteam verzoekers grootste opdrachtgever als getuige. Het interventieteam liet tijdens het getuigenverhoor facturen van zowel verzoekers bedrijf als die van zijn echtgenote zien.

Na het getuigenverhoor trok verzoekers opdrachtgever alle opdrachten per omgaande in.

I

I Bevindingen

4. Verzoekers klacht richt zich met name op de situatie dat het interventieteam naar zijn grootste opdrachtgever was gegaan, vermoedens had geuit en ervoor gezorgd zou hebben dat de opdrachtgever alle vaste opdrachten stopzette.

5. De Nationale ombudsman legde de klacht aan het UWV voor en stelde vragen die met name gericht waren op de informatieverstrekking aan verzoeker en het getuigenverhoor.

Het UWV gaf de volgende reactie.

Bij het interventieteam bestonden er vermoedens dat verzoeker opdrachten van zijn grootste opdrachtgever in onderaanneming liet verrichten door een bedrijf dat niet over de vereiste vergunning beschikte.

Het UWV hoorde de opdrachtgever vervolgens als getuige aangezien er sprake zou zijn van een strafbare handeling indien de opdrachtgever van het voorgaande op de hoogte zou zijn geweest. De opdrachtgever bleef wettelijk gezien verantwoordelijk voor het uitbestede vervoer. Om de geconstateerde feiten te onderbouwen was het nodig om de facturen te overleggen zodat de opdrachtgever een verklaring zou kunnen afleggen.

Tijdens het verhoor had het UWV alleen onderzoeksbevindingen ter sprake gebracht. Het UWV ontkende andere uitspraken over verzoeker te hebben gedaan of geadviseerd te hebben opdrachten stop te zetten of in te trekken. Na toestemming van de Officier van

Justitie, zond het UWV een afschrift van het proces-verbaal (PV) van het desbetreffende getuigenverhoor toe.

Het PV meldt:

" U heeft mij verteld dat u deel uitmaakt van het Interventieteam Personenvervoer dat gevestigd is te Maastricht. Tevens heeft u mij verteld dat door dat Interventieteam momenteel een onderzoek ingesteld wordt naar X (verzoekers bedrijf, No).

U vraagt mij wie volgens mij de eigenaar is van X?

(...) U vertelt dat er in de administratie van X facturen aangetroffen zijn waaruit zou blijken dat door dat bedrijf personenvervoer is verricht te behoeve van Y (opdrachtgever; No). U geeft aan dat dit vermoedelijk betrekking heeft op schoolvervoer dat feitelijk aan Y uitbesteed is.

(...) U toont mij nu een 20-tal facturen afkomstig uit de administratie van X. Het betreft facturen aan Y.

(...) U toont mij de facturen 6122, 6123 en 6080 van X. Daarnaast toont u mij de factuur 26008 van Z (bedrijf van verzoekers echtgenote; No). Ik zie dat Z declareert bij X.

(...) U vraagt mij of ik ervan op de hoogte ben dat Z leerlingenvervoer t.b.v. Y heeft verricht zonder dat die onderneming in het bezit is van de daarvoor vereiste vergunning? "

Verder meldde het UWV dat bij de aanvang van het interventieteam er een publicatie was. Hierin zou zijn meegedeeld uit welke deelnemers het team zou bestaan en op welke regelgeving de in te stellen controles gericht zouden zijn. De publicatie op 18 mei 2006 in Dagblad De Limburger vermeldde de volgende tekst:

" Grootscheepse controle in personenvervoer

Vanaf volgende week vindt er een grootscheepse controle plaats bij bedrijven in het personenvervoer (taxi's en busjes) in Zuid-Limburg. UWV, Belastingdienst, Inspectie Verkeer en Waterstaat en gemeenten zullen gezamenlijk een groot aantal bedrijven bezoeken.

Zowel werkgevers als werknemers worden gecontroleerd. De verschillende instanties kijken onder meer naar de afdracht van sociale premies, uitkeringsfraude, betaling van belastingen of het hebben van de vereiste vergunningen. De controles zullen de rest van het jaar in beslag nemen. Als er onregelmatigheden worden geconstateerd, volgen er meteen boetes. (...)"

In verzoekers geval zou het interventieteam bij het eerste bezoek hebben meegedeeld uit welke deelnemers het team bestond en op welke regelgeving de in te stellen controles

gericht zouden zijn. Hierbij was uitgelegd dat, als er tijdens het onderzoek in de bedrijfsadministratie aanwijzingen zouden zijn van strafbare feiten, deze zouden worden geverbaliseerd, ten laste zouden worden gelegd en dat tot vervolging zou worden overgegaan. Dit was de werkwijze zoals het interventieteam bij elke bezochte onderneming had toegepast. De uitleg zou bij de overige ondernemingen niet tot onduidelijkheid hebben geleid.

Het UWV heeft, ondanks een verzoek, geen kopie van het verslag van de controle overgelegd. Onduidelijk is dan ook of een dergelijk verslag is opgemaakt of niet en zo ja, wat de inhoud hiervan is.

Tot slot deelde het UWV mee dat de teamleden van het interventieteam repressief waren opgetreden. Hiermee bedoelde het UWV aan te geven dat werd opgetreden door middel van onder andere een controle, dat mogelijk tot een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke afdoening leidt.

Als gevolg van dit repressief optreden werden er processen-verbaal opgemaakt tegen zowel verzoekers onderneming als die van zijn echtgenote.

Het opmaken van processen-verbaal behoort tot de taak van opsporingsambtenaren.

6. Het UWV deelde op 13 augustus 2009 mee akkoord te gaan met het verslag van bevindingen.

7. Op 18 augustus 2009 ontving de Nationale ombudsman verzoekers reactie op het verslag van bevindingen.

Zo deelde verzoeker mee dat de IVW in de beslissing op bezwaar van 25 mei 2009 had toegegeven dat het onderzoek door het interventieteam niet correct was verlopen.

Verder had een lid van het interventieteam laten blijken dat het onderzoek was ingesteld naar aanleiding van door een concurrerende taxionderneming verstrekte informatie. Verzoeker is van mening dat dit de objectiviteit van het onderzoek heeft geschaad.

Verder meldde verzoeker dat als gevolg van het onderzoek hij nog steeds wachtte op een dagvaarding van de Officier van Justitie, waardoor er geen Verklaringen omtrent gedrag worden afgegeven.

Een van de bijlagen die verzoeker toestuurde betreft de beslissing op bezwaar tegen de last onder dwangsom omdat naar aanleiding van de inspectie was vastgesteld dat verzoeker diverse malen taxivervoer had verricht zonder de daartoe verleende vergunning.

De IVW verklaarde het bezwaar op 25 mei 2009 gegrond op grond van de volgende overweging:

"Gelet op het bovenstaande uiteenzetting is duidelijk geworden dat, tijdens de bedrijfsinspectie, slechts op grond van de facturering, is vastgesteld dat er sprake zou zijn van het verrichten van taxivervoer zonder vergunning door Y. U hebt aangegeven waarom u voor deze vorm van factureren heeft gekozen. Daarnaast is echter verder uit niets gebleken dat Y daadwerkelijk taxivervoer heeft verricht zonder vergunning. Het betreffende vervoer vond plaats voor rekening en risico van X. Geconcludeerd kan worden dat de last onder dwangsom voor het overtreden van artikel 4, lid 2, Wp2000, onterecht aan uw bedrijf is opgelegd."

I

II Beoordeling

8. De klacht is gericht op het door het interventieteam verrichte onderzoek. Het betreft de informatieverstrekking / verslaglegging en de handelswijze van het interventieteam gedurende het getuigenverhoor van verzoekers opdrachtgever.

Met betrekking tot de informatieverstrekking c.q. verslaglegging

Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat bestuursorganen secuur werken.

In dit geval dient een bestuursorgaan ervoor te zorgen dat van bezoeken c.q. controles bij ondernemingen, nauwkeurig moet worden vastgelegd wat de gang van zaken is geweest.

Het interventieteam zou bij het eerste bezoek aan verzoekers onderneming het doel en de eventuele gevolgen van de controle hebben meegedeeld. Het UWV heeft, ondanks een verzoek, geen kopie van het verslag van de controle overgelegd. Onduidelijk is dan ook of een dergelijk verslag is opgemaakt of niet en zo ja, wat de inhoud hiervan is.

Een verslag over een afgelegd bezoek en / of controle is van groot belang. Zeker nu volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep de bewijslast ten aanzien van de gang van zaken bij een dergelijk bezoek op het betreffende overheidsorgaan rust.

Als gevolg hiervan dient in een verslag in ieder geval opgenomen te moeten worden op welke wijze en op welk tijdstip een betrokkene is ingelicht over het doel en de reden van het bezoek c.q. controle, wat de legitimatie is van de deelnemende overheidsorganen aan dat bezoek c.q. controle. Ook dient opgenomen te worden of de administratie is meegenomen alsmede eventuele gemaakte afspraken met betrokkene(n). Ondertekening van het verslag door betrokkene(n) zou vervolgens aan te bevelen zijn en indien het niet ondertekend is, vermelding van de reden van de niet ondertekening.

Nu de informatie die bij het eerste bezoek aan verzoekers onderneming verstrekt werd, ondanks een persbericht in een regionaal dagblad, kennelijk niet voldoende duidelijk was

voor verzoeker en het UWV geen verslag van het eerste bezoek heeft (kunnen) overleggen waaruit blijkt dat verzoeker duidelijk en volledig is geïnformeerd over het doel en de eventuele gevolgen van het bezoek, acht de Nationale ombudsman de onderzochte gedraging op dit punt niet behoorlijk. Dat de informatieverstrekking aan andere ondernemingen niet tot onduidelijkheid heeft geleid doet daar niet aan af.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Ten aanzien van het getuigenverhoor

Het evenredigheidsvereiste houdt in dat overheidsinstanties voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

Dit houdt in dat in het kader van een onderzoek, ook waarbij er sprake is van vermoedens van fraude, een bestuursorgaan de minst belastende en privacygevoelige manier kiest om van de getuige informatie over de verdachte te krijgen.

Tijdens het verhoor heeft het UWV een 20-tal facturen uit verzoekers administratie aan zijn opdrachtgever laten zien. Het betroffen facturen die aan de opdrachtgever waren gericht. Ook heeft het UWV facturen laten zien uit de administratie van het bedrijf van verzoekers echtgenote, die niet bij de opdrachtgever bekend waren.

Het UWV deelde naar aanleiding van de gestelde vragen hierover mee zich hiertoe genoodzaakt te voelen omdat de opdrachtgever wettelijk gezien verantwoordelijk was gebleven voor het uitbestede vervoer. Om de opdrachtgever te laten zien dat het schoolvervoer dus niet door verzoekers onderneming zou zijn verricht maar door de onderneming van zijn echtgenote, heeft het UWV al die facturen getoond om op deze manier aan te tonen dat het schoolvervoer niet door verzoekers bedrijf werd uitgevoerd.

Het UWV heeft de Nationale ombudsman op dit punt niet kunnen overtuigen. Feitelijk heeft de verbalisant een deel van zowel de administratie van verzoeker als die van zijn vrouw aan een derde laten zien die als getuige is gehoord. Zoals het UWV meedeelde ging het om vermoedens gedurende een lopend onderzoek.

De Nationale ombudsman is in dit geval van oordeel dat er ook voor gekozen had kunnen worden om de administratie van verzoekers opdrachtgever te controleren voor zover deze betrekking had op de uitbesteding van het leerlingenvervoer en deze te vergelijken met die van verzoekers onderneming en de onderneming van zijn vrouw.

Bij geconstateerde verschillen had vervolgens een verklaring aan verzoeker kunnen worden gevraagd. Verder had, om na te gaan of de opdrachtgever op de hoogte was van een eventuele uitbesteding door verzoekers onderneming, deze vraag naar de mening van de Nationale ombudsman ook gesteld kunnen worden zonder het tonen van facturen.

Het UWV heeft ontkend dat leden van het interventieteam de opdrachtgever geadviseerd zou hebben geen opdrachten meer aan verzoeker te geven.

Uit het proces-verbaal (PV) blijkt echter niet dat de verbalisant als zodanig een advies heeft gegeven om verzoeker geen opdrachten meer te verstrekken. Het is dan ook niet ondenkbaar dat de opdrachtgever zelf de conclusie heeft getrokken dat hij geen opdrachten meer aan verzoeker diende te verstrekken om te voorkomen dat hij mogelijk een strafbaar feit zou begaan.

Ook anderszins is niet gebleken dat het interventieteam verzoekers opdrachtgever zou hebben geadviseerd geen opdrachten meer te geven.

Wel heeft het UWV meegedeeld vermoedens te hebben gehad dat het verrichten van personenvervoer werd verricht door een onderneming die niet in het bezit was van de vereiste vergunning.

Uit het PV blijkt dat de verbalisant de opdrachtgever heeft geïnformeerd dat er in de administratie van verzoekers onderneming facturen waren aangetroffen, waaruit zou blijken dat door verzoekers onderneming personenvervoer werd verricht ten behoeve van de opdrachtgever. Uit het PV blijkt verder dat de verbalisant heeft aangegeven dat de facturen vermoedelijk betrekking hadden op het schoolvervoer dat feitelijk aan verzoekers opdrachtgever was uitbesteed.

Ook blijkt uit het PV dat de opdrachtgever gevraagd is of hij op de hoogte was van het feit dat het bedrijf van verzoekers echtgenote het leerlingenvervoer verrichtte zonder in het bezit te zijn van de vereiste vergunning.

Hoewel het UWV de opdrachtgever niet expliciet het advies heeft gegeven om geen zaken meer met verzoeker te doen, heeft de verbalisant door het doen van alle uitlatingen wel een bepaalde sfeer gecreëerd waardoor de kans zeer groot werd dat de opdrachtgever niet meer met verzoeker geassocieerd wilde worden en daardoor alle opdrachten heeft stop gezet.

De Nationale ombudsman acht de onderzochte gedragingen niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het interventieteam personenvervoer Zuid-Limburg is gegrond met betrekking tot

de verslaglegging van de verrichte controle en informatie verstrekt aan verzoeker wegens schending van het vereiste van administratieve nauwkeurigheid;

het tonen van delen van zowel verzoekers administratie als die van zijn echtgenote aan een derde alsmede het doen van bepaalde uitlatingen wegens schending van het evenredigheidsvereiste.

Onderzoek

Op 3 december 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M. te Heerlen, met een klacht over een gedraging van het Interventieteam Personenvervoer Zuid-Limburg, bestaande uit de Belastingdienst, de Inspectie Verkeer en Waterstaat en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.

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

In het kader van het onderzoek werd de Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen 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 UWV deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

INFORMATIEOVERZICHT

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

publicatie van 10 mei 2006 in Dagblad De Limburger;

proces-verbaal van een getuigenverhoor van 4 juli 2007;

de brief alsmede het e-mailbericht van het UWV van 22 augustus 2007;

verzoekers brief van 11 september 2007;

de brief van het UWV van 3 oktober 2007;

het verzoekschrift van 3 december 2007;

de brief van het UWV van 20 mei 2008;

de brief van het UWV van 3 september 2008

Bevindingen

Zie beoordeling

Achtergrond