

Regeling opvang ontheemden Oekraïne i.c.m. Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne

Doel voorstel

De combinatie van de wet en de regeling hebben o.a. tot doel gemeenten te faciliteren bij het nemen van een besluit over het verstrekken van leefgeld door hergebruik van gegevens zoals opgenomen in de polisadministratie.

Oordeel UWV

Uitvoerbaar, mits ...

- De grondslag in artikel 7 van de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne wordt uitgebreid.
- In de regeling duidelijker wordt aangegeven hoe de inlichtingenplicht van betrokkene zich verhoudt tot de toegang van gemeenten tot de polisadministratie.
- In de regeling duidelijker wordt aangegeven hoe gemeenten moeten oordelen over het al dan niet intrekken van het leefgeld en wat de relatie is met de daartoe benodigde gegevens.
- Duidelijk in de regeling wordt vastgelegd dat uit de polisadministratie uitsluitend inkomsten verkregen uit werk in loondienst bij een Nederlandse werkgever of uit een uitkering ingevolge de werknemersverzekeringen kunnen worden verkregen.
- Toestemming wordt verkregen van de Belastingdienst voor die gegevens waarvoor de Belastingdienst verwerkingsverantwoordelijke is.

Toelichting

Belangrijkste overweging in deze is geweest het ondersteunen van de colleges van B&W bij het uitvoeren van de leefgeldregeling ondanks dat de wet en de regeling op onderdelen nog weinig concrete houvast bieden en over de uitvoering ervan niet duidelijk zijn of tegenstrijdig lijken.

Uitvoeringskosten

Nihil.

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.

Inhoudsopgave

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

1. Inleiding

Op 16 februari heeft UWV een verzoek tot uitvoeringstoets ontvangen van het ministerie van Justitie & Veiligheid (J&V). Dit verzoek ziet toe op een aanpassing van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO). Parallel aan het verzoek werd in de Tweede Kamer de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne behandeld. De wet is formeel niet ter toetsing voorgelegd aan UWV.

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

Met aanpassing van de bestaande RooO beoogt J&V de regeling op een aantal punten te verbeteren. Een vrij wezenlijke aanpassing is het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de burgemeester naar het college van B&W. Een andere wezenlijke aanpassing is dat de colleges van B&W toegang moeten worden verleend tot de polisadministratie om de leefgeldregeling beter te kunnen uitvoeren. Daarbij worden voortaan naast inkomsten uit arbeid ook inkomsten uit een uitkering ingevolge de werknemersverzekeringen betrokken.

In de huidige situatie rust op de ontheemde een inlichtingenplicht waar het inkomsten uit arbeid betreft. Het betreft inkomsten uit werk als werknemer of zelfstandige ongeacht of die uit arbeid in Nederland of daarbuiten zijn genoten. Inkomsten uit een uitkeringsverhouding met UWV zijn in de huidige regeling uitgesloten. Als een ontheemde zelf voldoende netto inkomsten heeft, heeft de ontheemde geen recht (meer) op leefgeld.

Gemeenten geven aan dat ontheemden de inlichtingenplicht niet nakomen en dat controle op inkomsten op dit moment wettelijk niet mogelijk is. Gemeenten hebben J&V verzocht om daartoe toegang tot de polisadministratie wettelijk te regelen.

De gegevensset van de polisadministratie is zeer omvangrijk en niet alle gegevens in de polis zijn noodzakelijk voor de uitvoering van de regeling. Welke gegevens noodzakelijk zijn, maakt J&V in de regeling niet voldoende duidelijk. VNG heeft onderhands aangegeven welke gegevens zij menen dat gemeenten nodig hebben om de regeling uit te kunnen voeren. Op onderdelen lijkt die set wat ruim, op andere onderdelen juist weer te beperkt.

De regeling bepaalt i.c.m. met de wet de toegang tot de polisadministratie. VNG heeft aangegeven dat die toegang in technische zin tweeledig moet zijn. Enerzijds inkijk rechtstreeks in de polisadministratie voor gemeenten en anderzijds levering van polisgegevens via Stichting Inlichtingenbureau aan die gemeenten. Inkijk wil de VNG bij voorkeur via de Gezamenlijke elektronische Voorzieningen Suwi (GeVS).

2. Uitgangspunten/ voorwaarden

Uitgangspunten

Belangrijk uitgangspunt bij het wettelijk verankeren van toegang tot de polisadministratie voor een nieuw doel is het voldoen aan de eisen die de AVG stelt. Naast doelbinding gaat het vooral om proportionaliteit (zowel de omvang van de gevraagde gegevens als de omvang van de onderhavige populatie) enerzijds en subsidiariteit (privacy-vriendelijkere alternatieven) anderzijds.

Een mogelijk nog belangrijker uitgangspunt, maar formeel geen onderdeel van de toetsing, is het effect van de regeling op de ontheemden. Wat zijn de gevolgen van het verlenen van toegang tot de polisadministratie aan colleges van B&W voor betrokkenen?

Uitgangspunt en tevens voorwaarde is dat voor zowel inkijk als levering aan Stichting Inlichtingenbureau één-en-dezelfde gegevensset van toepassing is.

Uitgangspunt is dat niet naar de laatste 3 maanden wordt teruggekeken, maar naar alle tijdvakken die de afgelopen 3 maanden zijn opgenomen in de polisadministratie.

Uitgangspunt is dat gemeenten (colleges van B&W) en Stichting Inlichtingenbureau zich binnen de bestaande kaders verantwoorden over het veilig verwerken van gegevens t.b.v. de uitvoering van RooO.

Alleen gegevens over ontheemden uit Oekraïne die ouder zijn dan 18 worden beschikbaar gesteld.

Voorwaarden

Als voorwaarde geldt dat artikel 7 van de Tijdelijk wet wordt verruimd zodat ook gegevens waarvoor de Belastingdienst verantwoordelijk is, kunnen worden geleverd.

Als voorwaarde geldt uiteraard dat UWV daadwerkelijk beschikt over de gevraagde gegevens (UWV is afhankelijk van aanlevering door inhoudingsplichtigen) en dat voor die gegevens in de polisadministratie waarvoor de Belastingdienst verwerkingsverantwoordelijke is, UWV van de Belastingdienst toestemming krijgt voor verwerking ervan.

Voorwaarde is dat de wetgever duidelijk maakt over welke soorten inkomstenbronnen UWV wel gegevens uit de polisadministratie beschikbaar kan stellen en over welke soorten inkomstenbronnen niet (o.a. buitenlandse werkgevers, werk als zelfstandige).

UWV moet verder technisch gezien in staat zijn om in het gevraagde te voorzien. Daarbij moet de termijn waarop e.e.a. in werking treedt aansluiten op de mogelijkheden van UWV.

Voorwaarde is ook dat gemeenten zich conformeren aan de wijze waarop UWV de inkijk inricht inclusief de bijbehorende voorwaarden voor het gebruik van de mogelijkheid tot inkijk.

We stellen als voorwaarde dat het regime dat geldt voor het gebruik van de Gezamenlijke elektronische Voorzieningen Suwi (GeVS) ook van toepassing is voor inkijk.

Het is van belang dat in het samenspel tussen de Suwi-wetgeving en de wetgeving m.b.t. de ontheemden Oekraïne geen noodzaak ontstaat voor het aangaan van individuele overeenkomsten met gemeenten.

In lijn met het vorige punt is het van belang dat UWV geen individuele overeenkomsten met gemeenten hoeft aan te gaan voor het verstrekken van gegevens aan Stichting Inlichtingenbureau. Dit is een belangrijke voorwaarde.

Voorwaarde is ook dat de tekst van de regeling uiteindelijk voldoende legitimatie biedt voor het leveren van de gevraagde gegevensset.

De gegevensset wordt verankerd cf. de vigerende wet- en regelgeving op een wijze die eenvoudige aanpassing op termijn mogelijk maakt. E.e.a. in lijn met de artikelen 5.20 en 5.24 van het besluit Suwi en artikel 6.2 van de regeling Suwi.

3. Beoordelingspunten

1. Uitvoerbaarheid

Uitvoerbaarheid in technische zin is gewaarborgd. UWV kan bestaande gegevensberichten en bestaande distributiekanaalen hergebruiken. Ook het realiseren van specifieke inzicht t.b.v. de RooO is technisch mogelijk. Er kan worden voorzien in de continuïteit gedurende het in werking zijn van de Tijdelijke wet.

Bij de juridische uitvoerbaarheid plaatst UWV een aantal kanttekeningen. De, weliswaar niet getoetste, Tijdelijke wet voorziet in een grondslag voor de levering van gegevens uit de polisadministratie waarvoor UWV een (gedeelde) verantwoordelijkheid draagt. Gemeenten willen echter ook gegevens uit de polisadministratie ontvangen waarvoor de Belastingdienst de verantwoordelijke partij is, maar daar biedt artikel 7 van de Tijdelijke wet nu geen ruimte voor.

Een andere belangrijkste kanttekening is dat de RooO weinig tot geen houvast biedt waar het de uitvoering van de regeling door gemeenten betreft. E.e.a. is dusdanig open geformuleerd dat doelbinding op basis van de regelgeving lastig is aan te tonen. Tegelijk kan UWV, door te kijken naar de geest van de wet, wel een redelijke inschatting maken van de gegevensbehoefte. Die valt in belangrijke mate samen met een indicatie van de hand van de VNG die informeel via J&V ontvangen is.

UWV merkt daarbij op dat er mogelijk aanvullende gegevens nodig zijn voor het uitvoeren van de regeling. Er ontbreken o.i. bepaalde gegevens in de van J&V ontvangen indicatie. Wij adviseren die gegevens toe te voegen aan het uiteindelijke verzoek. Daarnaast zijn gegevens genoemd die thans niet aan de regelgeving verbonden kunnen worden. We gaan hier onder het kopje *Informatie- en gegevenshuishouding* nader op in.

Voor de uitvoerbaarheid kan UWV - binnen het raamwerk bestaande uit uitgangspunten, voorwaarden, benodigde middelen en tijd, instaan.

2. Effectiviteit

Naar de letter van de Tijdelijke wet en de RooO zien wij beperkingen in de effectiviteit. De Tijdelijke wet bakent in artikel 7 de gegevens die UWV mag leveren af, maar die afbakening is te smal in relatie tot hetgeen gemeenten nodig lijken te hebben. Mogelijkheden om op basis van de gegevens in de polisadministratie een netto-inkomen te schatten biedt de Tijdelijke wet niet. Zonder verruiming wordt het voor gemeenten erg lastig om effectief de regeling uit te voeren.

De regeling bepaalt dat gemeenten betrokkenen om inkomstgegevens moeten verzoeken. Als een betrokkene daaraan voldoet dan kan de gemeente met de aangeleverde gegevens een besluit nemen over een gehele of gedeeltelijke intrekking van het leefgeld. Als betrokkene daaraan niet voldoet¹, dan volgt twee weken later intrekking van het leefgeld. In die bepaling is thans geen rol voor de polisadministratie belegd. Het lijkt effectiever om niet de betrokkene, maar de reeds bij de overheid beschikbare gegevens als uitgangspunt te nemen en bij het ontbreken daaraan betrokkene te verzoeken om informatie. Op dit punt zou de regeling aangepast kunnen worden.

Er ontstaat een tweedeling tussen Oekraïners die werken voor een Nederlandse werkgever of een uitkering van UWV ontvangen en Oekraïners die bijvoorbeeld op afstand zijn blijven werken voor werkgevers buiten Nederland of als zelfstandige inkomsten genereren. Deze twee laatstgenoemde inkomstenbronnen zijn niet beeld bij UWV en daarmee ontstaat er ongelijkheid binnen deze populatie ontheemden: personen waarvan de inkomsten wel in beeld zijn in de polisadministratie en personen waarvan de inkomsten niet (volledig) in beeld zijn. Dit beperkt de verificatiemogelijkheden voor gemeenten. Het doel om leefgeld in te trekken bij voldoende eigen inkomsten wordt daarmee mogelijk niet volledig bereikt.

Gegeven de wettelijke aanlevertermijn zijn loonaangiftegegevens niet in alle gevallen op het moment van beslissen beschikbaar als betrokkene die niet zelf aanlevert. Gemeenten kunnen bij het nog niet beschikbaar zijn van die gegevens in de polisadministratie en bij het uitblijven van een reactie van betrokkene overgaan tot intrekking van het leefgeld. Hierbij bestaat de kans dat een betrokkene, die daadwerkelijk geen inkomsten heeft, niet beseft dat die informatie moet worden verstrekt en daardoor met een intrekking van het leefgeld wordt geconfronteerd. Hierin schuilt een risico voor de effectiviteit van de regeling die primair tot doel heeft te voorzien in materiële en immateriële ondersteuning van ontheemden uit Oekraïne.

¹ NB Werkgever is niet verplicht iedere maand een loonstrook te verstrekken

Een andere kanttekening in deze betreft het voornemen om werkende Oekraïners een bijdrage te laten betalen voor de opvang in Nederland waar het ministerie van J&V op korte termijn ook invulling aan wil geven. Dit betekent dat bij inkomsten uit arbeid of uit een werknemersverzekering al dan niet in combinatie met een toeslag nu wordt geregeld dat kan worden overgegaan tot het geheel of gedeeltelijk intrekken van het leefgeld en op een later moment (dit jaar) het incasseren van de eigen bijdrage wordt geïntroduceerd. Het is mogelijk effectiever om die twee stappen te combineren zeker als de daarvoor benodigde gegevens een verruiming van de huidige gegevensbehoefte betreft. Het voornemen tot innen van een eigen bijdrage is niet opgenomen in de regeling die voor toetsing aan UWV is voorgelegd.

3. Effecten voor klanten

Ondanks dat het in deze geen taak van UWV betreft, lijkt het op zijn plaats om enige zorgen te uiten m.b.t. de effecten voor burgers. Die zorgen hangen samen met enerzijds inkomstenonzekerheid bij het overgrote deel van de in Nederland werkende Oekraïners. Dat deel is namelijk werkzaam via de uitzendbranche waardoor de inkomsten sterk kunnen fluctueren. In combinatie met de vertraging in loonaangifte kan het voorkomen dat het leefgeld van betrokkene wordt ingetrokken, terwijl betrokkene inmiddels minder of geen inkomsten heeft en daarmee weer recht heeft op leefgeld. Een jojo-effect is als gevolg van deze regeling niet uit te sluiten hetgeen het voor betrokkenen extra belastend kan maken.

De colleges van B&W hebben discretionaire ruimte om ingeval van onevenredige benadeling af te zien van gedeeltelijke of volledige intrekking van het leefgeld. Over hoe die ruimte moet worden ingevuld heeft de wetgever niets bepaald. Gevolg hiervan kan zijn dat verschillende gemeenten dit op een verschillende manier uitvoeren.

4. Handhaafbaarheid

n.v.t.

5. Informatie- en gegevenshuishouding

Systeemtechnisch heeft de wijziging van de RooO weinig voeten in de aarde. Ten aanzien van de gegevensverstrekking is tussen het ministerie van J&V, ministerie van SZW, VNG en UWV een dialoog gevoerd over dataminimalisatie/proportionaliteit. Met name het ministerie van SZW en UWV zetten nadrukkelijk in op *privacy by design*, inclusief conversie van gegevens naar informatie door bijvoorbeeld rekenkundige of logische bewerkingen.

De huidige infrastructuur en wijze van organiseren van de gegevensuitwisseling met gemeenten is gebaseerd op het onbewerkt doorzetten van brongegevens van de bronhouder, waarbij de gegevensset binnen de huidige mogelijkheden wordt beperkt tot wat nodig is voor het uitvoeren van de wettelijke taak. Dit betekent dat UWV de gegevens onbewerkt levert aan gemeenten, waarbij we het maximale aan dataminimalisatie doen binnen de beperkingen die er thans zijn.

UWV kan bestaande gegevensberichten hergebruiken voor zowel de rechtstreekse uitwisseling (inkijk) als de indirecte uitwisseling via Stichting Inlichtingenbureau met gemeenten. In de, na ontvangst van het verzoek om een uitvoeringstoets, door het ministerie van J&V onderhands gedeelde gegevensbehoefte (VNG) kan worden voorzien.

O.b.v. de geformuleerde behoefte doen we drie constatering:

- A – de wetgever heeft de grondslag (artikel 7 Tijdelijke wet) te beperkt geformuleerd
- B – de gegevensbehoefte lijkt te beperkt t.o.v. hetgeen de wetgever heeft bepaald
- C – de gegevensbehoefte lijkt op onderdelen te ruim i.r.t. wat de wetgever heeft bepaald

Aan UWV is de volgende gegevensbehoefte voorgelegd.

- Datum aanvang inkomstenverhouding
- Datum einde inkomstenverhouding
- Code soort inkomstenverhouding
- Naam administratieve eenheid
- Datum aanvang inkomstenopgave
- Datum einde inkomstenopgave
- Bedrag loon LB/PH
- Bedrag ingehouden LB/PH
- Bedrag ingehouden bijdrage ZVW

Ad A

O.a. Bedrag loon LB/PH, bedrag ingehouden LB/PH en Bedrag ingehouden bijdrage ZVW, vallen buiten artikel 7 van de Tijdelijke wet.

Ad B

UWV meent voorts dat gegevens toegevoegd moeten worden aan deze gegevensset om tot uitvoering van de RooO over te gaan. Het betreft.

- Code aard arbeidsverhouding (i.v.m. uitzendkrachten)
- Code invloed verzekeringsplicht (i.v.m. oproepkrachten)
- Bedrag loon belast volgens tabel bijzondere beloningen (i.v.m. extra betalingen, zoals vakantietoeslag)
- Loonheffingsnummer
- Nummer inkomstenverhouding
- Code voor de aangiftefrequentie

Ook voor een aantal van deze gegevens is uitbreiding van de grondslag in artikel 7 van de Tijdelijke wet noodzakelijk.

Ad C

UWV meent dat twee van de gevraagde gegevens op grond van de bepalingen in de RooO thans niet geleverd kunnen worden. Dat betreft:

1. Datum aanvang inkomstenverhouding
2. Naam administratieve eenheid

Het verzoek om [datum aanvang inkomstenverhouding] kan UWV niet goed plaatsen. Er wordt 3 maanden teruggekeken en de datum aanvang inkomstenverhouding kan al ver daarvoor liggen. Ook de inzet t.b.v. bijvoorbeeld de inschatting of een persoon recht heeft op WW kan UWV niet goed plaatsen. De nota van toelichting bij de regeling stelt namelijk het volgende.

“Deze bevoegdheid (al dan niet geheel intrekken van het leefgeld) is opgenomen om het college van burgemeester en wethouders ruimte te geven flexibel te zijn ter voorkoming van eventuele schrijnende situaties. Het college van burgemeester en wethouders is niet verplicht dit in ieder geval steeds van tevoren te onderzoeken, omdat dat veel uitvoeringslasten met zich mee zou kunnen brengen (...).”

Daarnaast geldt dat een groot aantal andere factoren een rol speelt bij het bepalen of iemand recht heeft op WW. Die bepaling is mede daarom een taak van UWV en niet van de gemeenten. Een inschatting van het recht op WW kan op basis van de gevraagde gegevens feitelijk niet worden gemaakt.

Er rust derhalve geen verplichting op de colleges van B&W om naar de toekomst te kijken i.v.m. beperking van de uitvoeringslast. Colleges zijn niet verplicht om van tevoren te onderzoeken of er eventueel sprake kan zijn van inkomsten uit bijv. een WW-uitkering. Daarbij is het voor gemeenten niet goed mogelijk om een juiste inschatting te maken. Ongetwijfeld zijn er colleges die dat wel willen doen, maar zijn er ook colleges die daarbij wegblijven. In alle gevallen de [datum aanvang inkomstenverhouding] meeleveren is dan niet proportioneel en bovendien zegt het niet voldoende over een eventueel WW-recht. Als de wetgever van mening is dat gemeenten over dit gegeven moeten kunnen beschikken bij hun beoordeling, dan kan de wetgever dat alsnog vastleggen in de regeling.

Ook de [naam administratieve eenheid] kan UWV op basis van de RooO niet goed plaatsen. In de spreektaal betreft het hier de naam van de werkgever. De RooO legt op geen enkele manier de opdracht bij de colleges van B&W om de naam dan wel de daarvan afgeleide aard van de werkgever te betrekken in het oordeel over het al dan niet continueren van leefgeld. Daarbij geldt dat het overgrote deel van de Oekraïners werkzaam is via de uitzendbranche. Waar de via een uitzendorganisatie bemiddelde Oekraïner daadwerkelijk arbeid verricht, is daarmee ongewis.

Tot slot gaat het in termen van privacybescherming ver als de gemeenteambtenaar die beslist over het al dan niet intrekken van leefgeld weet dat betrokkene bij de bakker om de hoek werkt.

Tegelijkertijd kunnen we ons voorstellen dat t.b.v. de verantwoording aan betrokkene dat deze zicht moet kunnen krijgen op de bij UWV geregistreerde gegevens over de werkgever(s) van betrokkene. Als de wetgever van mening is dat inzicht via gemeenten moet worden verschaft en gemeenten over dit gegeven moeten kunnen beschikken bij hun beoordeling, dan kan de wetgever dat alsnog vastleggen in de regeling. Dit moet dan wel worden afgewogen tegen het (subsidiare) inzicht dat betrokkene via Mijn UWV heeft.

6. Minimale implementatietermijn

De implementatietermijn kent een doorlooptijd van 10 weken. Deze termijn start na verkrijging van de opdracht tot implementatie.

7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

Eenmalige effecten betreffen een investering van €25.000 in de realisatie van een mogelijkheid tot inkijs. Er zijn geen personele effecten en geen structurele effecten. Kosten van toekomstige wijzigingen zullen per wijzigingsverzoek worden beoordeeld. De eenmalige kosten die UWV zal maken zijn grotendeels reeds gedekt via de financiering ervan door SZW. De resterende kosten kan UWV voor eigen rekening nemen.

8. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie

Er worden geen gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie gezien. E.e.a. loopt mee in de bestaande structuren voor verantwoordings- en beleidsinformatie. Het opvragen van gegevens voor inkijs wordt gelogd.

