

Vergaderjaar 2000–2001

27 609

Evaluatie Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering Sociale Zekerheid

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 januari 2001

1. Inleiding

De Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering Sociale Zekerheid (hierna Wet Boeten) is per 1 augustus 1996 in werking getreden voor de sociale verzekeringen en per 1 juli 1997 voor de Algemene bijstandswet en aanverwante regelingen. De Wet Boeten heeft een meer sluitende en meer uniforme sanctionering en terug- en invordering tot doel. Om na te gaan of dit doel gerealiseerd is, is de uitvoering van deze wet, door het Lisv, de SVB, het CTSV en gemeenten, geëvalueerd. Daar er geen vergelijkende cijfers zijn van voor de invoering van de Wet Boeten is destijds besloten de evaluatie op kwalitatief onderzoek te baseren. In de kwalitatieve rapportages wordt duidelijk hoe de uitvoering de wet in de praktijk geïmplementeerd heeft en vervolgens heeft uitgevoerd.

Mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid doe ik u hierbij de evaluatie toekomen alsmede onze opvattingen terzake. De evaluatie van de uitvoering van de Wet Boeten in het domein van de sociale verzekeringen is gebaseerd op rapportages van het Lisv, de SVB en het Ctsv. Een aantal rapporten, zoals «Straffen met beleid» van het Ctsv, is u reeds eerder afzonderlijk aangeboden (zie voor een overzicht bijlage 1). De overige rapportages worden u thans aangeboden (zie voor een overzicht eveneens bijlage 1). De evaluatie van de uitvoering van de Wet Boeten in het domein van de bijstandswet is gebaseerd op een onderzoek «Straffen in de bijstand» van het onderzoeksbureau Regioplan. In deze evaluatie is het in oktober 2000 gepubliceerde toezichtsonderzoek naar de uitvoering van de Wet Boeten betrokken. Daarnaast zijn in bijlage 2 cijfers opgenomen die afgeleid zijn van cijfers van de SVB, respectievelijk het Lisv en van het Actueel Onderzoek «Sancties in de Bijstand».

Hieronder wordt eerst ingegaan op bevindingen, knelpunten en verbeteracties voor de verschillende domeinen. Daarna worden een aantal gemeenschappelijke knelpunten aangegeven. Deze gemeenschappelijke

knelpunten voor zowel de sociale verzekeringen als voor de bijstandswet zullen gezamenlijk worden aangepakt.

2. Bevindingen in de sector Sociale Verzekeringen

De grote meerderheid van de uitvoerders kan redelijk tot goed uit de voeten met de regelgeving betreffende maatregelen en boeten. Men vindt de wet over het algemeen ook een vooruitgang ten opzichte van de situatie vóór de inwerkingtreding van de wet. Met name de duidelijkheid van de sanctiebepalingen met bijbehorende sanctiehoogte wordt door de respondenten als faciliërend ervaren. De indruk bestaat, ook bij de uitvoerders, dat de wet leidt tot een strengere aanpak van regelovertrading en uitkeringsfraude. De toename van het aantal sancties wijst hier ook op (zie bijlage 2). Op basis van de cijfers is in 1997 en 1998 een stijging zichtbaar in het aantal opgelegde boeten. Deze stijgende lijn wordt voor de WW en WAO in 1999 omgezet in een (in absolute zin) dalende lijn. Deze daling van het aantal boeten in de WW en de WAO in 1999 kan deels verklaard worden door de invoering van de mogelijkheid om een waarschuwing op te leggen. (Er zijn op dit moment nog geen cijfers over het aantal waarschuwingen beschikbaar. Deze komen wel beschikbaar in de nieuwe statistieken.) De daling van het aantal boeten in de WW kan daarnaast verklaard worden door de afname van het aantal WW-gerechtigden. Bovendien wordt ook rekening gehouden met het preventieve effect van de Wet Boeten. Klanten lijken tijdiger aan informatieverzoeken te voldoen, waardoor het aantal sanctioneerbare feiten afneemt.

Uit de rapportages blijkt dat zich bij de uitvoering van de wet nog problemen voordoen. Ondanks deze problemen met de uitvoering wordt de gehele wet overziende, de Wet Boeten als een verbetering gezien. Hieronder worden de problemen toegelicht.

2.1 Sluitende sanctionering

Het verplichtende karakter van de wet en het aanscherpen van de verplichtingen heeft geleid tot een toename van het aantal sancties. Er is echter nog geen sprake van sluitendheid in de sanctionering. Veel overtredingen worden niet formeel geconstateerd. Dit wordt geweten aan werkdruk. Werkdruk gecombineerd met de opvatting dat overtredingen die het werkproces niet verstoren, geen overtredingen zijn (zoals het een week te laat inleveren van een werkbriefje), leidt tot het niet formeel constateren van overtredingen. Het verband tussen de Wet Boeten en fraudebestrijding wordt vaak niet onderkend. Verder wordt een overtreding niet formeel geconstateerd als de sanctionering te ernstige gevolgen heeft voor de cliënt of niet in overeenstemming lijkt met de ernst van de overtreding.

Ook bij de SVB is nog geen sprake van sluitende sanctionering. Sinds 1 januari 1999 is het mogelijk om bij zelf- of nulbenadeling een waarschuwing te geven. Bij herhaling (recidive) binnen twee jaar moet alsnog een sanctie opgelegd worden. Desondanks hanteert de SVB de beleidsregel om bij zelfbenadeling geen sanctie op te leggen. Dit is contra legem en belemmert de met de Wet Boeten beoogde meer sluitende sanctionering van verwijtbare overtredingen. Daarnaast doet zich ook bij de SVB het probleem voor dat niet gesanctioneerd wordt, als de werkvoorraad en werkdruk hoog zijn.

Verbeteracties sluitende sanctionering

Het feit dat veel overtredingen niet worden geconstateerd door hoge werkdruk en de zware gevolgen voor de cliënt vind ik onwenselijk, mede omdat daarmee een sluitende aanpak niet gerealiseerd wordt. De ondui-

delijkheid over begrippen als verwijtbaarheid, tijdigheid en afwijkingsgronden staat een door mij gewenste uniforme uitvoering in de weg. Om de sluitendheid van de uitvoering te verhogen heb ik de volgende maatregelen genomen.

- Voor de gevallen waarin de overtreding niet gesanctioneerd werd, omdat de overtreding leidde tot zelfbenadeling van de cliënt of in ieder geval geen financieel nadeel voor de uitvoerder, is met ingang van 1 januari 1999 de waarschuwing geïntroduceerd. De daling van het aantal boeten in 1999 bij zowel de WW en WAO als de Akw kan deels verklaard worden door het opleggen van waarschuwingen. De SVB heeft bij de Akw alleen al 13 500 waarschuwingen opgelegd.¹ Hierbij geldt wel de voorwaarde dat in de voorgaande twee jaar niet eerder zo'n waarschuwing is gegeven. Ik zal in overleg met de SVB erop aandringen dat ze alsnog invulling geven aan deze bepaling.
- Om de zwaarte van de boete meer evenredig te maken met de ernst van de overtreding en ten behoeve van de uniformiteit en de afstemming op het strafrechtelijk sanctiebeleid, zijn de verschillende «oude» boetebesluiten van de uitvoeringsorganen vervangen door één boetebesluit (bij Amvb). Dit besluit treedt 1 februari 2001 in werking. De verschillende maatregelbesluiten voor de Sociale verzekeringssector zullen op dezelfde wijze worden aangepast. Gezien de veelomvattendheid van deze herziening hoop ik dit besluit voor eind 2001 gereed te hebben.
- De sluitende aanpak moet beter gebruikt worden voor het handhaven van de sollicitatieplicht. Sanctiëring van het niet voldoen aan de sollicitatieplicht is altijd al een onmisbaar instrument geweest. Toepassing hiervan is door de gespannen arbeidsmarkt en de reïntegratiemogelijkheden, die de sluitende aanpak biedt, des te urgenter geworden. Tot op heden is bij de vormgeving van het sanctiebeleid onvoldoende rekening gehouden met de werkprocessen die zijn ontstaan als gevolg van de sluitende aanpak. Het maatregelenbesluit zal derhalve ter ondersteuning van de sluitende aanpak worden aangepast. In het Maatregelbesluit, gebaseerd op de wet Boeten, of de naar aanleiding daarvan opgestelde handleidingen of werkvoorschriften, zal duidelijk moeten worden aangegeven bij welke stappen in de reïntegratiewerkprocessen uitval kan optreden en welke maatregel dan moet worden toegepast, zodat hierover volstreekte helderheid bestaat bij de betrokken afdelingen van de uvi's/Lisv en de SVB.
- De rapporten hebben een aantal verbeterpunten voor het maatregelbesluit gesignaleerd en deze zullen worden meegenomen in dit nieuwe besluit.
- Met behulp van prestatie-indicatoren fraudebestijding zal ik de uitvoering van de Wet Boeten gericht en stringenter gaan volgen en aansturen. Het onderzoek naar de regelovertrading (Randomized Response) is als input voor het opstellen van prestatie-indicatoren gebruikt. De resultaten van het Randomized Response onderzoek worden gelijktijdig met deze evaluatie aangeboden.
- Om de uitvoering meer capaciteit te geven voor het signaleren van overtredingen en de administratieve verwerking ervan, kunnen de uvi's vanaf 2001 jaarlijks 15 miljoen gulden meer uitgeven. Over de invulling hiervan is overleg gaande met het Lisv.

2.2 Uniformiteit in de sanctiëring

De sanctiëring gebeurt nog niet uniform. Reden hiervoor is dat de richtlijnen voor de werkvloer niet eenduidig zijn. Er bestaat veel onduidelijkheid over begrippen als verwijtbaarheid, tijdigheid en afwijkingsgronden. Door de enorme variatie in de gevalsbehandeling is het lastig om volledig eenduidige begrippen te formuleren. Door het ontbreken van heldere richtlijnen en (uitputtende) voorbeelden, is de interpretatie van afwijkings-

¹ Conceptrapport «Rapportage terug- en invorderingen, boeten en maatregelen 1997, 1998 en 1999», concept d.d. 19 oktober 2000 (een eerste analyse terzake, van de SVB).

gronden en verwijtbare situaties afhankelijk van de gevalsbehandelaar. Het blijkt dat dezelfde omstandigheden door de verschillende gevalsbehandelaars onder verschillende noemers gerangschikt worden. Bij de uvi's speelt ook nog het feit dat elke uvi de uitvoering anders heeft georganiseerd. Soms is het boetetraject centraal geregeld, los van het maatregeltraject. Bij andere uvi's wordt de gehele wet door één en dezelfde uitvoeringsfunctionaris gedaan. Soms worden binnen één uvi verschillen aangetroffen. Daar waar het boetetraject centraal geregeld is, bestaat uiteraard meer kans op een uniforme sanctionering (in ieder geval binnen die uvi) dan daar waar het per districtskantoor van de uvi geregeld is.

Uit een kwalitatief onderzoek van de SVB over 1997 komt naar voren dat er tussen de districtskantoren onderling en tussen de AOW/Anw en Akw-afdelingen veel ongelijkheid in de sanctionering bestaat. Als oorzaken worden hiervoor aangegeven dat het ontbreekt aan eenduidig beleid en duidelijke werkinstructies. In de nadien verschenen rapporten van de SVB en het Ctsv (augustusrapportages) wordt niet ingegaan op deze signalen. Ik zal het SVB verzoeken hierover te rapporteren.

Verbeteracties uniformiteit in de sanctionering

- Ik constateer op basis van de rapportages dat de uniformiteit in de sanctionering met name belemmerd wordt door verschillende richtlijnen voor de werkvloer en onduidelijkheid over begrippen. Deels heeft het Lisv begrippen zoals «tijdigheid» inmiddels verduidelijkt in haar beleidsregels. Over de sollicitatieplicht van uitkeringsgerechtigden en over de wijze van toetsing van het sollicitatiegedrag en ingangsdatum van de op te leggen maatregel bereidt het Lisv ook nadere beleidsregels voor. Over begrippen als de afwijkingsgrond «dringende reden» zal het Lisv in overleg met SZW bekijken in hoeverre nadere invulling/verdere concretisering hiervan mogelijk is. Daarnaast is van belang dat er eenduidige richtlijnen voor de werkvloer komen voor de Wet Boeten. Het Lisv zal bij de invoering van het nieuwe boetebesluit, in overleg met de uitvoeringsinstellingen, nieuwe beleidsregels opstellen. De uitvoeringsinstellingen zullen vervolgens geen eigen richtlijnen voor de werkvloer meer opstellen. Dit zal de uniformiteit van de uitvoering ten goede komen.
- De totstandkoming van het UWV moeten worden aangegrepen om de uitvoering van de Wet Boeten meer sluitend en uniform te maken. Het standaardiseren van de werkwijze en de begrippen is dan eenvoudiger. Daarnaast kan op basis van de benchmarking van de huidige praktijken gekomen worden tot inrichting van «best practice» processen om de Wet Boeten uit te voeren en te beleggen in de organisatie. Tevens zal de aansturing van de uitvoering worden aangescherpt door de invoering van contractmanagement en benchmarking. Hierdoor kunnen verschillen tussen de districtskantoren van het UWV gemonitord en bijgesteld worden.

2.3 Terug- en invordering

Het Ctsv heeft in zijn rapport «straffen met beleid» geconstateerd dat vanwege het ontbreken van kwalitatieve gegevens wat betreft de uvi's niet vastgesteld kon worden of er sprake is van een meer sluitende terug- en invordering. Voorts constateert het Ctsv dat wanneer sprake is van een terugvordering, daarvan zelden wordt afgezien vanwege een dringende reden. De ruimte zit veel meer in de vraag of er sprake is van een terugvordering, oftewel of er sprake is van een herziening van de uitkering met terugwerkende kracht. Gebleken is dat er op basis van de in de geautomatiseerde systemen vastgelegde informatie geen duidelijk onderscheid te maken valt tussen terugvorderingen voortkomend uit een fout van de

uitvoering of voortvloeiend uit een herziening van de uitkering. Dit geldt zowel voor de uvi's als de SVB. Door hoge werkvoorraden en interne prioritering worden ingekomen mutatiemeldingen regelmatig te laat door de SVB in behandeling genomen, waardoor mogelijk enige tijd teveel wordt uitgekeerd, wat vervolgens teruggevorderd moet worden. In andere woorden, een deel van de terugvorderingen wordt door de SVB zelf veroorzaakt. De omvang hiervan wordt uit de cijfers echter niet zichtbaar. Ten aanzien van de invordering constateert het Ctsv dat de uitvoeringsinstellingen een verschillende mate van strengheid in acht nemen bij inning van vorderingen. Over het algemeen wordt de deurwaarder (dwanginvordering) sinds de invoering van de Wet Boeten wel sneller ingeschakeld. Uit het Ctsv-rapport blijkt niet of er effectiever wordt ingevorderd sinds de introductie van de Wet boeten dan voorheen het geval was.

Verbeteracties terug- en invordering

- Uit de rapporten wordt duidelijk dat er ten aanzien van uniformiteit in terug- en invordering weinig gegevens voorhanden zijn. Ik veronderstel echter dat als de uniformiteit bij de sanctionering te wensen overlaat, dit ook het geval zal zijn bij terug- en invordering. Het Lisv laat inmiddels een evaluatie-onderzoek uitvoeren naar de terug- en invorderingskant van de Wet Boeten. Daarbij wordt mede aandacht besteed aan kwantitatieve aspecten als de vraag hoe vaak en in welke gevallen wordt besloten de uitkering niet met terugwerkende kracht te herzien.
- Ik zal de SVB verzoeken om een zelfde specifiek onderzoek te doen. De uitkomsten van deze onderzoeken zal ik in het kader van de vorming van het UWV meenemen. Afdoening van sanctionering is een belangrijke schakel in de handhavingssketen (preventie, controle, opsporing en afdoening). Dit moet dan ook adequaat plaatsvinden.

3. Bevindingen in het domein van de bijstandswet

Het onderzoeksbureau Regioplan heeft voor de evaluatie 12 gemeenten diepgaand onderzocht – onder meer door dossieronderzoek – en heeft daarnaast vier gemeenten met extreme scores in het aantal opgelegde boeten en maatregelen in het Toezichtsonderzoek nader onderzocht. De gemeenten geven aan dat de Wet Boeten voor hen in de praktijk uitvoerbaar is. Ze vinden het een goed instrument om naleving van de controlevoorschriften te bevorderen. Er worden nu hardere afspraken gemaakt. In het kader van de harde afspraken die diensten maken met cliënten om hen naar de arbeidsmarkt toe te leiden, wordt het opleggen van maatregelen steeds meer als een acceptabel instrument gezien om cliënten bij te sturen. In het diepteonderzoek, dat deel uitmaakt van de evaluatie, is in elf van de twaalf gemeenten een cultuuromslag vastgesteld. Deze cultuuromslag is niet alleen te danken aan de Wet Boeten, maar ook aan de algemene verzakelijking van de dienst, de gunstige conjunctuur en het grote aantal mogelijkheden van de dienst om cliënten te ondersteunen bij het zoeken naar werk. Voorts ervaren de gemeenten de functiescheiding als een grote verbetering voor het opleggen van boeten. Deze functiescheiding creëert een nieuwe functie binnen de dienst, de boeteambtenaar. Uit de cijfers blijkt dat gemeenten meer sancties opleggen. De cijfers laten een stijging zien van het aantal boeten in 1999 (22 324) ten opzichte van 1998 (15 070).

De meeste gemeenten wijten de taakverzwaring vooral aan directer en meer confronterend cliëntencontact. In de evaluatie is tevens een taakverzwaring geconstateerd bij de afdelingen belast met terugvordering als gevolg van een groter aantal terug- en invorderingsbesluiten in het kader van de Wet Boeten. De complexiteit van terug- en invorderingsbesluiten

maakt dat de afdelingen Bezwaar en Beroep te maken krijgen met een groter aantal bezwaarschriften.

3.1 Uniforme en sluitende uitvoering

Uit de evaluatie blijkt dat er nog geen sprake is van een sluitende en uniforme toepassing van de wet, al lijkt de wet voor wat betreft het opleggen van boeten bij geconstateerde overtredingen van de informatieverplichting sluitender en uniformer te worden toegepast dan voor wat betreft het opleggen van maatregelen bij overtredingen van de verplichtingen verbonden aan de bijstandsuitkering (arbeidsverplichting en controlevoorschriften). Wel zijn er enige aandachtspunten vast te stellen met betrekking tot de sollicitatieplicht. De sollicitatieplicht blijkt, in die gevallen waarin nog geen traject richting arbeidsmarkt is afgesproken, te weinig concreet ingevuld te worden om adequaat gecontroleerd te kunnen worden. Voorts is de sociale dienst vaak afhankelijk van de melding van maatregelwaardige gedragingen van externe organisaties. Met name de meldingen van de arbeidsbureaus blijken niet of te laat bij de sociale dienst binnen te komen. Hierdoor kan er niet adequaat gesancioneerd worden. De afspraken in het kader van een toeleidingstraject zijn concreter en kunnen daardoor beter gecontroleerd worden.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat gemeenten maatregelen weinig uniform opleggen en dat motivaties voor beslissingen die afwijken van wetsnormen vaak ontbreken.

Bij het opleggen van boeten wordt daarentegen vaker een standaardreactie gegeven. Vooral de gemeenten waarbij het boeteproces is vormgegeven middels een functiescheiding, geven aan dat het boetetraject goed verloopt.

In alle gemeenten is een forse toename te zien van het aantal opgelegde boeten in 1999 ten opzichte van 1998. Ook is er een geringe toename te zien van het aantal maatregelen (m.u.v. gemeenten met meer dan 250 000 inwoners). Dat het aantal maatregelen in vergelijking met de boeten niet veel is toegenomen kan verklaard worden uit het feit dat gemeenten al voor de invoering van de Wet Boeten sancties ter bevordering van de uitstroom oplegden. Wel zijn er grote verschillen geconstateerd tussen gemeenten in het aantal opgelegde boeten en maatregelen.

Verbeteracties sluitende en uniforme aanpak

De resultaten van deze evaluatie voor de bijstand geven aanleiding tot het verbeteren van een sluitende en uniforme wetsuitvoering.

- In het kader van de Intentieverklaring van SZW en de VNG zullen afspraken worden gemaakt om de activiteiten van gemeenten met betrekking tot het opleggen van boeten en maatregelen te stroomlijnen en daar waar nodig te intensiveren.
- Met de VNG zullen ook nadere afspraken worden gemaakt over de bevordering van een volledig sluitende keten van reïntegratie. Elke cliënt moet een passend aanbod krijgen. Bij een passend aanbod hoort ook het maken van duidelijke afspraken met de cliënt over financiële consequenties bij het niet-naleven daarvan. Bij de uitwerking van de intentieverklaring met de gemeenten wordt aan dit punt extra aandacht besteed. Er zal op worden toegezien dat de gemeenten sancties conform de wet toepassen.
- De uitvoering zal door Toezicht worden gevolgd. Momenteel vinden, naar aanleiding van de resultaten van het recent gehouden Toezichtsonderzoek, gesprekken plaats tussen de Rijksconsulenten en gemeenten. Daarbij kan dan beoordeeld worden of er al dan niet sprake is van de gemeente aan te rekenen tekorten. Mocht daar sprake van zijn, dan is de inzet doelgerichte afspraken te maken om de tekorten die goede wetsuitvoering in de weg staan op te heffen. De

uitkomsten hiervan zullen begin februari 2001 worden toegezonden aan de Kamer. Bovendien wordt het toezichtsonderzoek naar de uitvoering van de Wet boeten herhaald. De resultaten kunt u in het voorjaar van 2001 tegemoet zien.

4. Gemeenschappelijke bevindingen

4.1 Gezamenlijke voorlichtingscampagne

Uit de verschillende rapportages blijkt dat de Wet Boeten niet voldoende bekend is bij uitkeringsgerechtigden. Bij mensen die niet zelf in aanraking zijn gekomen met een sanctie, is er derhalve geen sprake van een preventief effect van de (met de Wet Boeten) ingevoerde verplichting tot sanctioneren van verwijtbare overtredingen. Uit onderzoek bij uitkeringsgerechtigden bleek dat veel van hen het nut niet inzien van het melden van wijzigingen in hun situaties. Ook werknemers weten niet voldoende van de gevolgen bij ontslag. Daarnaast is gebleken dat de voorlichting niet beklijft als de controlemomenten ver uiteen liggen. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij de jaarlijkse WAO-controles.

Het gebrek aan kennis kan er gemakkelijk toe leiden dat onbedoeld regels worden overtreden en dat cliënten geconfronteerd worden met niet verwachte situaties. Meer kennis kan leiden tot minder onbedoelde regel-overtreding en tot minder werklast voor de uitvoering. In dit kader zal een gezamenlijke voorlichtingscampagne plaatsvinden om de kennis bij uitkeringsgerechtigden en werknemers over de Wet Boeten te vergroten. Ook uit recent onderzoek naar verschillende vormen van regelovertrading (Randomized Response) blijkt dat een aanzienlijk deel van de geënquêteerden de Wet Boeten niet of nauwelijks kent.

4.2 Awb

Het voorontwerp vierde tranche Algemene wet bestuursrecht geeft een aantal mogelijkheden voor het verlichten van de procedures rond het opleggen van bestuurlijke boeten. Ik zal onderzoeken of de nieuwe voorstellen in de Awb ook voor de uitvoering in de sociale zekerheid tot een verlichting zullen leiden van de uitvoeringstaak.

4.3 Registratie

In tegenstelling tot voor de invoering van de Wet Boeten zijn er nu wel cijfers beschikbaar over aantallen opgelegde boeten en maatregelen. In de toekomst wordt de registratie van boeten, maatregelen, terug- en invorderingen verder verbeterd door de invoering van de Debiteurenstatistiek en de vernieuwde Fraudestatistiek Abw (voor de Bijstandssector), de Controle en sanctiestatistiek Distribuerende Functie (Lisv) en het Fraude Registratiesysteem SVB. Een kwantitatieve en trendmatige analyse van de cijfers komt dan aan bod in de diverse handavingsrapportages, zoals de trendrapportage van het Lisv. De betere beschikbaarheid van cijfers sluit aan bij de activiteiten in het kader van de verbetering van beleidsinformatie. Hierdoor groeit het ook door de Tweede Kamer gewenste inzicht in de handavingscyclus (preventie, controle, opsporing, constatering, afdoening, effectuering en terugvordering) zoals verwoord in de motie Örgü-Schimmel.

Uiteindelijk zullen de additionele informatiestromen deel gaan uitmaken van de kolom-overstijgende integrale rapportage over handhaving die jaarlijks begin vierde kwartaal aan de Tweede Kamer zullen worden aangeboden.

4.4 Uitvoering

Een van de knelpunten die uit de evaluatie naar voren komen heeft betrekking op de handhavingscapaciteit bij de diverse uitvoeringsinstellingen. De uvi's krijgen vanaf 2001 vijftien miljoen gulden extra om deze capaciteitsproblemen op te lossen. Bezien zal worden of hiernaast binnen de financiële ruimte van de sluitende aanpak gelden kunnen worden vrijgemaakt om deze capaciteitsproblemen nog verder aan te pakken, ook voor gemeenten en de SVB.

5 Tot slot

De Wet Boeten betekende meer dan alleen nieuwe regels. Met de wet is ingegrepen in de «cultuur» van de uitvoering. Vrijheid op het gebied van sanctionering en terug- en invordering is afgeschaft en vervangen door de plicht verwijtbaar gedrag te sanctioneren en onverschuldigde betalingen altijd in te vorderen. De evaluatie leert dat de uitvoering op dit moment nog niet voldoende bijdraagt aan het realiseren van de doelstelling van de Wet Boeten.

Samenvattend ben ik van mening dat ten aanzien van de sluitendheid en uniformiteit extra maatregelen genomen moeten worden. Hiervoor is het nodig het volgende, samenhangende pakket van maatregelen te treffen ten aanzien van nadere regelgeving, uitvoering en voorlichting.

- Het beter gebruiken van de sluitende aanpak om de sollicitatieplicht te handhaven. Toepassing hiervan is door de gespannen arbeidsmarkt en de reïntegratiemogelijkheden die de sluitende aanpak biedt, des te urgenter geworden.
- Uitwerken van prestatie-indicatoren fraudebestrijding om de uitvoering van de Wet Boeten gericht en stringenter te volgen en aan te sturen.
- Opstellen van eenduidige beleidsregels en begrippen voor de uitvoeringsinstellingen.
- Uitbreiding capaciteit voor de uitvoering van de Wet Boeten door de gezamenlijke uvi's jaarlijks 15 miljoen extra beschikbaar te stellen. Bezien zal worden of hiernaast binnen de financiële ruimte van de sluitende aanpak gelden kunnen worden vrijgemaakt om deze capaciteitsproblemen verder aan te pakken, ook voor gemeenten en de SVB.
- Aanscherpen van de aansturing van de uitvoering door de invoering van benchmarking en contractmanagement.
- Onderzoeken van de terug- en invorderingskant van de Wet Boeten door het Lisv en de SVB.
- Starten van een project «draagvlakvergroting» bij de uitvoeringsinstellingen door het Lisv.
- Afspraken maken in het kader van de Intentieverklaring van SZW en de VNG om de activiteiten van gemeenten met betrekking tot het opleggen van boeten en maatregelen te stroomlijnen en daar waar nodig te stimuleren.
- Bevorderen van een volledig sluitende keten van reïntegratie door in het kader van de sluitende aanpak van nieuwe instroom afspraken te maken tussen SZW en VNG.
- Volgen van de uitvoering door Toezicht om een juiste wetsuitvoering te waarborgen.
- Opzetten van een gezamenlijke kolomoverstijgende (uvi's, SVB en gemeenten) voorlichtingscampagne om de kennis van de Wet Boeten bij uitkeringsgerechtigden en werknemers te vergroten.
- Onderzoeken of de nieuwe voorstellen in de Awb ook voor de uitvoering in de sociale zekerheid tot een verlichting zullen leiden van de uitvoeringstaak.
- Vergroten van het inzicht in de uitvoering van de Wet Boeten door de

verbeteren van de informatiestatistieken over de Wet Boeten en het opstellen van een kolomoverstijgende integrale rapportage handhaving.

Ik zal er bij de uitvoering op aandringen vaart te maken met de verbeteringen. Uiteraard zal – op termijn – ook de vorming van het UWV bijdragen aan een meer op uniforme leest geschoeide wetsuitvoering.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst

Overzicht van de ten behoeve van de evaluatie van de Wet Boeten gemaakte en benutte rapporten in de socialeverzekeringssector

Rapportages die u thans worden aangeboden¹

Op het gebied van de werknemersverzekeringen WW, ZW en WAO

- het rapport «Uitvoering van de WW sinds de invoering van de Wet BMT», d.d. april 1998 (kwalitatief onderzoek van onderzoeksbureau As/tri, in opdracht van het Lisv);
- het rapport «Uitvoering van de WW 3 jaar na de invoering van de Wet BMT», d.d. november 1999 (kwalitatief vervolgonderzoek van onderzoeksbureau As/tri, in opdracht van het Lisv);
- het rapport «Het proces van het opleggen van boeten en maatregelen in de WW», d.d. oktober 1998 (kwalitatief onderzoek van onderzoeksbureau As/tri, in opdracht van het Lisv);
- het rapport «Boeten en maatregelen in uitvoering», d.d. maart 2000 (merendeels kwalitatief onderzoek naar de uitvoering in de ZW en de WAO, van het Verwey-Jonker Instituut, in opdracht van het Lisv);

Op het gebied van de volksverzekeringen AOW, Anw en AKW

- het rapport «Evaluatie Wet Boeten en maatregelen en verplichte terug- en invordering», d.d. april 1998 (van de SVb);

Op het gebied van de sociale voorzieningen Abw, loaw en loaz

- het rapport «Straffen in de bijstand. De Evaluatie van de Wet Boeten in het domein van de bijstandswet», d.d. december 2000, (Regioplan)

Rapporten die u reeds aangeboden zijn

Op het gebied van de werknemersverzekeringen

- het rapport «Tendrapportage handhaving 2000», d.d. april 2000 (rapport over taakuitvoering door het Lisv, van het Lisv, op verzoek van SZW)

Op het gebied van de volksverzekeringen

- het rapport «Rapportage Handhaving bij de Sociale Verzekeringsbank 1999», d.d. april 2000 (rapport over taakuitvoering, van de SVb);

Op het gebied van de sociale verzekeringen tezamen

- het rapport «Augustusrapportage handhaving 1997», d.d. september 1997 (rapport over beleid, activiteiten en effecten, van het Ctsv);
- het rapport «Augustusrapportage handhaving 1998», d.d. augustus 1998 (rapport over de stand van handhaving, van het Ctsv);
- het rapport «Augustusrapportage handhaving 1999», d.d. augustus 1999 (rapport over trends en thema's in handhaving, van het Ctsv);
- het rapport «Straffen met beleid» d.d. augustus 1999 (onderzoek naar de mate van realisatie van de met de Wet Boeten beoogde doelen: meer sluitendheid en uniformiteit in de sanctionering en terug- en invordering, van het Ctsv);

Op het gebied van de sociale voorzieningen

- Actueel onderzoek «Sancties in de bijstand, een onderzoek naar de

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Rapporten in voorbereiding

Op het gebied van de volksverzekeringen

- conceptrapport «Rapportage Handhaving bij de Sociale Verzekering-bank 2000», concept d.d. 29/11/2000 (rapport over taakuitvoering, van de SVb);
- conceptrapport «Rapportage terug- en invorderingen, boeten en maatregelen 1997, 1998 en 1999», concept d.d. 19 oktober 2000 (een eerste analyse terzake, van de SVb);

Cijfers opgelegde Boeten en Maatregelen**Boeten per Wet**

	1997	1998	1999
WW	9 120	12 294	8 749
AO	805	1 884	757
ZW	541	1 208	1 140
TW	247	362	506
Overige werknemers verzekeringen	259	428	488
AOW	583	869	1 011
Anw	130	547	1 022
AKW	13 414	15 140	5 038
Abw	1 179*	15 070	22 324

* De Wet Boeten is voor de bijstandssector in juli 1997 ingevoerd. Cijfers zijn dan ook vanaf 1998 beschikbaar.

Boeten per Wet per 10 000 uitkeringsjaren

	1997	1998	1999
WW	337	551	474
AO	11	24	9
ZW	57	120	108
TW	27	40	59
Overige werknemers verzekeringen	–	–	–
AOW	3	4	5
Anw	7	37	72
AKW*	74	83	28
Abw	24	339	555

* Bij de AKW gaat het niet om het aantal uitkeringsjaren, maar om het aantal gezinnen (waarbij dus meer kinderen AKW kunnen ontvangen). De daling bij de AKW (zowel wat betreft boeten als maatregelen) hangt volgens de SVB samen met een duidelijke verbeterde nalevingsbereidheid.

Maatregelen per wet

	1997	1998	1999
WW	137 725	120 369	81 301
AO	15 879	13 956	8 006
ZW	12 486	19 896	16 662
TW	60	136	201
Overige werknemers verzekeringen	2 112	1 909	0
AOW	709	671	557
Anw	2 802	1 186	851
AKW	12 177	8 016	2 256
Abw	n.v.t.*	48 650	48 250

* Zie verklaring bij voetnoot 3.

Maatregelen per wet per 10 000 uitkeringsjaren

	1997	1998	1999
WW	5 085	5 371	4 140
AO	211	180	100
ZW	1 326	1 985	1 583
TW	7	15	23
Overige werknemers verzekeringen	–	–	–
AOW	3	3	3
Anw	154	81	60
AKW*	67	44	12
Abw			

Terugvorderingen per wet

	1997	1998	1999
WW	77 563	80 565	50 057
AO	33 241	37 968	34 624
ZW	34 812	23 249	18 340
TW	3 196	6 290	4 547
Overige werknemers verzekeringen	3 182	3 239	3 110
AOW	155 742	161 338	164 724
Anw	6 997	25 081	39 687
AKW	9 722	7 447	8 185
Abw			

Terugvorderingen per wet per 10 000 uitkeringsjaren

	1997	1998	1999
WW	2 864	3 610	2 715
AO	441	488	434
ZW	3 696	2 319	1 743
TW	352	699	528
Overige werknemers verzekeringen	–	–	–
AOW	732	750	759
Anw	384	1 706	2 775
AKW*	54	41	45
Abw			

Toelichting cijfers

De cijfers over de werknemersverzekeringen zijn gebaseerd op cijfers van het Lisv. De complete cijfers worden in de trendrapportage 2001 opgenomen. De cijfers van de Abw zijn gebaseerd op schattingen uit het actueel onderzoek «Sancties in de bijstand». De cijfers over de volksverzekeringen in 1999 komen uit een concept rapportage van de SVB. Deze rapportage komt binnenkort beschikbaar. Op basis van de cijfers is in 1997 en 1998 een stijging zichtbaar in het aantal opgelegde boeten. De daling van het aantal boeten in de WW en de WAO in 1999 kan deels verklaard worden door de invoering van de mogelijkheid om een waarschuwing op te leggen. (Er zijn op dit moment nog geen cijfers over het aantal waarschuwingen beschikbaar. Deze komen wel beschikbaar in de nieuwe statistieken.) Daarnaast kan de daling van het aantal boeten in de WW verklaard worden door de afname van het aantal WW-gerechtigden. Bovendien wordt ook rekening gehouden met het preventieve effect van de Wet Boeten. Klanten lijken tijdiger aan informatieverzoeken te voldoen.

Bij de volksverzekeringen vindt de boete-oplegging vooral bij de AKW plaats. Dit is het gevolg van de wetssystematiek en de mutatiegevoeligheid van de AKW, waardoor veel contactmomenten met de klant ontstaan. Met ingang van 1999 is het aantal boeten bij de AKW sterkt gedaald als gevolg van de geïntroduceerde waarschuwing bij nulschades. Uit de daling van de maatregeloplegging kan worden afgeleid dat in het algemeen de respons van de klant op informatieverzoeken zich sinds 1997 in gunstige lijn ontwikkelt.