

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2000

Nr. 11

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 oktober 1999

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over zijn brief d.d. 2 september 1999 over de stand van zaken van de onderzoeken ten behoeve van de evaluatie van de Wet Boeten, Maatregelen en Terug- en Invordering Sociale Zekerheid (kamerstuk 26 200 XV, nr. 88), en over zijn brief d.d. 17 september 1999 betreffende het Ctsv-rapport «Straffen met beleid».

De commissie brengt verslag uit door openbaarmaking van de gewisselde stukken.

De voorzitter van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Terpstra

De griffier van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Nava

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Essers (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Blerck-Woerdman (VVD), Visser-van Doorn (CDA), De Wit (SP), Harrewijn (GL), Van Gent (GL), Balkenende (CDA), Smits (PvdA), Verburg (CDA), Bussemaker (PvdA), Spoelman (PvdA), Örgü (VVD), Van der Staaij (SGP), Santi (PvdA) en Wilders (VVD).

Plv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Hamer (PvdA), Van der Hoek (PvdA), Dankers (CDA), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Hofstra (VVD), Van Middelkoop (GPV), Van Vliet (D66), Klein Molekamp (VVD), Stroeken (CDA), Marijnissen (SP), Vendrik (GL), Rosenmüller (GL), Mosterd (CDA), Schoenmakers (PvdA), Eisses-Timmerman (CDA), Wagenaar (PvdA), Middel (PvdA), Weekers (VVD), Van Walsem (D66), Oudkerk (PvdA) en De Vries (VVD).

Naar aanleiding van mijn brief d.d. 2 september 1999 (Kamerstuk 26 200 XV, nr. 88) over de stand van de evaluatie van de Wet Boeten, Maatregelen, Terug- en Invordering Sociale Zekerheid, heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid schriftelijke vragen gesteld. Hierbij zend ik u de antwoorden (bijlage I).

Omdat meerdere van de antwoorden in verband met de bijstandssector verwijzen naar een rapport dat u nog niet van mij ontvangen heeft, zend ik u hierbij tevens de eindversie van het betreffende rapport, getiteld «Extra uitvoeringskosten, knelpunten en resultaten van de Wet boeten»¹.

Naar aanleiding van mijn brief d.d. 17 september 1999 betreffende het Ctsv-rapport «Straffen met beleid», heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij brief d.d. 30 september 1999 (bijlage III) verzocht om een meer uitvoerige reactie op het rapport. Hierbij zend ik u mijn antwoord daarop (bijlage II).

In de brief d.d. 30 september 1999 heeft de Commissie ook verzocht te bevorderen dat beide antwoorden medio oktober in het bezit van de Kamer zullen zijn, omdat zij de genoemde onderwerpen zal agenderen voor een algemeen overleg dat zij eind oktober met mij wil voeren.

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

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Antwoorden op de schriftelijke vragen van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van de brief d.d. 2 september 1999 (Kamerstuk 26 200 XV, nr. 88) van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over de stand van de evaluatie van de Wet Boeten, Maatregelen, Terug- en Invordering Sociale Zekerheid.

1

Was de reden van de latere invoering van de Wet Boeten, Maatregelen en Terug- en Invordering Sociale Zekerheid (Wet Boeten) niet gelegen in het feit dat eerst de nieuwe Algemene bijstandswet (Abw) ingevoerd diende te worden? En was er niet sprake van een verantwoorde beslissing omdat de gemeenten via de Abw reeds over een systeem van sanctie-maatregelen beschikte en de uitvoeringsorganisaties sociale verzekeringen niet? (blz 1).

Dat de Wet Boeten, Maatregelen en Terug- en Invordering Sociale Zekerheid (Wet Boeten) in de BZ-sector later is ingevoerd dan in de SV-sector (1 juli 1997 resp. 1 augustus 1996), had met een aantal factoren te maken. De gemeenten zijn de afgelopen jaren geconfronteerd met een aantal ingrijpende wijzigingen, zoals de invoering van de Abw en de voorbereidingen van de Wet Inschakeling Werkzoekenden. Deze wijzigingen hebben gevolgen gehad voor de interne organisaties van de gemeenten. Voor veel gemeenten is de invoering van de Abw aanleiding geweest om hun sociale diensten grondig te reorganiseren en om grootscheepse automatiseringsoperaties in gang te zetten. Zolang interne reorganisaties en automatiseringsaanpassingen nog niet waren afgerond, konden bedrijfsprocessen en personeel onvoldoende toegesneden zijn op de invoering van de Wet Boeten.

Bij de voorbereiding op de invoering van de wet deden zich op een aantal punten vragen voor, die de invoering in de BZ-sector nog eens extra bemoeilijkten. Deze vragen hadden betrekking op de toepassing van een aantal aspecten van de wet. Naar aanleiding hiervan is in overleg met VNG, Divosa een informatieve circulaire (BZ/AV/96/5334b) naar de gemeenten uitgegaan. Hierover bent u bij brief d.d. 20 november 1996 (TK 1996–1997, 24 772, nr.14) geïnformeerd.

Uit het concept van de bijna afgeronde rapportage «activerings-instrumenten in de bijstandswet» van het onderzoeksbureau Research voor Beleid, blijkt dat de gemeenten bij de uitvoering van het onderdeel «maatregelen» van de Wet Boeten geen grote knelpunten ervaren.

Voor wat betreft het tweede onderdeel van de vraagstelling merk ik op dat het instrument van de administratieve boete en de verplichting tot oplegging ervan, voor de BZ-sector net zo nieuw waren als voor de SV-sector. Juist deze vernieuwingen geven voor de uitvoeringsorganisaties een omvangrijke (administratieve) belasting. Ook is met de invoering van de Wet Boeten de terugvorderingsprocedure gewijzigd. De voorheen gebruikelijke weg naar de Kantonrechter is vervangen door het administratiefrechtelijk regime.

De gehele problematiek heeft geleid tot een latere invoeringsdatum.

2

Welke problemen ondervinden de gemeentelijke sociale diensten bij de invoering van de Wet Boeten? (blz. 1).

De problemen die de gemeenten ondervonden bij de invoering van de Wet Boeten, zijn onder het antwoord op vraag 1 beschreven.

Zijn er gemeentelijke sociale diensten die de wet Boeten nog niet hebben uitgevoerd? Zo ja, welke gemeenten zijn dit en wat is hiervan de oorzaak? (blz. 1).

Maatregelen

In het kader van de conceptrapportage «activeringsinstrumenten in de bijstandswet» zijn de beleidsstukken van 50 gemeenten geanalyseerd. Uit de beleidsstukken van de onderzochte gemeenten is te constateren dat de meeste gemeenten het onderdeel «maatregelen» van de Wet Boeten uitvoeren met eventueel aanvullend gemeentelijk beleid; dit betreft 47 van de 50 gemeenten.

Uit de interviews en dossiersonderzoek blijkt dat sinds de invoering van de nieuwe Abw 13% van alle bijstandsccliënten een maatregel heeft gehad. Aangezien 42% van alle bijstandsccliënten formele ontheffing van arbeidsverplichtingen heeft, kan naar mijn mening in zijn algemeenheid worden gesteld dat de gemeenten redelijk streng omgaan met het toepassen van het onderdeel «maatregelen» van de Wet Boeten.

Boeten

Uit het onderzoeksrapport «Extra uitvoeringskosten, knelpunten en resultaten van de Wet boeten» (januari 1999), blijkt dat 3 van de 15 gemeenten die aan het onderzoek deelnamen, pas na oktober 1997 boeten zijn gaan opleggen (in het antwoord op vraag 4. ga ik nader in op het rapport). Complementair aan dit onderzoeksrapport is vanuit de toezicht-houdende verantwoordelijkheid de uitvoering van de Wet Boeten op een aantal punten gevolgd.

- 1) Vanaf de invoering van de Wet Boeten worden de ontvangsten op de boeten via de financiële verantwoording door gemeenten, in de vorm van kwartaaldeclaraties, gemonitord. Uit de laatste cijfers (eerste en tweede kwartaal 1999) blijkt dat de groei in ontvangsten die gedurende het jaar 1998 plaatsvond, zich in de eerste twee kwartalen van het jaar 1999 duidelijk heeft voortgezet. Tevens is geconstateerd dat 111 gemeenten tot en met het tweede kwartaal 1999 nog geen boeten hebben verantwoord. Uit de analyse van de kwartaaldeclaraties kan echter niet worden afgeleid of sprake is van een onjuiste wetsuitvoering en beperkt de informatie zich tot kwantitatieve informatie over de boeten en niet over de maatregelen. Voorts heeft de analyse van de kwartaaldeclaraties vragen opgeroepen over de wijze waarop gemeenten ontvangsten van de Wet boeten verantwoorden. Dit heeft onder andere geleid tot een 'quick-scan' in mei 1999 verricht door de rijksconsulentschappen. Dit onderzoek is verricht bij 10 grote gemeenten. Uit dit onderzoek is onder andere gebleken dat sommige gemeenten de boeten in het laatste kwartaal van het jaar boeken en er gemeenten zijn die de boeten eerst afboeken op oude openstaande vorderingen. Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek zijn alle gemeenten in Nederland middels een brief verzocht aandacht te besteden aan een juiste verantwoording van de uitvoering van de Wet Boeten (brief d.d. 7 mei 1999, kenmerk FEZ/BK/99/22 637).
- 2) Door de rijksconsulentschappen wordt thans overleg gevoerd over de uitvoering van de Wet Boeten. Inmiddels zijn van 24 gemeenten de resultaten bekend. Voorzover mogelijk is nagegaan of het niet of weinig verantwoorden aan boete-ontvangsten door gemeenten te maken heeft met een onjuiste wetsuitvoering. In twee gemeenten is aangegeven dat sprake zou zijn van een onjuiste uitvoering; tweemaal

zijn er signalen die op de mogelijkheid wijzen. Met deze gemeenten zijn concrete afspraken gemaakt met betrekking tot bevordering van de juiste uitvoering. Bij de overige gemeenten zijn er geen signalen verkregen van een mogelijk onjuiste uitvoering.

Uit de bevindingen van het tot op heden gevoerde overleg tussen de rijksconsulenten en gemeenten kan niet de conclusie worden getrokken dat betreffende gemeenten de Wet Boeten op dit moment nog niet hebben uitgevoerd.

4

Kan in cijfers worden aangegeven in welke mate de uitvoeringskosten van de wet Boeten voor de gemeenten zijn toegenomen? (blz. 1).

In mijn brief van 2 september 1999 (Kamerstuk 26 200 XV, nr. 88) heb ik verwezen naar het onderzoeksrapport «Extra uitvoeringskosten, knelpunten en resultaten van de Wet boeten», d.d. januari 1999. Uit dat onderzoek bleek dat in de onderzoeksperiode i.c. het eerste jaar dat de wet van kracht was, gemeenten slechts beperkte ervaringen hadden met de uitvoering van de wet. De onderzochte gemeenten konden geen kwantitatieve informatie leveren over de nieuwe onderdelen van het bedrijfsproces die uit de Wet Boeten volgden. Dit betrof zowel de informatie over de tijd en personele inzet van afzonderlijke onderdelen alsook informatie over het aantal malen dat deze handelingen vóórkwamen. Op basis van deze bevindingen werd geconcludeerd dat op dat moment geen schatting kon worden gemaakt van de uitvoeringskosten van de wet.

Voor twee van de onderzochte gemeenten kon wel een berekening van de kosten van afzonderlijke processtappen worden gemaakt. Daarbij bleken verschillen te bestaan tussen de betreffende gemeenten. Omdat beide gemeenten meer dan 100 000 inwoners hadden kan geen uitspraak worden gedaan over de vraag of er verschillen bestonden tussen grotere en kleinere gemeenten.

Voor de volledigheid vermeld ik dat na overleg met de VNG aan de gemeenten voor de invoeringskosten van de wet in 1996 eenmalig f 17,7 miljoen beschikbaar is gesteld en vanaf 1997 voor de uitvoeringskosten structureel f 7 miljoen.

5

Zijn er verschillen in toename van uitvoeringskosten tussen kleine en grote gemeenten? (blz. 1)

Deze vraag is tezamen met vraag 4 beantwoord

6

Wat zijn de niet gewenste gevolgen van niet integrale uitvoering van de Wet Boeten? Wat zal op korte termijn hiertegen worden ondernomen? (blz. 1)

Niet-integrale uitvoering van de Wet Boeten in de BZ-sector, zou een beperking opleveren van het aantal op te leggen sancties die op misbruik van de Abw zouden moeten volgen.

Een aantal maatregelen zal worden genomen om te bereiken dat de gemeenten de Wet Boeten, voor zover dat op dit moment nog niet gebeurt, volledig gaan uitvoeren.

1. Het in het antwoord op vraag 3 besproken overleg tussen rijksconsulentschappen en gemeenten zal worden voortgezet. In het laatste kwartaal 1999 zullen de gemeenten die tot en met het tweede kwartaal 1999 nog geen boeten hebben verantwoord, worden benaderd. Afhankelijk van de uitkomsten van het overleg zal worden bepaald of bijsturingsactiviteiten vanuit SZW noodzakelijk zijn.

2. Op grond van de bevindingen van de uitgevoerde repressieve onderzoeken over 1998 en de verantwoordingsinformatie over 1998 over de uitvoering van de Wet Boeten zal worden bepaald welke toezichtsactiviteiten per gemeente gericht op bevordering van de uitvoering van de Wet Boeten moeten worden uitgevoerd.
3. In het eerste kwartaal 2000 zal SZW een onderzoek doen om meer en actuele informatie te verkrijgen over de uitvoering van de Wet Boeten in de BZ-sector (vooruitlopend op het in 2000 voorgenomen onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de Wet Boeten). De resultaten zullen naar verwachting aan het eind van het eerste kwartaal 2000 bekend zijn. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek zal worden bepaald of bijsturingsactiviteiten vanuit SZW noodzakelijk zijn. Daarnaast merk ik op dat Divosa bijeenkomsten organiseert, waarbij managers van gemeenten de verschillende wijze van implementeren van de Wet Boeten binnen hun gemeente zullen presenteren aan andere gemeenten. Een aantal modellen hiervoor zal in schriftelijke vorm beschikbaar komen.

7

Waarom is het percentage geconstateerde fraude en het aantal (straf)vervolgingen in de bijstand vele malen hoger dan bij de sociale verzekeringen het geval is, zoals blijkt uit alle tot nu toe aan de Kamer gepresenteerde onderzoeken? Hebben gemeenten een scherper en meer geïntensiveerd beleid dan de uitvoeringsorganisaties sociale verzekeringen? (blz. 1).

Enkele jaren terug was het inderdaad zo dat het percentage geconstateerde fraude (het aantal opgespoorde fraudegevallen gerelateerd aan het totaal aantal uitkeringsgerechtigden) en het aantal (straf)vervolgingen in de bijstand vele malen hoger was dan bij de sociale verzekeringen. Inmiddels is dit beeld (deels) anders.

De inhaalslag in de verwerking van de belastingsignalen door gemeenten zorgde midden jaren negentig voor een piek in het aantal opgespoorde fraudegevallen in de bijstand. Inmiddels is die inhaalslag achter de rug en is het aantal opgespoorde fraudegevallen weer aanzienlijk gedaald. Bij de werknemersverzekeringen is het aantal opgespoorde fraudegevallen door het sterk groeiende gebruik van de Gemeenschappelijke Verwijsindex voor gegevensuitwisseling binnen en tussen uvi's in de afgelopen paar jaren juist sterk gestegen. Hoewel voor de werknemersverzekeringen als geheel het percentage geconstateerde fraude nog steeds lager is dan voor de bijstand, geldt voor afzonderlijke werknemersverzekeringswetten een ander beeld. Zo is in de WW het percentage geconstateerde fraude inmiddels hoger dan in de bijstand. Verschillen vloeien ook voort uit de diversiteit in regelgeving en verschillen in fraudegevoeligheid per regelgeving.

Wel is nog steeds het aantal aangiften in de bijstandssfeer hoger dan in de werknemersverzekeringen. Dit hangt samen met de hoogte van de fraudebedrag dat in de bijstandssfeer gemiddeld enkele malen hoger is dan in de sfeer van de werknemersverzekeringen, waar door de Gemeenschappelijke Verwijsindex op een vroeg moment de fraude achterhaald kan worden, hetgeen tot een lager gemiddeld fraudebedrag leidt. Voor de volksverzekeringen geldt nog steeds dat het percentage geconstateerde fraude en het aantal (straf)vervolgingen lager is dan in de bijstand en de werknemersverzekeringen.

8

Op welke wijze kan een korting op de uitkering in de boeking financiële ontvangsten zichtbaar worden? (blz. 1).

Een korting op de uitkering is een verlaging van de uitkering en leidt daardoor in de declaratie tot verantwoording van lagere uitgaven en niet tot (hogere) ontvangsten zoals bij boeten.

Indien een maatregel met terugwerkende kracht zou worden opgelegd, ontstaat de situatie dat de verlaging wordt verrekend met de lopende uitkering. In dat geval is het antwoord hetzelfde als hierboven gesteld. Indien verrekening niet mogelijk is, wordt de verlaging als ontvangst uit terugvordering verantwoord.

9

Welke registratieverplichtingen hebben de gemeenten om het aantal sancties, boeten en maatregelen zichtbaar te maken? Is daar bij de invoering van de wet in de uitvoeringsinstructies in voorzien? Zo niet, waarom? In welke mate is er sprake van voorwaardelijke sancties en hoe effectief zijn die? (blz. 1).

Gemeenten zijn verplicht op individueel cliëntniveau gegevens omtrent boeten en maatregelen vast te leggen. Dit is geregeld in de Regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften. Tevens zijn gemeenten verplicht gegevens ten behoeve van de uitkeringsstatistiek aan te leveren. Een van de opgenomen kenmerken hierin is de hoogte van de getroffen maatregel. In de gegevensaanlevering ten behoeve van de fraudestatistiek zijn gemeenten verplicht gegevens aan te leveren inzake de oplegging van een boete en de hoogte hiervan. De hoogte van de geïnde boeten wordt gemonitord langs de lijn van de jaaropgaven. Gemeenten moeten in hun financiële verantwoording zichtbaar maken tot welke bedragen boeten zijn ontvangen.

De wet staat toe dat bij bepaalde overtredingen een waarschuwing wordt gegeven in plaats van het opleggen van een sanctie indien het niet nakomen van de opgelegde verplichting niet heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan verstrekte bijstand. Deze omzetting naar een waarschuwing kan slechts één maal per twee jaren worden toegepast. De mogelijkheid voor het opleggen van een waarschuwing wordt gemonitord in de fraudestatistiek. Uit de concept-rapportage «activeringsinstrumenten in de bijstandswet», blijkt dat veel gemeenten van mening zijn dat een waarschuwing vaak net zo effectief is als een maatregel.

In het kader van het toezicht op de uitvoering van gemeenten is inmiddels het 'single audit' (accountants)traject gestart. Hierover bent u bij brief d.d. 25 mei 1998 (TZ/TG/98/14 111-2) geïnformeerd. Onderdeel van het single audit-traject wordt het jaarlijks door het gemeentebestuur op te stellen verantwoordingsverslag. In dit verantwoordingsverslag is een onderdeel opgenomen, waarin gemeenten een beeld moeten geven aangaande maatregelen en boeten in relatie tot verplichtingen en de omvang van de ontvangsten met betrekking tot opgelegde boeten. Het opstellen van een verantwoordingsverslag over 1999 is facultatief. Het voornemen is om vanaf het vergoedingsjaar 2000 het opstellen van een verantwoordingsverslag door de gemeentebesturen over de wetsuitvoering landelijk door te voeren.

Hiermede wordt bevorderd dat een structureel en ook kwalitatief beeld van de uitvoering, inclusief het aspect 'boeten en maatregelen' kan worden verkregen.

10

Zijn de gemeenten wel geïnformeerd over de aanpassing van de Wet boeten die nulfraude niet meer onder een sanctieregime laat vallen? (blz. 1)

Ja, de gemeenten zijn geïnformeerd over de aanpassing van de Wet Boeten met betrekking tot de nulfraude. Bij circulaire d.d. 27 juni 1997 (BZ/AV/97/8121A) was al eerder aan gemeenten de mogelijkheid geboden om bij aanvraag van een uitkering bij nulfraude geen boete op te leggen. Over de wetwijziging zijn gemeenten geïnformeerd middels de gebruikelijke kanalen van het Divosa-bulletin en rechtstreeks door SZW via het zogenaamde SZ-journaal dat alle gemeenten bereikt.

11

Op welke wijze zal in de toekomst de mate van uitvoering van de Wet Boeten worden gemeten? Is kwantitatieve informatie over de uitvoering van deze wet essentieel voor een goede evaluatie? (blz. 1)

De mate van uitvoering van de Wet Boeten in de bijstandssector zal langs meerdere lijnen worden gemeten:

1. Door invoering van de verplichte aanlevering van gegevens ten behoeve van een debiteurenstatistiek kan worden gevolgd in hoeverre het opleggen van een boete en/of maatregel heeft geleid tot het daadwerkelijk incasseren van deze boete en/of maatregel en binnen welke termijn dit heeft plaatsgevonden;
2. Er is een nieuwe fraudestatistiek in ontwikkeling die in vergelijking met de reeds bestaande fraudestatistiek beter aansluit bij de informatiebehoefte van SZW en de uitvoeringsorganen (gemeenten, OM). Aan de hand van deze gegevensstroom in relatie met bovengenoemde debiteurenstatistiek zal beter kunnen worden beoordeeld in welke mate de Wet Boeten adequaat wordt uitgevoerd;
3. Zoals aangekondigd zal in het jaar 2000 de evaluatie van de Wet Boeten plaatsvinden. Met dit kwalitatief onderzoek zal worden beoordeeld in hoeverre zich nog knelpunten in de uitvoering voordoen en in hoeverre in voorkomende gevallen de Wet Boeten niet adequaat wordt uitgevoerd;
4. De ontvangsten op de boeten worden, via de financiële verantwoording door gemeenten, in de vorm van kwartaaldeclaraties, gemonitord. Aan de hand van de gegevens van de kwartaaldeclaraties, zal per gemeente worden beoordeeld in hoeverre sprake is van een groei in ontvangsten van boeten

Wat betreft de SV-sector wordt langs de volgende lijnen gemeten:

1. Jaarlijks wordt door het Ctsv gerapporteerd over de ontwikkelingen op het terrein van de handhaving van de sociale verzekeringen (in de zogenoemde Augustusrapportage Handhaving). De uitvoering van de Wet Boeten door het Lisv en de SVb is een onderdeel daarvan. Het Ctsv gaat daarbij (grotendeels) uit van de gegevens die het Lisv en de SVb opleveren.
2. Het Lisv publiceert daarnaast jaarlijks globale statistische gegevens (de zogenoemde Kerncijfers Wet Boeten).
3. Met het Lisv is afgesproken dat het Lisv jaarlijks ook uitgesplitste statistische gegevens zal publiceren (op basis van de zogenaamde CDF-statistiek). Van het Lisv heb ik vernomen dat het verwacht een eerste rapportage op basis van de CDF-statistiek in het najaar van 2000 te zullen geven en dat de stand van zaken met betrekking tot de CDF-statistiek in oktober met SZW en Ctsv zal worden besproken (zie hieromtrent ook de beantwoording van vraag 22).

Wat betreft de vraag of kwantitatieve informatie over de uitvoering van deze wet essentieel is voor een goede evaluatie, wil ik het volgende opmerken.

De Wet Boeten is in het leven geroepen om het handhavingsbeleid aan de uitkeringskant van de sociale zekerheidsregelingen aan te scherpen (meer sluitend te maken) en meer uniform te maken, onder meer door de

introdactie van de verplichting voor de uitvoeringsorganen tot sanctio-
nering van overtredingen en de verplichting om in geval van boeten resp.
ten onrechte betaalde uitkeringen, het te betalen bedrag (terug) te
vorderen. Voorheen waren sanctionering en – in de SV-sector – (terug)vor-
dering, discretionaire bevoegdheden van de uitvoeringsorganen. Om te
kunnen evalueren of de beoogde grotere sluitendheid en uniformiteit
worden gerealiseerd, is kwantitatieve (of statistische) informatie over de
uitvoering van de wet essentieel. Alleen op die manier kan inzicht
verkregen worden in de vraag of verwijtbare overtredingen meer dan
vroeger worden gesanctioneerd en boeten resp. onverschuldigde
betalingen, meer dan vroeger worden (terug)gevorderd.

12

*Wat is de stand van zaken van de activiteiten die onlangs zijn opgestart ter
verbetering van de uitvoering van de Wet Boeten? (blz. 1)*

De stand van zaken van de activiteiten die onlangs zijn opgestart ter
verbetering van de uitvoering van de Wet Boeten in de BZ-sector, is in het
antwoord op vraag 6 weergegeven.

13

*Welke aanvullende informatie over de uitvoering van de Wet Boeten moet
nog worden verzamelen teneinde een actueel beeld te krijgen? (blz. 1)*

Voor mijn antwoord verwijs ik naar het antwoord op vraag 6.

14

*Wordt er ook met de bedrijfsverenigingen overlegd om de juiste
uitvoering van de Wet Boeten zoveel mogelijk te bevorderen, of bestaan
er bij de bedrijfsverenigingen geen problemen? (blz. 1)*

Binnen de SV-sector zijn het Lisv en de SVb verantwoordelijk voor de
juiste uitvoering van de Wet Boeten in het kader van de werknemers-
verzekeringen respectievelijk volksverzekeringen. De door het Lisv
gecontracteerde uitvoeringsinstellingen (uvi's) worden in hun contractuele
relatie met het Lisv aangestuurd op basis van het beleid dat het Lisv elk
jaar vaststelt, waaronder ook het handhavingsbeleid.

Gelet op de verantwoordelijkheid van het Lisv, voert SZW geen overleg
met de uvi's die die verantwoordelijkheid doorkruist. Waar nodig of
gewenst participeert SZW wel in overleg.

Ten aanzien van de vraag of er bij de uvi's geen problemen bestaan met
de uitvoering van de Wet Boeten, merk ik het volgende op. Uit de
rapportages van het Ctsv die ik u onlangs heb toegestuurd («Straffen met
beleid» en de «Augustusrapportage Handhaving 1999») komt naar voren,
samengevat, dat de activiteiten en resultaten op het terrein van
handhaving zich in 1998 hebben gestabiliseerd, maar dat het Ctsv tevens
constateert dat op onderdelen bij sommige uvi's de handhavings-
resultaten zijn verslechterd. Het rapport «Straffen met beleid» is specifiek
ten behoeve van de evaluatie van de Wet Boeten gemaakt. Hierin wordt
geconstateerd, samengevat, dat de met de Wet Boeten beoogde
aanscherping van de handhaving slechts ten dele is gerealiseerd, de
uniformiteit te wensen overlaat en de statistische informatie ontoereikend
is. Voor de volledigheid merk ik op dat het Ctsv op basis van het rapport
«Straffen met beleid» negentien aanbevelingen heeft opgesteld. Achttien
daarvan zijn gericht op te ondernemen actie door het Lisv, de SVb, de
uitvoeringsinstanties en het Ctsv zelf. Slechts één aanbeveling is op door
SZW (en Lisv tezamen) te ondernemen actie gericht en luidt als volgt:
«Het College verzoekt het ministerie en het Lisv na te gaan op welke wijze
het draagvlak voor de wet kan worden vergroot.» (NB Bedoeld wordt het
draagvlak bij de uvi's).

15

Zijn ambtenaren van respectievelijk sociale diensten en bedrijfsverenigingen voldoende op de hoogte van de inhoud van de Wet Boeten om een rechtvaardige uitvoering te garanderen? (blz. 1)

De gemeenten zijn voldoende op de hoogte gesteld over de inhoudelijke uitvoeringsaspecten van de Wet Boeten. Er is voor de inwerkingtreding van de wet een implementatie-werkgroep geformeerd waarin gemeenten hebben geparticipeerd. Dit heeft geleid tot een aantal concrete acties. Zo heeft deskundigheidsbevordering plaatsgevonden in de vorm van regiobijeenkomsten waarin kennisoverdracht plaatsvond. Door Divosa is een leidraad met alle praktische/inhoudelijke uitwerkingen van de Wet Boeten opgesteld. Videomateriaal (SZW-journaal) is aan alle gemeenten verspreid en tot slot zijn diverse informatieve circulaire's verstuurd die op de destijds ontstane vragen antwoord gaven.

Voor de SV-sector geldt dat het Ctsv reeds in oktober 1997 heeft vastgesteld dat de implementatie van de wet bij Lisv/uvi's en SVb van een zodanig niveau was dat er in het algemeen geen aanleiding bestond specifieke corrigerende activiteiten te ontwikkelen (Ctsv, oktober 1997; «Rapportage over de implementatie van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering»). In het recente rapport «Straffen met beleid» meldt het Ctsv dat de kennis en ervaring van de uitvoeringsbeambten over het algemeen voldoende wordt geacht om de wet goed te kunnen uitvoeren.

16

Waarom is evaluatie van de Wet Boeten in de BZ-sector pas zinvol indien de onder 2. genoemde activiteiten zijn verricht? Is het verantwoord de evaluatie op te schorten? (blz. 2)

De informatie over het niveau van uitvoering van de Wet Boeten in de bijstandssector, die uit het rapport «Extra uitvoeringskosten, knelpunten en resultaten van de Wet boeten» naar voren kwam, heeft alleen betrekking op de eerste tien maanden na de invoering van de wet in de bijstandssector (1 juli 1997). Inmiddels is geruime tijd verstreken en is voor bepaalde overtredingen de zogenaamde waarschuwingsmogelijkheid in de wet opgenomen (nader omschreven in het antwoord op vraag 18). Daarnaast zullen de boete- en maatregelbesluiten in de SV-sector en de BZ-sector worden herzien en geüniformeerd. Tezamen met de (voor)genomen maatregelen in verband met de BZ-sector die bij de beantwoording van de vragen 6 en 12 zijn genoemd, is de verwachting dat de uitvoering van de Wet Boeten in de BZ-sector een voldoende impuls heeft gekregen en nog steeds krijgt. Een evaluatie in de BZ-sector in het jaar 2000 lijkt dan ook verantwoord.

17

Zijn met het oog op rechtszekerheid en proportionaliteit tussentijds maatregelen nodig gezien de deelconclusies van de wel beschikbare rapporten over de SV-sector en de BZ-sector? (blz. 2)

In mijn brief d.d. 2 september 1999 aan u (Kamerstuk 26 200 XV, nr. 88) heb ik vermeld welke tussentijdse maatregelen ik nodig acht. De maatregelen zijn enerzijds gericht op de verbetering van de uitvoering van de Wet Boeten in de BZ-sector (zie de beantwoording van de vragen 6 en 12), en anderzijds op de herziening van de verschillende boete- en maatregelbesluiten in de BZ- en SV-sector tezamen, bij welke herziening meer uniformiteit, de proportionaliteit tussen overtreding en sanctie en de afstemming op het strafrecht het hoofdoel zijn. Juist wegens het belang van rechtszekerheid en proportionaliteit heb ik deze tussentijdse maatregelen nodig geacht.

Welke opmerkingen zijn over de zwaarte van de sancties gemaakt in SV-sector en in de BZ-sector? (blz. 2).

Van de SVb, de uvi's en burgers ontving SZW al enige tijd signalen dat de zwaarte van sancties als een knelpunt wordt ervaren bij de uitvoering van de wet, alsmede het gebrek aan uniformiteit daaromtrent en het feit dat op het gebied van boeten in het strafrecht lagere boeten worden opgelegd. In het evaluatierapport van de SVb, de tot nu toe verschenen rapporten van het Lisv (op het gebied van de WW) en het hiervoor al eerder genoemde rapport «Straffen met beleid» van het Ctsv, wordt dit probleem eveneens beschreven. Ook komt dit probleem naar voren uit de informatie over de BZ-sector. Daarnaast zijn er rechterlijke uitspraken gedaan waarin opgelegde sancties worden gematigd wegens onevenredigheid met de ernst van de overtreding.

In de SV-sector bijvoorbeeld worden blijkens het Ctsv-rapport «Straffen met beleid» sancties onder andere onrechtvaardig of te zwaar geacht wanneer de relatie met de overtreding zoek lijkt, bijvoorbeeld bij overtredingen die niet tot benadeling van de uvi leiden (bijvoorbeeld het te laat doorgeven van een adreswijziging), of wanneer de proportionaliteit zoek lijkt (bijvoorbeeld als op een klein vergrijp een hoge boete staat), of wanneer de sanctie grote gevolgen heeft voor de cliënt (zoals onder andere bij verwijtbare werkloosheid, waarop een gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering staat).

Vanuit de BZ-sector heb ik soortgelijke opmerkingen vernomen.

Niet onvermeld mag blijven een recente wijziging in de Wet Boeten. In de uitvoeringspraktijk was namelijk gebleken dat het opleggen van een sanctie bij verwijtbare overtredingen die niet hebben geleid tot onverschuldigde betaling, in veel gevallen als onrechtvaardig wordt ervaren. Naar aanleiding daarvan is de Wet Boeten gewijzigd in de zin dat de uitvoeringsorganen de bevoegdheid hebben gekregen om bij bepaalde overtredingen een (schriftelijke) waarschuwing te geven in plaats van een sanctie, als de overtreding niet heeft geleid tot een onverschuldigde betaling en in de voorgaande twee jaar niet een zodanige waarschuwing is gegeven.

Wordt in het onderzoek naar de zwaarte van de sancties ook betrokken het element dat de zwaarte van de sanctie niet zozeer wordt bepaald door de feitelijke hoogte van de sanctie, maar door de hoogte van de sanctie in relatie tot het inkomen of de draagkracht in het inkomen? Onderkent de regering deze ongelijkheid die bij vaste boetebedragen in de Wet Boeten tot sancties van ongelijke zwaarte kan leiden? Gaat de regering in het nader onderzoek naar de Wet Boeten de inrichting van de sanctie-maatregelen afstemmen op de beginselen die ter zake in het strafrecht gelden? (blz. 2).

Hoofdonderwerp bij het voorgenomen overleg met de uitvoeringsorganen SV- en BZ-sector en het Openbaar Ministerie ten behoeve van herziening en uniformering van de verschillende boete- en maatregelbesluiten, zal zijn het feit dat de zwaarte van sancties vaak als probleem wordt ervaren, naast het gebrek aan uniformiteit daaromtrent en het feit dat op het gebied van boeten in het strafrecht lagere boeten worden opgelegd. Doel van het overleg is de systematiek ter bepaling van de zwaarte van sancties te herzien, en gelijktijdig meer uniformiteit en afstemming op het strafrecht te bereiken. Dat betekent dat de zwaarte van de sanctie in relatie tot het inkomen of de draagkracht van betrokkene, en de criteria die in dat verband in het strafrecht gehanteerd worden, automatisch aan de orde komen.

20

De zwaarte van de sancties worden in de SV-sector als knelpunt ervaren. Wat heeft dit tot gevolg voor het daadwerkelijk opleggen van sancties? Hoeveel sancties zijn er het sinds de invoering van de Wet Boeten opgelegd? (blz. 2).

Uit het Ctsv-rapport «Straffen met beleid» is gebleken dat de meeste uvi's om diverse redenen werkwijzen hebben ontwikkeld om te voorkomen dat zij in alle gevallen overtredingen formeel moeten constateren en daadwerkelijk een sanctie moeten opleggen. De zwaarte van sancties is één van die redenen. Sinds de invoering van de Wet Boeten zijn de volgende aantallen sancties opgelegd.

Volgens de SVB zijn in 1997 in de volksverzekeringen ruim 14 000 boeten en bijna 16 000 maatregelen opgelegd. Voor 1998 gaat om ruim 16 500 boeten en bijna 10 000 maatregelen.

In de werknemersverzekeringen zijn volgens het Lisv in 1997 ruim 11 000 boeten en ruim 172 000 maatregelen opgelegd. Voor 1998 gaat het om ruim 16 500 boeten en bijna 160 000 maatregelen.

21

Is tijdens de totstandkoming van de Wet Boeten rekening gehouden met de zwaarte van de sancties in relatie met de in het strafrecht gehanteerde straffen? (blz. 2)

Weliswaar zijn de verschillende boetebesluiten in de BZ-sector en de SV-sector indertijd op het strafrechtelijke boete-regime afgestemd, maar gebleken is dat in de strafrechtelijke sfeer in de praktijk relatief gezien lagere boeten worden opgelegd dan in de administratiefrechtelijke sfeer. Het door mij voorgenomen overleg ter herziening en uniformering van de verschillende boete- en maatregelbesluiten is mede gericht op het beëindigen van deze ongewenste situatie. Bij de beantwoording van de vragen 17 en 19 ben ik nader op het doel van het overleg ingegaan.

22

Waardoor wordt de vertraging van het uitkomen van de rapporten van het Lisv veroorzaakt? Kan met zekerheid worden gezegd dat de rapporten er in oktober 1999 zullen zijn? (blz. 2)

Volgens de daarover gemaakte afspraken moeten van het Lisv nog de volgende rapporten verschijnen: een rapport op het gebied van de ZW en WAO, een rapport over de incasso op het gebied van de WAO, ZW en WW, alsmede de eerste jaarlijkse rapportage van de resultaten van de beoogde te ontwikkelen methode van gegevensverzameling (CDF-statistiek). Van het Lisv heb ik het volgende vernomen.

Wat betreft het eerstgenoemde rapport had het Lisv zich voorgenomen te willen bezien of benutting van het Ctsv-rapport «Straffen met beleid» de inspanningen van het Lisv zou kunnen verlichten. Omdat het Ctsv-rapport vertraging opliep, is ook de aanvang van het Lisv-onderzoek vertraagd. Het Lisv beoogt het rapport in januari 2000 uit te brengen.

Voor het genoemde rapport over de incasso zijn volledige CDF-gegevens een belangrijke voorwaarde. Door het gedeeltelijk uitblijven van de levering van deze gegevens door de uvi's (vanwege problemen met de koppeling van informatie), zijn er vooralsnog niet voldoende gegevens beschikbaar en kan het onderzoek nog niet gestart worden.

Wat betreft de CDF-gegevens is de verwachting van het Lisv dat een eerste publicatie op basis van de beoogde CDF-statistiek in het najaar van 2000 zal plaatsvinden.

Wanneer zijn de volledige uitkomsten van de evaluatie van de Wet Boeten beschikbaar? Wat verwacht de regering van de uitkomst van het vooronderzoek? Wat voor maatregelen zullen worden genomen, indien de werklast van de rechterlijke macht en de gefinancierde rechtsbijstand erg is verhoogd? (blz. 3)

De evaluatie van de Wet Boeten is mijns inziens pas afgerond wanneer het evaluatie-rapport over de BZ-sector beschikbaar zal zijn. In het antwoord op vraag 16 is aangegeven waarom het daarop gerichte onderzoek pas in het jaar 2000 zinvol is.

Wat betreft het vooronderzoek naar de belasting van de rechterlijke macht en de gefinancierde rechtsbijstand kan ik opmerken dat dit allereerst een kwalitatief beeld van de belasting van de rechterlijke macht en de gefinancierde rechtsbijstand zal opleveren. Daarnaast moet duidelijk worden of bestaande bronnen aanknopingspunten kunnen bieden voor een kwantitatief beeld, en, als dat niet het geval is, of dat er alternatieven denkbaar zijn. Het vooronderzoek zal naar verwachting in november aanstaande worden afgerond. Op basis van de uitkomsten zal worden gezien of nader kwantitatief onderzoek gewenst is dan wel dat de kwalitatieve uitkomsten van het vooronderzoek afdoende zicht op de kwestie bieden.

Antwoord op de brief d.d. 30 september 1999 van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van de brief d.d. 17 september 1999 van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over het Ctsv-rapport «Straffen met beleid»

Inleiding

Ten behoeve van de evaluatie van de Wet Boeten, Maatregelen en Terug- en Invordering Sociale Zekerheid (hierna: Wet Boeten) op het gebied van de sociale verzekeringen, heeft het Ctsv onlangs een integrale rapportage vastgesteld, onder de titel «Straffen met beleid». Bij brief van 17 september 1999 heb ik dit rapport aan u toegezonden met een korte reactie mijnerzijds. In antwoord op uw brief d.d. 30 september 1999, ga ik in het onderstaande nader in op de bevindingen van het Ctsv.

Achtergrond

Vanuit de behoefte aan enerzijds een scherpere en anderzijds een meer uniforme handhaving van de sociale zekerheidswetten, is onder andere de Wet Boeten in het leven geroepen.

Met deze wet is een strenger handhavingskader ingevoerd ten aanzien van mensen die de regels in verband met uitkeringen overtreden. De inhoud van de wet is als volgt:

- Uitvoerders zijn niet langer bevoegd, maar verplicht om overtredingen te sanctioneren, waarbij in bepaalde situaties volstaan mag worden met een waarschuwing;
- De zwaarte van de sanctie moet afgestemd worden op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en – in geval van boete alsmede als een maatregel in de sfeer van de bijstandsregelingen wordt opgelegd – op de omstandigheden van de betrokkene. Van een sanctie moet afgezien worden in geval van geen-verwijtbaarheid, en mág afgezien worden in geval van dringende redenen. In de sociale verzekeringssector is dit algemeen kader (conform de toen geldende wettelijke opdracht) nader ingevuld door de uitvoeringsorganen in boete- en maatregelbesluiten;
- Uitvoerders zijn verplicht om in geval van boeten en onverschuldigd betaalde uitkeringen in alle gevallen het te betalen bedrag (terug) te vorderen en zonodig in te vorderen;
- Door het strengere handhavingskader voor alle sociale zekerheidswetten gelijkelijk te laten gelden, is met de wet tevens een uniformering ingevoerd.

Het rapport «Straffen met beleid» is één van de bouwstenen van de evaluatie van de Wet Boeten op het gebied van de sociale verzekeringen. De evaluatie heeft betrekking op het gehele gebied van de sociale-zekerheidsregelingen. Zij is gericht op de vraag of de doelstellingen van de wet (een meer sluitende en uniforme handhaving) worden gerealiseerd. Over de stand van de evaluatie heb ik u geïnformeerd bij brief van 2 september 1999 (Kamerstuk 26 200 XV, nr. 88).

Samenvatting hoofduitkomsten

Wat betreft de sociale verzekeringen blijkt uit het rapport dat de wet voor de meeste overtredingen (zijnde de lichte overtredingen) meer sluitendheid heeft opgeleverd, maar voor de overige overtredingen (zijnde de zwaardere overtredingen) niet tot meer sluitendheid heeft geleid. Of er sprake is van een meer sluitende terug- en invorderingspraktijk kon niet vastgesteld worden. Als belangrijkste reden daarvoor wordt vermeld het

ontbreken van kwantitatieve gegevens die inzicht geven in het terug- en invorderingsproces.

Verder blijkt uit het rapport dat het uniforme handhavingssysteem dat met de Wet Boeten is ingevoerd, niet heeft geleid tot een uniform sanctioneringssysteem in de uitvoeringspraktijk (gelijke behandeling van gelijke gevallen).

De belangrijkste belemmeringen voor optimale sluitendheid en uniformiteit zijn: hoge werkdruk, ontbrekend draagvlak voor (onderdelen van) de toe te passen regels, het feit dat de nadere regelgeving van de uitvoeringsorganen verschilt en het feit dat de uitvoeringspraktijk van de uvi's verschilt met betrekking tot het formeel constateren van overtredingen en het bepalen van de zwaarte van sancties.

Daarnaast blijkt uit het rapport dat, ondanks de door de uitvoerders gegeven voorlichting, de cliënten een gebrekkige kennis over de Wet Boeten hebben en dat de kennis over hun verplichtingen gebrekkig is gebleven. De Wet Boeten heeft daardoor bij cliënten nog geen preventief effect kunnen hebben.

Nadere toelichting op hoofdlijnen en -uitkomsten

De tweeledige hoofdvraag van het Ctsv-onderzoek luidt: in hoeverre is er dankzij de Wet Boeten binnen de praktijk van de uitvoering van de sociale verzekeringen sprake van (1) een meer sluitend en (2) uniform sanctioneringssysteem? In andere woorden, heeft de Wet Boeten ertoe geleid dat de uitvoeringsorganen verwijtbare overtredingen meer dan vroeger sanctioneren en in geval van boeten resp. onverschuldigde betaling, meer dan vroeger het te betalen bedrag (terug)vorderen en zonodig invorderen (meer sluitendheid), alsmede in gelijke gevallen gelijk handelen (meer uniformiteit).

Sluitendheid

Lichtere overtredingen worden vaker gesanctioneerd dan voorheen. In dat opzicht heeft de wet meer sluitendheid opgeleverd. Omdat lichtere overtredingen het leeuwendeel van de overtredingen vormen, veroorzaakte de verplichting tot sanctioneren een toename van de werkdruk en werkdruk. Om die toename op te vangen, hebben de meeste uvi's werkwijzen ontwikkeld om te voorkomen dat zij dergelijke overtredingen in alle gevallen formeel moeten constateren. Deze reactie wordt mede gevoed door het feit dat veel beambten bezwaren hebben tegen het verplichtende karakter van de regels en geen verhouding tussen inspanning en opbrengst zien (veel werk, maar er treedt niet aantoonbaar beter gedrag van de cliënt op). De wet heeft derhalve (indirect) geleid tot werkwijzen die een sluitende aanpak afremmen.

Wanneer wordt gekeken naar meer zwaarwegende overtredingen, dan lijkt van meer sluitendheid geen sprake, aldus het rapport. Wat betreft de overtreding «verwijtbare werkloosheid» worden zelfs minder sancties opgelegd. Dit is het sterkst het geval als het gaat om mensen die door de sanctie met een ernstige daling van het inkomen te maken zouden krijgen (zoals vrouwen met een werkende partner en kostwinners met een hoge WW-uitkering).

Samengevat blijkt uit het rapport dat de wet voor de meeste overtredingen (zijnde de lichte overtredingen) meer sluitendheid heeft opgeleverd, maar voor de overige overtredingen (zijnde de zwaardere overtredingen) niet tot meer sluitendheid heeft geleid.

Of er sprake is van een meer sluitende terug- en invorderingspraktijk kon niet vastgesteld worden. Als belangrijkste reden daarvoor wordt vermeld het ontbreken van kwantitatieve gegevens die inzicht geven in het terug- en invorderingsproces.

Uniformiteit

Wat betreft de vraag naar (2) meer uniformiteit, ontleen ik samengevat het volgende aan het rapport.

Om een overtreding te kunnen sanctioneren, moet de overtreding eerst formeel geconstateerd worden. Het blijkt dat de ene uvi veel vaker overtredingen formeel constateert dan de andere, zonder dat dit valt terug te voeren op de cliëntenpopulatie. Dit betekent dat cliënten niet gelijk behandeld worden. Voor een zelfde overtreding loopt men bij de ene uvi een grotere kans om gesanctioneerd te worden dan bij de andere uvi. Wanneer een overtreding formeel is vastgesteld, moet de zwaarte van de sanctie worden vastgesteld. De wet geeft een algemeen kader voor het bepalen van de zwaarte van sancties, welk kader in de sv-sector door de uitvoeringsorganen conform de wettelijke opdracht is uitgewerkt in «eigen» boete- en maatregelbesluiten van Lisv en SVb. Doordat zij dat ieder op een andere wijze hebben gedaan, gelden voorzover het om dezelfde verplichtingen gaat, andere regels en sancties binnen de volksverzekeringen dan binnen de werknemersverzekeringen. Dit op zichzelf levert al ongelijke behandeling van cliënten op. Binnen de werknemersverzekeringen worden daarnaast ook grote verschillen geconstateerd tussen de uitvoeringspraktijken van de uvi's. De ene uvi maakt veel meer gebruik van de mogelijkheden die de boete- en maatregelbesluiten bieden om sancties te matigen of ervan af te zien, dan de andere uvi. Ook dit betekent dat cliënten ongelijk behandeld worden. Voor een zelfde overtreding loopt men bij de ene uvi een grotere kans op een lichte of geen sanctie dan bij de andere uvi.

Samengevat blijkt uit het rapport dat het uniforme handhavingskader dat met de Wet Boeten is ingevoerd, niet heeft geleid tot een uniform sanctioneringssysteem in de uitvoeringspraktijk (gelijke behandeling van gelijke gevallen), alsmede dat de belangrijkste factoren daarbij zijn dat bij de uvi's draagvlak ontbreekt voor (onderdelen van) de toe te passen regels, dat de nadere regelgeving van de uitvoeringsorganen verschilt en dat de uvi's op verschillende wijze praktijk (kunnen) voeren in verband met het formeel constateren van overtredingen en het bepalen van de zwaarte van sancties.

Overige aspecten

Het onderzoek was ook gericht op een andere (tweeledige) vraag, te weten: (1) welke activiteiten onderneemt de uitvoering om de cliënt van het veranderde sanctiebeleid in kennis te stellen en (2) in hoeverre is de cliënt daarvan op de hoogte?

Ter toelichting merk ik op dat bij de invoering van de wet werd verondersteld dat de wet een preventief effect zou hebben, in de zin dat door strengere handhaving cliënten (meer dan vroeger) afgeschrikt zouden worden om de regels te overtreden. Bij het onderzoek naar de juistheid van deze veronderstelling, heeft het Ctsv de genoemde tweeledige vraag centraal gesteld.

In verband met (1) wordt geconstateerd dat alle uitvoerders hun cliënten hebben geïnformeerd. In verband met (2) wordt geconstateerd dat de cliënten ondanks de voorlichting weinig kennis hebben van de Wet Boeten. Een nevenuitkomst is dat de cliënten vóór de Wet Boeten weinig kennis hadden van hun verplichtingen en dat de voorlichting over (het strengere sanctiebeleid door) de Wet Boeten niet heeft geleid tot een toename van hun kennis.

Geconcludeerd wordt dat bij mensen die niet zelf in aanraking zijn gekomen met een sanctie, van een preventief effect van de Wet Boeten geen sprake is, omdat de gebrekkige kennis bij deze mensen over de

consequenties van de Wet Boeten verhindert dat ongewenst gedrag wordt voorkomen.

In het rapport wordt niet vermeld of uit het onderzoek naar voren is gekomen of een preventief effect is opgetreden bij mensen die wél kennis over de Wet Boeten hadden of later hebben gekregen (bijv. doordat zij met een sanctie geconfronteerd werden).

In het rapport worden naast de reeds genoemde nog vele andere factoren vermeld die op enige wijze een negatieve invloed hebben op het realiseren van een meer sluitende en uniforme uitvoeringspraktijk.

Verdere procedure

De hoofduitkomsten bevestigen in hoge mate wat naar voren komt uit de eerder verschenen rapporten ten behoeve van de evaluatie van de Wet Boeten op het gebied van de sociale verzekeringen, namelijk dat de beoogde aanscherping van de handhaving nog maar ten dele is gerealiseerd, de uniformiteit te wensen over laat, en de statistische informatie ontoereikend is.

Dit baart mij zorgen. Ik acht het van groot belang dat de doelen van de wet alsnog zo snel mogelijk volledig worden gerealiseerd. Ik sta dan ook volledig achter de aanbevelingen die het Ctsv heeft opgesteld naar aanleiding van zijn bevindingen en conclusies. Achttien daarvan zijn gericht op te ondernemen acties door het Lisv, de uitvoeringsinstellingen, de SVb en het Ctsv zelf. Eén aanbeveling is op SZW (en Lisv tezamen) gericht en luidt als volgt: «Het College verzoekt het ministerie en het Lisv na te gaan op welke wijze het draagvlak voor de wet kan worden vergroot.» (NB Bedoeld wordt het draagvlak bij de uitvoeringsinstanties). Gezien de aard van de door het Ctsv geconstateerde tekortkomingen ben ik de mening toegedaan dat de door het Ctsv gedane aanbevelingen hun uitwerking niet zullen missen.

Ik verwacht dan ook dat een consequente opvolging ervan tot goede resultaten op het vlak van de uitvoering van de Wet Boeten zal leiden. De aanbevelingen aan het Lisv, de uitvoeringsinstellingen en de SVb, zal ik in dit verband met nadruk onder de aandacht brengen van de betrokken instanties, waarbij ik zal aandringen op duidelijke afspraken over de invulling, de tijdsplanning en de bewaking van de voortgang. Wat betreft de aanbeveling aan SZW om – met het Lisv – na te gaan op welke wijze het draagvlak bij de uvi's voor de Wet Boeten vergroot kan worden, heb ik reeds stappen genomen om de aanbeveling zo spoedig mogelijk te effectueren. Ik heb de aanbeveling dan ook geagendeerd voor het bestuurlijk overleg met het Lisv op 22 november a.s, teneinde te bespreken op welke wijze vorm en inhoud aan de aanbeveling gegeven kan worden.

Omdat voor de evaluatie van de Wet Boeten nog meer rapporten van belang zijn dan het rapport «Straffen met beleid», heb ik in mijn brief d.d. 17 september jl. over laatstgenoemd rapport aangegeven dat ik het niet opportuun acht specifiek op het rapport in te gaan, waarbij ik verwezen heb naar mijn brief d.d. 2 september 1999 over de stand van de evaluatie. In laatstgenoemde brief heb ik aangegeven dat de informatie uit de op dit moment beschikbare rapporten – inclusief het rapport «Straffen met beleid» – nog onvoldoende is om in algemene zin beleidsmatige conclusies over de Wet Boeten te kunnen trekken, omdat ik over de uitvoering van de wet in de gemeentelijke sector nog praktisch geen gegevens heb en wat betreft de uitvoering in de SV-sector nog niet alle rapporten binnen heb. Een uitgebreide inhoudelijke reactie op de uitvoering van de Wet Boeten, derhalve ook op het rapport «Straffen met beleid», wil ik daarom aanhouden totdat alle rapporten ten behoeve van de evaluatie binnen zijn.

's-Gravenhage, 30 september 1999

Bij brief van 17 september jl. (kenmerk SV/UB/99/51347b) hebt u de Tweede Kamer het Ctsv-rapport «Straffen met beleid» doen toekomen, voorzien van een zeer korte reactie.

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zou het echter zeer op prijs stellen om een meer uitvoerige reactie op het rapport van u te mogen ontvangen.

Zij is voornemens om eind oktober in een algemeen overleg met u van gedachten te wisselen over de augustusrapportage handhaving 1999 van het Ctsv, de jaarstukken 1998 van het Ctsv en over uw brief over het toezichtsinstrumentarium. Voor dat overleg zal zij óók agenderen de evaluatie van de Wet Boeten, Maatregelen en Terug- en Invordering Sociale Zekerheid (naar aanleiding van uw brief van 2 september jl.) en bovengenoemd Ctsv-rapport. Derhalve verzoek ik u te bevorderen dat de antwoorden op de schriftelijke vragen van de commissie over uw brief inzake de evaluatie van de Wet Boeten (deze vragen zullen u zeer binnenkort worden aangereikt) en de meer uitvoerige reactie op het rapport «Straffen met beleid» medio oktober in het bezit van de Kamer zullen zijn.

De griffier van de commissie,
F. M. H. van Dijk