

Uitvoeringstoets

Wetsvoorstel Wet Handhaving Sociale Zekerheid en Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen

Doel voorstel Wet Handhaving Sociale Zekerheid (onderdeel A)

Het wetsvoorstel Wet Handhaving Sociale Zekerheid heeft als doel om meer evenwicht te brengen in het handhavingsinstrumentarium binnen de sociale zekerheid (SVB, gemeenten, UWV). Het uitgangspunt daarbij is vertrouwen in de burger. Een klein foutje moet geen grote gevolgen hebben, we moeten passend kunnen reageren en er moet ruimte zijn voor de uitvoeringsprofessional om af te wijken van de standaard sanctie als de situatie daar om vraagt. Daar waar sprake is van bewuste regelovertreding (opzet of grove schuld) moet effectief opgetreden kunnen worden. De voorstellen bij deze u-toets richten zich specifiek op boetes, maatregelen en de invordering van een boete.

Oordeel UWV

Omdat de invulling van het boeteregime nog onderwerp van gesprek is en het wetsvoorstel in zijn geheel nog in bewerking is, geven wij op dit moment enkel een oordeel over het wetsvoorstel zoals deze is verstrekt met het verzoek voor de uitvoeringstoets exclusief het daarin beschreven boeteregime.

Zodra het boeteregime, het boete- en maatregelenbesluit en de onderhanden wijzigingen zijn doorgevoerd zullen wij een definitief integraal oordeel geven.

Het oordeel dat wij geven op basis van het wetsvoorstel dat wij hebben bij het verzoek is 'ja, mits'.

Wij zijn namelijk met name blij met de mogelijkheden om vaker te waarschuwen, bij zowel een overtreding van de inlichtingenplicht (boetes) als bij een overtreding van de meewerkverplichting (maatregelen). Het verdwijnen van de verplichting tot het verhogen van de sanctie in geval van recidive zien wij als een echte vooruitgang. En de standaardduur van een maatregel van één maand komt volledig toe aan onze eerder geuite wens.

Desondanks hebben wij enkele bezwaren en zien ook punten die aangepast moeten worden/aandacht nodig hebben en die wij zeer belangrijk vinden. Deze bezwaren en punten zijn in de pre uitvoeringstoets en in de gesprekken meermaals aangegeven. Onze belangrijkste bezwaren zijn:

.....Oordeel: 2

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)

Kader

Het implementeren van het hier beoordeelde voorstel vereist inzet van schaarse ICT- capaciteit. UWV en SZW hebben afgesproken om periodiek in samenspraak te bezien welke keuzes we gaan maken over de inzet van beschikbare ICT- capaciteit. Dit geldt voor het implementeren van zowel nieuwe wet- en regelgeving als overige verandertrajecten binnen UWV.

- Onderdeel herziening/intrekking behoeft grondige uitwerking in geval van gefingeerde dienstverbanden.
- Wij herkennen de wens om onderscheid te maken tussen fouten en fraude, maar zien in de praktijk ook dat dat onderscheid niet altijd even makkelijk te maken is. Ook in het grijze gebied wil UWV passend kunnen optreden. Het op voorhand indelen van bepaalde overtredingen in een licht of zwaar sanctieregime achten wij om die reden onwenselijk.
- De recidiveregeling is onnodig ingewikkeld, met name de verkorting van de periode als de uitkering een kortere duur heeft.
- Het toelichtingsgesprek kan alleen plaatsvinden als er een grondslag wordt gecreëerd in wet- en regelgeving. Op het moment dat dit niet geregeld is kan dit gesprek niet uitgevoerd worden. Bij het toelichtingsgesprek worden een aantal zaken vastgelegd die behoren tot "gevoelige persoonsgegevens", zoals de financiële situatie van de cliënt. Op dit moment is er geen doelbinding om deze gegevens vast te leggen. Voor de beoordeling of een sanctie passend is, lijkt de vastlegging van de reden van bepaling van de op te leggen sanctie noodzakelijk. Daarmee is het noodzakelijk om deze gegevens vast te leggen. In het wetsvoorstel zal expliciet duidelijk moeten worden gemaakt welke gegevens op welke wijze door UWV mogen worden vastgelegd. Dit zal op basis van de wettelijke bepaling naar voren moeten komen.

Daarnaast hebben wij nog andere bezwaren/aandachtspunten die vooral technisch van aard zijn. Wij verwijzen hiervoor graag naar hoofdstuk 3 van deze uitvoeringstoets.

De totale ICT opgave als gevolg van deze wijziging kan pas in kaart worden gebracht als duidelijkheid is gegeven over de boetesystematiek en over uitwerking van lagere regelgeving zoals het maatregelenbesluit. UWV zal dan ook in de nog te ontvangen u-toets voor het boetebesluit en het maatregelenbesluit een uitspraak doen over de totale ICT opgave en kosten voor de integrale wijziging.

Uitvoeringskosten

Onze inschatting voor de incidentele kosten bedraagt € 3 mln. Het zwaartepunt van deze kosten ligt op de aanpassingen op het gebied van opleiding van en werkinstructies voor onze medewerkers en het aanpassen van brieven. Ook worden er incidentele kosten geschat voor ontwerp, bouw, test en implementatie van systemen en beleid en procesontwerp. In mindere mate zien wij incidentele kosten voor en klant- en kenniscommunicatie.

Onze inschatting is dat de impact op de structurele kosten gering zal zijn (€ 1.36 mln). Wij zien kosten voor beheer en onderhoud van systemen en een toename in de werkzaamheden in de processen bij de divisies Handhaven en Uitkeren.

Het voorstel vraagt extra inzet van ongeveer 8 fte voor:

- toelichtingsgesprekken
- overdracht bij draagkrachtberekening en
- het uitvoeren van de draagkrachtberekening zelf (VFV).

Doel voorstel wijziging Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen (onderdeel B)

De bestaande Regeling wordt aangepast. De aangepaste Regeling beoogt enkele wijzigingen te codificeren die UWV al enige tijd uitvoert, sinds de minister van SZW daartoe opdracht heeft gegeven met de opdrachtbrief van 6 juli 2021. Ook beoogt de aangepaste Regeling enkele aanvullende wijzigingen te codificeren die bijdragen aan de invulling van de visie op 'het maatschappelijk verantwoord incasseren'. De beoogde aanpassingen zijn in hoofdlijnen:

- Het onderscheid tussen het invorderingsregime voor vorderingen als gevolg van overtreding van de inlichtingenverplichting (OIV) en andere vorderingen (NOIV) komt te vervallen. Dit geldt voor wat betreft de Regeling.
- UWV kan akkoord gaan met elke betalingsregeling waarmee de totale vordering binnen 36 maanden wordt voldaan (artikel 3 lid 2 nieuw).
- UWV kan het termijnbedrag lager vaststellen dan de aflossingscapaciteit, indien daarmee binnen 60 maanden evenveel wordt terugbetaald dan wanneer er 36 maanden conform de volledige aflossingscapaciteit wordt betaald (artikel 3 lid 3 nieuw).
- UWV krijgt een bevoegdheid om cliënten het eigen vermogen te laten aanwenden.

De Regeling is beoogd inwerking te treden per 1 januari 2024 voor UWV en de SVB. In 2024 zal de Regeling opnieuw door het ministerie van SZW (verder: SZW) worden aangepast, zodat de Regeling ook van toepassing wordt voor gemeenten. Deze inwerkingtreding is beoogd per 1 januari 2025.

Oordeel UWV

De Regeling is uitvoerbaar per 1 januari 2024, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. De Regeling wordt op diverse punten- zowel wettekst als toelichting- aangepast conform de voorstellen en verzoeken als opgenomen in de bijgevoegde wetstechnische bijlage. Gezien de korte termijn tussen deze U- toets reactie en de inwerkingtredingsdatum van de Regeling is het nodig dat of SZW vóór 1 november 2023 de aanpassingen heeft doorgevoerd in de nieuwe versie van de Regeling, danwel dat SZW voor 1 november 2023 instemt dat de voorgestelde aanpassingen worden doorgevoerd voor de inwerkingtredingsdatum.
2. UWV ziet graag dat een minimumbedrag aan spaartegoeden wordt uitgezonderd van het vermogensbegrip. Voor de hoogte van dat bedrag kan worden aangesloten bij artikel 475da lid1 Rv.

Het nieuwe artikel 3 lid 3 is uitvoerbaar, mits de benodigde aanpassingen worden doorgevoerd in de UWV Beleidsregel terug- en invordering (UWV kwijtscheldingsbeleid). Deze benodigde aanpassingen zijn echter NIET haalbaar per 1 januari 2024. Aansluiting bij de inwerkingtreding van de Wet Handhaving Sociale Zekerheid is zowel inhoudelijk als op haalbaarheid gewenst en meer realistisch. In 'Deel 2' van deze uitvoeringstoets gaan we hierop dieper in inclusief de daarbij behorende overbruggingsvoorstellen ten gunsten van cliënten.

Uitvoeringskosten

De incidentele kosten (€ 80.000 voor 2023 en € 270.000 voor 2024) zijn voorzien in het uitwerken van de Regeling in UWV toepasbaar beleid - en (werk) instructies voor de medewerkers, aanpassingen van de handboeken, opleiding/ training van medewerkers, aanpassing van het opleidingsmateriaal en kennisbeheer. Daarnaast worden aanpassingen voorzien van brieven, nieuwe vraag- en antwoordcombinaties voor het klantencontactcentrum (telefonie), interne communicatie uitingen om medewerkers zorgvuldig te informeren over de veranderingen.

De structurele kosten (€ 50.000 voor 2024 en € 50.000 voor 2025 en verdere jaren) zijn voorzien in het structureel beheer en onderhoud van de handboeken, brieven en instructies. UWV maakt een voorbehoud op de eventueel extra benodigde Fte en de eventuele proces, organisatie- en systeemaanpassingen. Het is niet duidelijk hoeveel extra werk de wijzigingen van de Regeling gaat kosten in termen van capaciteit. Ook is nog niet duidelijk of eventuele proces- en systeemaanpassingen benodigd zijn én aanvullende zorgvuldige – interne- communicatie activiteiten (ten behoeve van de medewerkers in de uitvoering) als gevolg de bepaling artikel 3 lid 3 nieuw en de samenhang met UWV kwijtscheldingsbeleid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Uitgangspunten / voorwaarden	6
3. Beoordelingspunten	7
1. Uitvoerbaarheid	7
2. Effectiviteit	11
3. Effecten voor cliënten	14
4. Handhaafbaarheid	15
5. Informatie- en gegevenshuishouding	15
6. Minimale implementatietermijn	15
7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten	15
8. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie	16
9. Onderdeel B	16
U-toets onderdeel Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen	17
Deel 1	18
Deel 2	19
Deel 3	21
Wetstechnische bijlage 1	22
Bijlage 2: Zestal vraagstukken- langere termijn	24

1. Inleiding

Verzoek U-toets Wet handhaving sociale zekerheid, 29 juni 2023, 2023-0000238048

Ons sociaal stelsel moet mensen zekerheid bieden. Hierbij is een belangrijke rol voor UWV weggelegd. We bieden mensen ondersteuning bij het vinden van werk en als dat niet lukt, zorgen we voor inkomen. Met elkaar hebben we afgesproken dat hier regels aan verbonden zijn. Regels om je in te spannen om weer aan het werk te gaan en regels om de juiste informatie aan ons door te geven zodat wij de uitkering correct kunnen betalen. De meeste mensen willen zich vanzelfsprekend aan deze regels houden. Wij merken op dat juist voor de mensen die de overheid het hardst nodig hebben de (samenloop aan) regels het meest complex is. Dit legt een extra verantwoordelijkheid op de schouders van wetgever en uitvoerder. Hoe kunnen wij met eenvoudige, naleefbare wetgeving en toegankelijke uitvoering en dienstverlening mensen helpen om zich aan de regels te houden. En als tegenhanger, hoe kunnen wij met fraudebestendige wetgeving en robuuste uitvoering voorkomen dat mensen (georganiseerd) fraude plegen met gemeenschapsgeld. Wij vragen voor beide zaken aandacht te blijven houden.

Het voorliggende wetsvoorstel richt zich op wat er gebeurt als er al overtreding heeft plaatsgevonden. Gezien het feit dat de meeste mensen zich aan de regels willen houden en de complexiteit van de regels, is het van belang om zorgvuldig te kijken naar situaties van regelovertreding en daar passend op te reageren. In het geval van fouten en onbedoelde overtredingen is het noodzakelijk dat UWV mensen kan helpen zich een volgende keer beter aan de regels te houden, in plaats van meteen te straffen met een maatregel of boete. Aan de andere kant kan de mogelijkheid om stevig te kunnen optreden bij doelbewuste fraude ook preventieve werking hebben op bewuste regelovertridders. Het goed vormgeven van een passende reactie na regelovertreding – van (afzien van een) sanctie tot daadwerkelijk invorderen – draagt bij aan het gevoel eerlijk te worden behandeld en draagvlak en daarmee ook aan zekerheid. Met het wetsvoorstel wordt een goed begin gemaakt om invulling te geven aan bovenstaande.

Het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid kent zijn oorsprong in de herijking van het handavingsinstrumentarium waar UWV intensief bij betrokken is. 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. Naast het wetsvoorstel voor boetes ontving UWV een overkoepelend beleidskader voor maatregelen. Het verzoek om een impactanalyse is opgepakt als een pre uitvoeringstoets en op 6 maart 2023 verzonden.

Als gevolg van deze pre uitvoeringstoets en de daarop volgende gesprekken zijn veel van onze wensen en zorgpunten overgenomen en dit heeft geresulteerd in het wetsvoorstel *Wet Handhaving Sociale Zekerheid*. Voor dit wetsvoorstel ontving UWV op 6 juli 2023 het verzoek van SZW om een uitvoeringstoets uit te brengen. Wij constateren dat het wetsvoorstel nog in ontwikkeling is. Desondanks brengen wij in dit geval toch een uitvoeringstoets uit. Wij hechten veel belang aan een handavingsinstrumentarium gebaseerd op de menselijke maat. Deze koers wordt met dit voorstel ingezet. Omdat de invulling van de boetesystematiek nog niet voldoende is uitgewerkt geven hierover geen oordeel. Zodra het boeteregime, het boete- en maatregelenbesluit en de onderhanden wijzigingen zijn doorgevoerd zullen wij een definitief integraal oordeel geven. Voor ons inhoudelijke oordeel – op basis het bij het verzoek meegezonden wetsvoorstel – verwijzen wij naar onderdeel **A**.

Met het verzoek van 29 juni 2023 ontving UWV tevens het verzoek om een uitvoeringstoets uit te brengen op de wijziging van de *Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen*. De aangepaste Regeling beoogt enkele wijzigingen te codificeren die UWV al enige tijd uitvoert, sinds de minister van SZW daartoe opdracht heeft gegeven met de opdrachtbrief van 6 juli 2021. Ook beoogt de aangepaste Regeling enkele aanvullende wijzigingen te codificeren die bijdragen aan de invulling van de visie op 'het maatschappelijk verantwoord incasseren'. Wij verwijzen hiervoor graag naar onderdeel **B**.

In voorliggende uitvoeringstoets beoordeelt UWV het voorstel 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

In het u-toetsverzoek is specifiek gevraagd om te kijken naar de uitvoerbaarheid van de volgende punten, zodat onze inbreng hierover meegenomen kan worden in de nadere uitwerking van het wetsvoorstel en de lagere regelgeving.

- Het voorstel om 'ernstige misdragingen' te handhaven via het strafrecht, met daarbij de mogelijkheid om een boete op te leggen als aangifte niet leidt tot (verdere) vervolging door het OM. Daarbij vraag ik met name aandacht voor de gevolgen voor de uitvoering waar het gaat over het in contact treden met de betrokkene;
- De boetesystematiek met twee gefixeerde boetebedragen en een maximum gerelateerd aan de uitkering;
- De bepaling dat een maatregel kan worden afgestemd op de omstandigheden van de betrokkene en diens mogelijkheden om voldoende middelen te verwerven, indien daar, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen toe noodzaken;
- De omschrijving van 'structureel inkomen' zoals bedoeld in artikel 3.4, tweede lid, en in hoeverre dit begrip duidelijk maakt welke situaties hier onder zouden kunnen vallen;
- Het opmaken van het boeterapport voorafgaand of juist na het toelichtingsgesprek;
- Hoe het voorgestelde kader voor maatregelen past bij situaties waarin de uitkering blijvend geheel wordt geweigerd (bijvoorbeeld bij verwijtbare werkloosheid), en;
- De samenloop tussen het initiatiefwetsvoorstel Maatwerk bij Terugvordering en het onderhavige wetsvoorstel.

2. Uitgangspunten / voorwaarden

Onderdeel A

Zoals beschreven in de inleiding is ons oordeel over het concept wetsvoorstel uitvoerbaar mits. Aan dit oordeel is een aantal voorwaarden en voorbehouden verbonden die we hieronder toelichten. Het voorstel is voor ons alleen uitvoerbaar met inachtneming van onderstaande voorwaarden en uitgangspunten.

- Zoals aangegeven in uw verzoek is het wetsvoorstel nog in ontwikkeling. Deze uitvoeringstoets is daarom gebaseerd op het wetsvoorstel zoals meegezonden met het verzoek van 29 juni 2023. Wijzigingen in het wetsvoorstel die na dit moment worden doorgevoerd zullen wij pas inhoudelijk beoordelen met een uitvoeringstoets zodra lagere regelgeving (maatregelen- en boetebesluit) voor een uitvoeringstoets wordt aangeboden. Dan zullen wij ook een integraal oordeel geven over het gehele aangepaste sanctiestelsel, inclusief de uitvoeringskosten, ICT-opgave en gegevensverwerking.
- Wij hebben voor zowel het boete- en het maatregelenbesluit als dit wetsvoorstel een minimale implementatietijd van 9 maanden nodig om op een juiste manier uitvoering te geven aan de nieuwe wetgeving. Dit betekent dat – bij een inwerkingstredingsdatum van 1 januari 2026 – wij uiterlijk op 1 maart 2025 de opdracht dienen te ontvangen.
- Het toelichtingsgesprek kan alleen plaatsvinden als er een grondslag wordt gecreëerd in wet- en regelgeving. Op het moment dat dit niet geregeld is kan dit gesprek niet uitgevoerd worden. Bij het toelichtingsgesprek worden een aantal zaken vastgelegd die behoren tot gevoelige persoonsgegevens, zoals de financiële situatie van de cliënt. Op dit moment is er geen doelbinding om deze gegevens vast te leggen. Voor de beoordeling of een sanctie passend is, lijkt de vastlegging van de reden van bepaling van de op te leggen sanctie noodzakelijk. Daarmee is het noodzakelijk om deze gegevens vast te leggen evenals de situatie waarin de client niet reageert op ons aanbod op het toelichtingsgesprek.
- Wij gaan er ook vanuit dat het toelichtingsgesprek in de basis telefonisch, op kantoor of digitaal gevoerd zal worden en slechts in een uitzonderlijk geval bij een cliënt thuis.
- Voor wat betreft het (opstellen van het) boeterapport geven wij u hier desgevraagd aan dat wij dit alleen achteraf opmaken.
- Het voorstel is om de vierde categorie te verwijderen uit het Maatregelenbesluit, omdat dit onherstelbare overtredingen zijn die niet passen in het karakter van de maatregelen (bijvoorbeeld opzettelijk veroorzaken van werkloosheid of beperking). Dit standpunt is alleen uitvoerbaar als vervangende regelgeving is gemaakt voordat afschaffing aan de orde is. Deze overtredingen zijn verschillend in de materiewetten gesanctioneerd, daarom moeten deze op onderdelen gewijzigd worden.
- Ruimte om op maat te reageren zal ook interpretatieverschillen in de uitvoering met zich meebrengen. Met en van elkaar blijven leren en op beslissingen reflecteren is hierin essentieel om deze binnen acceptabele bandbreedte te houden. Desalniettemin is het onvermijdelijk dat er verschillen voorkomen. Het is goed om ons hier vooraf bewust van te zijn.
- 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 daarvan.

3. Beoordelingspunten

1. Uitvoerbaarheid

Voorop staat dat wij de uitgangspunten in het wetsvoorstel *Wet Handhaving Sociale Zekerheid* steunen. Er komt meer ruimte voor de uitvoering om op maat te kunnen reageren. Tegelijkertijd wordt er op sommige onderdelen een uitwerking geboden waar onze uitvoering lastig mee uit de voeten kan. Daarom is ons oordeel over dit wetsvoorstel **ja, mits**.

We hebben enkele bezwaren en zien ook punten die aangepast moeten worden/aandacht nodig hebben en die wij zeer belangrijk vinden. Deze bezwaren en punten zijn in de pre uitvoeringstoets en in de gesprekken meermaals aangegeven. Wij zullen hieronder per onderdeel van het wetsvoorstel onze opmerkingen aangeven. Het wetsvoorstel is voor ons uitvoerbaar als het op deze punten wordt aangepast.

Daarnaast merken we op dat voor een succesvolle implementatie voor alle onderdelen uit de herijking van het handavingsinstrumentarium 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.

Inlichtingenplicht

De inlichtingenplicht staat in iedere sociale zekerheidswet apart beschreven. In de begripsbepaling van dit wetsvoorstel wordt hier ook naar verwezen in artikel 1.1.. Deze definitie van de inlichtingenplicht sluit niet aan bij de jurisprudentie van de CRvB, die ook steun vindt bij lagere rechtbanken, waaruit blijkt dat de inlichtingenplicht enkel nog geldt voor het spontaan verstrekken van gegevens.

Het ligt voor de hand om de definitie van de inlichtingenplicht in de Wet Handhaving Sociale Zekerheid aan te laten sluiten bij de huidige en geldende jurisprudentie waarbij de kern is: *"...die feiten en omstandigheden die cliënt zelf moet melden omdat het bestuursorgaan die niet zelf (automatisch) uit een bestand of andere (authentieke) bron kan afleiden..."*. Het beperken van de reikwijdte van de inlichtingenplicht legt een grotere verantwoordelijkheid bij de bestuursorganen en verlicht de administratieve lasten voor de burger. Het gevolg is dat de burger minder snel een overtreding begaat en dat derhalve geen sprake is van het opleggen van enige sanctie. We wijzen er wel op dat met deze formulering de inlichtingenplicht een open norm blijft die veel van burgers vraagt.

Herziening of intrekking

In artikel 2.1 Wet Handhaving Sociale Zekerheid is de herziening/intrekking geregeld indien als gevolg van een overtreding van de inlichtingenverplichting er teveel uitkering is verstrekt. Deze bepaling regelt ook dat de herziening beperkt blijft tot 5 jaar terug in de tijd - gerekend vanaf het besluit tot herziening of intrekking. Die termijn is 10 jaar indien het gaat om gevallen als bedoeld in artikel 3.4 lid 2, oftewel de overtredingen die de wetgever kennelijk ernstiger van aard vindt.

Deze bepaling is voor UWV weliswaar uitvoerbaar, echter hebben wij grote vraagtekens bij de effectiviteit hiervan. Kort gezegd is deze bepaling alleen van toepassing bij een overtreding van de inlichtingenverplichting en gaat zonder nadere regelgeving niet op voor gefingeerde dienstverbanden. De inlichtingenverplichting is namelijk alleen van toepassing op werknemers en dat zijn de mensen die een uitkering krijgen op basis van een gefingeerd dienstverband nu juist niet. Het dienstverband is immers gefingeerd en er is dus juist geen sprake van werknemerschap.

Toelichtingsgesprek in geval van overtreding van de inlichtingenplicht

Om de verbinding te leggen tussen preventie en handhaving en het uitvoeringstechnisch mogelijk te maken om tot een passende sanctie te komen wordt in artikel 3.2 van het wetsvoorstel het toelichtingsgesprek geïntroduceerd. UWV vult een toelichtingsgesprek binnen de divisie Handhaven

(waar de boetes zijn belegd) op dit moment in met de hoor- en wederhoor gesprekken in zowel de onderzoeks- als de besluitvormingsfase en is daarmee voor ons uitvoerbaar.

Op verzoek is in het wetsvoorstel toegevoegd dat ingeval betrokkene niet reageert op de uitnodiging tot een toelichtingsgesprek, het bestuursorgaan na een redelijke termijn kan afzien van het gesprek. In de MvT staat vermeld - vergelijkbaar met artikel 7:3 sub d Awb – dat op het moment dat een cliënt niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn reageert op het verzoek, dit kan worden gezien als afzien van het gesprek. UWV ziet liever dat een artikellid wordt toegevoegd waarin dit wordt geregeld.

Passend handhaven

In dit wetsvoorstel wordt het draagkrachtsbeginsel niet expliciet genoemd. Wel wordt de draagkracht genoemd in de MvT als onderdeel van de toets van de persoonlijke omstandigheden bij het al dan niet verlagen van de boete, gezien in het licht van de maximale aflossingscapaciteit. UWV gaat ervan uit dat de huidige draagkrachtberekening bij het opleggen van een boete ongewijzigd blijft en de nieuwe wetgeving op dit punt geen impact heeft.

Het is aan een cliënt om te onderbouwen dat er geen draagkracht is om de boete te betalen. Bij draagkrachtberekeningen zijn 'verborgen' inkomsten en/of vermogen niet in beeld. Iemand kan dus aantonen dat er geen draagkracht is, terwijl dat in feite alleen op papier zo lijkt. UWV heeft geen middelen om af te dwingen en te controleren of een cliënt al dan niet beschikt over vermogen en derhalve over draagkracht. Dit kan tot de onwenselijke situatie leiden dat er wel degelijk (liquide) middelen zijn voor het aflossen van de boete maar dat deze niet aangewend kunnen worden omdat UWV geen onderzoeks- en controlemogelijkheid heeft. Daarnaast leidt dit tot de situatie dat mensen die eerlijk aangeven wat hun inkomen/vermogen is harder gestraft worden dan mensen die dit verhullen. Dit is een punt van aandacht.

Structureel inkomen

Wij begrijpen dat het vast omschrijven van het begrip structureel inkomen in de wetgeving calculerend gedrag in de hand kan werken. In de MvT wordt een nadere duiding gegeven die voor UWV goed uitvoerbaar is.

Schriftelijke waarschuwing in plaats van bestuurlijke boete en afzien van een bestuurlijke boete of een schriftelijke waarschuwing

In dit 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. Wij zien echter nog steeds een onwenselijke tweedeling. In geval het een overtreding betreft zoals omschreven in artikel 3.3 lid 2 moet er minimaal een waarschuwing worden gegeven. Zeker in de situatie van het ontvangen van structureel inkomen kan dit onwenselijk zijn.

Voorwaardelijke bestuurlijke boete

In dit wetsvoorstel is de mogelijkheid toegevoegd om een voorwaardelijke boete op te leggen als tussenstap tussen een waarschuwing en een boete. Zoals eerder aangegeven in de pre uitvoeringstoets staan wij niet achter deze uitbreiding. Ons uitgangspunt is om meerdere waarschuwingen op te 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.

Recidive (in geval van overtreding van de inlichtingenplicht)

In dit wetsvoorstel is de recidiveregeling niet meer dwingendrechtelijk vormgegeven. Wij zijn blij met deze wijziging ten opzichte van de pre uitvoeringstoets. De definitieve uitvoerbaarheid van dit onderdeel zullen we beoordelen als ook de inhoud van het boetebesluit bij ons bekend is. Op basis van de huidige informatie zien wij op dit moment geen belemmeringen in de uitvoerbaarheid.

Ernstige misdragingen

Met dit wetsvoorstel is beoogd om zeer ernstige misdragingen niet meer te sanctioneren vanuit het maatregelenbesluit maar via de bestuursrechtelijke boete of het strafrecht. Dit is een logische aanpassing omdat de sanctionering geen reparatoir karakter heeft.

In het wetsvoorstel is niet opgenomen dat ook een eigen risicodragende (ERD) werkgever een verzoek kan indienen tot het opleggen van een maatregel omdat de werknemer een zeer ernstige misdraging

heeft gepleegd jegens bijvoorbeeld een bedrijfsarts. Dit punt is ook in de pré uitvoeringstoets aangegeven.

NB. Wij hebben inmiddels begrepen dat het wetsvoorstel op het volgende punt is gewijzigd: De bevoegdheid tot oplegging van een boete vanwege ernstige misdraging wordt geregeld in de materiewetten. Daar is ook een delegatiegrondslag geregeld om de hoogte boete verder te kunnen uitwerken (dit wordt dan uitgewerkt in het Boetebesluit). Het wetsvoorstel is hierdoor niet van toepassing op het opleggen van een boete vanwege ernstige misdraging (en de mogelijkheid tot oplegging van voorwaardelijke bestuurlijke boete dus ook niet).

Tenuitvoerlegging, kwijtschelding

In dit wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen die verband houden met de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete (oftewel de invordering van de boete). Er wordt geregeld dat betrokkenen die een boete hebben opgelegd gekregen inlichtingen moeten verstrekken die voor de invordering van belang zijn. Dit is momenteel ook al geregeld in onze materiewetten.

Op grond van artikel 4.2 kan de rechter in (hoger) beroep het bedrag van de bestuurlijke boete ook ten nadele van de betrokkene wijzigen. Dit wordt echter niet geduid in de MvT. Vergelijkbare bepalingen waren tot 1 januari 2013 opgenomen in de materiewetten en worden nu gehertroduceerd.

In artikel 4.3 zijn bepalingen opgenomen die zien op het meewerken aan schuldregelingen bij bestuurlijke boetes. Zo kan op verzoek van betrokkene de opgelegde boete geheel of gedeeltelijk kwijt gescholden worden bij medewerking aan een schuldregeling als geen sprake is geweest van opzet of grove schuld en is gebleken dat binnen een jaar nadat de boete is opgelegd niet nogmaals een overtreding wegens eenzelfde gedraging is begaan. Ditzelfde kwijtscheldingsbesluit wordt echter ingetrokken of herzien als binnen vijf jaar na het besluit tot kwijtschelding wederom een overtreding wegens eenzelfde gedraging is begaan. Dit is geen wijziging ten opzichte van de huidige bepalingen in de materiewetten.

Toelichtingsgesprek in geval van overtreding van de meewerkverplichting

Om de verbinding te leggen tussen preventie en handhaving en het mogelijk te maken om tot een passende sanctie te komen, wordt het toelichtingsgesprek geïntroduceerd. Het doel van het toelichtingsgesprek is de verplichtingen nogmaals duidelijk maken en de cliënt de gelegenheid te geven de omstandigheden die tot de regelovertreding hebben geleid toe te lichten. Het toelichtingsgesprek is vormvrij en daarom is er voor gekozen om dit gesprek in te passen in de werkprocessen die bij de diverse divisies reeds bestaan.

Een belangrijk verschil met het bestaande proces is dat het gesprek niet voorafgaand aan het versturen van de beschikking plaatsvindt, maar voorafgaand aan de beslissing. De cliënt kan immers nog argumenten aandragen die van invloed zijn op de maatregelbeslissing.

Indien een cliënt geen gehoor geeft aan een oproep voor het toelichtingsgesprek mag UWV overgaan tot het opleggen van de maatregel. Na welke (redelijke) termijn en het aantal contactpogingen daartoe kan worden overgegaan willen wij vastleggen in de vorm van een UWV beleidsregel.

Indien een toelichtingsgesprek wel plaatsvindt roept het beoordelen van aanwezige bijzondere persoonlijke omstandigheden wel een dilemma op. De criteria waarop de financiële impact cq. draagkracht (objectief) getoetst moeten worden zijn niet bekend. Wat vraagt een medewerker aan de cliënt en hoe worden de antwoorden vervolgens gewogen? Hierdoor valt geen uitspraak te doen op doelbinding en proportionaliteit omwille van uitvraag danwel registratie in onze systemen van de benodigde en verkregen informatie ter onderbouwing van deze eventueel aanwezige bijzondere persoonlijke omstandigheden. Op dit punt vraagt het voorstel aanpassing om uitvoerbaar te zijn.

Dit onderdeel van het wetsvoorstel laat veel ruimte aan de uitvoering. Wij hechten eraan dat deze beoordeling eenduidig bij alle cliënten wordt verricht, om zo het risico op verschillende uitkomsten zo klein mogelijk te houden. Voor het voeren van een toelichtingsgesprek zullen wij daarom beleidskaders opstellen.

Het wetsvoorstel schrijft verder voor dat voorafgaand aan het toelichtingsgesprek een rapport van de overtreding moet worden opgemaakt en aan de cliënt moet worden verstuurd. Het rapport moet in ieder geval de naam van de overtreder, een omschrijving van de overtreding, het overtreden voorschrift en - zo nodig - een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd bevatten. Zoals eerder aangegeven is een dergelijk rapport nu alleen gebruikelijk bij het opleggen van boetes maar niet voor maatregelen.

Alvorens een maatregel op te leggen moet volgens het wetsvoorstel eerst een rapport opgesteld en verstuurd worden en vervolgens een toelichtingsgesprek plaatsvinden. Dit zorgt voor vertraging en een verhoogde foutkans in het werkproces omdat de handelingen niet op één moment volgorde-lijk kunnen worden afgehandeld. Wij willen niet te veel tijd laten verstrijken tussen het gedrag en de daaropvolgende maatregel. Alleen bij een zo kort mogelijke tijdspanne zal de maatregel effect sorteren op het gedrag van de cliënt. Onze voorkeur gaat daarom uit naar het opmaken van het rapport na het toelichtingsgesprek.

Passend handhaven

In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om een waarschuwing op te leggen voor het overtreden van de meewerkverplichting conform onze wens uitgebreid.

In dit wetsvoorstel staat ook dat UWV - bij het maken van de keuze tussen het opleggen van een maatregel of een schriftelijke waarschuwing - standaard een draagkrachtberekening moet uitvoeren. Dit draagt maar beperkt bij aan de beoogde doelstelling van de wet. Dat komt omdat UWV er voor kiest maatregelen alleen voor de duur van 1 maand op te leggen en daarmee zal de draagkracht veel minder vaak een probleem vormen. Dit speelt mogelijk wel als maatregelen van 1 maand per herhaling nodig zijn.

Daarnaast geldt dat UWV in het jaar 2022 42.000 maatregelen heeft opgelegd. Het is onuitvoerbaar om voor al deze maatregelen standaard een draagkrachtberekening uit te voeren, zeker als vooraf bekend is dat dit zelden tot een ander resultaat zal leiden. Om de draagkrachtberekening toch beschikbaar te stellen, voegen we aan de beschikking - waarin de maatregel wordt toegelicht - een alinea toe dat de cliënt contact kan opnemen als hij/zij door de maatregel in financiële problemen komt. De cliënt kan dit uiteraard ook aangeven in het toelichtingsgesprek. Vaak zal dit dan voorafgaand aan de beslissing al plaatsvinden. Hierbij is snelheid geboden om erger leed te voorkomen.

Om bovenstaande redenen is dit voor UWV alleen uitvoerbaar indien een pragmatische invulling mogelijk is waarbij voor de draagkrachtberekening de cliënt de kans krijgt tijdig aan te geven een mogelijk draagkrachtprobleem te hebben.

Hoogte en duur van een maatregel

In het wetsvoorstel wordt het aantal categorieën teruggebracht van 5 naar 3, oplopend in zwaarte en duur. Het voorstel is om de vierde categorie te verwijderen uit het Maatregelenbesluit, omdat dit onherstelbare overtredingen zijn die niet passen in het karakter van de maatregelen (bijvoorbeeld opzettelijk veroorzaken van werkloosheid of beperking).

Dit standpunt is alleen uitvoerbaar als vervangende regelgeving is gemaakt voordat afschaffing aan de orde is. Deze overtredingen zijn verschillend in de materiële wetten gesanctioneerd, daarom moeten deze op onderdelen gewijzigd worden. Het is immers onwenselijk als mensen die verwijtbaar werkloos zijn geworden of bewust ontslag hebben genomen tijdens ziekte alsnog een uitkering ontvangen. Categorie 5 verdwijnt en is hiervoor onder 'ernstige misdrijven' beschreven.

Duur van een maatregel

In dit wetsvoorstel wordt de duur van een op te leggen maatregel gesteld op ten minste één maand. Dit komt volledig tegemoet aan onze eerder geuite wens, omdat het past bij het uitgangspunt van vertrouwen in de burger en de gevolgen van een maatregel beperkt houdt. Het is altijd mogelijk een nieuwe maatregel op te leggen wanneer de overtreding voortduurt. Daarnaast is de verwachting dat in de meeste gevallen de termijn van één maand al voldoende is om de gewenste gedragsverandering bij een cliënt te realiseren.

Recidive (in geval van overtreding van de meewerkverplichting)

In dit wetsvoorstel is de verplichte verhoging van de sanctie in geval van recidive conform ons verzoek uit de pre uitvoeringstoets verdwenen. Hierdoor is deze bepaling in de basis voor ons uitvoerbaar.

Echter is de bepaling onnodig ingewikkeld en dan met name de verkorting van de periode als de uitkering een kortere duur heeft en het derde lid. Het derde lid wordt niet toegelicht in de MvT. Het is onduidelijk waarom niet wordt volstaan met een periode van 12 maanden. Als bij recidive niet kan worden afgeweken van de maxima in de artikelen 5.4 en 5.5 dan lijkt de bepaling overbodig.

De term uitkeringsperiode is niet gedefinieerd. De werkloosheidswet kent een maximale uitkeringsduur afhankelijk van het arbeidsverleden. De vraag is dan of het gaat om de maximale duur of wordt voor de termijn gekeken naar de daadwerkelijke duur van de WW als de uitkering al voor de maximum duur wordt beëindigd? Ook is de vraag of een uitkeringsperiode ook kan bestaan uit verschillende opvolgende wetten zoals bijvoorbeeld WW en ZW?

Bij het opleggen van een maatregel moet een betrokkene gewaarschuwd worden dat bij herhaalde overtreding de maatregel kan worden verhoogd. Bij een vaste periode van 12 maanden is dit eenvoudig. Een eventuele kortere uitkeringsduur is echter op dat moment niet te voorzien. Het is vervolgens niet uit te leggen dat bij herleving van het recht op uitkering de termijn langer is.

Een betrokkene kan ook binnen een jaar over meerdere periodes recht hebben op een uitkering. Denk hierbij aan meerdere kortdurende rechten op Ziektewet of bijstand. Het is niet goed uit te leggen dat iemand die doorlopend een uitkering heeft ontvangen wel geconfronteerd kan worden met een verhoging wegens recidive maar iemand die binnen een jaar over meerdere periodes recht heeft op uitkering niet. Het gaat in deze gevallen niet om herleving van een oud recht, maar om meerdere nieuwe rechten.

Schorsen

Er volgt een aanpassing in de WW, die het mogelijk maakt om de WW-uitkering te schorsen op basis van het niet naleven van de controleverplichtingen (dit kan nu ook al bij de AG-wetten, maar nog niet bij de WW). Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een knelpunt dat UWV momenteel ervaart en is daarmee goed uitvoerbaar. UWV kan niet optreden als iemand niet reageert op verzoeken om bewijsstukken aan te leveren of langs te komen op een UWV-kantoor zodat UWV hiermee kan vaststellen of er nog recht bestaat op de uitkering.

Met de wijziging kan UWV straks wel schorsen. Maar alleen als ultimum remedium, waarbij het voornemen is om indien mogelijk een huisbezoek ('deurbezoek', niet binnen treden van de woning) af te leggen en nadat er aan herhaaldelijke pogingen tot contact geen gehoor wordt gegeven door de cliënt. Op het moment dat de cliënt wel reageert en is vastgesteld dat het recht op de uitkering wel bestond, kan UWV met terugwerkende kracht de betaling van de uitkering hervatten. Als echter nog steeds niet aan de controleverplichtingen wordt voldaan, kan UWV de uitkering uiteindelijk herzien of intrekken. Wij interpreteren dit ook als middel om cliënten te behoeden voor onnodig hoge terugvorderingen.

2. Effectiviteit

Het doel van deze wetswijziging is om passend handhaven bij het opleggen van boetes en maatregelen mogelijk te maken. Wij benadrukken dat het opleggen van sancties geen doel op zich is, maar een middel om regelnaleving te bevorderen. Volgens ons wordt het grootste effect bereikt door de verplichtingen van cliënten eenvoudig en logisch vorm te geven. Verplichtingen die naleefbaar zijn resulteren in minder 'foutjes' en mogelijkheden om een overtreding te begaan. Dát is passend.

Voorgesteld wordt een onderscheid aan te brengen tussen lichte en zware overtredingen waarbij de op te leggen sanctie verschilt. UWV heeft continu aangegeven dat er geen noodzaak is om dit onderscheid te maken. Opgemerkt wordt dat in het voorliggende sanctieregime het niet mogelijk is om af te zien van het opleggen van een waarschuwing bij een overtreding uit de zwaardere categorie.

Het krijgen van meer ruimte tot het bieden van maatwerk leidt tot noodzaak om te (blijven) investeren in het professioneel oordeel en kennis van de uitvoeringsprofessional. Enerzijds zodat de extra ruimte passend en onderbouwd wordt benut (ten gunste van de cliënt en de dienstverlening die we bieden) en anderzijds om te voorkomen dat er willekeur ontstaat (daarmee nadelig voor de cliënt en de dienstverlening die we dan onthouden).

De voorgenomen standaard duur van een maatregel van 1 maand biedt een meer gedoseerd en daarmee beter inzetbaar instrument in vergelijking met de huidige situatie waar de standaard duur van een maatregel 4 maanden kan zijn. Dit past goed bij het reparatoir karakter van een maatregel en heeft met name een positief effect op de relatie en toekomstig dienstverleningspad dat nog met een cliënt bewandeld moet worden.

Het geïntroduceerde toelichtingsgesprek zien we als effectief en waardevol; dit past geheel binnen de koers van het hanteren van de menselijke maat in onze dienstverlening. Het huidige dienstverleningsconcept en facilitering biedt daarin reeds bruikbare ruimte. Toch roept het beoordelen

van aanwezige bijzondere persoonlijke omstandigheden wel dilemma's op. De criteria waarop de financiële impact/draagkracht (objectief) getoetst moeten worden zijn niet bekend. Hierdoor valt geen uitspraak te doen op doelbinding en proportionaliteit omwille van uitvraag danwel registratie in onze systemen van de benodigde en verkregen informatie ter onderbouwing van deze eventueel aanwezige bijzondere persoonlijke omstandigheden. Hoever gaat in deze onze onderhoudsplicht, dan wel bewijs- en stellast van de betrokkene? Immers de bijzondere omstandigheden zullen wel aangetoond moeten kunnen worden. Verder schuilt het gevaar in deze juist dat er niet eenduidig wordt omgegaan door de bestuursorganen. De beoordeling is en blijft gedaan worden door verschillende functionarissen die eenzelfde situatie anders kunnen benaderen en beoordelen. De vraag is of dit kan worden tegengegaan door aparte opleiding en het creëren van voldoende bewustzijn bij de uitvoeringsprofessional, dan wel richtlijnen te geven. Hierdoor kunnen we niet bewaken dat deze beoordeling eenduidig bij alle cliënten wordt verricht, waardoor het risico tot willekeur kan ontstaan. Wellicht verhoogt dit wetsvoorstel juist wel de onduidelijkheid die het wenst tegen te gaan.

In 2022 zijn door UWV iets meer dan 40.000 maatregelen opgelegd. We verwachten dat het aantal maatregelen door de nieuwe mogelijkheden om vaker te waarschuwen met 25% (>10.000) zal afnemen. Van de resterende ruim 30.000 op te leggen maatregelen zal naar verwachting 10% van de cliënten (3.150) contact zoeken met UWV en om een draagkrachtberekening verzoeken.

De verwachting is dat met een waarschuwing of een kortdurende maatregel, die snel volgt, minimaal hetzelfde resultaat (gedragsaanpassing cliënt) wordt bereikt als dat er langere en hogere maatregelen worden opgelegd, waarbij de cliënt veel vaker voldoende draagkracht zal hebben en meer mogelijkheden heeft om maatregelen te voorkomen of beperkt te houden.

Het huidige politieke en maatschappelijk landschap geeft UWV de ruimte om veranderingen in gang te zetten die we al langere tijd wensen en waar ook al stevig op ingezet is (zoals het nieuwe dienstverleningsconcept, meer cliëntcontact, abonnementenservice waarbij inkomsten automatisch verrekend worden). Met dit wetsvoorstel (en volgende lagere regelgeving) wordt het idee van menselijke maat vorm gegeven in de manier waarop we met regelovertreding om gaan.

Om meer op maat te kunnen reageren is een stelselwijziging met de bijbehorende omvang 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.

UWV krijgt meer ruimte bij het beantwoorden van de vraag of en zo ja welke, sanctie moet worden opgelegd. Dit brengt het risico van rechtsonzekerheid en willekeur met zich mee. Het is noodzakelijk om duidelijke wettelijke en beleidsmatige kaders vast te stellen. Op die manier wordt de wijze van beoordeling zoveel mogelijk geüniformeerd.

Met dit wetsvoorstel is beoogd om zeer ernstige misdragingen niet meer te sanctioneren vanuit het maatregelenbesluit maar via de bestuursrechtelijke boete of het strafrecht. Dit is een logische aanpassing omdat de sanctionering geen reparatoir karakter heeft.

De vraag is echter of deze opzet haalbaar is en welke grondslag hiervoor bestaat. Als namelijk de UWV medewerker zelf aangifte doet (aangifte doen is al niet verplicht) van bijvoorbeeld mishandeling, krijgt alleen de medewerker als aangever, bericht over het verloop. Het is niet duidelijk of UWV als werkgever een dergelijke aangifte mag doen (en zo ja, wie daartoe bevoegd is). Dit bericht van niet vervolgen is een strafrechtelijk gegeven dat alleen onder toepassing van artikel 39f onder d WJSG aan UWV mag worden verstrekt (door de betrokken medewerker, UWV krijgt als niet aangever hiervan uiteraard geen bericht). Artikel 39f bepaalt dat er toestemming van het OM voor bestuursrechtelijk gebruik gegeven moet zijn en die is vereist wil er daarna een bestuursrechtelijke boete worden opgelegd. Dit is uiteraard een punt van aandacht.

De bepaling inzake herziening/intrekking is alleen van toepassing bij een overtreding van de inlichtingenverplichting en gaat zonder nadere regelgeving niet op voor gefingeerde dienstverbanden. De inlichtingenverplichting is namelijk alleen van toepassing op werknemers en dat zijn de mensen die een uitkering krijgen op basis van een gefingeerd dienstverband nu juist niet.

Echter, het nieuwe artikel 22a WW (en vergelijkbare bepalingen) regelt dat artikel 2.1 van het wetsvoorstel ook wordt toegepast bij herzieningen/intrekkingen die géén verband houden met een overtreding van de inlichtingenverplichting. In die gevallen wordt artikel 2.1 namelijk van overeenkomstige toepassing verklaard. Zodoende is artikel 2.1 alsnog van toepassing als een

uitkering wordt ingetrokken omdat er sprake blijkt te zijn van een gefingeerd dienstverband. Het is echter onduidelijk of hier de termijn van 5 of die van 10 jaar van toepassing is.

In artikel 22a WW wordt verwezen naar artikel 2.1 van dit wetsvoorstel als geheel, en niet alleen naar lid 2 (5-jaarstermijn). Dat is het enige dat pleit voor het standpunt dat de 10-jaarstermijn van toepassing zou kunnen zijn. Aan de andere kant is artikel 3.3 lid 3 (er wordt overigens in artikel 2.1 lid 3 ten onrechte verwezen naar artikel 3.4 lid 2) geschreven voor de situaties waarin de wetgever vindt dat er sprake is van een ernstige overtreding van de inlichtingenverplichting en het bestuursorgaan in beginsel een boete moet opleggen. Het gaat hier nu juist om de situatie waarin de inlichtingenverplichting niet is overtreden en er geen boete kan worden opgelegd. Aangezien het gaat om belastende besluiten, zal een dergelijke onduidelijkheid sneller in het voordeel van betrokkene worden uitgelegd. Dat pleit dus voor een termijn van 5 jaar. Dat geldt temeer nu de wetgever in de toelichting niet expliciet heeft stilgestaan bij deze situatie.

Gesteld dat de CRvB de uitleg accepteert dat artikel 22a WW zo moet worden uitgelegd dat een termijn van 10 jaar in beginsel van toepassing kan zijn, dan ontstaat de volgende situatie. Wanneer is er bij een gefingeerd dienstverband nu sprake van één van de situaties in artikel 3.3 lid 3?

- Onderdeel a (gebruiken vervalst geschrift) zal lang niet altijd van toepassing zijn, omdat het recht op uitkering lang niet altijd op aanvraag van betrokkene zelf zal worden vastgesteld (denk bijvoorbeeld aan een ziekmelding door een werkgever op basis waarvan een ZW-uitkering wordt toegekend). De verzekeringsplicht voor de Wet WIA vloeit voort uit de ontvangst van die ZW-uitkering.
- Onderdelen b en c zijn nooit van toepassing, omdat de intrekking hier geen verband houdt met niet-gemelde structurele inkomsten of vermogen.
- Onderdeel d is ook nooit van toepassing, hiervan is namelijk alleen sprake indien de inlichtingenverplichting opzettelijk is overtreden of betrokkene grove schuld heeft ten aanzien van die overtreding. Bij gefingeerde dienstverbanden is de inlichtingenverplichting juist niet overtreden.
- Onderdeel e is überhaupt een hele onduidelijke categorie. Het is niet duidelijk wat hier precies onder valt. Mogelijk wordt bedoeld op de situaties zoals beschreven in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude, maar je mag in (hogere) wetgeving niet verwijzen naar lagere regelgeving. We kunnen voor de uitleg van deze bepaling dus ook niet verwijzen naar de Aanwijzing. Bovendien geldt ook hiervoor: het is een belastend besluit. Onduidelijkheden zullen in het voordeel van betrokkene worden uitgelegd.

Kortom, het ligt voor de hand om in geval van een gefingeerd dienstverband aan te sluiten bij de 5-jaarstermijn. En dat is een ongewenste situatie. Zoals al eerder aangegeven heeft het ook tot gevolg dat als de uitkering al langer loopt dan die 5 jaar, er ook niet per toekomstige datum kan worden herzien. Dat is inherent aan de wettelijke systematiek rondom de verzekeringsplicht. Dit probleem is helaas niet te voorkomen door alleen de terugvorderingstermijn te beperken tot 5 jaar. Voor het al dan niet aannemen van verzekeringsplicht is namelijk niet leidend of er sprake was van een *recht op uitkering*, maar slechts of er een *uitkering is betaald*. Het is wellicht wel een mogelijkheid om de bepalingen rondom de verzekeringsplicht zelf aan te passen.

Daarbij komt nog dat mensen die te goeder trouw zijn, helemaal niet gebaat zijn bij die 5-jaarstermijn. De 5-jaarstermijn is straks ook van toepassing in situaties dat de inlichtingenverplichting niet is overtreden. Feitelijk zal er weinig betekenis aan deze bepaling toekomen, omdat op grond van artikel 3:309 BW bij de terugvordering ook al de verjaringstermijn van toepassing is. Die verjaringstermijn gaat lopen vanaf het moment dat UWV alle gegevens in huis heeft. Als het terugvorderingsbesluit later wordt genomen dan 5 jaar na dat moment, dan kan UWV alleen over de afgelopen 5 jaar terugvorderen.

Bovendien is intrekking of herziening met terugwerkende kracht – als de inlichtingenverplichting niet is overtreden – in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, tenzij het betrokkene redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat er teveel uitkering werd verstrekt. Dit is vaste rechtspraak van de CRvB en ook vastgelegd in beleid van UWV (*Beleidsregels schorsing, opschorting, intrekking en herziening uitkeringen 2006*). Bij deze beoordeling speelt de duur van de periode waarover onverschuldigd uitkering is betaald ook een rol. Indien er al 5 jaar lang teveel wordt betaald, zal het rechtszekerheidsbeginsel er in beginsel toe leiden dat de uitkering alleen mag worden herzien vanaf de datum van het besluit. Er moet dan een ‘hedenbeslissing’ worden genomen en heeft geen invloed op de afgelopen 5 jaar.

Kortom, het huidige tekstvoorstel voor artikel 22a WW is vooral gunstig voor betrokkenen met een gefingeerd dienstverband. Dit zou kunnen worden opgelost door in artikel 22a WW geen termijn aan te houden, maar het rechtzekerheidsbeginsel te verankeren in de wet zelf. Die bepaling zou bijvoorbeeld zo kunnen luiden:

de herziening of intrekking betreft geen periode in het verleden als het betrokkene redelijkerwijs niet duidelijk was of had moeten zijn dat er teveel uitkering werd verstrekt.

En dan met een uitzondering voor de situatie waarin er teveel uitkering is verstrekt (mede) doordat de inlichtingenverplichting is overtreden, in die gevallen pas je de termijnen toe.

Hierbij geven wij nog aan dat bestuursorganen vrijwel volledig afhankelijk zijn van de cliënt als het gaat om internationale gegevens. De herzieningstermijn bij een overtreding van de inlichtingenplicht waarbij geen opzet of grove schuld aan de orde is, valt niet onder de bepalingen van artikel 3.3 lid 3 en bedraagt bij internationale gegevens dus vijf jaar.

In artikel 2.1 lid 4 van het wetsvoorstel wordt geregeld dat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk kan afzien van een herziening of intrekking als daar dringende redenen voor bestaan. De Memorie van Toelichting (MvT) geeft een nadere duiding. Het gaat daarbij om een individuele afweging waarbij alle relevante omstandigheden van cliënt betrokken worden. Deze toelichting wijkt af van wat bestendig is voor een dringende reden en schuurt aan tegen het begrip en de invulling van een evenredigheidstoets. In de U-toets Wet maatwerk bij Terugvorderen hebben we daarover gezegd dat dit pas ingevoerd kan worden op het moment dat UWV daar klaar voor is.

NB. Wij hebben inmiddels begrepen dat het hoofdstuk herziening of intrekking geregeld blijft in de materiewetten en dat de nieuwe artikelliden hieraan worden toegevoegd.

3. Effecten voor cliënten

De wijzigingen zullen waarschijnlijk weinig effect hebben op het aantal overtredingen dat geconstateerd wordt. Een zwaardere straf zorgt niet voor minder boetes, de verwachting is daarom dat een lichtere straf ook niet voor meer boetes zal zorgen. Passend handhaven door een lagere boete of een waarschuwing in plaats van een boete op te leggen leidt waarschijnlijk wel tot meer begrip voor de sanctie (procedurele rechtvaardigheid). Dit komt de vertrouwensrelatie met UWV ten goede. Een goede relatie tussen instantie en burger en wederzijds vertrouwen maken het moeilijker voor de cliënt om onjuist gedrag goed te praten. Wat er toe kan leiden dat ze minder vaak regels overtreden.

Omdat wij geen oordeel geven over de voorgestelde boetesystematiek (twee gefixeerde boetebedragen en een maximum gerelateerd aan de uitkering) is het niet mogelijk om op dat punt aan te geven wat de effecten voor cliënten kunnen zijn.

Het wetsvoorstel heeft als doel om eenduidigheid te brengen in het handhavingsinstrumentarium binnen de totale sociale zekerheid (SVB, gemeenten, UWV) waarbij het uitgangspunt is 'vertrouwen in de burger'. Een klein foutje moet geen grote gevolgen hebben, UWV moet passend kunnen reageren. Er is ruimte voor de uitvoeringsprofessional om af te wijken van de standaard sanctie als de situatie daar om vraagt. Daar waar sprake is van bewuste regelovertreding moet effectief opgetreden kunnen worden.

Door bij het opleggen van de sanctie meer ruimte voor maatwerk te leveren, zal de cliënt zich eerder gezien, gehoord en geholpen voelen. Als het gaat om impact van een maatregel op het maandelijks beschikbare inkomen zal deze wetswijziging financieel een verbetering voor de cliënt betekenen; door de standaard duur te reduceren tot 1 maand leidt dit in voorkomende gevallen tot 75% minder verlies van inkomsten.

Door het verrijken van de beoordeling tot het opleggen van een maatregel met aandacht voor onevenredige financiële gevolgen voor de cliënt (bijvoorbeeld dat de maatregel kan leiden tot huisuitzetting of afhankelijkheid van de voedselbank) wordt voorkomen dat een cliënt in een problematische schuldensituatie belandt. Daarnaast bestaat nu ook al de mogelijkheid om cliënt te verwijzen naar instanties die kunnen helpen bij het oplossen van de aanwezige problemen (verwijfsfunctie bij schuldenproblematiek).

4. Handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel legt cliënten geen nieuwe of andere verplichtingen op en de verplichtingen in de materiewetten zijn eveneens ongewijzigd. Randvoorwaardelijk voor het kunnen opleggen van sancties is dat de verplichtingen naleefbaar zijn. Medewerkers van UWV moeten de verplichtingen begrijpen en kunnen uitleggen.

5. Informatie- en gegevenshuishouding

De beoogde wijzigingen hebben impact op zowel opleiding en begeleiding van medewerkers bij de uitvoering als aanpassingen in een fors aantal instructies, wetsuitleg, brieven en parameters.

Naast de aanpassingen in de systemen heeft deze wijziging ook gevolgen voor de data die vastgelegd wordt. Hierbij valt te denken aan het registreren van de waarschuwing, toelichtingsgesprekken en de percentages van de opgelegde maatregel. Als de beschikbare data verandert, heeft dat gevolgen voor de data-analyses.

De noodzakelijke systeemwijzigingen kunnen alleen via een release doorgevoerd worden. De voorbereidingstijd bedraagt minimaal zes maanden.

Met betrekking tot informatiebeveiliging en privacy hebben wij de volgende aandachtspunten:

- Bij het toelichtingsgesprek worden een aantal zaken vastgelegd die behoren tot “gevoelige persoonsgegevens”, zoals de financiële situatie van de cliënt. Diverse divisies hebben op dit moment geen doelbinding om deze gegevens vast te leggen. Voor de beoordeling of een sanctie passend is, lijkt de vastlegging van de reden van bepaling van de op te leggen sanctie en dus de gevoelige informatie noodzakelijk. In het wetsvoorstel zal expliciet duidelijk moeten worden gemaakt welke gegevens op welke wijze door UWV mogen worden vastgelegd. Dit zal op basis van de wettelijke bepaling naar voren moeten komen. Het kan ook een keuze zijn om de gecategoriseerde vastlegging als voldoende te beschouwen (reden: financieel, sociaal, medisch, etc.).

- Bij het toelichtingsgesprek wordt uitgegaan van het afzien van een gesprek bij niet verschijnen of geen reactie. Geen reactie door een verkeerd adres is in principe een datalek, maar mag daarnaast dus niet gezien worden als een geldige reden voor UWV om af te zien van een gesprek. Er moet dus op meerdere manieren een uitnodiging (brief, e-mail, telefonisch) verstrekt worden om ook echt aanspraak te maken op deze grond om af te zien van een gesprek.

6. Minimale implementatietermijn

De beoogde inwerkingstredingsdatum is 1 januari 2025. Inmiddels is uit gesprekken met SZW gebleken dat deze datum niet meer realistisch is. Wij geven dan ook de voorkeur aan een inwerkingstredingsdatum van 1 januari 2026. Om dit mogelijk te maken begroten wij zowel voor het boete- en het maatregelenbesluit als dit wetsvoorstel een minimale implementatietijd van 9 maanden. Dit betekent dat wij uiterlijk op 1 maart 2025 de opdracht dienen te ontvangen.

7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

Onze inschatting voor de incidentele kosten bedraagt € 3 mln. Het zwaartepunt van deze kosten ligt op de aanpassingen op het gebied van opleiding van en werkinstructies voor onze medewerkers en het aanpassen van brieven. Ook worden er incidentele kosten geschat voor ontwerp, bouw, test en implementatie van systemen en beleid en procesontwerp. In mindere mate zien wij incidentele kosten voor en klant- en kenniscommunicatie.

Onze inschatting is dat de impact op de structurele kosten gering zal zijn (€ 1.36 mln). Wij zien kosten voor beheer en onderhoud van systemen en een toename in de werkzaamheden in de processen bij de divisies Handhaven en Uitkeren.

Het voorstel vraagt extra inzet van ongeveer 8 fte voor:

- toelichtinggesprekken,
- overdracht bij draagkrachtberekening en
- het uitvoeren van de draagkrachtberekening zelf (VfV).

Incidentele kosten (€ mln)	2024
Beleid, procesontwerp en wetstechnisch handboek	0,4
Aanpassingen opleiding, werkinstructies en brieven	1,9
Ontwerp, bouw, test en implementatie systemen	0,6
Klant- en kenniscommunicatie	0,1
Projectorganisatie	-
Totale incidentele kosten	3,0

Structurele kosten (€ mln)	2025 en verder
Beheer en onderhoud systemen, incl. licenties	0,70
Toename werkzaamheden processen Uitkeren	0,64
Toename werkzaamheden processen Handhaven	0,03
Totale structurele kosten	1,36

8. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie

Wij verwachten geen gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie, voor zover gebaseerd op de huidige wijze van verantwoorden en informeren, omdat deze niet verandert.

In de begeleidende brief bij de U-toets staat vermeld dat SZW een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel om een invoeringstoets zal verzoeken. Op dat moment dienen wij in kaart te brengen in welke mate gebruik wordt gemaakt van de afwijkmogelijkheden op het gebied van sanctionering. Deze informatie kunnen we te zijner tijd verstrekken op basis van het aantal opgelegde maatregelen.

Bezwaar- en beroepstrajecten zullen ook op dit nieuwe wetsvoorstel één jaar na invoering moeten worden getoetst. Dit is nogal snel gezien de gemiddelde doorlooptijd van met name (hoger) beroepszaken, het is daarom de vraag of er wel een goed beeld geschetst kan worden.

Tot slot wordt in de brief vermeld dat na de invoeringstoets wordt besproken welke beleidsinformatie structureel vanuit UWV gewenst is. Hiervoor is tijdig overleg nodig om verduidelijking te krijgen over de gevraagde beleidsinformatie. Dat overleg dient al vóór de invoeringstoets starten.

9. Onderdeel B

U-toets onderdeel Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen

De Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen (verder: de Regeling) regelt de wijze waarop UWV omgaat met de invordering van bestuursrechtelijke geldschulden en is van toepassing op de vordering van UWV op een cliënt die kan ontstaan bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Zowel een vordering als gevolg van een overtreding van de inlichtingenplicht (verder: OIV) als een vordering die niet is ontstaan door een overtreding van de inlichtingenplicht (verder: NOIV) vallen onder deze Regeling.

Doel voorstel

De bestaande Regeling wordt aangepast. De aangepaste Regeling beoogt enkele wijzigingen te codificeren die UWV al enige tijd uitvoert, sinds de minister van SZW daartoe opdracht heeft gegeven met de opdrachtbrief van 6 juli 2021. Ook beoogt de aangepaste Regeling enkele aanvullende wijzigingen te codificeren die bijdragen aan de invulling van de visie op 'het maatschappelijk verantwoord incasseren'. De beoogde aanpassingen zijn in hoofdlijnen:

- Het onderscheid tussen het invorderingsregime voor vorderingen als gevolg van overtreding van de inlichtingenverplichting (OIV) en andere vorderingen (NOIV) komt te vervallen. Dit geldt voor wat betreft de Regeling¹.
- UWV kan akkoord gaan met elke betalingsregeling waarmee de totale vordering binnen 36 maanden wordt voldaan (artikel 3 lid 2 nieuw).
- UWV kan het termijnbedrag lager vaststellen dan de aflossingscapaciteit, indien daarmee binnen 60 maanden evenveel wordt terugbetaald dan wanneer er 36 maanden conform de volledige aflossingscapaciteit wordt betaald (artikel 3 lid 3 nieuw).
- UWV krijgt een bevoegdheid om cliënten het eigen vermogen te laten aanwenden.

De Regeling is beoogd inwerking te treden per 1 januari 2024 voor UWV en de SVB. In 2024 zal de Regeling opnieuw door het ministerie van SZW (verder: SZW) worden aangepast, zodat de Regeling ook van toepassing wordt voor gemeenten. Deze inwerkingtreding is beoogd per 1 januari 2025.

Algemene uitwerking

UWV onderschrijft de richting van de voorgestelde aanpassingen en bedankt SZW voor het betrekken van UWV in de beleidsvoorbereidende fase van de Regeling. UWV krijgt de ruimte om rekening te houden met de omstandigheden van de cliënt bij het invorderen van schulden (menselijke maat).

Leeswijzer

De reactie op deze uitvoeringstoets valt in drie delen uiteen:

1. Deel 1: uitvoerbaarheid van de Regeling per 1 januari 2024, mits aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan;
2. Deel 2: het nieuwe artikel 3 lid 3 van de Regeling. Dit artikel houdt in dat het termijnbedrag lager kan worden vastgesteld dan de aflossingscapaciteit waarmee binnen 60 maanden evenveel wordt terugbetaald dan in 36 maanden conform de volledige aflossingscapaciteit. Dit nieuwe artikel is uitvoerbaar, maar NIET haalbaar per 1 januari 2024, mede vanwege de nauwe samenhang met het UWV kwijtscheldingsbeleid;
3. Deel 3: de uitvoeringstoets eindigt met de samenloop van de Regeling met het initiatiefwetsvoorstel Wet maatwerk bij terugvordering en de financiële paragraaf.

Tenslotte hebben we – op verzoek van SZW – een zestal vraagstukken opgenomen die niet blokkerend zijn voor de inwerkingtreding van de Regeling per 1 januari 2024, maar op termijn wel beantwoord dienen te worden ten behoeve van een volgende versie van de Regeling. Deze vraagstukken zijn uitgewerkt in bijlage 2.

¹ Het onderscheid tussen OIV en NOIV blijft bestaan in de UWV Beleidsregel terug- en invordering (UWV kwijtscheldingsbeleid). Zie 'deel 2' van deze uitvoeringstoets.

Deel 1

De Regeling is uitvoerbaar per 1 januari 2024, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. De Regeling wordt op diverse punten- zowel wettekst als toelichting- aangepast conform de voorstellen en verzoeken als opgenomen in de bijgevoegde wetstechnische bijlage. Gezien de korte termijn tussen deze U- toets reactie en de inwerkingtredingsdatum van de Regeling is het nodig dat of SZW vóór 1 november 2023 de aanpassingen heeft doorgevoerd in de nieuwe versie van de Regeling, danwel dat SZW voor 1 november 2023 instemt dat de voorgestelde aanpassingen worden doorgevoerd voor de inwerkingtredingsdatum.
2. UWV ziet graag dat een minimumbedrag aan spaartegoeden wordt uitgezonderd van het vermogensbegrip. Voor de hoogte van dat bedrag kan worden aangesloten bij artikel 475da lid1 Rv.

Het nieuwe artikel 3 lid 3 is uitvoerbaar, mits de benodigde aanpassingen worden doorgevoerd in de UWV Beleidsregel terug- en invordering (UWV kwijtscheldingsbeleid). Deze benodigde aanpassingen zijn echter NIET haalbaar per 1 januari 2024. Aansluiting bij de inwerkingtreding van de Wet Handhaving Sociale Zekerheid is zowel inhoudelijk als op haalbaarheid gewenst en meer realistisch. In 'Deel 2' van deze uitvoeringstoets gaan we hierop dieper in inclusief de daarbij behorende overbruggingsvoorstellen ten gunsten van cliënten.

Allereerst volgt een toelichting op de voorwaarde 'het minimumbedrag aan spaartegoeden'. Daarna maken we duidelijk hoe we invulling gaan geven aan de beleidsruimte die de Regeling biedt. Vervolgens gaan we in deel 2 dieper in op artikel 3 lid 3 nieuw en de samenhang met het UWV kwijtscheldingbeleid.

Toelichting voorwaarde minimumbedrag spaartegoeden(2)

In de toelichting op de Regeling staat vermeld dat UWV en de SVB bij het aanwenden van vermogen rekening houden met een gezonde financiële buffer en ervoor kunnen kiezen dit bedrag vrij te laten. In de tekst van de Regeling wordt hier niets over geregeld en de toelichting is dubbelzinnig: er moet wel rekening worden gehouden met een financiële buffer, maar het blijft een mogelijkheid om een bedrag vrij te laten.

Tekst en toelichting bieden nu geen rechtsbescherming voor cliënten, maar laten wel ruimte open voor discussie. Dat is niet gewenst. Een voorstel is om aan te sluiten bij de bedragen die genoemd worden in artikel 475da lid 1 RV en deze genoemde bedragen te hanteren als een minimumbedrag(en) én deze op te nemen in de Regeling. UWV heeft dan nog steeds de optie om een hoger bedrag vrij te laten als de situatie daarom vraagt, maar de tekst in de Regeling geeft de cliënt dan wel de nodige rechtsbescherming. Tevens worden de genoemde bedragen in artikel 475da lid 1 geïndexeerd. De Regeling biedt UWV op een aantal vlakken beleidsruimte. Ter verduidelijking:

- A. Met betrekking tot het nieuwe artikel 3 lid 4 (bevoegdheid aanwenden eigen vermogen) zal UWV toepasbaar beleid (instructies) moeten ontwikkelen in welke situaties UWV het eigen vermogen aanwendt. Tot die tijd zal UWV niet van cliënten vragen om hun eigen vermogen aan te wenden².
- B. De Regeling schrijft voor dat lopende betalingsregelingen waarbij afspraken zijn gemaakt (voor de duur van 12, 36 of 60 maanden) niet actief worden herzien op de aangepaste Regeling, tenzij de cliënt hierom vraagt.
- C. UWV zal de huidige verrekeningen met (kort) lopende uitkeringen op maximaal 12 maanden laten. Wanneer de cliënt aangeeft dat een dergelijke verrekening niet passend is bij zijn situatie, dan berekent UWV de aflossingscapaciteit en wordt er in overleg met de cliënt een nieuwe passende betalingsafpraak gemaakt.

Toelichting

(A) Vermogen

Op dit moment vraagt UWV niet van cliënten om hun eigen vermogen aan te wenden. UWV krijgt straks de bevoegdheid om te besluiten dat de schuldenaar zijn vermogen moet aanwenden. Nu UWV een bevoegdheid krijgt betekent dit dat UWV toepasbaar beleid moet ontwikkelen en publiceren in welke situaties UWV het eigen vermogen aanwendt. Totdat UWV nieuw toepasbaar beleid heeft gepubliceerd zal UWV niet van cliënten vragen om hun eigen vermogen aan te wenden³.

(B) Lopende betalingsregelingen worden niet actief herzien op de aangepaste Regeling

² In incidentele gevallen wendt UWV het eigen vermogen aan, bijvoorbeeld op verzoek van het Openbaar Ministerie.

³ Zie voetnoot 2.

Het 'hogere' doel van de aangepaste Regeling is dat publieke overheidsinstanties zoals UWV en de SVB teveel betaalde uitkeringen doelmatig invorderen, maar UWV en de SVB krijgen de ruimte om rekening te kunnen houden met de situatie van de cliënt en passende betalingsafspraken te maken met de cliënt.

UWV heeft betalingsregelingen met cliënten lopen. Hierbij zijn afspraken gemaakt met de cliënt. Dit kan zijn voor de duur van 12, 36 of 60 maanden. Het gaat om circa 32.000 lopende betalingsafspraken. De cliënt kan bij verandering van zijn inkomen en/of aflossingscapaciteit contact opnemen met UWV om de betalingsregeling te wijzigen. UWV gaat dan de aangepaste Regeling toepassen. Gezien het groot aantal lopende vorderingen zal UWV de lopende betalingsregelingen niet actief herzien, tenzij de cliënt hierom verzoekt.

(C) Huidige verrekeningen met kort lopende uitkeringen worden op maximaal 12 maanden gelaten Betalingsregelingen van voor 1 januari 2024 in het kader van verrekening lopen maximaal 12 maanden. De afspraak die met de cliënt is gemaakt is gebaseerd op volledige aflossing van de schuld. Bij een groot deel van de cliënten geldt dat de vordering binnen deze 12 maanden kan worden verrekend met de lopende uitkering. Eindigt de lopende uitkering eerder, dan wordt voor de (rest)vordering een nieuwe afspraak gemaakt met de cliënt.

Bij kortlopende uitkeringen (maximaal 2 jaar en vaak korter) is het niet zinvol om vanaf 1 januari 2024 een betalingsregeling af te spreken van maximaal 36 maanden, in de wetenschap dat daarna altijd een nieuwe betalingsregeling afgesproken moet worden voor de resterende duur. Hierbij is zowel de cliënt als UWV niet gebaat. UWV blijft afspraken maken om de volledige vordering binnen 12 maanden te verrekenen. Lukt dit niet, dan zal UWV een nieuwe passende betalingsafpraak maken rekening houdend met de situatie van de cliënt en de kaders in de Regeling. Afspraken gemaakt voor 1 januari 2024 worden niet actief herzien, tenzij de cliënt hierom verzoekt.

Deel 2

Artikel 3 lid 3 nieuw is uitvoerbaar maar NIET haalbaar per 1 januari 2024

De beoogde aanpassing van het nieuwe artikel 3 lid 3 hangt nauw samen met het UWV kwijtscheldingsbeleid wat is vastgelegd in de UWV Beleidsregel terug- en invordering. Om uitvoering te kunnen geven aan het nieuwe artikel 3 lid 3 zijn diverse aanpassingen benodigd in de UWV Beleidsregel terug- en invordering. Gezien het korte tijdsbestek tussen deze uitvoeringstoets en de beoogde inwerkingtredingsdatum kan UWV deze aanpassingen niet realiseren per 1 januari 2024. Aansluiting bij de inwerkingtreding van de Wet Handhaving Sociale Zekerheid is zowel inhoudelijk als op haalbaarheid gewenst en meer realistisch. UWV stelt daarom een tussentijdse overbrugging voor ten gunste van de cliënten.

Alvorens in te gaan op bovengenoemde overbrugging lichten we eerst het nieuwe artikel 3 lid 3 toe. Daarna volgt een schematische weergave van de UWV kwijtscheldingsbepalingen conform de UWV Beleidsregel terug- en invordering. Tenslotte volgt er een uiteenzetting van de samenhang en voorgestelde tussentijdse overbrugging.

Nieuwe artikel 3 lid 3

Het nieuwe artikel 3 lid 3 van de Regeling houdt in dat als een vordering niet binnen 36 maanden kan worden voldaan bij aanwenden van de volledige aflossingscapaciteit dan kan er een betalingsregeling worden getroffen op basis van een lager bedrag dan de aflossingscapaciteit. Er moet dan een berekening worden gemaakt van wat de cliënt kan aflossen binnen 36 maanden op basis van de volledige aflossingscapaciteit. Dat bedrag moet worden gedeeld door 60 (maanden) om het verlaagde termijnbedrag te kunnen bepalen. De periodieke betaling of verrekening in 60 maanden leidt dan tot dezelfde voldoening⁴ in totaal als in 36 maanden op basis van de volledige aflossingscapaciteit.

Achtergrond

Bovenstaande denklijn is in de beleidsvoorbereidende fase besproken door SZW met UWV en de SVB. UWV is voorstander van deze denklijn, maar heeft bij de uitwerking van deze uitvoeringstoets geconstateerd dat er een samenhang is met het kwijtscheldingsbeleid van UWV met name ten aanzien van de termijn waarop UWV een kwijtscheldingstoets uitvoert.

⁴ In de huidige Regeling zou een betaling op basis van 60 maanden tot een grotere voldoening moeten leiden dan in 36 maanden conform volledige aflossingscapaciteit.

Er spelen meerdere ontwikkelingen op gebied van terug- en invorderen, waaronder het in deze uitvoeringstoets voorliggende wetsvoorstel Wet Handhaving Sociale Zekerheid. Het is noodzakelijk dat de UWV Beleidsregel terug- en invordering, waarin het UWV kwijtscheldingsbeleid is opgenomen, inhoudelijk aansluit op de Wet Handhaving Sociale Zekerheid, omdat (bijvoorbeeld) het wetsvoorstel een onderscheid maakt in het type OIV vordering en per type OIV vordering een andere herzieningstermijn verbindt. Zo verbindt het wetsvoorstel bij ernstige OIV vorderingen een herzieningstermijn van 10 jaar en bij minder ernstige overtredingen een herzieningstermijn van 5 jaar. UWV moet bij de aanpassing van de UWV Beleidsregel terug-en invordering nog besluiten of een dergelijk onderscheid in type OIV vorderingen ook gewenst is in relatie tot de kwijtscheldingstoets. UWV kan de benodigde aanpassingen van de UWV Beleidsregel terug- en invordering in zijn geheel pas doorvoeren als de inhoud van het wetsvoorstel Wet Handhaving Sociale Zekerheid vaststaat.

Kwijtscheldingsbepalingen conform de UWV Beleidsregel terug- en invordering

Het UWV kwijtscheldingsbeleid maakt – in tegenstelling tot de Regeling- een onderscheid in NOIV en OIV. Voor een NOIV en OIV vordering is opgenomen dat ambtshalve kwijtschelding plaatsvindt nadat de schuldenaar:

	<i>Kwijtscheldingstermijn 3 jaar</i>	<i>Kwijtscheldingstermijn 5 jaar</i>
<i>NOIV</i>	3 jaar heeft voldaan aan de betalingsverplichting en de betalingsverplichting was gebaseerd op de <i>volledige aflossingscapaciteit</i>	5 jaar heeft voldaan aan de betalingsverplichting en de betalingsverplichting was gebaseerd op de <i>aflossingscapaciteit minus 5% van de bijstandsnorm</i> .
<i>OIV</i>	<i>Niet van toepassing</i>	5 jaar heeft voldaan aan de <i>betalingsverplichting én tenminste de helft⁵ van de vordering is voldaan</i> .

Samenhang tussen de aangepaste Regeling en UWV kwijtscheldingsbeleid

Er bestaat samenhang tussen de Regeling en het UWV kwijtscheldingsbeleid.

Het kwijtscheldingsbeleid van UWV is afgestemd op de (oude)⁶ tekst van de Regeling. Deze (oude) Regeling heeft als basis dat OIV vorderingen altijd worden afgelost op basis van de volledige aflossingscapaciteit. Het is volgens UWV kwijtscheldingsbeleid daarom géén voorwaarde dat de betalingsverplichting is gebaseerd op de volledige aflossingscapaciteit. Het kwijtscheldingsbeleid gaat er namelijk vanuit dat op basis van de Regeling de betalingsverplichting altijd is gebaseerd op de volledige aflossingscapaciteit. In de nieuwe Regeling geldt dit uitgangspunt niet meer. Het effect hiervan is dat UWV OIV vorderingen na 5 jaar moet kwijtschelden ongeacht de hoogte van het termijnbedrag en de aflossingscapaciteit in deze periode. Dit effect kan niet (altijd) passend zijn in vergelijking met een cliënt die een NOIV vordering moet aflossen. Bij een NOIV wordt immers conform artikel 3 lid 1 (nieuw) van de Regeling altijd betaald op basis van de volledige aflossingscapaciteit. Het 'voldoen aan de betalingsverplichting' kan een lager termijnbedrag inhouden dan het termijnbedrag dat zou moeten worden betaald conform volledige aflossingscapaciteit.

Overbrugging

Omdat bovengenoemd effect niet altijd passend zal zijn zal UWV de UWV Beleidsregel terug- en invordering aanpassen. UWV voorziet een overgangsbepaling voor lopende OIV vorderingen die na 5 jaar voor de kwijtscheldingstoets in aanmerking komen. Vooruitlopend op genoemde aanpassing zal UWV in de situatie van een lopende OIV vordering het voldoen aan een betalingsafpraak gelijk stellen aan 'als ware voldaan aan de volledige aflossingscapaciteit'. Dit omdat het niet redelijk is om aan een cliënt, die heeft voldaan aan de betalingsafspraken met UWV, tegen te werpen dat hij niet in aanmerking komt voor de ambtshalve kwijtscheldingstoets omdat er niet is afgelost conform de volledige aflossingscapaciteit.

⁵ UWV heeft besloten dat de voorwaarde 'aan de helft van de vordering moet worden voldaan' komt te vervallen. We zien in de praktijk dat vooral bij cliënten met een lage aflossingscapaciteit en een relatief hoge terugvordering bijna niet in aanmerking komen voor kwijtschelding na 5 jaar. In de gevallen waarbij er sprake is van een lichte of gewone overtreding van de inlichtingenverplichting kan dit leiden tot ongewenste effecten.

⁶ Van voor de opdrachtbrief van 6 juli 2021.

Kwijtscheldingstermijn 5 versus 10 jaar

UWV realiseert zich dat de termijn van (ambtshalve) kwijtschelden na 5 jaar bij OIV vorderingen op gespannen voet staat met de wet. De wet geeft een termijn van 10 jaar aan bij dit soort vorderingen⁷. UWV heeft echter in de Beleidsregel terug- en invordering een termijn van vijf jaar staan en past in deze situaties buitenwettelijk begunstigend beleid toe. UWV heeft besloten (zolang deze beleidsregel geldt) om uitvoering te blijven geven aan het gepubliceerd beleid omdat dit past in de visie van UWV op (problematische) schulden en het bieden van perspectief aan cliënten om uitzicht te hebben op een schuldenvrije bestaan/ toekomst. UWV vindt het onevenredig dat schuldenaren 10 jaar lang moeten rondkomen van een inkomen ter hoogte van de beslagvrije voet, alvorens de schuld kan worden kwijtgescholden. Het staat ook in scherp contrast met onze bevoegdheid om mee te werken aan schuldregelingen waarbij de schuld al na 18 maanden kan worden kwijtgescholden. Deze bevoegdheid geldt niet in geval van opzet en grove schuld, maar dit is slechts een zeer klein deel van onze vorderingen.

UWV verzoekt SZW om de wettelijke bepaling op basis waarvan vorderingen die zijn ontstaan door een overtreding van de inlichtingenverplichting pas na 10 jaar kunnen worden kwijtgescholden te laten vervallen. UWV kan vervolgens in de UWV Beleidsregel terug- en invordering een onderscheid maken tussen 'gewone' en 'ernstige' overtredingen van de inlichtingenverplichting.

Overbrugging- buitenwettelijk begunstigend beleid

Omdat het doorvoeren wettelijke aanpassingen in de materiewetten enige tijd kost, verzoekt UWV instemming van SZW om bewust buitenwettelijk begunstigend beleid te (blijven) voeren ten aanzien van de kwijtscheldingstermijn van 5 jaar bij OIV vorderingen, totdat de materiewetten zijn aangepast.

De argumentatie hiervoor is als volgt: de kwijtscheldingstermijn van 10 jaar stamt nog uit het tijdperk dat 'fraude mag niet lonen' de boventoon voerde. Hoewel dit nog steeds een geldig uitgangspunt is, is het maatschappelijk denken over (problematische) schulden inmiddels sterk veranderd. Een termijn van 5 jaar bij OIV vorderingen sluit in veel gevallen beter aan bij het bieden van perspectief op een schuldenvrije toekomst/ bestaan. We merken op dat kwijtschelding vooral speelt bij cliënten met een lage(re) aflossingscapaciteit en een relatief hoge(re) terugvordering. Juist bij deze groep is hantering van een termijn van 5 jaar in plaats van 10 jaar vaak meer passend.

Overbrugging: verzoek artikel 3 lid 5 in stand te blijven totdat UWV uitvoering kan geven aan artikel 3 lid 3 nieuw

UWV stelt voor om vooralsnog het huidige artikel 3 lid 5 in stand te laten als overbrugging/ tussenoplossing tot dat UWV uitvoering kan geven aan artikel 3 lid 3 nieuw. UWV kan dan met de cliënt een lager (periodieke) aflossingsbedrag voor een langere periode (60 maanden) afspreken, dan het bedrag conform de volledige aflossingscapaciteit voor een kortere periode (36 maanden). Daarbij stelt UWV voor om in het huidige artikel 3 lid 5 onder b een aanpassing te doen. Er staat nu dat er een grotere voldoening moet plaatsvinden wanneer cliënt een lagere periodieke aflossingsbedrag afsprekt voor een langere periode (60 maanden). We stellen voor om dit aan te passen naar een gelijke voldoening. We moeten ons realiseren dat het leven op een inkomen ter hoogte van de beslagvrije voet voor meerdere jaren vele uitdagingen kent. Op deze wijze kan UWV meer rekening houden met de omstandigheden van de cliënt en een passende betalingsregeling afspreken. Zodra UWV uitvoering kan geven aan artikel 3 lid 3 (nieuw) kan dit het artikel 3 lid 5 worden geschrapt.

UWV gaat graag in gesprek met SZW (en de SVB) over het nieuwe artikel 3 lid 3 en op welke wijze en op welk (nog te bepalen) moment UWV hier uitvoering aan kan geven.

Deel 3

Samenloop met initiatiefwetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering

Op verzoek van SZW beschrijven we de samenhang tussen het initiatiefwetsvoorstel Wet maatwerk bij terugvordering en de aangepaste Regeling:

1. het initiatiefwetsvoorstel Wet Maatwerk bij terugvordering beoogt meer ruimte voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties (UWV/SVB) te creëren bij het terugvorderen van onverschuldigd verstrekte

⁷ Op 1 januari 2013 trad de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking en kwam er een nieuwe bepaling op basis waarvan vorderingen die zijn ontstaan door een overtreding van de inlichtingenverplichting pas na 10 jaar mogen worden kwijtgescholden. Vóór deze wet was die termijn 5 jaar.

uitkeringen binnen de sociale zekerheid. Er zijn uitzonderingsgronden geformuleerd op basis waarvan UWV de terugvordering kan matigen of volledig kan afzien van de terugvordering. Dit heeft samenhang met de Regeling voor wat betreft het aantal terugvorderingen en de hoogte van de terugvordering en daarmee het bedrag dat moet worden ingevorderd. Wanneer UWV op basis van de Wet Maatwerk bij terugvordering geheel afziet van de terugvordering, dan komt er geen invordering tot stand. Wanneer UWV op basis van de genoemde wet de terugvordering matigt, dan zal het in te vorderen bedrag ook beperkt worden. De Regeling biedt vervolgens de spelregels hoe UWV kan invorderen. Het is wel zo dat indien er binnen het invorderingstraject meer ruimte kan worden gehouden met de persoonlijke situatie van de cliënt, de terugvordering minder snel onevenredig zal zijn;

2. Uitvoeringsperspectief: de Wet maatwerk bij terugvordering beoogt een evenredigheidstoets op te nemen. Hierbij wordt het maatschappelijk belang afgewogen tegen het individuele belang van de cliënt. Bij deze evenredigheidstoets wordt gekeken naar de omstandigheden van de cliënt. Ook bij de uitvoering van de Regeling wordt gekeken naar de omstandigheden van de cliënt. Er is samenhang met de Regeling wanneer – op basis van de wet maatwerk bij terugvordering- UWV de terugvordering gaat matigen. In dat geval is het vanuit uitvoeringsperspectief, maar ook in het belang van de cliënt, wenselijk om één keer vanuit verschillende expertises naar de situatie van de cliënt te kijken. De samenhang zit dus ook op de vraag: hoe kan UWV het beste de organisatie inrichten?

Tot slot in bredere zin: de samenhang tussen de Regeling, het UWV kwijscheldingsbeleid, maar ook het bovengenoemd initiatiefwetsvoorstel en de Wet Handhaving Sociale Zekerheid heeft gevolgen voor de UWV organisatie-inrichting. Het UWV onderdeel dat belast is met het invorderen van een openstaande schuld en de primaire afdelingen binnen UWV waar de uitkeringen worden verstrekt zullen meer en meer moeten gaan samenwerken. UWV voorziet de nodige organisatie- wijzigingen als gevolg van bovenstaande genoemde samenhang.

Financieel

Middels onderstaand tabel geven we inzicht in de incidentele en structurele meerkosten behorende bij de Regeling. De in de onderstaande tabel genoemde structurele kosten zijn jaarlijkse kosten.

Totale kosten (€ mln)	2023	2024	2025
Incidentele kosten	0,08	0,27	-
Structurele kosten	-	0,05	0,05
Totale kosten	0,08	0,32	0,05

Toelichting

De incidentele kosten zijn voorzien in het uitwerken van de Regeling in UWV toepasbaar beleid - en (werk) instructies voor de medewerkers, aanpassingen van de handboeken, opleiding/ training van medewerkers, aanpassing van het opleidingsmateriaal en kennisbeheer. Daarnaast worden aanpassingen voorzien van brieven, nieuwe vraag- en antwoordcombinaties voor het klantencontactcentrum (telefonie), interne communicatie uitingen om medewerkers zorgvuldig te informeren over de veranderingen.

De structurele kosten zijn voorzien in het structureel beheer en onderhoud van de handboeken, brieven en instructies. UWV maakt een voorbehoud op de eventueel extra benodigde Fte en de eventuele proces- en systeemaanpassingen. Het is niet duidelijk hoeveel extra werk de wijzigingen van de Regeling gaat kosten in termen van capaciteit. Ook is nog niet duidelijk of eventuele proces, organisatie- en systeemaanpassingen benodigd zijn én aanvullende zorgvuldige – interne- communicatie activiteiten (ten behoeve van de medewerkers in de uitvoering) als gevolg de bepaling artikel 3 lid 3 nieuw en de samenhang met UWV kwijscheldingsbeleid.

Wetstechnische bijlage 1

Tekst Regeling

Artikel 1

Onderdeel B (artikel 3)

Lid 1

Het oude lid 1 komt te vervallen. Hierin werd niet alleen vastgelegd dat artikel 3 niet bedoeld was voor vorderingen die waren ontstaan door een overtreding van de inlichtingenplicht, maar dit artikellid was ook de basis voor het uitgangspunt dat uitstel van betaling wordt vastgesteld *na overleg met de schuldenaar*. UWV gaat ervan uit dat dit uitgangspunt per abuis niet is teruggekomen in de nieuwe tekst en verzoekt dit alsnog te doen.

In lid 1 staat dat UWV uitstel verleent voor ten hoogste 36 maanden, waarbij de termijnbedragen worden gebaseerd op de volledige aflossingscapaciteit. Het is onduidelijk waarom de eerste zinsnede nog staat vermeld. Er wordt namelijk niet voor ten hoogste 36 maanden uitstel verleend. Als de vordering bij aflossing op basis van de volledige aflossingscapaciteit niet kan worden voldaan binnen 36 maanden, zal de betalingsregeling langer dan 36 maanden doorlopen. Enige uitzondering is de situatie dat betrokkene in aanmerking komt voor kwijtschelding, maar niet iedereen komt na 3 jaar in aanmerking voor kwijtschelding en de voorwaarden voor kwijtschelding mogen bovendien door UWV zelf worden bepaald. In de oude tekst van de regeling was deze zinsnede wellicht logischer, omdat betrokkene na 36 maanden verplicht werd om het eigen vermogen aan te wenden. Alhoewel ook toen – zelfs met aanwenden van het vermogen – de termijnregeling langer kon doorlopen. Wellicht kunnen de huidige eerste twee leden als volgt worden aangepast:

1. Het UWV en de SVB stellen de termijn waarvoor uitstel van betaling wordt verleend, alsmede de daaraan verbonden periodieke betalingen of verrekeningen, vast na overleg met de schuldenaar en met inachtneming van dit artikel.
2. De vordering wordt in termijnen ter hoogte van de volledige aflossingscapaciteit betaald of verrekend.

Lid 3

Het woord 'maximaal' in de aanhef staat in contrast met onderdeel b op basis waarvan moet worden berekend wat er in 60 maanden kan worden geïncasseerd. UWV interpreteert deze bepaling zo dat we moeten berekenen wat iemand in 36 maanden terug kan betalen op basis van de volledige aflossingscapaciteit. Dat bedrag moet worden gedeeld door 60 en dat luidt het nieuwe termijnbedrag (mits er ook is voldaan aan de voorwaarde onder a).

Leden 1, 2 en 3 (verhouding)

De verhouding tussen de artikelleden is niet helemaal duidelijk. Het uitgangspunt is dat het uitstel van betaling wordt verleend voor ten hoogste 36 maanden (lid 1) en dat de betalingsregeling is gebaseerd op de volledige aflossingscapaciteit. Lid 3 – dat niet is geformuleerd als een bevoegdheid – doet het nieuwe lid 1 feitelijk teniet. Hieruit vloeit namelijk voort dat we berekenen wat iemand in 36 maanden terug kan betalen op basis van de volledige aflossingscapaciteit. Dat bedrag wordt gedeeld door 60 en dat luidt het nieuwe termijnbedrag. Doordat het niet is geformuleerd als bevoegdheid, of iets dat in overleg met de schuldenaar gebeurt, zal UWV altijd dit lagere termijnbedrag moeten vaststellen. UWV kan op grond van het tweede lid bovendien in afwijking van het eerste lid een afspraak maken waarin de totale vordering binnen 36 maanden wordt voldaan. Dit is een bevoegdheid waarvan geen gebruik hoeft te worden gemaakt. Maar kan er ook in afwijking van het derde lid gebruik worden gemaakt van deze bevoegdheid? Het is wellicht logischer om – net als voorheen – het nieuwe lid 2 te verplaatsen naar het oude artikel 6, en hierin te bepalen dat er kan worden afgeweken van artikel 3.

Vervallen oude tekst van lid 4

UWV is straks niet meer verplicht om betalingsvoorstellen te accepteren die hoger zijn dan de aflossingscapaciteit. UWV ziet echter nog steeds de mogelijkheid om dit soort voorstellen te accepteren. Dit is ook gewenst. De meeste mensen willen graag snel van hun schuld af, om bruterij te voorkomen of om andere redenen.

Onderdeel H (artikel 11)

Leden 1 en 2

De oude tekst van de Regeling blijft van toepassing op vorderingen die zijn ontstaan 'vóór 31 december 2023'. Betalingsregelingen die zijn vastgesteld 'vóór 31 december 2023' kunnen worden herzien conform de nieuwe tekst van de Regeling. UWV verzoekt dit in beide artikelleden aan te passen naar 'vóór 1 januari 2024' of naar 'op of vóór 31 december 2023'.

In lid 2 staat dat UWV en SVB op verzoek van de schuldenaar de verplichting tot betaling van een geldsom die is vastgesteld vóór 31 december 2023 herzien conform de nieuwe regels. Door het gebruik van de term 'verplichting tot betaling van een geldsom' lijkt het hier om de terugvorderingsbeslissing te gaan, terwijl deze regeling juist gaat over het uitstel van die betalingsverplichting.

Op basis van de huidige tekst kan lid 2 alleen worden toegepast op verzoek van de schuldenaar. Een aantal van de wijzigingen worden echter al uitgevoerd sinds juli 2021 (de opdrachtbrief). Daarvoor wordt nu niet alsnog een grondslag gegeven.

Toelichting I Algemeen

1.2.2 Uitstel van betaling

Uitstel van betaling op voorstel van de schuldenaar

In de laatste alinea staat vermeld dat na de termijn van 36 maanden geen automatische kwijtschelding volgt. Dat klopt, maar tot op zekere hoogte. Er wordt door UWV niet automatisch, maar wel ambtshalve kwijtgescholden. Dit beleid heeft UWV vastgelegd in de Beleidsregel terug- en invordering. Dit geldt ook voor vorderingen die niet zijn ontstaan door een overtreding van de inlichtingenverplichting waarbij de volledige aflossingscapaciteit wordt benut voor de aflossing. In de Beleidsregel is vastgelegd dat deze vorderingen na 3 jaar ambtshalve worden kwijtgescholden.

Toelichting II Artikelsgewijs

D

In de toelichting bij artikel 5 staat het reguliere proces beschreven (bij vorderingen hoger dan €300) in de situatie dat betrokkene niet betaalt en ook geen voorstel doet om de schuld af te lossen. Er staat beschreven dat in die situatie een inkomensonderzoek wordt ingesteld, de beslagvrije voet wordt berekend en een termijnregeling wordt vastgesteld. Dit is niet correct in de situatie dat er geen sprake is van een lopende uitkering waarmee kan worden verrekend. Als er geen sprake is van een lopende uitkering, betrokkene niet binnen zes weken betaalt en ook geen contact opneemt om een betalingsregeling te treffen, zal er na de aanmaning een dwangbevel worden verzonden. Indien mogelijk, zal UWV vereenvoudigd derdenbeslag leggen. Er wordt in deze situaties dus geen termijnregeling vastgesteld. De toelichting geeft op dit punt geen goede voorstelling van de gang van zaken. UWV verzoekt om dit aan te passen.

Bijlage 2: Zestal vraagstukken- langere termijn

UWV wil stilstaan bij een zestal vraagstukken. Deze vraagstukken zijn niet blokkerend voor de inwerkingtreding van de Regeling per 1 januari 2024, maar dienen beantwoord te worden voor een volgende versie van de Regeling. SZW heeft UWV - in de beleidsvoorbereidend fase- op ambtelijk gevraagd om deze vraagstukken uit te werken. UWV gaat graag hierover in nader gesprek met SZW.

Vraagstuk 1: de zelfstandigen

Het eerste vraagstuk gaat over zelfstandigen. De huidige Regeling is niet geschikt om betalingsregelingen te treffen met schuldenaren die een inkomen hebben als zelfstandige. Dit komt doordat de aflossingscapaciteit van deze groep moeilijk is om vast te stellen. Hieronder volgt een korte toelichting.

In artikel 1 onderdeel q van de Regeling is aflossingscapaciteit als volgt gedefinieerd:

"het deel van het inkomen van de schuldenaar dat met inachtneming van de beslagvrije voet, bedoeld in de artikelen 475c tot en met 475e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, kan worden aangewend voor betaling of verrekening van de vordering".

Voor de aflossingscapaciteit zijn twee elementen van belang: de beslagvrije voet en het (maandelijkse netto) inkomen van de schuldenaar. Dat levert twee problemen op:

- De beslagvrije voet van de zelfstandige wordt berekend op basis van de polisadministratie⁸, maar het inkomen van de zelfstandige staat hier niet in opgenomen. Dit kan problemen opleveren als de schuldenaar zelf een zelfstandige is, maar ook als diens partner een zelfstandige is.^{9 10}
- We weten niet wat betrokkene maandelijks te besteden heeft en welk deel dus kan worden gemist (aflossingscapaciteit) om de vordering van UWV te voldoen.

We bespreken graag met SZW, SVB en de VNG over de 'Regeling invordering sociale zekerheid'¹¹ of het wenselijk is dat de Regeling aparte regels heeft voor betalingsregelingen met schuldenaren die als zelfstandige werken, of partners hebben met een inkomen als zelfstandige en hoe deze regels er dan zouden moeten komen uitzien.

Vraagstuk 2: definitie aflossingscapaciteit

Op 1 januari 2021 trad de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (Wet vBVV) in werking. Hiermee werden onder andere de artikelen 475c tot en met 475e Rv aangepast. Gelet op de definitie van het begrip aflossingscapaciteit had dit ook gevolgen voor de Regeling.

Aflossingscapaciteit: het deel van het inkomen van de schuldenaar dat met inachtneming van de beslagvrije voet, bedoeld in de artikelen 475c tot en met 475e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, kan worden aangewend voor betaling of verrekening van de vordering.

Sinds 1 januari 2021 verstuurt UWV geen informatieverzoeken meer aan schuldenaren om de aflossingscapaciteit te berekenen. De beslagvrije voet wordt op basis van de polisadministratie berekend. Cliënt kan hier wel op reageren. Het inkomen – waar de beslagvrije voet op in mindering wordt gebracht – wordt door UWV berekend op een vergelijkbare wijze als staat beschreven in artikel 3 Besluit beslagvrije voet. Hiervoor wordt ook de polisadministratie gebruikt. Sinds de Wet vBVV vraagt UWV zich af of het begrip aflossingscapaciteit niet opnieuw moet worden gedefinieerd?

Toelichting

Verlaging beslagvrije voet (475db lid 1 onderdeel b Rv)

Met de inwerkingtreding van de Wet vBVV is ook artikel 475db Rv tot stand gekomen. Hierin staat dat de beslagvrije voet wordt verminderd met het periodieke inkomen waarop geen beslag wordt gelegd (onderdeel b). Bij het berekenen van de aflossingscapaciteit is er echter geen sprake van beslag. Een doelmatige en tevens voor de hand liggende interpretatie leidt ertoe dat - in de situatie dat de debiteur slechts één inkomstenbron heeft - we het maandelijkse inkomen vaststellen ter hoogte van die ene inkomstenbron, en op de beslagvrije voet geen enkel ander inkomen in mindering brengen.

Bij twee of meerdere inkomstenbronnen zijn er twee mogelijkheden:

- Bij de berekening van het inkomen gaan we uit van alle inkomstenbronnen. Bij de berekening van de beslagvrije voet passen we artikel 475db lid 1 onderdeel b niet toe.
- Bij de berekening van het inkomen gaan we uit van één inkomstenbron. Bij de berekening van de beslagvrije voet brengen wij al het overige inkomen in mindering.

Jaarlijkse herberekening van de beslagvrije voet

In artikel 475d lid 2 Rv staat dat de vaststelling van de beslagvrije voet geldt voor de duur van twaalf maanden. UWV interpreteert artikel 1 onderdeel q van de Regeling in samenhang met artikel 475d lid 2 Rv zo, dat UWV ook jaarlijks de aflossingscapaciteit opnieuw moet berekenen. Hoewel de Regeling zelf UWV hiertoe niet verplicht, is het vooral een kwestie van behoorlijk bestuur om dit toch jaarlijks te doen. Hierbij speelt ook een rol dat kwietschelding al na 3 jaar mogelijk is indien het gemiddeld inkomen van de cliënt gedurende 3 jaar niet hoger is geweest dan de beslagvrije voet (zie

⁸ Zie artikel 475d lid 1 Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (Rv)

⁹ Gelet op artikel 475db lid 1 onderdeel a Rv.

¹⁰ UWV zal actief moeten uitvragen naar de belastingsaangifte van zelfstandigen zodat UWV de aflossingscapaciteit kan berekenen. Dit komt niet overeen met de bedoeling van de wetgever bij de wet vBVV.

¹¹ De Regeling invordering sociale zekerheid zou op termijn de huidige Regeling moeten vervangen en is straks niet alleen van toepassing voor UWV en de SVB maar ook voor gemeenten.

bijvoorbeeld artikel 36 lid 5 WW). UWV vindt het wenselijke om bovenstaande expliciet vast te leggen in de Regeling. Niet alleen ter verduidelijking, maar ook voor de rechtsbescherming van de burger.

De 5% regel

In artikel 475dc Rv is de zogeheten 5%-regel vastgelegd. Als de berekende beslagvrije voet lager is dan het maandelijkse inkomen van betrokkene, bedraagt de beslagvrije voet 95% van het maandelijkse inkomen. Zo zal er altijd minimaal 5% van het inkomen moeten worden gebruikt voor de aflossing. Bij de inwerkingtreding van de Wet vBVG is door de wetgever niet stilgestaan bij de betekenis hiervan voor de toepassing van de Regeling. Deze wijziging lijkt – voor wat betreft de toepassing van de Regeling – geruisloos in werking te zijn getreden.

Nu er door de wetgever niet zichtbaar is stilgestaan bij de betekenis van deze wijziging voor de Regeling, verwacht UWV dat een aflossingscapaciteit die voortvloeit uit toepassing van deze bepaling moeilijk te verdedigen is bij de rechter. UWV vindt het daarnaast ook ongewenst om als bestuursorgaan een dergelijke bepaling toe te passen bij het invorderen van overheidsschulden. UWV past deze bepaling daarom niet toe. Wij zien hiervoor een grondslag in het huidige artikel 3 lid 7 van de Regeling (de hardheidsclausule). Het heeft echter onze voorkeur om dit ook vast te leggen in de Regeling zelf.

Vraagstuk 3: samenloop met andere (preferente) schulden

In de huidige Regeling wordt geen rekening gehouden met de situatie waarin de schuldenaar betalingsregelingen heeft getroffen met andere (preferente) schuldeisers. In de (oude) Regeling betaling, terugvordering en tenuitvoerlegging van boeten en onverschuldigde betalingen was in artikel 7 wel het nodige geregeld voor deze situatie. UWV had de mogelijkheid om rekening te houden met betalingsregelingen met preferente schuldeisers. Dit artikel is niet meer opgenomen in de huidige Regeling. Er kwam een hardheidsclausule voor in de plaats: artikel 3 lid 7 van de Regeling. De achterliggende gedachte was dat de bevoegdheid in artikel 7 ook aan UWV toekwam op grond van de nieuwe hardheidsclausule. Dit komt de rechtsbescherming van de burger en de eenheid in het handelen van de SVB en UWV – en in de toekomst ook de gemeenten – echter niet ten goede.

UWV ziet graag in de nieuwe Regeling dat voor deze situaties expliciet wordt geregeld dat we rekening kunnen houden met preferente schuldeisers. Het zou ook vreemd zijn om geen rekening te houden met preferente schuldeisers. Doet UWV dit niet, dan komt de schuldenaar al snel in een situatie dat zij niet meer kan voldoen aan de betalingsverplichting. De schuldenaar komt zo noodgedwongen in een situatie terecht waarin er beslag moet worden gelegd. En in dat geval zal er bij de verdeling alsnog rekening moeten worden gehouden met overige preferente schuldeisers.

Vraagstuk 4: tussentijds wijzigen van de aflossingscapaciteit

De vraag is wat UWV moet doen als de aflossingscapaciteit tussentijds wijzigt? Cliënt kan verzoeken om een herberekening van de beslagvrije voet. Daarnaast heeft UWV beleid dat de beslagvrije voet jaarlijks opnieuw wordt berekend. De aangepaste Regeling heeft niets over 'periodiek of op verzoek van cliënt opnieuw berekenen van de aflossingscapaciteit' opgenomen. Dit kan leiden tot discussie als UWV dit toch jaarlijks doet (zie vraagstuk 2). UWV treedt graag in gesprek met SZW en de SVB over dit vraagstuk.

Vraagstuk 5: tenminste de helft van de aflossingscapaciteit gebruikt worden

In de beleidsvoorbereidende fase is gesproken of – omwille van een doelmatig invorderproces – tenminste de helft van de aflossingscapaciteit moet worden gebruikt in geval van langdurige betalingsregelingen? Vanuit de context: wat doen we in het geval een cliënt een laag termijnbedrag voorstelt (de aflossingscapaciteit ligt beduidend hoger) bij een relatief lage vordering? Hierover kan verschillend worden gedacht:

- Aan de ene kant kan bepleit worden dat aflossing binnen een redelijke termijn waarbij de helft van de aflossingscapaciteit wordt gebruikt past binnen dit doelmatige inningsproces. Daarbij speelt dat wanneer UWV een laag aflossingsbedrag accepteert terwijl er een (beduidend) hogere aflossingscapaciteit aanwezig is, dan kan het resterende deel van deze aflossingscapaciteit worden gebruikt door private schuldeisers. De vraag is of dit mogelijk effect maatschappelijk draagvlak heeft?
- Aan de andere kant kan bepleit worden dat zolang de cliënt zijn schuld bij UWV aflost in de daarvoor geldende termijnen van 36 of 60 maanden dan is dat voldoende. Als een cliënt, doordat UWV een (veel) lagere termijnbedrag accepteert, meer financiële ruimte kan hebben en de cliënt lost zijn schuld bij UWV af, wat is dan het probleem?

De aangepaste Regeling bevat geen bepaling die voorschrijft dat UWV tenminste de helft van de aflossingscapaciteit moet gebruiken. UWV wil zich niet vastleggen om minimaal de helft van de aflossingscapaciteit te gebruiken. UWV heeft nu de ruimte om een betalingsregeling met de cliënt af te spreken die zowel rekening houdt met de situatie van de cliënt als aansluit op een doelmatige invorderingsproces.

Vraagstuk 6: verzoek om artikel 9 (volgorde aflossing bij meerdere vorderingen) te schrappen

In het huidige artikel 9 van de Regeling staat *"tenzij de schuldenaar een andere vordering aanwijst wordt een betaling, die zou kunnen worden toegerekend aan meerdere vorderingen, eerst toegerekend aan een verschuldigde bestuurlijke boete"*. UWV ziet graag dat dit artikel komt te vervallen. Wanneer de bepaling komt te vervallen kan UWV op verzoek van de cliënt maar ook zonder verzoek van cliënt én in diens belang een betaling toewijzen aan een vordering om bijvoorbeeld brutering te verkleinen of te voorkomen.