

Vergaderjaar 1996–1997

**25 242**

## **Toezicht op de uitvoering van de Algemene bijstandswet**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELE- GENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 februari 1997

#### **1. Inleiding**

Via deze brief geef ik uitvoering aan de op 12 december 1996 ingediende motie (25 000 XV, nr. 26) door het lid Van Nieuwenhoven c.s., waarin mij gevraagd is de Kamer op de hoogte te stellen van de bevindingen met het toezicht op de uitvoering van de Algemene bijstandswet (Abw) tot nu toe en de verhouding van verantwoordelijkheden van het rijk en de gemeenten daarin. Ik sluit hierbij aan op mijn brief van 4 november 1996 aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

#### **2. Bestuurlijke verhoudingen en wederzijdse verantwoordelijkheden**

##### *2.1 Uitvoering Abw in medebewind*

De Abw wordt in medebewind uitgevoerd. Medebewind houdt geen volledige taakoverdracht in van het Rijk naar de gemeenten, maar een zodanige bestuurlijke verhouding dat gemeenten verantwoordelijkheid dragen voor de nadere invulling van beleid binnen de wettelijke kaders. De gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de gemeenten voor de Abw heeft betrekking op zowel de uitvoering van de wet als het toezicht op de uitvoering. Ook de oude ABW werd in medebewind uitgevoerd, doch vastgesteld moest worden dat dit uitgangspunt sterk was weggezaakt.

Op basis van de uitkomsten van het op 15 en 16 december 1993 gevoerde debat inzake de «Beleidsbrief vernieuwing ABW» (Tweede Kamer, 1993–1994, 30-11-93, 22 545, nr. 14) is aan de medebewindsconstructie een nieuwe impuls gegeven. Kern daarvan is dat het voor een goede uitvoering van de bijstand nodig is om gemeenten meer verantwoordelijkheden toe te kennen om de bijstand af te stemmen op de persoonlijke en plaatselijke omstandigheden. Ook voor het vervullen van de kerntaken van uitstroombestemming en het voorkómen van misbruik

en oneigenlijk gebruik bleek het noodzakelijk gemeenten meer eigen verantwoordelijkheid toe te kennen voor een – op de plaatselijke omstandigheden – afgestemd beleid.

De Abw bevat scherp omliggende kaders waarbinnen de gemeenten hun beleidsverantwoordelijkheid kunnen vormgeven zodat waarborgen worden geschapen voor enerzijds voldoende eigen beleidsruimte en discretionaire bevoegdheden en anderzijds een juiste verstrekking van uitkeringen. In de Abw zijn de taken die gemeenten dienen te vervullen duidelijk vastgelegd. Uitvloeisel van de gemeentelijke verantwoordelijkheid is dat het lokaal bestuur veel nauwer wordt betrokken bij zowel de totstandkoming van het gemeentelijk beleid, als de controle op de gemeentelijke uitvoering. De aansturing door het gemeentebestuur van de uitvoering krijgt onder meer gestalte door de verplichting om het lokale beleid neer te leggen in een toeslagverordening (artikel 38) en in beleidsplannen en -verslagen (artikel 118).

Het toezicht onder de Abw sluit logischerwijs aan op de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling, waarin het Rijk de landelijke kaders vaststelt, die de gemeenten nader invullen. Het vernieuwde toezicht vindt op een tweetal niveaus plaats, te weten een eerstelijns en tweedelijns uitvoeringscontrole. Op de verantwoordelijkheidsverdeling dienaangaande wordt hieronder ingegaan.

## *2.2 Primaire toezichtsverantwoordelijkheid bij gemeente*

In de eerstelijns uitvoeringscontrole komt het primaat van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de daaraan verbonden complementaire toezichtsverantwoordelijkheid tot uitdrukking. De toezichtsverantwoordelijkheid van de gemeente houdt in dat burgemeester en wethouders verantwoordelijk zijn voor de aanwezigheid en werking van interne controleprocessen binnen de gemeente. Het gaat hierbij om controleprocessen in ruime zin; in ieder geval dienen deze gericht te zijn op een wetsconforme uitvoering en de handhaving daarvan. Met name de gemeentelijke beleidsverslagen kunnen bij de invulling van het gemeentelijk toezicht een belangrijke functie vervullen.

Daarnaast speelt de verklaring van de bij de gemeente fungerende accountant ook een essentiële rol bij het gemeentelijk toezicht. Met inachtneming van de op grond van artikel 213 Gemeentewet door de gemeenteraad gestelde regels controleert de accountant de administratie en het beheer op recht- en doelmatigheid. Voorzover de accountantscontrole op de Abw betrekking heeft dient de accountant het door mij vastgestelde en gepubliceerde controle- en rapportageprotocol in acht te nemen.

## *2.3 De toezichtsverantwoordelijkheid van de minister van SZW*

De in de Abw opgenomen toezichtsoopdracht voor de minister van SZW houdt verband met een drietal aspecten. Ten eerste is hij verantwoordelijk voor een landelijk rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Abw, met dien verstande dat hij niet verantwoordelijk is voor de verstrekking van iedere individuele uitkering. Ten tweede is hij (grotendeels) verantwoordelijk voor de financiering van de Abw. In dit verband is de Comptabiliteitswet van belang. Hoewel deze wet geen toezichtsoopdracht bevat voor de minister inzake de uitvoering van de Abw, vloeit de noodzaak daartoe wel voort uit het van toepassing zijnde rechtmatigheidsregime van die wet; d.w.z. dat de departementale uitgaven en ontvangsten dienen te voldoen aan de daaraan te stellen eisen van rechtmatigheid en in overeenstemming dienen te zijn met de begrotingswetten en overige wettelijke regelingen. Ten derde is hij medewetgever en heeft uit dien hoofde de zorg voor de beleidsbewaking en wetshandhaving.

Bij de tweedelijns uitvoeringscontrole beoordeelt de minister van SZW, als rijkstoezichthouder, de juiste wetsuitvoering door de gemeente. Daarbij baseert hij zich op bestuurlijke en verantwoordingsinformatie van de gemeente, alsmede op de resultaten van de eerstelijns uitvoeringscontrole, waaronder de verklaring en de bijbehorende controlerapportage van de bij de gemeente fungerende accountant. In dit verband wijs ik op het «Experiment single audit Abw». In september 1993 is met de VNG in het Bijstandsakkoord (Tweede Kamer, 1993–1994, 30-11-93, 22 545, nr. 14, bijlage 1) de afspraak gemaakt dat door middel van een experiment nagegaan wordt of de beoordeling door de accountant van de wetsinhoudelijke juistheid van de uitvoering van de Abw al dan niet volledig ingevoerd kan worden en onder welke condities. Inmiddels is in goed overleg besloten de doelstelling van het experiment, waaraan 20 gemeenten deelnemen, aan te passen en wel in die zin dat thans nagegaan wordt onder welke condities het Rijk zich kan baseren op het toezicht van de gemeente(raad) zelf; het gaat daarbij om door de accountant gecertificeerde verantwoordingsinformatie aan de gemeenteraad.

### **3. De opzet en werking van het rijkstoezicht**

#### *3.1 Enkele algemene noties*

Alvorens inhoudelijk in te gaan op de opzet en werking van het rijkstoezicht belicht ik, duidelijkheidshalve, nog enkele algemene toezichtsnoties.

Toezicht is een samenhangend stelsel van activiteiten gericht op een blijvende bevordering en handhaving van een juiste naleving van wetten en regelingen. De wet is derhalve de norm waaraan het toezicht de uitvoering toetst. In de wet – in casu de Abw – is immers vastgelegd wat van het gemeentebestuur verwacht wordt. Hierbij kan het gaan om bepalingen die een concrete prestatie van het gemeentebestuur vragen (bijvoorbeeld het zorgdragen voor voorlichting en bemiddeling ter bevordering van de zelfstandige bestaansvoorziening van de belanghebbende), om bepalingen die uitdrukkelijk voorschriften voor de gemeentebesturen bevatten (bijvoorbeeld de verificatie- en heronderzoeksverplichting), maar ook om bepalingen die de gemeente specifieke eigen beleids- en beoordelingsruimte geven (bijvoorbeeld inzake de gemeentelijke toeslagen). Het toezicht toetst in hoeverre de uitvoering van de Abw door het gemeentebestuur in overeenstemming is met de vigerende wet- en regelgeving. Het toezicht stelt daarbij geen andere normen of eisen dan uit de wet voortvloeien. Voorzover sprake is van een voor het gemeentebestuur geldende discretionaire bevoegdheid, wordt bij het toezicht beoordeeld of zij bij de invulling van die bevoegdheid binnen de door de wet gestelde grenzen gebleven is, zo die grenzen gesteld zijn.

De positie van de gemeente als autonome bestuurslaag in ons staatsbestel is van invloed op het toezicht op de uitvoering van de Abw. Essentieel is dat geen toezicht wordt uitgeoefend op taken waarvoor de gemeente autonome bevoegdheden bezit. In het bijzonder gaat het hierbij om de inrichting van de uitvoeringsorganisatie en -processen en de kwaliteit en doelmatigheid daarvan. Het gemeentebestuur is bij uitsluiting verantwoordelijk voor de inrichting van de eigen gemeentelijke organisatie. De minister is alleen bevoegd om «administratieve» regels te stellen die rechtstreeks gekoppeld zijn aan een juiste wetsuitvoering, echter de administratieve en organisatorische vertaling daarvan in werkprocessen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

In lijn met de eerste en tweedelijns uitvoeringscontrole past het dat het rijkstoezicht primair het karakter krijgt van beoordeling achteraf. De commissie Doelman-Pel heeft er in dit verband op gewezen dat het

toezicht zich vooral moet concentreren op de kerntaak: het naleven van de wettelijke voorschriften en het doelbereik. Informatievergaring voor beleidsontwikkeling en het uitleggen en uitdragen van wetgeving en beleid passen minder in een situatie waarin het rijkstoezicht aan het eind van de controlepiramide zit. Daarom moet het toezicht haar bevindingen over de uitvoering neerleggen in openbare jaarverslagen, waarin de werkwijze en bevindingen worden verantwoord.

In dit verband wijs ik erop dat het uitgangspunt van de nieuwe Gemeentewet is dat toezichtsuitoefening op gemeenten primair achteraf wordt uitgeoefend (artikel 259 Gemeentewet). Dat is een belangrijke wijziging ten opzichte van de oude Gemeentewet. Daarmee onderstreept de Gemeentewet de autonome verantwoordelijkheid van de gemeente en de eigenstandige functie van lokale democratische controle op de uitvoering van alle taken en verantwoordelijkheden die bij wet aan gemeenten zijn toegekend. Preventief toezicht is niet aan de orde, ook niet ten aanzien van de verplicht voorgeschreven toeslagenverordening en de gemeentelijke beleidsplannen en -verslagen.

### *3.2 Het formele toezicht op de juiste wetsuitvoering*

Bij het toezicht, gericht op een juiste wetsuitvoering, is de aandacht in het verleden hoofdzakelijk uitgegaan naar de rechtmatigheidsaspecten. Onder meer het feit dat mijn departement – juist op grond van problemen met de rechtmatigheid van de uitvoering – over de jaren 1990 tot en met 1992 geen goedkeurende accountantsverklaring heeft gekregen, was er de oorzaak van dat een sterk accent op rechtmatigheid lag. Dat was – mede in het licht van bevindingen van de Algemene Rekenkamer – ook dringend nodig. In mijn brief van 4 november 1996 ben ik daarop ingegaan.

Door de laatste jaren ingezette verbeteringen in de rechtmatigheidscontrole zal het toezichtsonderzoek zich meer kunnen richten op de doelmatigheid van de wetsuitvoering (doelbereik van de wet), naast het onverminderd noodzakelijke inzicht in de rechtmatigheid van de uitkeringen. De wijze waarop het formele toezichtsonderzoek plaatsvindt (beschreven in bijlage 15 van de SZW-begroting 1997; Kamerstukken II, 1996–1997, 25 000 XV), maakt dat een landelijk beeld inzake de kwaliteit van de uitvoering ongeveer een jaar na afloop van het vergoedingsjaar beschikbaar kan komen.

### *3.3 Actueel beeld van de uitvoering*

Sinds mijn aantreden heb ik meerdere stappen gezet om te komen tot een beter en actueler inzicht in de kwaliteit en de doelbereiking van de uitvoering ook al ontbraken van tevoren vastgestelde specifieke normen omtrent het laatstgenoemde aspect. Een snelle en adequate aanpak van gebleken knelpunten en tekortkomingen in de uitvoering bevordert de kwaliteit van de uitvoering, doet recht aan het feit dat de verantwoordelijkheid voor de bijstand in gezamenlijkheid gedragen wordt en draagt bij aan het in standhouden van het maatschappelijk draagvlak voor de wet. Ook de aan de minister van SZW opgelegde verplichting om de Tweede Kamer binnen 4 jaar verslag te doen over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk (artikel 146 Abw), speelt een rol. Omdat hierbij sprake is van individuele gemeenten overstijgende belangen, is de volle beleidsmatige aandacht van de minister van SZW aan de orde.

Naast de al bestaande instrumenten als periodieke (statistische) informatieverzameling en extern onderzoek, heb ik actuele onderzoeken, signalering en monitoring als belangrijkste instrumenten ingezet om tot een actueel beeld van de uitvoering te komen. Ter toelichting het volgende.

In de eerste plaats verrichten de rijksconsulenten thans zogeheten actuele onderzoeken. Met de actuele onderzoeken wordt op systematische en planmatige wijze invulling gegeven aan de «oog- en oorfunctie» van het toezicht. De doelstelling van de actuele onderzoeken is drieledig, te weten:

- a. het verkrijgen van een actueel beeld van de uitvoering in het licht van de doelen van de wet;
- b. het vroegtijdig opsporen van knelpunten en tekortkomingen in de uitvoering, dan wel snel «inzoomen» op (signalen omtrent) kwetsbaarheden in de uitvoering;
- c. het bijsturen van de uitvoering, op basis van de uitkomsten.

De actuele onderzoeken worden uitgevoerd op vooraf bepaalde relevante thema's en de actualiteit daarvan wordt periodiek herijkt. De actuele onderzoeken beogen, als onderdeel van de genoemde set van instrumenten, geen integraal maar wel een representatief beeld van de uitvoering te bieden. De vastgestelde thema's worden derhalve niet bij alle gemeenten onderzocht. Anders dan bij de uitoefening van het formele toezicht, vindt bij de actuele onderzoeken in beginsel geen dossieronderzoek plaats bij de gemeenten. Het beeld van de uitvoering wordt verkregen op basis van analyse van gemeentelijke verordeningen, gemeentelijke beleidsplannen of -nota's, instructies enzovoorts en interviews met gemeentelijke uitvoerders en politiek verantwoordelijken.

Een ander belangrijk onderdeel van de oog- en oorfunctie van het toezicht betreft de zogeheten signalering, waarbij ongevroegde, spontane informatie over ontwikkelingen in de uitvoering geleverd wordt. Die informatie kan aanleiding geven voor nadere toezichtsacties (bijvoorbeeld een gericht actueel onderzoek ingeval van onjuiste wetsuitvoering of uiteindelijk een corrigerende maatregel), maar kan ook leiden tot nadere acties inzake het beleid.

In de derde plaats is thans binnen mijn departement een zogeheten Abw-monitor in ontwikkeling om de diverse ontwikkelingen op het terrein van de Abw in beeld te brengen en de samenhang tussen die ontwikkelingen. Deze monitor wordt gevoed met kwantitatieve en kwalitatieve informatie. De kwantitatieve informatievoorziening vindt plaats door de aanlevering van statistische gegevens via het CBS aan SZW, door bevraging van gemeenten uit het GSD-panel en door rechtstreekse bevraging van gemeenten vanuit het departement. De kwalitatieve informatievoorziening vindt plaats aan de hand van externe onderzoeken en resultaten uit overleg in diverse gremia.

De gecombineerde toepassing van genoemde instrumenten draagt bij aan een zo actueel en representatief mogelijk beeld van de uitvoering van de Abw. Dit biedt ook de gelegenheid de Kamer hierover naar behoefte op basis van de beschikbare gegevens te informeren.

Ik wijs er in dit verband op dat – ondanks de ingezette trajecten – nog geen volledig inzicht kan bestaan in de uitvoering van de nieuwe wet. Dat hangt samen met:

- het achterafkarakter van de wijze van toezichtsuitoefening en de toezichtsinformatie;
- het feit dat de gemeenten nog midden in de overgangsperiode van de «oude» naar de nieuwe Abw zitten;
- dat ook belangrijke statistische gegevens veelal achteraf worden aangeleverd.

In de bijlage bij de memorie van toelichting op het begrotingshoofdstuk SZW zal jaarlijks het verslag van het toezicht geactualiseerd inzicht verschaffen.

### 3.4 Het maatregelenbeleid en de vernieuwing daarvan

Het treffen van corrigerende maatregelen ingeval van een onjuiste wetsuitvoering, vormt een wezenlijk onderdeel van de toezichtsfunctie. Het correctie-instrumentarium dat de minister van SZW hiertoe tot zijn beschikking heeft bestaat uit de volgende elementen: overleg en overreding, het geheel of gedeeltelijk weigeren of terugvorderen van de rijksvergoeding, een aanwijzing of de in de Gemeentewet geregelde schorsing en vernietiging. Welk instrument ingezet wordt is afhankelijk van de aard en zwaarte van de tekortkoming, maar ook van de vraag of voor het deel van de uitvoering waarop de tekortkoming betrekking heeft rijksvergoeding verstrekt wordt. De belangrijkste uitgangspunten voor de toepassing van het maatregelenbeleid zijn:

- a. incidentele, onbewuste tekortkomingen kunnen geen aanleiding vormen voor een maatregel, wel wordt die tekortkoming aan het gemeentebestuur gemeld;
- b. bij de toepassing van het financiële maatregelenbeleid wordt niet uitgegaan van een boetestelsel, doch van de financiële omvang welke met de tekortkoming is gemoeid; alleen indien de financiële omvang van de tekortkoming ook bij benadering niet gekwantificeerd kan worden – bijvoorbeeld bij niet tijdig uitgevoerde heronderzoeken – wordt teruggevallen op een normstelsel;
- c. tekortkomingen met een structureel karakter kunnen niet gecompenseerd worden door een goede uitvoering op andere onderdelen; dit geldt evenzeer ten aanzien van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering.

Het financiële maatregelenbeleid is uitgewerkt in het Besluit weigering rijksvergoeding Abw, loaw en loaz (Stb. 1996, nr. 519) en de daarop gebaseerde Regeling forfaitaire percentages maatregelen Abw, loaw en loaz (Stcrt. 1996, nr. 247).

#### Filosofie

Een belangrijke achterliggende gedachte bij het maatregelenbeleid is dat in het licht van de grotere gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid ook de rol van de gemeente in het uitoefenen van toezicht moet worden versterkt. Vanuit de eigen gemeentelijke toezichtsinformatie kunnen tijdig tekortkomingen worden ontdekt. Het maatregelenbeleid geeft de ruimte voor de gemeenten om deze tekortkomingen alsnog te herstellen zonder dat – onder voorwaarden – een correctie op de vergoeding wordt toegepast. Hiermee draagt ook het maatregelenbeleid bij aan het creëren van mogelijkheden voor het gemeentebestuur de uitvoering te optimaliseren.

Een van de belangrijkste vernieuwingen van het maatregelenbeleid betreft het verbetertraject. Kern van dit nieuwe beleid is dat gemeenten tekortkomingen in de wetsuitvoering zelf tijdig (dat wil zeggen binnen 6 maanden na het ontstaan ervan) moeten vaststellen en door middel van een door het rijktoezicht geaccordeerd verbeterplan een financiële maatregel kunnen voorkomen. Ter verbetering van de uitvoering is dit bestuurlijke toezichtsinstrument effectiever dan een financiële maatregel.

Een verbetertraject vangt aan met een adequaat gemeentelijk verbeterplan, gebaseerd op een gedegen analyse van de aard en omvang van de tekortkoming. Uitgangspunt hierbij is een integrale benadering. Niet alleen dient voorkomen te worden dat de gemeente niet alle tekortkomingen aanpakt maar ook dat de uitvoering van het verbeterplan tot andere tekortkomingen leidt. Het door de gemeente opgestelde verbeterplan wordt besproken met de Rijksconsulent Sociale Zekerheid. Het doel van dit overleg is vast te stellen dat met de beoogde aanpak de gemeente de verbeteringen ook daadwerkelijk binnen de aangegeven termijn kan realiseren. Benadrukt zij dat de rijksconsulent in dit gesprek

niet optreedt als (organisatie)adviseur; de rol van de rijksconsulent is gericht op een beoordeling van de gemeentelijke aanpak, in het licht van de vraag of gedurende de looptijd van het verbetertraject voorwaardelijk kan worden afgezien van financiële maatregelen. Op basis van de door de gemeente, na afloop van vastgestelde ijkmomenten, te leveren informatie controleert SZW de nakoming van het plan door de gemeente. Niet-nakoming van het plan kan (alsnog) het treffen van een financiële maatregel tot gevolg hebben.

Bij circulaire van 11 september 1996 zijn de gemeenten onder meer geïnformeerd over de verbetertrajecten; daarnaast zijn door de rijksconsulenten regionale bijeenkomsten georganiseerd waarbij aan gemeenten voorlichting is gegeven over het nieuwe beleid.

Over de uitgangspunten van het nieuwe maatregelenbeleid en de circulaire is de Kamer geïnformeerd in mijn voortgangsrapportage invoering nieuwe Abw van 26 september 1996.

Medio februari 1997 wordt bij circa 75 gemeenten gewerkt aan het opstellen van een verbeterplan.

#### **4. Beleidsproces rond de invoering**

##### *4.1 Inleiding*

Naast mijn verantwoordelijkheid voor de wettelijke kaders en voor het toezicht op een juiste uitvoering reken ik het ook tot mijn zorg om binnen de kaders van de medebewindsrelatie een adequate uitvoering te bevorderen. Om deze reden heb ik vanaf het moment dat in de parlementaire behandeling duidelijk werd hoe de nieuwe wet erop hoofdlijnen uit zou gaan zien, mij steeds betrokken geweten bij de activiteiten ter voorbereiding en implementatie van de nieuwe wet.

Dat de invoering van de Abw een majeur en complex veranderingsproces zou vergen is door alle betrokken partijen in een vroeg stadium onderkend. Reeds in juli 1994 is daarom in het bestuurlijk overleg tussen mijn voorganger en de VNG besloten om ter voorbereiding van de implementatie van de Abw een gezamenlijke invoeringswerkgroep van SZW, VNG en Divosa in te stellen. Een eerste produkt van de werkgroep is een plan van aanpak voor de invoering en implementatie geweest (oktober 1994), dat al direct naar alle gemeenten is toegezonden, nadat de Abw door de Tweede Kamer was aanvaard. In het plan van aanpak is in kaart gebracht welke gevolgen de Abw heeft voor het uitvoeringsproces van de gemeenten en welke voorbereidings- en implementatiewerkzaamheden daarom noodzakelijk waren voor de invoering van de nieuwe wet. Daarbij zijn de risico's in beeld gebracht. Daarnaast had deze werkgroep tot taak het signaleren van knelpunten en het doen van voorstellen om die aan te pakken. In een later stadium is de invoeringswerkgroep uitgebreid met deelnemers vanuit de LVO en individuele gemeenten om met name de signaalfunctie verder te versterken.

##### *4.2 Bestuurlijke afspraak over invoeringstermijn*

De voorbereiding van een goede invoering van de Abw heeft vanaf het begin van de bijstandsvernieuwing op de agenda van het bestuurlijk overleg met de VNG gestaan. Waar – onder het vorige kabinet nog was uitgegaan van de reguliere – drie maanden voorbereidingsperiode voor de nieuwe wet, is direct na mijn aantreden overleg gevoerd met de VNG over de benodigde voorbereidingstijd voor invoering van de Abw. Mede op grond van het genoemde rapport van de invoeringswerkgroep heb ik in oktober 1994 met de VNG afgesproken dat een langere invoeringstijd dan de voorziene 3 maanden noodzakelijk was. Gezien de uit dat rapport gebleken noodzakelijke werkzaamheden is de bestuursafpraak gemaakt dat de voorbereidingswerkzaamheden van gemeenten aanvangen direct

nà aanvaarding van de wet in de Tweede Kamer. Op 12 januari 1995 heb ik in bestuurlijk overleg met de VNG besloten de invoeringsdatum definitief vast te stellen op 01.01.96.

#### *4.3 Feitelijke voorbereidingsactiviteiten*

Het gehele jaar 1995 heeft in het teken gestaan van de voorbereidingen op de invoering van de Abw. Vanuit de gezamenlijke aanpak zijn door ieder van de afzonderlijke partijen diverse activiteiten ter hand genomen om de implementatie voor de gemeenten te ondersteunen.

SZW zorgde voor de voorlichting aan gemeenten (en publiek) over de inhoud, betekenis en (beleids)gevolgen van de nieuwe wet. In dit verband valt bijvoorbeeld te wijzen op de thematische video's die voor de gemeentelijke uitvoerders zijn ontwikkeld. De VNG heeft haar leden geïnformeerd, waartoe onder meer diverse regionale bijeenkomsten zijn gehouden. Verder heeft de VNG ten behoeve van de invulling van het gemeentelijk beleid modelverordeningen opgesteld met betrekking tot het toeslagenbeleid en het gemeentelijke premiebeleid alsmede handreikingen voor het opstellen van beleidsplannen. Divosa heeft voorts diverse handreikingen opgesteld voor verschillende onderdelen van de uitvoeringspraktijk en tevens modelformulieren. De LVO tenslotte heeft op het terrein van de deskundigheidsbevordering en opleiding van het personeel van sociale diensten een specifiek op de Abw geënt opleidingspakket laten ontwikkelen. Daarnaast heeft de LVO veel individuele diensten van advies gediend.

#### *4.4 Signalering invoeringsproblemen*

Ook tijdens het invoeringsjaar 1996 is de voortgang intensief gevolgd en besproken. Ik heb daarbij gebruik gemaakt van bestaande reguliere kanalen, waaronder het bestuurlijk overleg met de VNG, de invoeringswerkgroep, de signaleringsfunctie van de rijksconsulenten en actuele onderzoeken die de directie Toezicht heeft uitgevoerd. In de vorige paragraaf over de opzet en werking van het toezicht, ben ik reeds uitgebreid ingegaan op deze laatste twee instrumenten.

In ieder bestuurlijk overleg met de VNG is de invoering van de Abw onderwerp van gesprek geweest. De in 1996 gebleken invoeringsproblemen zijn steeds direct in bestuurlijk overleg besproken, zoals de automatisering, de invoeringskosten, de herbeoordelingen en de invoering van de Wet Boeten en Maatregelen. Op grond daarvan zijn de aard en omvang van de problematiek zo goed mogelijk in kaart gebracht (onderzoek) en zijn gerichte acties ondernomen om de problemen op korte en lange termijn op te lossen.

#### *4.5 Automatisering*

Wat betreft de automatisering heb ik u bij brieven van 20 mei 1996 respectievelijk 26 september 1996 uitvoerig geïnformeerd omtrent de stand van zaken op dat moment. Daarbij heb ik geconstateerd dat ook de komende jaren nog forse inspanningen nodig zullen blijven om de automatiseringsfuncties gericht op fraudebestrijding en activering tot stand te brengen. Achtergrond hierbij is onder meer dat op deze terreinen de meer structurele voorzieningen voor gegevensuitwisseling en ondersteuning van het automatiseringsproces (zoals het Inlichtingenbureau en GFO-plus) nog volop in gang zijn. Deze ontwikkelingen hebben onder invloed van de automatiseringsproblemen een krachtige impuls gekregen.



#### *4.6 Invoeringskosten*

Bij de voorbereiding van de nieuwe Algemene bijstandswet was voorzien dat deze voor gemeenten extra kosten met zich mee zou brengen, in het bijzonder in het jaar van invoering. Naast de structurele toevoeging van 25 mln per jaar in het gemeentefonds is eenmalig een bedrag toegevoegd van 50 mln.

In het bestuurlijk overleg met de VNG heb ik mij bereid getoond te bezien of dit laatste bedrag zou moeten worden verhoogd indien uit het feitelijk verloop van de invoering zou blijken dat gemeenten, gelet op de doelstellingen van de nieuwe wet, meer kosten maken dan was voorzien.

De feitelijke vaststelling van de mogelijke extra kosten wordt thans in opdracht van mij onderzocht door VB Advies. Dit onderzoek wordt uitgevoerd als een contra-expertise op een eerder in opdracht van de VNG door SGB0 uitgevoerd onderzoek waaruit zou blijken dat de invoeringskosten een bedrag belopen van 200 mln. In het onderzoek van VB Advies wordt echter meer gericht gekeken naar wat de gemeenten, naast de reguliere kosten voor de uitvoering van de bijstandswet, aan extra kosten hebben gemaakt om de wet in te voeren.

De resultaten van deze contra-expertise komen aan het eind van deze maand beschikbaar.

De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden ingebracht in het bestuurlijk overleg met de VNG.

#### *4.7 Herbeoordelingen*

Voorts is gebleken dat voor een deel van de gemeenten de omzetting van bestaande uitkeringen naar de nieuwe regelgeving (de herbeoordelingen) binnen het overgangsjaar 1996 niet mogelijk zou zijn. In de Invoeringswet was reeds rekening gehouden met de mogelijkheid dat dit voor een aantal gemeenten het geval zou kunnen zijn. In de wet was daarom de ruimte gecreëerd voor burgemeester en wethouders om een verzoek bij mij in te dienen om de herbeoordelingsperiode van 12 maanden met maximaal 3 maanden te verlengen. In totaal 151 gemeenten hebben een dergelijk verzoek bij mij ingediend. Hiervan zijn in de loop van het jaar 50 verzoeken tussentijds door de gemeenten weer ingetrokken. Uiteindelijk hebben 101 gemeenten van mij een beschikking ontvangen waarmee de herbeoordelingsperiode voor hen met 3 maanden werd verlengd. Van deze 101 gemeenten hebben 32 gemeenten laten weten dat van de verlenging geen gebruik zal worden gemaakt omdat zij door extra inspanningen er toch in zijn geslaagd de herbeoordelingen nog in 1996 af te wikkelen. Naast deze wettelijke mogelijkheid tot verlenging van de herbeoordelingsperiode heb ik met de VNG ook afspraken gemaakt over de wijze waarop wordt omgegaan met de situatie dat sommige gemeenten er desondanks niet in lijken te slagen de herbeoordelingen tijdig op adequate wijze af te ronden. Met betrekking tot deze gemeenten is met de VNG afgesproken dat in het kader van een met het toezicht af te spreken verbetertraject de eventuele tekortkomingen in het herbeoordelingsonderzoek zo snel als mogelijk op orde zullen worden gebracht. Hierover zijn de gemeenten bij brief van 2 oktober 1996 door de Rijksconsulenten in kennis gesteld.

#### *4.8 Uitstel Wet Boeten en Maatregelen*

In 1996 is door Divosa en VNG gewezen op het belang van een ruime invoeringstermijn voor de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, onder meer in verband met de noodzakelijke aanpassingen in de automatiseringsprogramma's. De werklast bij de sociale diensten in verband met de Abw, die per 1 januari 1996 in werking is getreden, maakte invoering in de loop van 1996 problematisch: langere

behandeling per klant, extra helpdeskachtige-activiteiten, herbeoordelingen. Tijdens het bestuurlijk overleg met de VNG in maart 1996 is de invoering van de wet dan ook uitgesteld tot 1 januari 1997. Voor de SV-wetten daarentegen is de wet reeds per 1 augustus 1996 in werking getreden.

Op 28 november 1996 is wederom tijdens een bestuurlijk overleg SZW-VNG de invoeringsdatum met een half jaar uitgesteld. Bij die gelegenheid heb ik de gemeenten extra middelen voor de invoering van de wet (17,7 mln eenmalige invoeringskosten; 7 mln extra structurele kosten) toegezegd. Voorts was gebleken dat gemeenten op enkele onderdelen van de uitvoering inhoudelijke problemen hadden met de uitvoering van deze wet alsmede nog met de automatiseringsaanpassing. Ik heb de Kamer bij brieven d.d. 20 november en 2 december 1996 geïnformeerd. Op 20 november 1996 heb ik de tweede nota van wijziging van de Abw in verband met de preventie en bestrijding van armoede en van sociale uitsluiting ingediend. Dit wijzigingsvoorstel, dat inmiddels in behandeling is bij de Eerste Kamer (kamerstukken I, 1996-1997, 24 772, nr. 101), beoogt expliciet in de wet aan te geven dat bij niet-verwijtbaarheid wordt afgezien van een boete of maatregel. Na bespreking van de problemen in bestuurlijk overleg, zijn met een circulaire aan gemeenten d.d. 6 december 1996 onduidelijkheden weggenomen.

#### *4.9 Taskforce Kwaliteit Bijstand*

De problemen die gemeenten ondervinden bij de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet zijn voor mij aanleiding geweest om, in overleg met de LVO en VNG/Divosa, na te gaan op welke wijze gemeentebesturen en sociale diensten extra kunnen worden ondersteund. Dit heeft geleid tot de instelling van de Taskforce Kwaliteit Bijstand, onder voorzitterschap van de voorzitter van de LVO, de heer L. Hermans.

De Taskforce stelt gemeenten in staat om, aan de hand van de resultaten van een systematische analyse van de situatie rond beleid en uitvoering van de bijstandswet (de zogenaamde quick scan), te komen tot een eigen actieplan voor verbetering daarvan.

De Taskforce is inmiddels haar werkzaamheden begonnen en is ingesteld voor de duur van één jaar, dus tot 1 januari 1998. De Taskforce voert haar werkzaamheden uit als een specifiek project van de LVO, waarvoor ik een aparte subsidie van f 2 mln. beschikbaar heb gesteld. Aan het bestuur van de Taskforce wordt, naast de voorzitter van de LVO, deelgenomen door VNG, Divosa en het departement.

De activiteiten die gemeenten als gevolg van de activiteiten van de Taskforce gaan verrichten voor verbetering van beleid en uitvoering, zullen zo nodig nauw worden afgestemd op de zogeheten verbeterings-trajecten die een gemeente met de Rijksconsulent kan afspreken aan de hand van gebleken tekortkomingen in de uitvoering.

### **5. Bevindingen van signalen en conclusies**

In de voorgaande paragrafen is aangegeven op welke wijze mijn departement betrokken is bij de uitvoering van de nieuwe bijstandswet, zowel vanuit de uitoefening van het toezicht als vanuit specifieke activiteiten die met ondersteuning van het departement zijn of nog worden ondernomen ter bevordering van kwaliteit van de uitvoering.

Zowel de activiteiten in het kader van het toezicht als de overige specifieke activiteiten die zijn ondernomen rond de invoering van de nieuwe bijstandswet hebben resultaten opgeleverd die van belang zijn voor een adequate en doeltreffende uitvoering van de wet.

In de eerste plaats zijn daarmee problemen in de uitvoering zichtbaar geworden die, steeds in nauw overleg tussen VNG/Divosa en/of LVO, hebben geleid tot de in de vorige paragraaf genoemde acties om de uitvoering te ondersteunen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er ook als de meer specifieke invoeringsproblemen met de nieuwe wet zijn opgelost, blijvende aandacht nodig is voor meer structurele maatregelen voor een adequate uitvoering. Ik verwijs hiervoor onder meer naar de activiteiten die zijn genoemd in mijn brieven van 26 september en 4 november zoals de totstandkoming van een landelijke serviceorganisatie sociale diensten en de activiteiten ter verbetering van de automatisering zoals het door de VNG geïnitieerde GFO-plus.

Een voorbeeld van een actie die een directe bijdrage levert aan een adequate wetsuitvoering is de instelling van een automatiseringsplatform waarin de VNG, Divosa, SZW en de automatiseerders de automatiseringsaspecten van de huidige en nog in te voeren regelgeving bespreken.

Een ander voorbeeld betreft het debiteurenbeleid. Signalen vanuit het Toezicht omtrent de omvang van openstaande vorderingen bij gemeenten hebben geleid tot nader onderzoek. Op grond daarvan is in een brief aan de Kamer aangekondigd dat een aantal beleidsmogelijkheden terzake voor de gemeenten nader zal worden bezien (brief aan de Tweede Kamer d.d. 19 november 1996). Over de voortgang terzake zult u dit voorjaar nader worden geïnformeerd.

In de tweede plaats komt uit het geheel van onderzoeks- en monitorinformatie, zoals die langs diverse kanalen over de verschillende onderdelen van de wet en de uitvoering daarvan beschikbaar komen, informatie naar voren die inzicht geeft in de manier waarop met de nieuwe bijstandswet datgene wordt gerealiseerd wat met de wet is beoogd (doeltreffendheid) en ook inzicht geeft of bijstelling van het beleid noodzakelijk is.

Het lijkt geen twijfel dat de allerwegen gevoelde noodzaak tot een «activerender» Abw te komen nog geruime tijd aanpassingsprocessen met zich mee zal brengen die veler aandacht vergen. De aard van de wet zelf (vangnet waar reguliere verdienmogelijkheid of specifieke ondersteuningsaanspraak ontbreekt) brengt ook met zich mee dat het gelijktijdig dienen van twee doelen (bevorderen van uitstroom naar werk en het garanderen van een aanvaardbaar bestaansminimum) voortdurend nieuwe knelpunten oproept en van daaruit tot aanpassingsnoodzaak leidt. De voorbereidende fases die tot de nieuwe wet hebben geleid – in het bijzonder het Bijstandsakkoord, de rapporten van de commissies Doelman-Pel en Van der Zwan, de «Beleidsbrief vernieuwing ABW», de bestuurlijke afspraken met de VNG en de Invoeringswerkgroep – en de nadere afspraken over kwaliteitsverbetering sinds de invoering van de wet (zie mijn brieven van 26 september 1996 en 4 november 1996) hebben hun stempel gedrukt op de methoden en doeleinden van de huidige praktijk. Het handhavingsbeleid richt zich op een stelselmatige verbetering van de uitvoering en het bereik van de wet langs deze, door de wetgever gewenste lijnen; met oog voor de nieuwe vragen die de ervaring met de praktijk steeds weer met zich meebrengt; en met inachtneming van de voorwaarden waaronder effectief medebewind tot stand komt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. P. W. Melkert