

Samenvatting en oordeel 28-02-2023

Wetsvoorstel Wet Handhaving Sociale Zekerheid

Doel voorstel

Het doel van deze wetswijziging is om te komen tot een meer evenwichtig handavingsinstrumentarium voor de sociale zekerheid (SVB, gemeenten en UWV). De basis is vertrouwen in de burger. De meeste mensen willen zich graag aan de regels houden en overtreden deze niet bewust. Dit uitgangspunt vraagt om de mogelijkheid passend te kunnen reageren op een fout of kleine overtreding. Tegelijkertijd moet er effectief opgetreden kunnen worden wanneer mensen wel bewust de regels overtreden. Deze benadering vergt een wijziging van het huidige stelsel van handhaving in de sociale zekerheid. Waar in het huidige stelsel wordt voorgeschreven dat het opleggen van een boete of maatregel in beginsel een passende reactie is op een overtreding van de inlichtingenplicht, wordt met het onderhavige wetsvoorstel een instrumentarium geboden waaruit geput kan worden om in een gegeven geval een passende sanctie op te leggen. Om rechtsonzekerheid en willekeur te voorkomen is het daarbij noodzakelijk om duidelijke wettelijke kaders vast te stellen. Op die manier wordt de wijze van beoordeling geüniformeerd en weet een betrokkene welke maatstaven gelden voor het opleggen van een sanctie.

Oordeel: 3

1. **Ja** (uitvoerbaar)
2. **Ja, mits** (uitvoerbaar mits in het voorstel rekening wordt gehouden met de gemaakte opmerkingen)
3. **Nee, tenzij** (niet uitvoerbaar tenzij het voorstel op onderdelen wordt aangepast)
4. **Nee** (niet uitvoerbaar vanwege ernstige bezwaren)

Oordeel UWV

UWV heeft het verzoek voor de impactanalyse uitgevoerd in de vorm van een pre uitvoeringstoets. Ons definitieve oordeel komt naar voren in de formele uitvoeringstoets.

Het oordeel bij het wetsvoorstel voor boetes is in deze 'nee, tenzij'.

Voor zowel het wetsvoorstel boetes als de maatregelen geldt dat we de uitgangspunten steunen. Er komt meer ruimte voor de uitvoering om op maat te kunnen reageren, bijvoorbeeld door het uitbreiden van de waarschuwingmogelijkheden. Dat is echter nog niet op alle onderdelen het geval. Met name bij de maatregelen bevat het huidige voorstel enkele onwenselijke dwingendrechtelijke bepalingen, zoals een verplichte verhoging bij recidive en een minimale termijn van twee maanden bij de derde categorie maatregelen. Bij zowel de maatregelen als de boetes zien we graag de mogelijkheid om te attenderen, in plaats van formeel te waarschuwen. Daarnaast zien we bij de boetes een aantal onbedoelde effecten die negatief uit kunnen pakken voor cliënten. Dit betreft de tweedeling in het sanctieregime, gefixeerde boetebedragen en de introductie van een voorwaardelijke boete. De beperking van de terugkijktermijn vinden we een goede ontwikkeling, maar een uitzondering hierop bij mensen die bewust de regels overtreden is wenselijk.

Bij de totstandkoming van deze uitvoeringstoets zijn gesprekken gevoerd met de Cliëntenraad. De zienswijze van UWV dat een aantal aanpassingen in het boetestelsel niet wenselijk is, wordt door de Cliëntenraad onderschreven. Daarnaast geldt bij het wetsvoorstel omtrent boetes dat hier een omvangrijke stelselwijziging beoogd wordt. Hierbij moet in het oog worden gehouden dat wijzigen geen doel op zich moet zijn. Het doorvoeren van aanpassingen in het boetestelsel is wenselijk, maar niet op alle voorgestelde wijzigingen. Om meer op maat te kunnen reageren is een stelselwijziging met deze omvang voor boetes niet nodig. We passen graag zo veel mogelijk het bestaande instrumentarium aan, zonder daar nieuwe elementen aan toe te voegen waarbij de kans op een goede uitwerking in de praktijk twijfelachtig of zelfs negatief is.

Daarnaast merken we op dat een goede implementatie van de nieuwe wet in sterke mate afhankelijk is van het vakmanschap van medewerkers. Voorafgaand aan de inwerkingtreding is daarom UWV-breed een goede introductie van de uitgangspunten en opleiding noodzakelijk.

Toelichting

Wetsvoorstel boetes

Belangrijkste bezwaren:

- Beperking terugkijktermijn tot 5 jaar is niet wenselijk bij opzet en grove schuld
- Tweedeling in sanctieregime is niet wenselijk
- Ontbreken van de wettelijke mogelijkheid om te attenderen (i.p.v. formeel te waarschuwen, mogelijk is hier wel ruimte voor eigen beleid UWV)

De volgende aanpassingen leggen druk op de uitvoering en voegen ons inziens onvoldoende toe of hebben zelfs mogelijk negatieve gevolgen:

- Gefixeerde boetebedragen i.p.v. percentage gekoppeld aan benadelingsbedrag
- Introductie voorwaardelijke boete (eigen beleidsruimte UWV hier van af te zien)
- Introductie toelichtingsgesprek in de wet is niet nodig

Maatregelen:

We staan achter de principes bij het voorgestelde kader: er is meer ruimte om op maat te reageren, meer mogelijkheid om te waarschuwen en meer ruimte voor de medewerker in de uitvoering. We missen nog een aantal belangrijke elementen die eerder zijn voorgesteld aan SZW:

- Geen dwingendrechtelijke bepalingen meer (zoals een minimale termijn en verplichte verhoging bij recidive). Om op maat te kunnen reageren zijn discretionaire bevoegdheden op alle onderdelen essentieel
- Mogelijkheid om te attenderen voor alle inspanningsverplichtingen
- Beperking van de standaard termijn naar één maand
- Meer aandacht voor het doenvermogen, zowel van cliënt als uitvoering. Verdergaande vereenvoudiging is wenselijk, optie hierbij is het verder reduceren van het aantal categoriën (incl. hoogte maatregel)

Uitvoeringskosten

We kunnen op dit moment alleen een voorlopige minimale inschatting van de kosten maken voor het onderdeel boetes.

Deze inschatting komt voor rekening van de divisies K&S en Handhaving. De incidentele kosten (minimaal € 2 mln.) bestaan voor nu uit kosten voor E-Dienstverlening, functioneel beheer, procesontwerp, opleiding, intervisie, contextdag en impactanalyses en aanpassingen. De structurele kosten vanuit de divisie K&S zijn vooralsnog minimaal.

Dit betreffen zoals gezegd voorlopige, voorzichtige inschattingen op een niet volledig uitgewerkt voorstel. Omdat niet duidelijk is hoe het volledige wetsvoorstel er uit gaat zien is het niet voor alle divisies mogelijk om nu al aan te geven hoe hoog de uiteindelijke financiële impact zal zijn. Wat we wel weten is dat voornoemde bedragen fors hoger zullen worden aangezien er een omvangrijke stelselwijziging wordt beoogd.

Bij de volledige uitvoeringstoets die UWV in mei verwacht, met een uitgewerkt wettelijk kader op alle onderdelen van de herijking, volgt een uitgebreide (hogere) financiële impactbepaling.

Daarnaast hebben we de verwachting dat er vaker een waarschuwing wordt gegeven en minder vaak boetes worden opgelegd. Dit betreffen geen uitvoeringskosten, maar zal wel financiële gevolgen hebben. Deze kosten zijn nog niet opgenomen in het financiële overzicht. Aangezien het kader nog niet is uitgewerkt is het nog niet mogelijk een inschatting te maken van de impact op dit punt.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Uitgangspunten / voorwaarden	4
3. Beoordelingspunten	5
1. Uitvoerbaarheid	5
2. Effectiviteit	9
3. Effecten voor klanten	9
4. Handhaafbaarheid	10
5. Informatie- en gegevenshuishouding	10
6. Minimale implementatietermijn	10
7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten	11

1. Inleiding

Op 9 december 2022 ontving UWV het verzoek van SZW om een impactanalyse uit te voeren op het wetsvoorstel voor boetes, onderdeel van het Wetsvoorstel Wet Handhaving Sociale Zekerheid. Dit verzoek is ook gedaan bij de SVB en VNG.

Het is geen formeel verzoek om een uitvoeringstoets, aangezien het wetsvoorstel nog sterk in ontwikkeling is en de boetes slechts één onderdeel zijn van het totale wetsvoorstel voor de herijking van het handhavingsinstrumentarium. Volgens de planning van SZW ontvangen we in mei 2023 een complete uitvoeringstoets. Het verzoek om een impactanalyse wordt opgepakt als een pre uitvoeringstoets zodat alle bedrijfsonderdelen van UWV vroegtijdig betrokken zijn bij de mogelijke uitwerking in de praktijk, de uitvoerbaarheid breed getoets kan worden en er formeel bestuurlijk een reactie volgt op het concept wetsvoorstel voor boetes. Naast het wetsvoorstel voor boetes ontving UWV een overkoepelend beleidskader voor maatregelen. Voor het beleidskader maatregelen is het in dit stadium nog niet mogelijk de impact te bepalen. Desondanks wordt ook dit voorstel voorzien van een reactie vanuit UWV.

In voorliggende uitvoeringstoets beoordeelt UWV het voorstel voor wat betreft de boetes op de volgende aspecten:

1. Uitvoerbaarheid
2. Effectiviteit
3. Effecten voor klanten
4. Handhaafbaarheid
5. Informatie- en gegevenshuishouding
6. Minimale implementatietermijn
7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten
8. Verantwoordings- en beleidsinformatie

2. Uitgangspunten / voorwaarden

Momenteel wordt het handhavingsinstrumentarium in de sociale zekerheid herijkt. Het uitgangspunt is vertrouwen in de burger en meer passend kunnen handhaven.

In december 2022 ontving UWV een beleidskader voor de maatregelen en een concept wetsvoorstel voor boetes. SZW heeft gevraagd op het wetsvoorstel boetes een impactanalyse uit te voeren. Het is nog niet mogelijk de impact te bepalen voor het maatregelenkader, aangezien het beleidskader nog niet is uitgewerkt in een wetsvoorstel. Desondanks wordt ook dit voorstel voorzien van een reactie vanuit UWV.

De voorstellen bij deze pre u-toets richten zich specifiek op boetes en het maatregelenkader. Ons definitieve oordeel komt naar voren in de formele uitvoeringstoets. Binnen het herijkingstraject worden naast de boetes en maatregelen ook andere (wettelijke) veranderingen beoogd, zoals het uitbreiden van de schorsingsmogelijkheden en het aanpassen van boetes voor werkgevers. In april/mei 2023 verwachten we een complete uitvoeringstoets te ontvangen, waarbij het de bedoeling is dat alle componenten van de herijking een plek hebben gekregen.

Om het uitgangspunt van de herijking (vertrouwen in de burger en op maat reageren) goed tot zijn recht te laten komen is het van belang om niet alleen wettelijke aanpassingen door te voeren, maar deze dienen uitgewerkt te worden in eigen beleidsregels. Daarnaast is een toelichting op de bedoeling en opleiding essentieel voor alle medewerkers van UWV die te maken hebben met handhaven en de gevolgen daar van.

3. Beoordelingspunten

1. Uitvoerbaarheid

Voor zowel het wetsvoorstel boetes als de maatregelen geldt dat we de uitgangspunten steunen. Er komt meer ruimte voor de uitvoering om op maat te kunnen reageren, dat is echter nog niet op alle onderdelen het geval. Met name bij de maatregelen bevat het huidige voorstel enkele onwenselijke dwingendrechtelijke bepalingen, zoals een verplichte verhoging bij recidive en een minimale termijn van twee maanden bij de derde categorie maatregelen. Bij zowel de maatregelen als de boetes zien we graag de mogelijkheid om te attenderen in plaats van formeel te waarschuwen. Daarnaast zien we bij de boetes een aantal onbedoelde effecten die negatief uit kunnen pakken voor cliënten. Dit betreft de tweedeling in het sanctieregime, gefixeerde boetebedragen en de introductie van een voorwaardelijke boete. De beperking van de terugkijktermijn vinden we een goede ontwikkeling, maar een uitzondering hierop bij mensen die bewust de regels overtreden is wenselijk. Deze bezwaren worden hier onder toegelicht. Allereerst worden de opmerkingen op het voorstel voor de boetes aangegeven en daarna volgt het beleidskader voor de maatregelen.

Daarnaast merken we op dat voor een succesvolle implementatie voor alle onderdelen uit de herijking van het handhavingsinstrumentarium het vakmanschap van medewerkers essentieel is. Van groot belang is dat onze medewerkers voldoende doordrongen zijn van het uitgangspunt van vertrouwen in de burger, een ander uitgangspunt dan lange tijd gangbaar was binnen Handhaving. Er is lange tijd gestuurd vanuit de filosofie dat regelovertreding niet mag lonen en dat cliënten volledig verantwoordelijk zijn voor regelovertreding. Door nieuwe inzichten uit de wetenschap en recente maatschappelijke ervaringen heeft een paradigmaverandering plaatsgevonden, waar meer begrip is ontstaan voor de feilbaarheid van het menselijk handelen. Een gepaste handhavingshouding die hierop aansluit is het handelen naar de geest van de wet met oog voor de mens. Daarom achten wij een cultuurprogramma, aangevuld met praktische aanpassingen in de dienstverlening noodzakelijk.

Wetsvoorstel boetes

Als de inlichtingenplicht is overtreden wordt een boete opgelegd. Er zijn acht belangrijke wijzigingen in dit wetsvoorstel die volgorde op uitvoerbaarheid zijn beoordeeld.

1. Maximering van de terugkijktermijn voor herziening van 5 jaar

Het voorstel is om de herzieningsperiode te beperken tot 5 jaar, berekend vanaf de eerste dag van de kalendermaand waarin het besluit tot herziening of intrekking bekend wordt gemaakt. Hiermee kunnen uitkeringen die in het verdere verleden liggen niet worden teruggevorderd. Dit is in de meeste gevallen wenselijk, zeker vanuit de optiek van burgers bezien. Een fout of kleine overtreding in het verleden kan iemand dan niet later dan 5 jaar na dato alsnog achtervolgen. In sommige gevallen achten wij een terugvordering na 5 jaar toch wenselijk: dit betreft de zeldzame gevallen waarbij er sprake is van opzet of grove schuld. We missen in de huidige opzet een uitzonderingsbepaling voor die gevallen waarbij er sprake is van bewezen opzet, grove schuld of de situatie dat de beperking van de herziening naar het verleden ook gevolgen heeft voor het recht op uitkering in de toekomst (zoals bij een gefingeerd dienstverband).

Een voorbeeld ter illustratie:

Voorbeeld gefingeerd dienstverband

Iemand is niet verzekerd en fingeert, bijvoorbeeld in 2018, een dienstverband om zo een ZW-uitkering te krijgen. Na afloop van de ZW-uitkering ontvangt deze persoon in 2020 een WIA-uitkering.

In 2025 komt UWV erachter dat het dienstverband is gefingeerd. De ZW-uitkering is echter al langer dan 5 jaar geleden ontvangen. UWV mag de ZW-uitkering daarom niet intrekken. Het werknemerschap en dus de verzekering voor de WIA is ontleend aan de ontvangst van de ZW-uitkering. Nu UWV de ZW-uitkering niet mag intrekken blijft de verzekeringsplicht voor de WIA ook onaangetast. Hierdoor bestaat er ook geen grond meer om de WIA-uitkering te herzien. Niet met terugwerkende kracht om terug te vorderen, maar ook niet voor de toekomst. Betrokkene blijft dus recht houden op de WIA-uitkering, ondanks dat UWV weet dat deze persoon eigenlijk nooit verzekerd was en bewust een dienstverband heeft gefingeerd om deze uitkeringen te verkrijgen.

2. Introductie van een toelichtingsgesprek in wet- en regelgeving

Binnen de huidige processen is er al sprake van hoor- en wederhoor en de mogelijkheid om de zienswijze, zowel in de onderzoeksfase als in de besluitvormingsfase, naar voren te brengen. Daarnaast biedt de Algemene wet bestuursrecht al voldoende waarborgen. Het opnemen van een dienstverleningsgesprek in de wet is wat ons betreft derhalve niet nodig. Wel gaan we graag met SZW in gesprek over hoe we onze dienstverlening ook in het proces van besluitvorming kunnen verbeteren. Door bijvoorbeeld meer pro-actief in contact te komen met de cliënt, op welke wijze en in welke fase. Conform het UWV dienstverleningsconcept is daarbij het uitgangspunt dat de cliënt kan kiezen welke vorm van contact het beste bij hem/haar past.

3. Tweedeling in het sanctieregime (lichte en zware overtredingen)

Het lichte regime is bedoeld voor kleine overtredingen en fouten en het zware regime voor overtredingen die door SZW als zwaarder worden gezien.

In het zware regime vallen:

- valsheid in geschrifte
- structurele inkomsten voor tenminste drie maanden (onder andere zwart werken)
- opzet / grove schuld
- een overtreding waar in principe het strafrecht voor is aangewezen, maar waarbij strafrechtelijke vervolging is uitgebleven en
- nalaten eigen vermogen te melden (op dit moment n.v.t. voor UWV)

Deze tweedeling is niet gewenst. We willen niet bij voorbaat bepaalde overtredingen in een zwaarder regime plaatsen, waarbij mensen vooraf worden ingedeeld in een fraudecategorie. Uit de praktijk blijkt dat de situatie vaak niet zo 'zwart wit' is, met name bij zwart werk. Als uit onderzoek blijkt dat het een zwaardere overtreding betreft (bijvoorbeeld iemand heeft met opzet gehandeld) dan wordt de boete verhoogd, dat kan ook met behoud van de huidige werkwijze met percentages. Als uit onderzoek blijkt dat er sprake is van een zeer ernstige zaak met bewuste fraude wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Een tweedeling van het regime is daarvoor niet nodig en dit heeft daarnaast ook veel impact op de uitvoering van de directie Handhaving.

4. Uitbreiding van de mogelijk om een waarschuwing op te leggen

In het wetsvoorstel worden de mogelijkheden om te waarschuwen, in plaats van een boete op te leggen, uitgebreid. Deze mogelijkheid is momenteel zeer beperkt en we zijn content met deze uitbreiding. Er is de mogelijkheid om af te zien van een waarschuwing wanneer 'een waarschuwing of boete in het concrete geval naar het oordeel van het bestuursorgaan niet zal bijdragen aan de met sanctionering te dienen doelen'. We missen hierbij de formele mogelijkheid om te attenderen in plaats van een waarschuwing op te leggen. Uit de praktijk blijkt dat een waarschuwing (vanwege het formele en juridische karakter dat hiermee gepaard gaat) als heftig kan worden ervaren door cliënten, zeker als zij zich van geen kwaad bewust waren. Een vriendelijke attendering is in dat geval wenselijk, maar ontbreekt in dit wetsvoorstel.

5. Introductie van een voorwaardelijke bestuurlijke boete

In het wetsvoorstel is deze mogelijkheid toegevoegd als tussenstap tussen een waarschuwing en een boete. We staan niet achter deze uitbreiding. Het idee is om meerdere waarschuwingen op te kunnen leggen wanneer een cliënt dezelfde fout nogmaals maakt. Wanneer een boete te zwaar is, leggen we opnieuw een waarschuwing op. Een voorwaardelijke boete als tussenstap is onnodig. Dit zou voor cliënten zeer belastend kunnen zijn, omdat dit lange tijd als dreiging boven hun hoofd hangt en zorgen voor onnodige angst om opnieuw een fout te maken. Het draagt niet bij aan het uitgangspunt 'vertrouwen in de burger' en het herstellen van de relatie tussen burger en overheid. Onze Cliëntenraad beaamt dit punt. Daarnaast is dit uitvoeringstechnisch gecompliceerd. Deze bepaling is niet dwingendrechtelijk. UWV is voornemens geen gebruik te maken van deze mogelijkheid.

6. en 7. Gefixeerde verlaagde maximum boetebedragen in plaats van een percentage gekoppeld aan het benadelingsbedrag

Momenteel is de hoogte van de boete afhankelijk van het benadelingsbedrag. Daarmee wordt bedoeld dat de boete een percentage is van het bedrag dat de cliënt te veel heeft ontvangen. Bij normale verwijtbaarheid is de boete 50% van het benadelingsbedrag. De boete kan worden bijgesteld naar beneden of boven als de persoon minder of meer verwijtbaar was aan de overtreding. Ook kan worden afgezien van een boete als iemand helemaal niet verwijtbaar was.

In het voorstel wordt het percentage vervangen door vaste bedragen (€ 450 bij een lichte overtreding en € 1.000 bij een zware overtreding). Deze bedragen kunnen wel aangepast worden in geval van meer of mindere verwijtbaarheid. Voor alle boetes (lichte en zware regime) geldt dat deze in absolute

zin wordt gemaximeerd op de tweede categorie uit het Strafrecht: € 4.500 (momenteel geldt een maximumboete van € 6.000 bij normale verwijtbaarheid, € 9.000 bij grove schuld en € 90.000 bij opzet).

Vanuit uitvoeringsperspectief is het kader om de boete bij te stellen niet duidelijk, dit behoeft nadere uitwerking. Daarnaast kunnen er mogelijk hogere boetes ontstaan bij kleine benadelingsbedragen. Ook vraagt deze wijziging veel aanpassingen voor onze uitvoering. Wij willen daarom de huidige systematiek behouden, zij het met lagere percentages voor overtredingen waarbij geen sprake is van opzet en grove schuld.

8. Ernstige misdraging jegens UWV-medewerkers verplaatst van Maatregelenbesluit naar Boeteregime
Binnen dit wetsvoorstel is tevens beoogd om, wanneer er sprake is van ernstige misdragingen van UWV-cliënten jegens UWV-medewerkers, dit niet te sanctioneren vanuit de maatregelen, maar via de bestuursrechtelijke boete of het strafrecht. We vinden dit een logische aanpassing, omdat deze sanctionering geen reparatoir karakter heeft (wat het doel is van maatregelen) en een straf meer op zijn plaats lijkt. Een nadere uitwerking is nodig om de uitvoerbaarheid te kunnen bepalen.

Een onbenoemd punt is dat ook een eigen risicodragende werkgever een verzoek kan indienen tot het opleggen van een dergelijke maatregel omdat de cliënt een zeer ernstige misdraging heeft gepleegd jegens bijvoorbeeld een bedrijfsarts. Het verplaatsen van deze overtreding van het Maatregelenbesluit naar het boeteregime heeft naar ons oordeel dan automatisch tot gevolg dat deze eigen risicodragende werkgever situaties ook naar de strafrechtelijke aangifte moet overgaan.

Beleidskader Maatregelen

Maatregelen worden opgelegd wanneer een cliënt niet voldoet aan de plichten die in de materiewetten zijn opgenomen. Deze plichten zijn voorwaarden waaraan iemand moet voldoen om zijn recht tot uitbetaling te laten komen. Een maatregel heeft als doel een gedragsverandering te bewerkstelligen. UWV heeft in het najaar van 2022 bij SZW een voorstel ingediend met een aantal overkoepelende, meer algemene en een aantal specifieke wensen. In de kadernotitie van SZW komt een deel van deze wensen terug, evenals een aantal nieuwe elementen. Een aantal van de wensen van UWV komt niet of onvoldoende terug, waarbij het belangrijkste is dat er discretionaire bevoegdheden zijn op alle onderdelen, mogelijkheid tot attenderen in plaats van waarschuwen en vereenvoudiging (o.a. in de vorm van gelijktrekken van de sanctietermijn bij alle overtredingen naar één maand).

1. Verruiming van mogelijkheden om een waarschuwing op te leggen i.p.v. een maatregel
De opmerkingen die zijn gemaakt bij het onderdeel *wetsvoorstel boetes* onder 4. zijn hier eveneens van kracht.

2. Maximum termijnen i.p.v. minimum termijnen bij de meeste categorieën

Het eerder gedane voorstel van UWV om voor alle maatregelen een termijn van één maand te hanteren is niet overgenomen in dit beleidskader. Deze termijn is wenselijk, omdat het past bij het uitgangspunt van vertrouwen in de burger en de gevolgen van een maatregel beperkt houdt. Het is altijd mogelijk de maatregel opnieuw op te leggen wanneer de overtreding voortduurt. Daarnaast is de verwachting vanuit de uitvoering dat in de meeste gevallen de termijn van één maand al voldoende is om de gewenste gedragsverandering bij een cliënt te realiseren. Maatregelen die meerdere maanden voortduren hebben enkel een bestraffend doel en effect en bereiken derhalve niet het beoogde gedragseffect. Het beëindigen van een maatregel zodra het gedrag is gewijzigd geeft een veel directere relatie tussen gedrag en maatregel, waarbij het principe 'vertrouwen in de burger' voorop staat.

In het beleidskader wordt voor de derde en meest zware categorie (er zijn nu vijf categorieën) een minimumtermijn van twee maanden voorgesteld. Een minimale termijn in het algemene kader is niet wenselijk. Dat geldt voor alle dwingendrechtelijke bepalingen. Het is goed een kader te hanteren als houvast, maar afwijken moet mogelijk zijn en specifiek voor de termijn achten wij bij elke overtreding een maatregel van één maand wenselijk. Als de overtreding voortduurt kan de maatregel opnieuw worden opgelegd.

3. Toevoegen van 'draagkracht' aan de weging (waarbij het aan de uitkeringsgerechtigde is dit aannemelijk te maken)

Dit komt tegemoet aan onze wens om meer rekening houden met de financiële situatie van de betreffende cliënt.

4. Toevoegen van een herstelkans: de mogelijkheid om een maatregel stop te zetten in geval van herstel

Deze optie is zeer belastend voor de uitvoering: er moet immers continue of periodiek worden beoordeeld en gemonitord of de cliënt inmiddels aan de verplichting voldoet. Dit kan eenvoudig vervallen indien de maatregel standaard voor niet langer dan één maand is opgelegd.

5. Vereenvoudiging door het huidige aantal van vijf categorieën terug te brengen naar drie

Het huidige Maatregelenbesluit is zeer omvangrijk en ingewikkeld. We staan achter deze vereenvoudiging waarbij het aantal categorieën wordt gereduceerd:

- Het voorstel van SZW is om de vierde categorie te verwijderen uit het Maatregelenbesluit, daar dit onherstelbare overtredingen betreffen die niet passen in het karakter van de maatregelen, maar waarbij een straf passender is (bijvoorbeeld opzettelijk veroorzaken van werkloosheid of beperking). Dit standpunt is begrijpelijk, maar vervangende regelgeving is nodig voordat afschaffing aan de orde is. Deze gedragingen zijn namelijk verschillend in de materiewetten gesanctioneerd. Dit betekent dat de materiewetten op onderdelen gewijzigd moeten worden. Het is immers onwenselijk als mensen die verwijtbaar werkloos zijn geworden of bewust ontslag hebben genomen tijdens ziekte alsnog een uitkering zouden ontvangen.
- Daarnaast is het voorstel om voor overtredingen uit de vijfde categorie (fysiek en verbaal geweld naar medewerkers uitvoering sociale zekerheid) aan te sluiten bij het strafrecht (aangifte bij OM) of een boete op te leggen. Zie voor dit laatste punt de opmerkingen bij het onderdeel *wetsvoorstel boetes* onder 8.
- Ondanks de vereenvoudiging in het aantal categorieën vinden wij het voorgestelde kader nog steeds erg gecompliceerd, zowel voor burger als uitvoering. Nader te verkennen voorstel is daarom om het aantal categorieën verder terug te brengen naar één of twee, met één termijn (altijd een maand) en standaard percentages.

6. Verzwaring in geval van recidive binnen één jaar i.p.v. twee jaar

Een dwingendrechtelijke bepaling in het geval van recidive is niet wenselijk. Het kan een factor zijn die meespeelt in de overweging een maatregel op te leggen, maar moet op zichzelf geen verplichting zijn. We weten dat er vanuit doenvermogen (tijdelijk dan wel blijvend) fouten opnieuw worden gemaakt. Een verplichting tot het opleggen van een maatregel is derhalve niet wenselijk. Daarnaast verwachten we dat een dergelijke maatregel bij recidive geen begunstigende werking heeft in gedragsverandering van een cliënt. Dat nemen we ook niet waar in de dagelijkse uitvoeringspraktijk. De recidive maatregelen hebben enkel en alleen een bestraffend doel en dus niet het beoogde gedragseffect.

7. De percentages en termijnen worden weergegeven in bandbreedtes

De minimale maatregel bij de eerste categorie (lichtste en administratieve overtredingen) is in het voorgestelde beleidskader met 50% verhoogd van 2% naar 3%. Dit lijkt onlogisch gezien het doel van dit beleidskader.

In het beleidskader Maatregelen missen we enkele onderdelen die we hieronder benoemen:

- Zoals eerder al bij SZW aangegeven heeft UWV in sommige gevallen de wens te attenderen in plaats van te waarschuwen. Een waarschuwing heeft een formeel en juridisch karakter. Uit gesprekken met onze cliënten blijkt dat dit als zwaar kan worden ervaren, zeker wanneer mensen onbewust een fout maken. De eerder opgedane ervaringen bij de sollicitatieplicht met attenderen zijn positief. We willen ook graag attenderen na andere overtredingen op de inspanningsplicht. Dat is passend bij de bedoeling van een maatregel: aanzetten om gedrag te veranderen in plaats van een straf op te leggen.
- We hebben de wens om overal discretionaire ruimte te krijgen, onder andere om cliënten (tijdelijk) te kunnen ontheffen van verplichtingen.
- Onderbelicht is wat ons betreft nog dat we moeten streven naar een optimale aansluiting op het doenvermogen. En het niet alleen door voorlichting en gegevensuitwisseling (taak UWV) proberen zo eenvoudig mogelijk te maken voor de cliënt zich aan de regels te houden, maar dat dit ook iets betekent voor de (toekomstige) wet- en regelgeving die we als UWV uitvoeren. Ook het nieuwe beleidskader voor de Maatregelen, in combinatie met de verplichtingen in de materiewetten, blijft complex. Wens van UWV is om de termijn voor alle maatregelen naar één maand terug te brengen, overbodige verplichtingen te schrappen en andere opties te bespreken ter vereenvoudiging (optie hierbij is het verder terugbrengen van het aantal categorieën). We gaan hierover graag verder in gesprek.

2. Effectiviteit

Het beoogde effect van de voorgestelde wijzigingen is dat er meer vanuit vertrouwen en meer op maat gereageerd kan worden. In algemene zin is daarom overal een discretionaire bevoegdheid nodig, zodat de medewerkers van UWV in alle gevallen de ruimte hebben om juist te handelen, in de geest van de wet. Op veel onderdelen is die ruimte toegevoegd, maar daar waar deze ruimte ontbreekt zien we dit graag alsnog terugkomen in een aangepast voorstel. Daarnaast hebben we bij een aantal specifieke onderdelen de vraag of dit tegemoet komt aan de beoogde effecten.

Bij de boetes:

- Een voorwaardelijke boete (hoewel eigen beleidsruimte om dit niet toe te passen) kan mentaal zeer belastend zijn voor burgers, zeker wanneer we er vanuit gaan dat de meeste mensen ter goeder trouw handelen en niet bewust fouten maken. Wanneer een boete als te zwaar wordt ervaren dan leggen we opnieuw een waarschuwing op. Een voorwaardelijke boete als tussenstap is niet wenselijk.
- Een tweedeling in het sanctieregime: de praktijk wijst uit dat concrete situaties zich vaak niet 'zwart wit' laten definiëren. We zien graag dat de medewerker dit bij elke zaak en pas na afloop bepaalt. Het vooraf definiëren van een aantal soorten overtredingen die als fraude gelden is daarom niet wenselijk. Wanneer blijkt dat er sprake is van ernstige vormen van fraude doen we aangifte en pakt het Openbaar Ministerie de zaak op.
- Het is de bedoeling van de herijking van het handhavingstelsel dat er gepast opgetreden kan worden. Dat houdt ook in dat wanneer mensen bewust de regels overtreden een strengere sanctie volgt. De beperking van de terugkijktermijn tot 5 jaar zien we daarom graag voorbehouden voor mensen die niet met opzet of door grove schuld de regels hebben overtreden.
- Gefixeerde boetebedragen kunnen in potentie zorgen voor hogere boetes bij kleine overtredingen. Daarnaast is dit een grote wijziging voor de uitvoering. We hanteren daarom graag de huidige systematiek (de boete is een bepaald percentage van het benadelingsbedrag), maar dan met lagere percentages dan in het huidige beleid, behalve wanneer er sprake is van opzet of groeve schuld.
- Het opnemen van een toelichtingsgesprek in wetgeving is niet nodig. We achten het effectiever om dit te verwerken in onze dienstverlening en werkwijze, conform bestaand UWV dienstverleningsconcept.

Bij de maatregelen:

- Voor het beleidskader Maatregelen geldt dat gedragsverandering het doel is. Een maatregel van standaard meerdere maanden wordt ervaren als een straf. UWV ziet daarom graag voor alle categorieën een standaard termijn van één maand. Dit komt eveneens de begrijpelijkheid voor burgers en uitvoering ten goede. Een verplichte maatregel van twee maanden bij de zwaarste categorie zien we daarbij als zeer onwenselijk. Op alle onderdelen is discretionaire bevoegdheid nodig om af te wijken.
- Een verplichte verhoging bij recidive is niet wenselijk, dat hangt af van de omstandigheden. We weten dat sommige mensen dezelfde fout nogmaals maken, zeker wanneer er sprake is van verminderd doenvermogen. UWV ziet recidive daarom als een mogelijke factor om de maatregel te verhogen, maar het standaard toepassen past niet bij de bedoeling van de herijking.
- De minimale maatregel bij de eerste categorie (lichte en administratieve overtredingen) is in het voorgestelde beleidskader met 50% verhoogd van 2% naar 3%. Dit lijkt onlogisch gezien het doel van dit beleidskader.
- In sommige gevallen kan een formele waarschuwing ook worden ervaren als een straf, terwijl dat niet passend is en een vriendelijke attendering mensen de goede richting uit helpt. Wij zien daarom graag voor alle inspanningsverplichtingen de mogelijkheid om te attenderen.

3. Effecten voor klanten

Zoals beschreven onder 1. *Uitvoerbaarheid* zien we samengevat de volgende effecten voor onze cliënten:

- Op dit moment is onduidelijk welke gevolgen/effecten overtreding van de inlichtingenplicht met zich meebrengt vanwege generieke kaders.
- Onbekend is of de beoogde effecten zich daadwerkelijk voordoen in de praktijk.
- Een lichter sanctieregime met waarschijnlijk minder (hoge) boetes. Vermoedelijk zullen er meer waarschuwingen worden gegeven.
- Geen mogelijkheden tot herzien en terugvorderen verder dan 5 jaar terug, ook niet bij ernstig misbruik.
- Mogelijkheid opleggen boete i.p.v. maatregel bij ernstige misdraging.

Uit de doenvermogenstoets komen de volgende aspecten naar voren:

- Kennis van de regels: weten is nog geen doen, maar kennis van de regels is wel een basisvereiste. Hierbij helpt inzetten op duidelijke communicatie met een juiste timing.
- Begrip voor de regels: wanneer we de regels beter kunnen uitleggen en de klanten begrijpen waar het vandaan komt, bevorderen we dat die regels ook worden nageleefd en dat het doel bereikt wordt.
- Vertrouwen in UWV: inzetten op een goede relatie door positief klantcontact (bijv. attenderen in plaats van formeel waarschuwen) en zelf zo min mogelijk fouten maken.
- Rekening houden met doenvermogen: gewenste acties zo makkelijk mogelijk of automatisch maken helpt om regelovertreding te voorkomen. Bijvoorbeeld door cliënten op het juiste moment te herinneren aan gewenste acties of door informatie uit bestaande bronnen te halen in plaats van uit te vragen bij cliënten.
- Ervaren procedurele rechtvaardigheid: inzetten op het uitleggen van keuzes, duidelijke communicatie, ruimte voor interactie en bezwaarmogelijkheden.
- Inzetten op snelheid en zekerheid: snel reageren op een overtreding zorgt voor meer naleving dan hogere straffen.
- Inzetten op kennis, gedrag en houding van medewerkers: om goed gebruik te kunnen maken van de ruimte om passend te handhaven is het belangrijk dat medewerkers weten wat de achterliggende gedachte is van het instrumentarium. Ze moeten weten welke ruimte er is en deze ruimte ook goed kunnen en durven benutten.

4. Handhaafbaarheid

N.v.t.

5. Informatie- en gegevenshuishouding

Bij het herzien van het handhavingsinstrumentarium zullen er veranderingen plaatsvinden in de gegevensuitwisseling met bijvoorbeeld de cliënt. Een belangrijke wijziging is de boetebedragen voor het overtreden van de inlichtingenplicht. De invoering van deze verandering leidt tot een wijziging in verschillende systemen.

Naast de aanpassingen in de systemen zal deze wijziging ook gevolgen hebben voor de vast te leggen data. Hierbij valt te denken aan het registreren van de waarschuwing en de wijziging in de boete categorieën. Dit heeft gevolgen voor de data-analyses die uitgevoerd worden door de directie Handhaving.

Ook zijn er wijzigingen op het gebied van webteksten, belcontent, brieven en nieuwsberichten.

Het is de verwachting dat SZW op termijn van UWV inzicht wil in de effecten van het herijkte handhavingsinstrumentarium. Het is daarom wenselijk dat SZW in april/mei 2023 - bij verzending van het formele uitvoeringstoetsverzoek - aangeeft, welke specifieke informatieproducten wenselijk zijn en per wanneer effectrapportages worden verwacht.

6. Minimale implementatietermijn

Door de grote impact op de divisie Handhaving is de haalbaarheid van de beoogde inwerkingstredingsdatum van 1 januari 2025 voor de voorgestelde wetswijzigingen niet zeker. Doordat door de beoogde wetswijzigingen de gehele handhavingssystematiek wijzigt en er hiervoor tijdig medewerkers dienen te worden opgeleid en ingewerkt op het nieuwe beleid, zal dat naast de huidige werkzaamheden aanzienlijk beslag leggen op de beschikbare tijd en capaciteit. Tevens is de huidige capaciteit bij de afdelingen die dergelijke wijzigingsprocessen begeleiden krap en niet eenvoudig op te schalen.

Verder is het noodzakelijk dat de wijzigingen in systemen tijdig geïmplementeerd worden middels releases. Een release dient ten minste zes maanden van te voren bekend gemaakt te worden. Dit betekent dat uiterlijk juli 2024 er volledige duidelijkheid moet zijn omtrent de wijzigingen zodat het startsein gegeven kan worden voor de release.

7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

We kunnen op dit moment alleen een voorlopige minimale inschatting van de kosten maken voor het onderdeel boetes.

Deze inschatting komt voor rekening van de divisies K&S en Handhaving. De incidentele kosten (minimaal € 2 mln.) bestaan voor nu uit kosten voor E-Dienstverlening, functioneel beheer, procesontwerp, opleiding, intervisie, contextdag en impactanalyses en aanpassingen. De structurele kosten vanuit de divisie K&S zijn vooralsnog minimaal.

Dit betreffen zoals gezegd voorlopige, voorzichtige inschattingen op een niet volledig uitgewerkt voorstel. Omdat niet duidelijk is hoe het volledige wetsvoorstel er uit gaat zien is het niet voor alle divisies mogelijk om nu al aan te geven hoe hoog de uiteindelijke financiële impact zal zijn. Wat we wel weten is dat voornoemde bedragen fors hoger zullen worden aangezien er een omvangrijke stelselwijziging wordt beoogd.

Bij de volledige uitvoeringstoets die UWV in mei verwacht, met een uitgewerkt wettelijk kader op alle onderdelen van de herijking, volgt een uitgebreide (hogere) financiële impactbepaling.

Daarnaast hebben we de verwachting dat er vaker een waarschuwing wordt gegeven en minder vaak boetes worden opgelegd. Dit zal financiële gevolgen hebben. Deze kosten zijn nog niet opgenomen in het financiële overzicht, aangezien het kader nog niet is uitgewerkt is het nog niet mogelijk een inschatting te maken van de impact op dit punt.

8. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie

Dit is in dit stadium nog onbekend.