

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

01/1110 WW

UITSpraak

in het geding tussen:

[appellant], wonende te [woonplaats], appellant,

en

de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, gedaagde.

I. ONTSTAAN EN LOOP VAN HET GEDING

Met ingang van 1 januari 2002 is de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in werking getreden. Ingevolge de Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen treedt in dit geding de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) in de plaats van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv). In deze uitspraak wordt onder gedaagde tevens verstaan het Lisv.

Appellant is op daartoe bij aanvullend beroepschrift aangevoerde gronden in hoger beroep gekomen van de door de rechtbank Rotterdam op 23 januari 2001 met reg.nr. WW 00/1185 gewezen uitspraak (de aangevallen uitspraak), waarbij het beroep tegen gedaagdes besluit van 20 april 2000 ongegrond is verklaard.

Gedaagde heeft een verweerschrift ingediend. Voorts heeft gedaagde bij brief van 21 mei 2002 gereageerd op enkele hem vanwege de Raad gestelde vragen.

Het geding is behandeld ter zitting van de Raad, gehouden op 7 mei 2003, waar appellant in persoon is verschenen, terwijl gedaagde -ambtshalve opgeroepen om te verschijnen- zich heeft doen vertegenwoordigen door mr. H. van Wijngaarden, werkzaam bij het Uwv.

Nadien is besloten het onderzoek te heropenen. In dat kader zijn partijen, appellant in persoon en gedaagde bij gemachtigde G.J. Samson, werkzaam bij het Uwv, op 12 oktober 2004 op de voet van artikel 8:27 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bij de Raad verschenen.

Desgevraagd hebben partijen toestemming verleend verdere behandeling ter zitting achterwege te laten.

II. MOTIVERING

1.1 De Raad stelt voorop dat het in dit geding aan de orde zijnde geschil wordt beoordeeld aan de hand van de Werkloosheidswet (WW) en de daarop berustende bepalingen, zoals die luiden ten tijde als hier van belang.

1.2 Aan de aangevallen uitspraak, waarin appellant als eiser is aangeduid en gedaagde als verweerder, ontleent de Raad de volgende feiten en omstandigheden, die ook voor de Raad - gelet op de inhoud van de gedingstukken- het uitgangspunt bij zijn oordeelsvorming vormen:

"Aan eiser is met ingang van 2 mei 1994 een WW-basisuitkering toegekend na zijn ontslag bij zijn werkgever [naam werkgever] Met ingang van 2 november 1994 is aan eiser een verlengde uitkering toegekend gedurende twee jaar en vervolgens een vervolguikering tot 21 december 1997.

Op het aanvraagformulier heeft eiser de vraag "Verricht u tijdens uw werkloosheid werkzaamheden als werknemer of zelfstandige?" met "neen" beantwoord. Tijdens het intake gesprek is aan de orde geweest dat wordt bekeken of eiser nog af en toe wat werkzaamheden voor zijn werkgever zal kunnen verrichten. Uit de belastingaangiften van eiser over de jaren 1994 en 1995 is gebleken dat hij in die jaren als zelfstandige heeft gewerkt, waarbij onder de noemer zelfstandigenaftrek 2000 gewerkte uren zijn vermeld.

Uit het naar aanleiding daarvan gestarte opsporingsonderzoek is onder meer gebleken dat eiser vanaf 9 november 1990 met de eenmanszaak [naam eenmanszaak] bij de Kamer van Koophandel te Rotterdam staat ingeschreven. Tevens is gebleken dat eiser in de jaren 1994 tot en met 1997 aan opdrachtgevers een hoger aantal uren heeft gedeclareerd dan hij op de werkbriefjes heeft vermeld.

Als reactie op het hiervoor vermelde onderzoek heeft verweerder bij primair besluit van 29 augustus 1997 aan eiser meegedeeld dat zijn WW-uitkering over de periode van 2 mei 1994 tot 19 mei 1997 wordt herzien, nu hij de werkzaamheden als zelfstandige niet volledig op de daarvoor bestemde werkbriefjes heeft verantwoord. Tevens wordt meegedeeld dat de te veel verleende netto-uitkering, vermeerderd met de loonheffing, ten bedrage van f 72.589,11 wordt teruggevorderd.

Tegen dit besluit heeft eiser bezwaar gemaakt bij brief van 6 oktober 1997, waarna bij besluit van 10 november 1998 aan eiser is meegedeeld dat het bezwaar van eiser gegrond is en het besluit van 29 augustus 1997 niet in stand blijft. Verweerder overweegt daartoe met eiser van mening te zijn dat in voormeld besluit niet op de daartoe wettelijk voor- geschreven en kenbare wijze is beslist over zijn recht op uitkering, dat weliswaar wordt aangegeven dat besloten is de WW-uitkering te herzien en dat wordt teruggevorderd, maar niet duidelijk wordt aangegeven op basis waarvan tot de bedragen waarop recht is wordt gekomen."

1.3 In aanvulling op die feitenweergave in de aangevallen uitspraak moet worden vermeld dat gedaagde vervolgens bij besluit van 8 april 1999 de WW-uitkering van appellant over de periode van 2 mei 1994 tot 1 januari 1996 gedeeltelijk heeft beëindigd en vanaf 1 januari 1996 geheel heeft beëindigd. In verband daarmee is -evenals in het oorspronkelijke besluit van 29 augustus 1997- een bedrag van f 72.589,11 teruggevorderd. In dat besluit heeft gedaagde wederom vermeld dat daartegen bij hem bezwaar kan worden gemaakt.

1.4 Het tegen dat besluit ingediende bezwaar is bij het besluit van 20 april 2000 in zoverre gegrond verklaard dat de omvang waarin het recht op uitkering over de periode van 2 mei 1994 tot 1 januari 1996 gedeeltelijk is geëindigd, enigszins is aangepast en het bedrag van de terugvordering is gewijzigd in f 71.124,33 (€ 32.274,81).

2.1 In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank in de eerste plaats geoordeeld dat het besluit van 8 april 1999 is te beschouwen als een besluit op bezwaar, nu dat het resultaat is

van de heroverweging van het, door gedaagde bij besluit van 10 november 1998 herroepen, primaire besluit van 29 augustus 1997, zodat gedaagde bij het besluit van 8 april 1999 ten onrechte een bezwaarclausule heeft opgenomen en eveneens ten onrechte heeft nagelaten het daartegen door appellant ingediende bezwaarschrift aan de rechtbank door te sturen ter behandeling als beroepschrift. De rechtbank heeft voorts het besluit van 20 april 2000, dat ten aanzien van de terugvordering gericht is op een ander rechtsgevolg dan het besluit van 8 april 1999, ingevolge artikel 6:19 van de Awb in de beroepsprocedure betrokken en het beroep tegen het besluit van 20 april 2000 ongegrond verklaard.

3.1 De door appellant in hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak aangevoerde grieven zijn als volgt samen te vatten:

-nadat bij besluit van 10 november 1998 het oorspronkelijke terugvorderingsbesluit van 29 augustus 1997 niet was gehandhaafd, mocht appellant er naar zijn mening op vertrouwen dat niet alsnog een nieuw terugvorderingbesluit zou worden genomen, althans dat de terugvordering beperkt zou blijven tot het, volgens de destijds door hemzelf ingebrachte berekening onverschuldigd aan hem betaalde, bedrag van f 12.500,--;

-bij de herziening van het recht op uitkering had gedaagde niet mogen uitgaan van een verdubbeling van het aantal uren dat op appellants declaraties aan zijn opdrachtgevers was vermeld;

-de gebrekkige voorlichting door het Uvw alsmede de omstandigheid dat pas op 20 april 2000 een definitief besluit op het bezwaar tegen het besluit van 29 augustus 1997 is genomen, had moeten leiden tot verlaging van het teruggevorderde bedrag.

Daaraan heeft appellant het verzoek toegevoegd gedaagde te veroordelen tot vergoeding van door hem in verband met de trage besluitvorming geleden schade.

4.0 De Raad overweegt met betrekking tot de herziening van het recht op WW-uitkering en de terugvordering als volgt.

4.1 Allereerst moet wordt vastgesteld dat appellant, zoals hij ook heeft erkend, in de in geding zijnde periode de door hem als zelfstandige verrichte werkzaamheden niet volledig aan gedaagde heeft opgegeven. Zulks dient derhalve, ongeacht of appellant al dan niet de intentie had om een deel van zijn werkzaamheden voor gedaagde te verzwijgen, in elk geval tot herziening van de vaststelling van het recht op WW-uitkering te leiden.

4.2 Naar het oordeel van de Raad is gedaagde op goede gronden bij de herberekening van de omvang van appellants recht op WW-uitkering als gevolg van de door hem verrichte werkzaamheden, uitgegaan van verdubbeling van het aantal uren dat is vermeld op de declaraties die zijn aangetroffen in de door appellant overgelegde administratie van zijn onderneming. Appellant heeft namelijk zowel in een brief van 18 juni 1997 aan de betrokken opsporingsfunctionaris bij gedaagde als in zijn verklaring tijdens het verhoor door die functionaris aangegeven, dat het door hem gewerkte aantal uren, dat mede betrekking had op acquisitie, voorbereiding, reistijd, afwerking, archivering, verdieping en dergelijke, het dubbele belooft van de op zijn declaraties vermelde uren en hij heeft dat ook nog met een concreet voorbeeld toegelicht. Temeer was er voor gedaagde grond om het resultaat van bedoelde dubbeltelling te volgen, nu het aldus berekende aantal gewerkte uren spoort met appellants opgave aan de belastingdienst over de jaren 1994 en 1995. De door appellant geponeerde stelling dat er geen algemeen geldende norm bestaat inhoudende dat de omvang van de werkzaamheden van een zelfstandige het dubbele bedraagt van het aantal uren dat hij

aan zijn klanten declareert, moge op zichzelf juist zijn, maar dat doet er niet aan af dat er in dit concrete geval voldoende grond aanwezig was om daar juist wel van uit te gaan.

4.3 Zoals door gedaagde is toegegeven is de gang van zaken van de behandeling van het bezwaar tegen het besluit van

29 augustus 1997 niet in overeenstemming met de toepasselijke bepalingen van de Awb. Aan de omstandigheid dat in het besluit van 10 november 1998 gegrondverklaring van het bezwaar tegen het besluit van 29 augustus 1997 heeft plaats- gevonden zonder dat dit tegelijkertijd is vervangen door een nieuw besluit, kon appelland echter niet de gerechtvaardigde verwachting ontlenen dat geen nieuw terugvorderingsbesluit zou worden genomen of dat het door hem ingenomen standpunt over de hoogte van het onverschuldigd betaalde bedrag door gedaagde zou worden overgenomen. Te minder is er reden om een gerechtvaardigd vertrouwen ten voordele van appelland aan te nemen, nu uit het besluit van 10 november 1998 expliciet blijkt dat de gegrondverklaring enkel op een formele grond was gebaseerd en nu daarin is aangegeven dat gedaagdes uitkeringsafdeling in overweging is gegeven om het door appelland in de bezwaarprocedure genoemde aantal uren te vergelijken met de uren waarvan in het besluit van 29 augustus 1997 is uitgegaan. Appelland leidt uit die toevoeging ten onrechte af dat de uitkeringsafdeling van het door hem genoemde aantal uren en het daarbij behorende terugvorderings- bedrag diende uit te gaan.

4.4 De Raad deelt voorts niet de opvatting van appelland dat er sprake is van onjuiste, althans ontoereikende, voorlichting van de zijde van gedaagde en dat zulks tot verlaging van het teruggevorderde bedrag moet leiden, reeds omdat hij in de gedingstukken geen enkel aanknopingspunt vindt om aan te nemen dat van de kant van gedaagde de indruk bij appelland is gewekt dat hij zijn werkzaamheden als zelfstandige niet volledig hoefde op te geven.

5.0 Uit het voorgaande volgt dat gedaagde terecht heeft vastgesteld dat het recht op uitkering van appelland vanaf 2 mei 1994 gedeeltelijk en vanaf 1 januari 1996 geheel is geëindigd en dat hij bevoegd respectievelijk gehouden was tot terugvordering over te gaan van het daardoor onverschuldigd betaalde, waarvan de hoogte op zich niet is aangevochten, resulterend in het bedrag van € 32.274,81.

6.0 De Raad overweegt omtrent de lange duur van de besluitvorming bij gedaagde als volgt.

6.1 Allereerst moet worden vastgesteld dat de termijn waarbinnen gedaagde op het bezwaar van appelland d.d. 6 oktober 1997 had dienen te beslissen, welke termijn ingevolge artikel 129 van de WW 13 weken beliep en waarbij van de toepassing van artikel 7:10 van de Awb geen gebruik is gemaakt, ruimschoots is overschreden. De Raad ziet echter geen reden om aan die overschrijding in rechte consequenties te verbinden, nu niet is gebleken dat appelland daardoor op zichzelf nadeel heeft ondervonden, waarbij de Raad nog opmerkt dat gedaagde bij appelland eerst vanaf 8 april 2000 rente in rekening heeft gebracht.

6.2 Ten aanzien van de grief van appelland dat als gevolg van de duur van de procedure een schending heeft plaatsgevonden van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Trb. 1951, 154; 1990, 156 (EVRM), oordeelt de Raad als volgt. De Raad stelt in de eerste plaats vast dat deze grief zich uitsluitend richt tegen het aandeel van het bestuursorgaan in deze procedure.

6.3 De Raad heeft in het verleden meermalen overwogen dat een aan een bestuursorgaan toe te rekenen traagheid van besluitvorming die leidt tot strijd met artikel 6 van het EVRM niet zonder gevolgen dient te blijven indien het gaat om de toepassing van een wettelijk voorschrift dat aan het bestuursorgaan een discretionaire ruimte laat. De Raad heeft hieraan tot op heden de conclusie verbonden dat in beginsel een zekere matiging ter compensatie van de te lange behandelingsduur is aangewezen, waarbij het op de weg van het betrokken orgaan ligt daaraan uitwerking te geven.

6.4 Ten aanzien van de toepassing van een wettelijk voorschrift dat aan het bestuursorgaan geen discretionaire ruimte laat en dat strekt tot de vaststelling van een “civil right” als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM, heeft de Raad geoordeeld dat vertraging in de gevalbehandeling in beginsel de materiële rechtsbetrekkingen tussen partijen niet beïnvloedt.

6.5 Gelet op de betekenis die in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aan artikel 13 van het EVRM toekomt (zie onder meer EHRM 26 oktober 2000, Kudla v. Polen, USZ 2001/37), oordeelt de Raad thans, in afwijking van zijn hierboven vermelde rechtspraak, als volgt.

6.6 Naar aanleiding van een klacht van de belanghebbende over de duur van de (al dan niet finale) besluitvorming omtrent een “civil right” als bedoeld in artikel 6 van het EVRM dient de Raad te beoordelen of de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM is overschreden. Deze termijn begint in een procedure als de onderhavige te lopen op het moment waarop de belanghebbende bezwaar aantekent tegen het primaire besluit, tenzij in de bijzondere omstandigheden van het geval moet worden geoordeeld dat de toegang tot de rechter al op een eerder moment in het geding is (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Raad van 28 mei 2004, RSV 2004/234 en USZ 2004/252).

6.7 Indien wordt vastgesteld dat de totale duur van de procedure van dien aard is dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM is overschreden en dat deze overschrijding geheel of gedeeltelijk een gevolg is van een niet-verontschuldigebare traagheid van besluitvorming door het bestuursorgaan, dient te worden beoordeeld of er termen aanwezig zijn om de belanghebbende voor het bestuurlijk aandeel in de termijnoverschrijding een compensatie te verlenen. Aangezien de belanghebbende de keuze heeft een vordering tot schadevergoeding bij de burgerlijke rechter dan wel bij de bestuursrechter aanhangig te maken, en aangezien het hierna te bespreken artikel 8:73, eerste lid, van de Awb de toekenning van schadevergoeding slechts mogelijk maakt op verzoek van een partij, kan toewijzing van een dergelijke compensatie door de Raad slechts aan de orde komen als de belanghebbende te kennen heeft gegeven prijs te stellen op toekenning hiervan door de bestuursrechter. Voor de toekenning van vergoeding van immateriële schade zijn dan termen aanwezig als op grond van het met de procedure gemoeide belang en de overige feiten en omstandigheden van het geval aannemelijk is dat de belanghebbende als gevolg van de duur van de procedure daadwerkelijk een bepaalde mate van spanning en frustratie heeft ondergaan.

6.8 In een dergelijke situatie dient naar het oordeel van de Raad, ook als er geen sprake is van een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer of op de andere persoonlijkheidsrechten van de belanghebbende, onder gegroundverklaring van het beroep en met een op artikel 13 van het EVRM afgestemde toepassing van artikel 8:73, eerste lid, van de Awb, een bedrag ter vergoeding van immateriële schade aan de belanghebbende te worden toegekend ten laste van

een door de bestuurs- rechter aan te wijzen rechtspersoon. Voor zover de belanghebbende als gevolg van de traagheid van besluitvorming tevens materiële schade heeft geleden, dient hiervoor bovendien een vergoeding te worden toegekend. De schadevergoeding dient te worden toegekend zowel wanneer het bestuursorgaan gebruik heeft gemaakt van een discretionaire bevoegdheid als wanneer het bestuursorgaan een zogenoemd gebonden besluit heeft genomen.

6.9 Volledigheidshalve merkt de Raad op dat hij ook thans vasthoudt aan zijn rechtspraak dat een belanghebbende zich voor de vaststelling van de gevolgen die moeten worden verbonden aan schending van een redelijke termijn bij de rechterlijke behandeling van een zaak tot de burgerlijke rechter dient te wenden. Bij gebreke aan een wettelijke voorziening ter zake komt in het Nederlandse rechtssysteem het oordeel over de beweerdelijk geleden - en door de Staat te vergoeden - schade toe aan de burgerlijke rechter (zie de uitspraak van 4 juli 2003, RSV 2003/211 en USZ 2003/267).

6.10 De Raad stelt in de eerste plaats vast dat appelland op 6 oktober 1997 bezwaar heeft gemaakt tegen het primaire besluit van 29 augustus 1997 en dat de Raad in hoger beroep op 8 december 2004 uitspraak doet. Daarmee is gegeven dat de onderhavige procedure zeven jaar en twee maanden heeft geduurd. De Raad is van oordeel dat daardoor de in artikel 6 van het EVRM bedoelde redelijke termijn is overschreden. De Raad heeft daarbij in aanmerking genomen dat noch in de zaak zelf, die niet als complex is aan te merken, noch in de opstelling van appelland een rechtvaardiging is aangetroffen voor de lange duur van deze procedure.

6.11 Voorts stelt de Raad vast dat het door appelland op 6 oktober 1997 ingediende bezwaarschrift heeft geresulteerd in het besluit van 8 april 1999 en dat appelland op basis van de in dat besluit opgenomen bezwaarclausule opnieuw bij gedaagde bezwaar heeft gemaakt, welk bezwaar uiteindelijk is uitgemond in een gewijzigd besluit van 20 april 2000. In dat besluit heeft gedaagde voor het eerst melding gemaakt van de mogelijkheid om beroep bij de rechtbank in te stellen, hetgeen appelland bij brief van 28 mei 2000 heeft gedaan. Naar het oordeel van de Raad heeft gedaagde, door de onaanvaardbaar lange termijn die hij heeft genomen om zijn besluitvorming over appellants bezwaren af te ronden, tevens appelland ervan afgehouden om het in artikel 6, eerste lid, van het EVRM neergelegde recht op berechting binnen een redelijke termijn te effectueren. Ook daarbij heeft de Raad in aanmerking genomen dat noch in de zaak zelf, die niet als complex is aan te merken, noch in de opstelling van appelland een rechtvaardiging is aangetroffen voor de procedurele handelwijze van gedaagde die ertoe heeft geleid dat er tussen het indienen van een bezwaarschrift tegen het besluit van 29 augustus 1997 en het nemen van het besluit van 20 april 2000 een periode van meer dan twee jaar en zes maanden heeft gelegen.

7.0 De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd onder gegrondverklaring van het inleidend beroep en onder vernietiging van het bestreden besluit wegens strijd met artikel 6 van het EVRM. De Raad zal de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand laten.

7.1 De Raad acht het aannemelijk dat appelland als gevolg van de lange duur van de procedure een daadwerkelijke spanning en frustratie heeft ondergaan. De Raad acht om die reden termen aanwezig om het Uwv te veroordelen tot vergoeding van de door appelland geleden immateriële schade. De Raad stelt de door Uwv te betalen schadevergoeding vast op een bedrag van € 2.000,-.

7.2 De Raad acht termen aanwezig gedaagde te veroordelen in de kosten van appellant, begroot op € 36,72 wegens reiskosten in hoger beroep. Van andere voor vergoeding in aanmerking komende kosten is de Raad niet gebleken.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep,

Recht doende:

Vernietigt de aangevallen uitspraak;

Verklaart het beroep tegen het besluit van 20 april 2000 gegrond en vernietigt dat besluit;

Bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

Bepaalt dat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen het door appellant in beide instanties betaalde griffierecht van totaal € 104,37 (f 60,- + f 170,-) aan hem vergoedt;

Veroordeelt het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen tot vergoeding van schade aan appellant ten bedrage van

€ 2000,-;

Veroordeelt gedaagde in de kosten van appellant ten bedrage van € 36,72 te voldoen door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.

Aldus gegeven door mr. M.A. Hoogeveen als voorzitter en mr. H. Bolt en mr. R.M. van Male als leden, in tegenwoordigheid van P. Boer als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 8 december 2004.

(get.) M.A. Hoogeveen.

(get.) P. Boer.