

U-toets uitspraak CRvB op 7 maart 2019
Nieuwe vuistregels herzieningsverzoeken aangescherpte boetes

1. Inleiding

Uitspraak CRvB over werkwijze herzieningsverzoeken aangescherpte boetes

Op 7 maart 2019 deed de Centrale Raad van Beroep (CRvB) uitspraak over een drietal zaken over herzieningsverzoeken inzake aangescherpte boetes door overtreding van de informatieplicht. Alle drie de zaken betroffen klanten waarvoor UWV in de periode tussen 1 januari 2013 en 13 oktober 2014 een aangescherpte boete heeft vastgesteld en waarbij UWV nadien een verzoek tot herziening van de boete af wees. De CRvB oordeelt dat in alle drie de zaken het evident onredelijk was om het verzoek tot herziening af te wijzen.

Op 24 november 2014 deed de CRvB een eerste uitspraak over het aangescherpte boeteregime dat door UWV, SVB en gemeenten werd toegepast bij overtredingen van de inlichtingenplicht. Dit resulteerde in een aangepast boetebeleid. Bij overtredingen worden sindsdien de ernst van de overtreding, de omstandigheden van het geval, het gegeven of er opzettelijk is gefraudeerd of dat er sprake is van een vergissing meegewogen in het vaststellen van de boete. Ook zijn de boetebedragen bijgesteld. Er is niet voorzien in een overgangsrecht, waardoor de hoge boetes tussen 1 januari 2013 en 13 oktober 2014 in stand bleven.

De CRvB geeft in de uitspraak van 7 maart 2019 aan dat ondanks dat de gebreken van het toen geldende aangescherpte boeteregime door de wetgever toentertijd zijn erkend, niet voorzien is in een overgangsrecht. Dit leidde volgens de CRvB tot een groot verschil in behandeling van overtreders, terwijl het handhaven van deze boetebesluiten voor betrokkenen verstreckende gevolgen kan hebben. De CRvB stelt in de drie zaken een nieuwe boete vast aan de hand van een aantal vuistregels.

De uitspraak strekt echter verder dan alleen deze drie zaken. De door de CRvB aangedragen vuistregels zijn vanaf de datum uitspraak direct van toepassing op alle herzieningsverzoeken die betrekking hebben op aangescherpte boetes, vastgesteld tussen 1 januari 2013 en 13 oktober 2014. Dat heeft impact voor UWV, SVB en gemeenten.

Box 1: historische context

- Op 1 januari 2013 is de Fraudewet ingevoerd. Het uitgangspunt van deze wet was dat alle klanten een boete krijgen van 100% van het benadelingsbedrag bij overtreding van de inlichtingenplicht. Dat leverde fikse boetebedragen op.
- Op 24 november 2014 heeft de CRvB een eerste uitspraak gedaan over dit strengere boeteregime, welke resulteerde in een aangepast boetebeleid: bij overtredingen worden de ernst van de overtreding, de omstandigheden van het geval, het gegeven of er opzettelijk is gefraudeerd of dat er sprake is van een vergissing ook meegewogen. Ook zijn de maximale boetebedragen bijgesteld.
- Het aangepaste boetebeleid is door UWV (en de SVB) toegepast op alle op 24 november 2014 lopende en toekomstige boetezaken.
- In opdracht van toenmalig minister [REDACTED] is het aangepaste boetebeleid ook toegepast op alle boetezaken die op 24 november 2014 nog niet rechtens onaantastbaar waren (oftewel: nog open voor bezwaar en beroep). Dit betrof boetebesluiten met een beoordelingsdatum van 13 oktober 2014 of later.
- Voor wat betreft de boetes die op 24 november 2014 al in rechte vaststonden, geldt dat deze - naar besluit van [REDACTED] - niet zijn herzien (ongeveer 60.000 opgelegde boetes vanuit UWV). Herzieningsverzoeken vanuit deze gevallen werden tot voor kort door UWV (en de SVB) afgewezen indien in het verzoek alleen een beroep wordt gedaan op de uitspraak van 24 november 2014.

Gevolgen voor UWV

De CRvB schrijft de volgende vuistregels voor aan UWV, SVB en gemeenten bij beoordeling van herzieningsverzoeken betreffende boetebesluiten uit genoemde periode:

- Is de boete al afbetaald? Dan hoeft de boete niet te worden herzien. Uitzondering zijn situaties waarin de boete hoger is dan de maximale boete die de strafrechter zou hebben opgelegd. UWV moet de boete dan verlagen tot dat maximumbedrag.
- Is de boete nog niet (helemaal) afbetaald? Dan moet de boete worden herzien. Als betrokkene 50% heeft betaald, wordt de boete verlaagd tot het betaalde bedrag op datum herzieningsverzoek, of tot het geldende strafmaximum als dit lager is. Als betrokkene nog niet 50% heeft betaald, wordt de boete verlaagd tot 50% van het boetebedrag (of tot het geldende strafmaximum als dit lager is).

UWV heeft in de periode tussen 1 januari 2013 en 13 oktober 2014 zo'n 60.000 boetes opgelegd. Toepassing van de nieuwe vuistregels heeft impact op zo'n 6.500 boetebesluiten. Het aanvragen van een herziening op basis van de uitspraak van de CRvB heeft dus positieve effecten voor 6.500 mensen die eerder een aangescherpte boete ontvingen van UWV.

De vuistregels worden nu door UWV toegepast op alle nieuwe herzieningsverzoeken. SZW heeft daarnaast besloten tot een herzieningsoperatie, waarbij op verzoek wordt beoordeeld of het boetebesluit kan worden herzien (in plaats van een ambtshalve herziening). Dat vraagt een actieve klantbenadering. De opdracht aan UWV en SVB is dan ook om mensen voor wie de nieuwe vuistregels van toepassing zijn via persoonlijke berichtgeving te attenderen op de mogelijkheid een herziening aan te vragen. Daarnaast wordt informatie opgenomen op websites en nieuwsbrieven. Daarbij zal goed moeten worden uitgelegd voor wie de uitspraak van de CRvB van toepassing is. Dit in het kader van verwachtingsmanagement.

Met deze u-toets uit eigen beweging brengt UWV in kaart op welke wijze UWV uitvoering kan geven aan de uitspraak van de CRvB op de door SZW aangedragen werkwijze.

In deze toets beoordeelt UWV het uitvoeren op de volgende aspecten:

- a) Uitvoerbaarheid
- b) Handhaafbaarheid
- c) Haalbaarheid beoogde invoeringsdatum
- d) Effecten voor de klant
- e) Effecten op de benodigde capaciteit
- f) Eenmalige en structurele effecten op uitvoeringskosten
- g) Effecten op regeldruk (administratieve lasten)
- h) Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie
- i) Implementatie/ risico's/ control
- j) Informatievoorziening/Informatie- en communicatietechnologie
- k) Gegevensuitwisseling
- l) Privacy

2. Samenvattend oordeel

De opdracht is voor UWV uitvoerbaar. De totale kosten van de herzieningsoperatie zijn geraamd op € 4,88 mln. Wanneer we 1 september 2019 de voorbereidingen kunnen starten, worden vanaf 1 december 2019 de naar schatting 6.500 klanten aangeschreven en past UWV na verzoek boetes aan. Gezien de aantallen, de voor UWV geldende wettelijke beoordelingstermijnen en de schaarse capaciteit bij de directie Handhaving is het niet mogelijk de klanten die in aanmerking komen voor een herziening in één keer aan te schrijven. Het aanschrijven van de klanten zal cohortsgewijs gebeuren en neemt daarom een jaar in beslag. Gezien deze doorlooptijd wordt, zoals met SZW overeengekomen, de datum uitspraak als peildatum benut.

Er is geen (wettelijke) termijn die het indienen van een herzieningsverzoek limiteert. Herzieningsverzoeken kunnen tot in lengte van dagen binnenkomen bij het UWV. Dit vormt een risico voor wat betreft de doorlooptijd van het project en daarmee de benodigde capaciteit. Een ander risico is de mogelijkheid dat een plotse toename van herzieningsverzoeken, ook door mensen die niet in aanmerking komen voor een herbeoordeling. Gezien de wettelijke beoordelingstermijnen waaraan UWV gebonden is en de beperkte capaciteit, kan een plotse toename leiden tot een flinke druk op het callcenter, klachten en ingebrekestellingen.

Voor de mensen die nog aan het betalen zijn, is volgens de uitspraak van de CRvB een gunstiger herzieningsregime van toepassing dan voor degenen die op 7 maart 2019 de boete hebben afbetaald. Voor degenen die voor 7 maart de boete hebben afbetaald, geldt dat ze alleen in aanmerking komen voor een herziening wanneer de boete boven het maximale boetebedrag volgens het strafrecht lag. Dat is slechts voor een deel van de betrokkenen aan de orde. Dit zou mogelijk een gevoel van onrechtvaardigheid kunnen oproepen. De suggestie zou gewekt kunnen worden dat het beter is om zo min mogelijk terug te betalen. Dit vormt mogelijk een publicitair risico. Een nadere beschouwing op de gevraagde beoordelingspunten is in het volgende hoofdstuk opgenomen.

3. Beoordelingspunten

a. *Uitvoerbaarheid*

De gevraagde werkwijze is uitvoerbaar.

Om maximale regie te kunnen voeren, wordt een projectteam ingericht met medewerkers vanuit Handhaving en Uitkeren VFV. Wanneer UWV een herzieningsverzoek heeft ontvangen, wordt de boete door medewerkers van Handhaving herzien. VFV Uitkeren past de boete in het debiteurensysteem aan, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende mogelijke mutaties die op de oorspronkelijke boete hebben plaatsgevonden, zoals het toevoegen van rente en andere kosten, overdrachten naar gerechtsdeurwaarders en beslaglegging op loon. Deze correctie resulteert in een verlaagde openstaande boete of een beschikbaar bedrag. Een beschikbaar bedrag zal gebruikt worden om een schuld (resterende boete, een andere boete of een resterende vordering) mee te verlagen of wordt betaald aan de persoon. Een correctie op de boete met als resultaat een beschikbaar bedrag voor de klant wordt niet verantwoord in de loonaangifte. Daarmee kan een herziening geen effect hebben op eerder ontvangen toeslagen zoals van de Belastingdienst of de gemeente.

Bij de uitvoering van de herziening hanteren we de volgende uitgangspunten:

Eerst bepalen of een herzieningsverzoek nut heeft, erna aanschrijven

Om te voorkomen dat klanten teleurgesteld worden met een herzieningsverzoek dat geen resultaat heeft, wil UWV voorafgaande de klantbenadering nauwkeurig beoordelen of een herzieningsverzoek nut heeft en hiertoe een berekening maken aan de hand van de vuistregels van de CRvB. Van zo'n 5.000 van de genoemde 6.500 mensen staat vast dat zij in aanmerking komen van een herziening. Voor de overige gevallen is het nodig dit handmatig na te gaan.

Optimaal gemak voor de klant

Binnen de kaders van de opdracht wil UWV de drempel voor het indienen van een herzieningsverzoek zo laag mogelijk maken. UWV stuurt daarom een persoonlijke brief waarin een aanvraagformulier en retourenvelop zijn bijgesloten. Dit nieuwe aanvraagformulier stelt de klant in de gelegenheid om een herzieningsverzoek in te dienen op basis van specifiek de uitspraak van de CRvB.

Deze werkwijze leidt tevens tot een eenvoudige beoordeling door UWV, daar overige omstandigheden niet beoordeeld hoeven worden. Gezien het tijdelijke karakter van dit project en de gewenste snelheid is gekozen voor een papieren route in plaats van een digitale oplossing.

Doorlooptijd

UWV wil mensen in een zo'n kort mogelijk tijdsbestek aanschrijven. Gezien de benodigde capaciteit en de noodzaak medewerkers te werven baseren we ons op de inzet van 12 handavingsdeskundigen, 12 juristen en 6 medewerkers Uitkeren VFV. Met deze capaciteit heeft UWV een jaar nodig om 6.500 gevallen te beoordelen.

Om de beslistermijnen niet te overschrijden, worden mensen in cohorten aangeschreven. Het laatste cohort zal worden aangeschreven na zo'n 44 weken. De precieze wijze van indeling bepaalt UWV in het implementatietraject, maar de klanten met een boete boven het toen geldende maximale boetebedrag volgens het strafrecht worden als eerste aangeschreven.

7 maart als peildatum

Richtlijn van de CRvB is dat we bij boetes die op 7 maart nog lopen de datum van het herzieningsverzoek als peildatum hanteren bij het toepassen van de vuistregels van de CRvB. Omdat de informatievoorziening nog op gang moet komen en we tijd nodig hebben voor het aanschrijven en beoordelen, lijden mensen mogelijk financiële schade. In samenspraak met het ministerie gaan we daarom bij de beoordeling van de herzieningsverzoeken uit van een gefixeerde datum. Het ligt dan voor de hand om daarbij uit te gaan van de datum van de CRvB-uitspraken: 7 maart 2019.

b. Handhaafbaarheid

We zien geen risico op handhaafbaarheid. Het betreft een herziening met een duidelijke richtlijn.

c. Haalbaarheid beoogde invoeringsdatum

Er is geen invoeringsdatum opgelegd. Wel is de wens om zo spoedig mogelijk invulling te geven aan de uitvoering. De voorbereidingen voor het inrichten van een projectorganisatie, de werving en selectie van medewerkers die in het project deelnemen, het inrichten van processen en het opstellen van instructies en communicatie nemen minimaal 3 maanden in beslag.

UWV start de voorbereidingen in verband met de beperkte beschikbaarheid van mensen niet eerder dan per 1 september 2019. De uitvoering van de herziening start niet eerder dan op 1 december 2019. De doorlooptijd is zoals al aangegeven een jaar, namelijk tot 1 december 2020.

Voor wat betreft de herzieningsverzoeken die sinds de datum van de uitspraak spontaan bij UWV zijn binnengekomen geldt dat deze in overleg met SZW direct volgens de nieuwe vuistregels van de CRvB worden beoordeeld.

d. Effecten voor de klant

De uitspraak van de CRvB heeft voor naar schatting 6.500 mensen een onverwacht positief financieel effect. De boete kan immers in positieve zin worden herzien. Toch moeten we er ook rekening mee houden dat de wijze waarop we uitvoering geven aan de uitspraak kan leiden tot negatieve reacties bij deze mensen. Het betreft mensen die vanwege de hoge boete geen prettige ervaringen met UWV hebben. Hoewel een overtreding of fraude ten grondslag ligt aan de boete vallen binnen de doelgroep ook klanten die onbewust een regel hebben overtreden. De uitspraak van de CRvB kan suggereren dat UWV een fout heeft gemaakt, terwijl UWV eerst van de klant een actie verwacht om de fout te herstellen. Dit kan een negatief beeld van UWV bevestigen.

Een deel van de klanten die de brief ontvangen, zijn nog aan het terugbetalen. Het is echter niet mogelijk betalingen gedurende de looptijd van het project te bevriezen. Vanuit klantperspectief zal dit lastig te begrijpen zijn.

Onderscheid doelgroepen zoals besloten in de uitspraak CRvB

Terwijl er voor een aantal mensen positieve effecten zijn, hebben de mensen die de boete op 7 maart hebben afbetaald geen profijt van de uitspraak. Voor de mensen die nog aan het betalen zijn, is een gunstiger herzieningsregime van toepassing dan voor degenen die op 7 maart de boete hadden afbetaald. Voor de mensen die nog betalen geldt dat ze in aanmerking komen voor een herziening. Voor degenen echter die als eerste de boete hebben afbetaald, geldt dat ze alleen in aanmerking komen voor een herziening wanneer de boete boven het maximale boetebedrag volgens het strafrecht lag. Dat is slechts voor een deel van de betrokkenen aan de orde. Dit zou mogelijk een gevoel van onrechtvaardigheid kunnen oproepen. De suggestie zou gewekt kunnen worden dat het beter is om zo min mogelijk terug te betalen. Dit onderscheid is een gegeven, maar vormt een publicitair risico.

e. Effecten op de benodigde capaciteit

Handhaving richt een project in en stelt een projectmanager aan. Twaalf teams, elk bestaande uit een jurist, een handhavingsdeskundige en een medewerker Uitkeren VFV, voeren de feitelijk herziening uit. Het herzien van de boetes is intensief, omdat deze al langere tijd in het invorderproces zitten en de kans dat er aanpassingen zijn geweest reëel is. Ter voorbereiding wordt een werkproces uitgewerkt en ingericht, inclusief werkinstructies en communicatie.

f. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

Samenvattend overzicht van (eenmalige) effecten op de uitvoeringskosten

Samenvattend overzicht	2019	2020	Totaal
Vorbereidingsfase	0,56	-	0,56
Uitvoeringsfase	0,37	3,95	4,32
Totaal	0,92	3,95	4,88

De totale kosten van de herzieningsoperatie zijn geraamd op € 4,88 mln. De doorlooptijd van de werkzaamheden is naar verwachting 15 maanden (1 september 2019 – 1 december 2020). Naast kosten voor capaciteit (uren) worden kosten gemaakt als gevolg van het uitbetalen van ontvangen gelden, zoals het terugbetalen van te veel betaalde boetes (verrekening met openstaande vorderingen zijn niet mogelijk), terugbetalen van in rekening gebrachte aanmaningskosten, buitengerechtigde kosten en wettelijke rente over de terug te betalen bedragen. Omdat de situatie per herziening kan verschillen, zijn deze kosten niet vooraf inzichtelijk te maken.

Specificatie van de kosten in de voorbereidingsfase (sept – dec 2019)

Vorbereidingskosten	2019
Handhaving	0,27
DIV	0,03
Uitkeren	0,19
K&S	0,06
B&B	-
Totaal	0,56

De voorbereidingsactiviteiten betreffen het opstellen van instructies en communicatiemiddelen, het opleiden van (nieuwe) medewerkers.

Specificatie van de kosten in de uitvoeringsfase (dec 2019 – dec 2020)

Kosten uitvoeren herziening	2019	2020	Totaal
Handhaving	0,32	3,47	3,78
DIV	-	-	-
Uitkeren	0,03	0,38	0,41
K&S	0,02	0,01	0,03
B&B	-	0,09	0,09
Totaal	0,37	3,95	4,32

In de kostenraming zijn we uitgegaan van een herziening van zo'n 6.500 boetes. Het is echter mogelijk dat er een plotse toename ontstaat van herzieningsverzoeken, ook vanuit mensen waarvoor de uitspraak van de CRvB niet van toepassing zijn.

De geraamde kosten betreffen de inzet van medewerkers voor het beoordelen van herzieningsverzoeken en het afhandelen van bezwaar- en beroepszaken. Ook het afhandelen van calls is meegenomen.

Zoals reeds aangegeven worden voor de afhandeling van de herzieningsverzoeken teams ingericht bestaande uit een jurist, handhavingsdeskundige en een medewerker van VFV. Handhaving raamt de inzet van 12 fte jurist en 12 fte handhavingsdeskundige. Uitkeren raamt de inzet van 6 fte medewerker VFV en 0,3 fte control capaciteit voor de afhandeling van de verantwoording in de programmakosten. B&B raamt het aantal bezwaar en beroepszaken van de herzieningsoperatie op ca. 135 stuks. K&S tot slot raamt het aantal calls voor de jaren 2019 en 2020 op ca. 5.600 stuks.

g. Effecten op regeldruk (administratieve lasten)

Er zijn geen effecten op de regeldruk, behalve het gegeven dat we met deze werkwijze pas een herziening effectueren nadat mensen hiertoe een schriftelijk verzoek hebben ingediend (in plaats van een ambtshalve herziening).

h. Gevolgen voor de verantwoordings-en beleidsinformatie

Geen gevolgen, anders dan dat UWV gezien de publicitaire en uitvoeringstechnische risico's (zie volgende paragraaf) goed zicht houdt op de voortgang van de herziening.

i. Implementatie/ risico's/ control

Mogelijkheid van een plotse toename spontane herzieningsverzoeken

Het uitgangspunt is dat er ongeveer 6.500 boetes herzien moeten worden, waarvan het merendeel verspreid over de periode van een jaar. De kans blijft echter aanwezig dat het aantal herzieningsverzoeken plots toeneemt. UWV houdt er bovendien rekening mee dat ook niet aangeschreven klanten een herziening aanvragen.

Gezien de wettelijke beoordelingstermijnen waaraan UWV gebonden is en de beperkte capaciteit, kan een plotse toename van herzieningsverzoeken leiden tot een toenemende druk op de uitvoering, het callcenter en leiden tot klachten en ingebrekestellingen.

Geen wettelijk beperkende termijn indienen herzieningsverzoek

Er is geen (wettelijke) termijn die het indienen van een herzieningsverzoek limiteert. Herzieningsverzoeken kunnen daarom op elk moment en ook na afronding van het project binnenkomen bij het UWV. Mede op basis van gedragswetenschappelijke inzichten worden briefteksten opgesteld met het doel non-response zo veel mogelijk te voorkomen en een tijdige reactie uit te lokken.

Een bijkomend risico ontstaat wanneer op basis van de archiefwet afgeronde dossiers vernietigd worden, waardoor herzien vanaf een zeker moment niet meer mogelijk is.

j. Informatievoorziening/Informatie- en communicatietechnologie

Het project selecteert vanuit het systeem van Handhaving (Phoenix) en het systeem van VFV (Excasso Invorderen) de te herziene gevallen. Verwerking vindt plaats in Phoenix. Aanpassingen in Phoenix zijn beperkt.

k. Gegevensuitwisseling

Gegevensuitwisseling tussen Handhaving en Uitkeren VFV is noodzakelijk. De uitwisseling van gegevens zal in aanvang gebeuren op basis van selecties uit de systemen. Voor de daadwerkelijke beoordeling zal uitwisseling vooral plaatsvinden door persoonlijk contact tussen Handhaving en Uitkeren VFV.

l. Privacy

Door enkel klanten aan te schrijven die voor herziening in aanmerking komen is de kans op het verstrekken van verkeerde informatie aan een klant (en daarmee kans op datalekken) gering. Herzien van de boetes zal eveneens niet resulteren in nieuwe risico's op het gebied van privacy, omdat herziening op verzoek plaatsvindt. Verrekeningen met openstaande vorderingen en/of terugbetaling van te veel ontvangen bedrag vindt in overleg met de klant plaats naar het door de klant opgegeven rekeningnummer.

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen