

Vergaderjaar 1997–1998

25 242

Toezicht op de uitvoering van de Algemene bijstandswet

Nr. 7

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 12 februari 1998

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft op 14 januari 1998 overleg gevoerd met minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over **het toezicht op de uitvoering van de Algemene bijstandswet (ABW)** (25 242, nr. 2).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) herinnerde eraan dat de Kamer reeds eerder aandrang een voortvarende aanpak van problemen bij het toezicht op de uitvoering van de ABW en was er tegen die achtergrond wat teleurgesteld over dat daarover in de aanvullende brief van 8 oktober 1997 niet meer duidelijkheid wordt gegeven. Niet duidelijk is hoe de resultaten van de uitvoering van de ABW worden gemeten en ook ontbreken rapportages over de resultaten van experimenten met «single audit». Ook is er geen inzicht in de uitkomst van benchmarkonderzoek en wordt niet ingegaan op controle op rechtmatigheids- en doelmatigheidsaspecten. Op welke termijn mogen dergelijke rapportages worden verwacht? Naar aanleiding van reacties op persberichten over bijstandsfraude beklemtoonde zij dit soort gedrag volstrekt verwerpelijk te vinden, maar tekende zij daarbij nadrukkelijk aan dat uitlatingen hierover te allen tijde gestoeld moeten zijn op verifieerbaar cijfermateriaal. Hoe denkt de minister over de inrichting van het toezicht; moet dat vooraf of achteraf gebeuren, op dossierniveau of globaler en welke invloed heeft de uitvoering in medebewind op de inrichting van het toezicht? Wanneer zijn hier nadere rapportages over te verwachten? Dat er nog veel onduidelijk is, rekende zij overigens niet alleen de minister aan. Ook de Kamer zelf kwam tot op heden niet toe aan een formulering van wat kan worden gezien als een goed resultaat van uitvoering van de ABW. Een goede inrichting van het toezicht vereist dat hierover bij de evaluatie van de uitvoering van de ABW duidelijkheid ontstaat. Een toegezegde notitie over uitgangspunten van zo'n evaluatie is overigens nog niet ontvangen. Ter beoordeling van de uitvoering van de ABW moet worden gemeten in hoeverre wordt voorzien in een kwalitatief goede en snelle uitstroom van bijstandsgerechtigden. Daarvan moeten «best practices» worden

¹ Samenstelling:

Leden: Wolters (CDA), voorzitter, Van Nieuwenhoven (PvdA), Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegthart (PvdA), ondervoorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoel (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD) en Meyer (groep-Nijpels).

Plv. leden: Terpstra (CDA), Oudkerk (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Mulder-van Dam (CDA), A. de Jong (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), G. de Jong (CDA), Dijkema (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Apostolou (PvdA), Heeringa (CDA), Van Boxtel (D66), J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (Unie 55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD), Hoogervorst (VVD) en Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels).

gegeven. Ook moet worden gemeten of de bijstand een zodanig niveau heeft dat degenen die er voor kortere of langere tijd op zijn aangewezen, er goed van rond kunnen komen.

Mevrouw Noorman was er tegen om het toezicht op de uitvoering van de ABW onder de directe verantwoordelijkheid van de minister van SZW uit te halen en het onder te brengen bij het algemene toezicht op de uitvoering van sociale verzekeringen. Niet alleen is onduidelijk wat de toegevoegde waarde hiervan zou zijn; ook doet het geen recht aan de (ook het budget omvattende) ministeriële verantwoordelijkheid voor de ABW. De minister moet kunnen beschikken over een eigen toezichtorgaan om te allen tijde tegenover de Kamer verantwoording te kunnen afleggen voor het beleid dat onder zijn verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd. Dit luistert des te nauwer bij uitvoering in medebewind met gemeenten, wier (verantwoordings)plichten in de Comptabiliteitswet zijn omschreven. Onderbrenging van het toezicht bij dat op de sociale verzekeringen, zou tot gevolg hebben dat voor dit ene onderdeel van het gemeentelijk beleid een totaal ander toezichtsregime gaat gelden. Ook verdraagt een en ander zich niet met de rol van de Algemene Rekenkamer als onafhankelijk toezichthouder op het door de minister gevoerde beleid.

Mevrouw **Doelman-Pel** (CDA) vond dat er sinds het uit 1993 daterende rapport van de Algemene Rekenkamer verbetering is gekomen in het toezicht op de uitvoering van de ABW, maar constateerde eveneens tot haar spijt dat er nog te veel onduidelijkheid is over de wijze waarop vernieuwingen verlopen. Is de minister voornemens om bij de evaluatie van de uitvoering van de ABW ook het toezicht te betrekken? Hoe verhoudt zich dat met het uitgangspunt dat er een duidelijke scheiding moet zijn tussen het toezicht en de beleidsadviesgeving aan gemeenten en sociale diensten? Hoe zit dit bij de verbetertrajecten?

Ook mevrouw Doelman hechtte aan ministeriële verantwoordelijkheid voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de ABW. Een evenwichtige controle op beide uitvoeringsaspecten is vereist om enerzijds te verzekeren dat uitkeringen alleen worden gegeven aan degenen die er echt aanspraak op maken en anderzijds een zo groot mogelijke uitstroom uit de bijstand te bewerkstelligen. Hoe reageert de minister in dit licht op persberichten die suggereren dat één op de drie bijstandsgerechtigden fraudeert? Deze cijfers wijken sterk af van die welke de minister in zijn eigen rapportage over fraude gaf. Zijn de werkprocessen op beide controleterreinen wel voldoende uitgewerkt? Is er voldoende inzicht in hoe de gemeenten hiermee omgaan? Rapportages van de gemeenten moeten zo duidelijk en toegankelijk zijn dat het rijkstoezicht goed kan controleren op doelmatigheid en rechtmatigheid. De klacht van gemeenten dat zij in de uitvoering te veel aandacht moeten besteden aan armoedebestrijding, duidt erop dat zij nog te weinig aandacht hebben voor een evenwichtige uitvoering van de ABW en dat te veel wordt gereageerd op zaken waarvoor in het landelijk beleid aandacht wordt gevraagd.

De argumenten van de minister tegen onderbrenging van het toezicht op de uitvoering van de ABW bij een agentschap vond mevrouw Doelman vooralsnog overtuigend. Interne herschikking van taken achtte zij echter niet ondenkbaar als uit de evaluatie van de ABW mocht blijken dat er sprake is van een te grote vermenging tussen beleidsoverdracht aan gemeenten en het toezicht daarop. Zij bepleitte dan ook, dit bij de evaluatie te betrekken. Aan welke criteria wil de minister de uitvoering van de ABW toetsen? Wat zijn de speerpunten in het toezicht? Dat de Kamer zelf onvoldoende zou hebben geformuleerd wat kan worden beschouwd als een goede uitvoering van de ABW, bestreed zij. De ABW is een uitwerking van het grondrecht dat voorziet in bescherming van mensen die niet in een eigen inkomen kunnen voorzien. Dat dit in verschillende gevallen tot een verschillende aanpak leidt, is inherent aan het individuele

karakter van de uitvoering van de ABW. Dit laat onverlet dat zowel ontvangers als verstrekkers van uitkeringen mogen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid om zo snel mogelijk niet meer van bijstand afhankelijk te zijn.

De heer **Van Dijke** (RPF) constateerde eveneens tot zijn teleurstelling dat de brief van 8 oktober jl. nog te veel onduidelijkheid laat bestaan over de wijze waarop goed toezicht en een doelmatige en rechtmatige uitvoering van de ABW gestalte krijgen. Aan de hand van welke indicatoren is een doeltreffende uitvoering van de ABW te meten? Dat op een gegeven moment minder mensen afhankelijk zijn van bijstand, betekent nog niet dat de wet doeltreffend is uitgevoerd. Waarom is er steeds geen duidelijkheid over de manier waarop resultaten worden gemeten en wanneer wordt de Kamer hierover nader geïnformeerd? Bij welke gemeenten wordt in de loop van 1998 de doeltreffendheid van de activeringsfunctie van de ABW gemeten en hoe uniform is die beoordeling? Is niet te voorzien dat de informatie per gemeente zal verschillen en zo ja, welke conclusies zijn daaruit te trekken? Hoe staat het met de uitvoering van de motie-Bakker/Van Dijke over de sollicitatieplicht? Hoe gaan sociale diensten en het toezicht hiermee om? De minister acht het Rijk niet verantwoordelijk voor het toezicht op efficiëntie en uitvoering. Betekent dit, dat het Rijk niet verantwoordelijk is voor een efficiënte bediening van cliënten die een beroep doen op de ABW als laatste vangnet? Efficiëntie heeft toch te maken met doeltreffendheid? Mede naar aanleiding van gesprekken met uitvoerenden, vroeg hij aandacht voor fraudebestrijding. Hoe reageert de minister op persberichten die suggereren dat 35% van de bijstandsgerechtigden fraudeert? Beschikken sociale diensten wel over voldoende consultants om hun cliënten zorgvuldig aandacht te geven? Is één rechercheur op 750 cliënten wel voldoende? Zijn rijksconsultanten ook verantwoordelijk voor het toezicht op een doeltreffende uitvoering van de wet? Het Rijk moet centraal kunnen beschikken over kerninformatie inzake de uitvoering van de wet, maar wat wordt daar precies onder verstaan? Wanneer moet die informatieverstrekking optimaal functioneren? Wat is de huidige stand van zaken in de 75 gemeenten die deelnemen aan de verbetertrajecten? Hoeveel gemeenten doen er thans aan mee?

De heer **Bakker** (D66) was ook wat teleurgesteld dat de brief van 8 oktober jl. niet meer inzicht biedt in ontwikkelingen rond het toezicht, al kon hij er wel begrip voor opbrengen, gezien de aard en de complexiteit van de wetgeving. De ministeriële verantwoordelijkheid (ook budgettair) vereist dat de minister zich kan overtuigen van de rechtmatigheid en doelmatigheid van bijstandsuitgaven. Ook de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer moeten zich hiervan kunnen overtuigen, willen zij kunnen controleren of de minister zijn verantwoordelijkheden voor beleid en budget waarmaakt. Gemeenten richten zich in dat kader op dossier-niveau op rechtmatigheidstoetsing. Verdere ontwikkeling van doelmatigheidstoetsing is nodig. Daarbij kan niet worden volstaan met toetsing aan de hand van alleen wettelijke criteria, bijvoorbeeld op het gebied van uitstroom. Toetsing op doelmatigheid betreft ook een efficiënte uitvoering van de wet, ook als het armoedebestrijding betreft voor degenen die blijvend op de bijstand zijn aangewezen. Ook hij vroeg de minister, adequaat te reageren op persberichten over bijstandsfraude. Ervan uitgaande dat degene die verantwoordelijk is voor het beleid, niet ook verantwoordelijk moet zijn voor het toezicht waarschuwde de heer Bakker voor vermenging van beleidsoverdracht en toezicht. Dit luistert des te nauwer in een situatie waarin er sprake is van uitvoering in medebewind. Gemeenten hebben in dat kader eigen beleidsvrijheid en -ruimte. In de toekomst is het bovendien niet uitgesloten dat gemeenten ook financieel een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgen. Daarmee ontstaat een situatie die veel overeenkomst vertoont met de uitvoering

van sociale verzekeringen, waar ook sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid. De verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de invulling van beleid van het rijks- naar het gemeenteniveau leidt ertoe dat het rijkstoezicht door gemeenten al snel wordt ervaren als een onnodige beperking van de eigen beleidsruimte. Dit scheidt onduidelijkheid, niet alleen voor gemeenten, maar ook voor de Kamer die invloed zal willen uitoefenen op het beleid. Alles overwegende pleitte hij ervoor om het toezicht op de uitvoering van de ABW onder te brengen in een ZBO en niet in een agentschap. Positionering van het toezicht op afstand van de minister vergroot het vertrouwen van gemeenten in de toezichthouder, biedt de Kamer een extra informatiemogelijkheid, geeft de minister een instrument om de uitvoerbaarheid van eigen regels te toetsen en vergroot de transparantie van het toezicht in een situatie waarin er sprake is van grote complexiteit, van een groot aantal actoren en van gedeelde verantwoordelijkheid voor beleid en financiën. Een transparant, onafhankelijk toezicht voorkomt dat beleid en toezicht op onjuiste wijze worden vermengd. Desgevraagd verduidelijkte hij dat de door hem bepleite positionering van het toezicht niet betekent dat het werk van de Algemene Rekenkamer wordt gedoubleerd. Dit orgaan toetst de rechtmatigheid en doelmatigheid van het door de minister gevoerde beleid, maar richt zich daarbij niet op de specifieke uitvoering in de diverse gemeenten. Het onafhankelijk toezicht moet de democratische controleorganen op zowel rijks- als gemeentelijk niveau op betrouwbare wijze voorzien van een constante stroom informatie over de uitvoering van kernthema's in de uitvoering van de ABW.

De heer **Van Middelkoop** (GPV) constateerde met genoegen dat de departementale uitgaven voor o.a. ABW voldoen aan de rechtmatigheidstoets van de Algemene Rekenkamer. Benieuwd was ook hij naar de reactie op recente persberichten over bijstandsfraude. In dit verband vroeg hij aandacht voor signalen uit het veld, dat fraudebestrijding in het gedrang dreigt te komen doordat de laatste jaren de aandacht vooral gericht is op werkbemiddeling en armoedebestrijding. Een evenwichtige uitvoering van de ABW vergt dat alle doelstellingen worden uitgevoerd en bewaakt. In het licht van de rapportage van de commissie-Van der Zwan kon hij zich niet aan de indruk onttrekken dat er onvoldoende zicht is op de invulling van het toezicht op een doeltreffende uitvoering van de ABW. Paragraaf 3 in de brief van 8 oktober jl. geeft duidelijk aan dat dit mede wordt veroorzaakt doordat de ABW in medebewind wordt uitgevoerd. Door de eigen beleidsruimte voor gemeenten ontbreken vastlegde doeltreffendheidsnormen. Dit roept niet alleen vragen op over de mate waarin de ABW doeltreffend wordt uitgevoerd, maar ook over de beoordeling van het toezicht op dit punt. De commissie-Van der Zwan deed in dit verband de beleidsaanbeveling om een toetsingskader op te stellen, uitgaande van kwaliteits- en prestatie-indicatoren. Wordt gewerkt aan zo'n kader, op grond waarvan niet alleen kan worden getoetst op rechtmatigheid, maar ook op doelmatigheid? Kan de heer Van der Zwan de aanvullende opdracht krijgen om de door zijn commissie bepleitte indicatoren nader uit te werken? In het licht van de rapportage van de commissie-Van der Zwan vond hij het ook een tekortkoming dat het toezicht zich in beginsel niet richt op de efficiency van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie, aangezien dit tot het autonome domein van de gemeenten behoort. Staatsrechtelijk is dit uitgangspunt juist, maar hij laat onverlet dat het nodige moet verbeteren op dit punt. Is dit een taak voor de taskforce kwaliteit bijstand? Betrokkenheid van de gemeenteraad bij het bijstands- en armoedebeleid kan mede worden gestimuleerd door een goede uitvoering van de ABW.

Over de in par. 5 van de brief van 8 oktober beschreven positionering van het toezicht sprak de heer Van Middelkoop vooralsnog geen oordeel uit, al gaf hij wel aan, de nodige aarzelingen in dezen te hebben. In dit verband

herinnerde hij aan het advies van de commissie-Van der Zwan om rijksconsulenten rechtstreeks aan de minister te laten rapporteren. De minister moet te allen tijde en zo nodig tot in de details, in staat zijn om tegenover de Kamer volledig zijn verantwoordelijkheid waar te maken. Ten aanzien van de positionering van het toezicht past de Kamer ook enige terughoudendheid. Tenslotte is de minister primair zelf verantwoordelijk voor de inrichting van de organisatie van zijn departement. Hoe dan ook, achtte hij de tijd nog niet rijp om uitspraken te doen over eventuele verzelfstandiging van het toezicht. Daartoe is het beleid nog niet voldoende uitgekristalliseerd en is nog onvoldoende routine opgedaan in de uitvoeringspraktijk.

Mevrouw **Van Blerck-Woerdman** (VVD) signaleerde dat het toezicht op de uitvoering van de ABW voor betrokkenen nog vaak een bron van ergernis vormt. Gemeenten houden toezicht via hun sociale diensten, die zich op hun beurt op de vingers gekeken voelen door de rijksconsulenten. Algemene klacht is, dat rijksconsulenten te veel aandacht hebben voor details en dat het daaruit voortvloeiende maatregelenbeleid een belemmering vormt voor een doelmatige en kwalitatieve uitvoering van de ABW. Daar staat tegenover dat volgens het Rijk de gemeenten te weinig oog hebben voor het algemene beleid en voor het op orde brengen van de eigen organisatie. Dit alles pleit voor verbetering van bestuurlijke verhoudingen en een toezicht dat recht doet aan beleidsuitvoering in medebewind. Toezicht kan worden gebruikt voor sturing, monitoring en controle. Doordat deze drie functies nog te vaak met elkaar worden verward, is nog steeds onduidelijk wat precies met toezicht wordt bedoeld. Medebewind kan vorm krijgen in een politiek partnership tussen twee overheden, in het laten functioneren van gemeenten als een agentschap of in de vorm van contractuele dienstverlening door gemeenten. De grotere gemeentelijke vrijheid die gemeenten onder de nieuwe ABW hebben, geeft aan dat laatstgenoemde invulling niet van toepassing is. Welke van de resterende varianten heeft de minister in het toezicht op het oog? Waarvoor is de monitorfunctie bedoeld en wie voert dit uit? Is al eens gebruik gemaakt van de maatregel om de rijksvergoeding van bijstandsgelden aan gemeenten te stoppen en zo ja, waarom?

Met genoegen nam mevrouw Van Blerck kennis van de positieve uitkomst van het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Voor het overige was ook zij teleurgesteld over de summiere inhoud van de brief van 8 oktober jl. Twee jaar na invoering van de nieuwe ABW kan aan de hand van deze brief nog steeds niet worden beoordeeld of het toezicht wel adequaat is. Daardoor is de Kamer welhaast gedwongen, op incidenten te reageren. Dat veel nog in ontwikkeling is en dat de (vooralsnog door haar erkende) gemeentelijke autonomie moet worden gerespecteerd, is geen excuus voor het ontbreken van duidelijkheid. Wel begreep zij uit de brief dat de minister het toezicht in eigen hand wenst te houden en niets ziet in een apart toezichtorgaan. Hij is dan wel gehouden op de kortst mogelijke termijn (liefst voor 1 april a.s.) duidelijk te maken hoe hij het toezicht wil inrichten. Voor een beslissing hierover is veel meer informatie nodig dan in de brieven van 24 februari en 8 oktober jl. wordt gegeven. Is al met de VNG overlegd over de positie van het toezicht? Teneinde snel duidelijkheid te verkrijgen bepleitte zij de evaluatieperiode zodanig te bekorten dat eind 1998 de eerste resultaten van de werking van de nieuwe ABW bekend worden.

Bij het denken over de inrichting van het toezicht mag niet uit het oog worden verloren dat het rijkstoezicht een grote druk legt op de sociale diensten, die moeten proberen om centrale regelgeving lokaal in te vullen. Door de gedetailleerde controles van de rijksconsulent ontstaat bij deze diensten al snel de neiging om zich strikt te houden aan de centraal vastgestelde regelgeving, wat geen recht doet aan een individuele

behandeling van bijstandsccliënten. Het individuele karakter van de uitvoering van de ABW en het ontbreken van objectieve criteria maken het erg moeilijk om te oordelen over het functioneren van een sociale dienst. Is op basis van de tot nu toe opgedane praktijkervaring een aantal basiscriteria te formuleren waaraan sociale diensten zich kunnen spiegelen? Gedacht zou kunnen worden aan criteria voor een adequate inkomensvoorziening, de activeringsfunctie van de ABW en fraudebestrijding.

Berichtgeving in Binnenlands Bestuur over gesjoemel met cijfers over de resultaten van activeringstrajecten in het kader van de ABW stemde mevrouw Van Blerck somber. Beschikt de minister over betrouwbare cijfers en zo ja, hoe oordeelt hij daarover? Berichtgeving in de pers geeft aan dat in ongeveer 25% van de gevallen sprake zou zijn van bijstandsfraude. Slechts 7% van de gevallen zou worden opgelost. Wat is er sinds 1996 gedaan om hier verbetering in te brengen? Waarom heeft de minister de totstandkoming van een inlichtingenbureau op de lange baan geschoven? Hoe financieren gemeenten sinds het wegvallen van fondsen voor sociale vernieuwing de sociaal onderzoekers? Heeft het wegvallen van deze fondsen geleid tot een vermindering van het aantal onderzoekers?

Het antwoord van de minister voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De **minister** herinnerde eraan dat de wetgever (in tegenstelling tot de commissie-Van der Zwan, die uitging van centrale uitvoering en toezicht) bewust heeft gekozen voor uitvoering van de nieuwe ABW in partnerschap tussen Rijk en gemeenten. Daar is de ontwikkeling van de inrichting van het toezicht dan ook op geënt. Van het begin af aan is duidelijk gemaakt dat de structuur ervan zich in de praktijk moet ontwikkelen. Een visie daarop is op dit moment (of voor 1 april 1998) dan ook niet te geven. De enorme omschakeling die invoering van de nieuwe ABW betekende en de grote moeite die het gezien het individuele karakter van de ABW kost om de daarin neergelegde doelstellingen op het gebied van uitstroom, inkomensvoorziening en fraudebestrijding in de praktijk adequaat en evenwichtig uit te voeren, impliceert dat ruimte moet worden gegeven om op grond van ervaringsgegevens «werkendeweg» nieuwe structuren en verantwoordelijkheden te ontwikkelen. In die situatie heeft de VNG geen behoefte aan nader overleg over de inrichting van het toezicht. Zoals gepland wordt het totale proces (incl. toezicht) in de loop van 1999 geëvalueerd, op basis van gegevens over de eerste drie volledige uitvoeringsjaren. Vervroeging naar eind 1998 wees de minister af, omdat dan onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Een notitie over meetgegevens zal de Kamer nog in januari bereiken. Aan de hand daarvan kan de Kamer zich een oordeel vormen over de wijze waarop de evaluatie wordt voorbereid. Pas op basis van de evaluatie kunnen uitspraken worden gedaan over structuren en verantwoordelijkheden bij uitvoering en toezicht in het kader van de ABW. Op die basis zou de wetgever kunnen besluiten een aantal processen meer centraal aan de gemeenten voor te schrijven. Klachten van gemeenten over een strak toezicht betreffen overigens het gedetailleerde toezicht zoals dat in de periode 1993–1995 gold onder het regime van de oude ABW. Onder de nieuwe ABW een doeltreffende uitvoering beoordeeld aan de hand van praktijkervaringen. In dat kader moeten ook de verbetertrajecten worden gezien. Dat ondanks de korte tijd waarin ervaring kon worden opgedaan met de nieuwe ABW, in de afgelopen jaren flinke voortgang is geboekt met de uitvoering ervan blijkt uit het gegeven dat de in totaal 15 mld. die er vroeger mee gemoeid was, inmiddels is gedaald naar 9 mld. De positieve trend die uit deze kengetallen spreekt, zegt echter nog niets over de vraag of de ABW echt zo optimaal mogelijk wordt uitgevoerd. Voor een

beoordeling daarvan moet worden gekeken naar de uitvoeringsprocessen op gemeentelijk niveau. Gegevens daarover en over de onderzoeken die in dat verband worden verricht, worden verstrekt in de Sociale nota en in bijlage 13 bij de memorie van toelichting op de begroting (jaarverslag toezicht). Onderzoeken worden o.a. verricht naar de cliëntenparticipatie, naar herbeoordelingen in het kader van de Invoeringswet, misbruik en oneigenlijk gebruik enz. enz. Resultaten van dit soort onderzoeken zijn verwerkt in de Sociale nota. Desgevraagd zegde de minister toe in het jaarverslag toezicht inhoudelijk in te gaan op lopende onderzoeken. Daarnaast inventariseert de taskforce kwaliteit bijstand de door gemeenten verzamelde ervaringsgegevens. Ondanks bezwaren van gemeenten in verband met hun autonome positie, heeft de taskforce deze gegevens via benchmarking vergeleken en daarover gepubliceerd. Benchmarking is nodig om het leerproces te bevorderen en biedt ook de Kamer optimaal inzicht in wat er in de praktijk gebeurt. De minister kon zich redelijk goed vinden in hetgeen mevrouw Doelman-Pel naar voren bracht over de positionering van het toezicht en in wat de heer Van Middelkoop naar voren bracht over de rol van de Kamer in dit verband. De Kamer zal er zeker spijt van krijgen als het toezicht op de uitvoering van de ABW buiten de verantwoordelijkheid van het departement van SZW wordt geplaatst. Los van de invulling van de organisatorische vorm van het toezicht, moet de positionering ervan stroken met het karakter van de ABW: een verzameling van nauwelijks met elkaar te vergelijken of bij elkaar op te tellen situaties, waarop uitgaande van een zekere (in medebewind uit te voeren) discretionaire bevoegdheid een antwoord moet worden gegeven aan de hand van een min of meer gestandaardiseerd instrumentarium. Ook het toezicht moet worden geplaatst in het kader van dit medebewind en is qua bevoegdheden derhalve niet los te koppelen van wat er in het beleid gebeurt. Toezicht moet ruimte laten om bij de uitvoering van de ABW maatwerk te leveren. Praktijkinzichten zijn in dit verband nodig om in overleg met de gemeenten algemene uitvoeringscriteria vast te stellen. In beginsel is het mogelijk dat op dit gebied in de toekomst nadere voorschriften moeten worden gegeven. In overleg met de medebewindvoerder moet dan wel worden vastgesteld dat dit ook in de rede ligt. Het experiment met «single audit» wordt binnen twee maanden afgerond. De Kamer wordt hierover geïnformeerd. Met de VNG wordt overlegd over mogelijkheden om met gebruikmaking van een groeimodel de resultaten ervan versneld in praktijk te brengen. Beleidsoverdracht is een taak van het ministerie, i.c. de directie bijstandszaken, en niet van de consultants. Dit laat onverlet dat consultants soms beleidsuitspraken doen in antwoord op praktische vragen. In het kader van beleidsoverdracht wordt ter uitvoering van de motie-Bakker/Van Dijke over activering van alleenstaande ouders, aan gemeenten medegedeeld dat de rijksconsultanten bij hun controle op de uitvoering van de ABW moeten beoordelen op individuele toepassing van de verplichtingen ingevolge de ABW. De Kamer wordt over dit onderwerp nog nader geïnformeerd. De minister onderstreepte dat een goede bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wezenlijk belang is voor de instandhouding van het draagvlak voor de ABW. In 1997 is een grootschalig onderzoek gestart naar de feitelijke omvang van fraude in de sfeer van de sociale zekerheid als geheel. Naar verwachting verschijnt de rapportage hierover in de tweede helft van 1998. Hoewel hij vooruitlopend op de beantwoording van desbetreffende schriftelijke vragen duidelijk maakte, geen hoge dunk te hebben van het onderzoek dat ten grondslag lag aan recente perspublicaties over bijstandsfraude, behield hij zich een oordeel over de resultaten ervan vooralsnog voor. Net zoals het niemand verbaasde dat er op de beurs wordt gefraudeerd, kan iedereen «op z'n klompen aanvoelen» dat dit ook in de bijstand gebeurt. Het vermoeden dat het percentage fraude

al enige jaren rond de 25 zou liggen, berust goeddeels op dergelijke gevoelens. Onderzoeken van de regionale interdisciplinaire fraudeteams (RIF's) tonen ook schrijnend aan dat er fraude wordt gepleegd. Justitie, politie, belastingdienst en het ministerie van SZW buigen zich naar aanleiding daarvan over de aanpak van dit verschijnsel. Desgewenst kan de Kamer hier nader over worden geïnformeerd. Duidelijk is, dat de nieuwe ABW de poortwachtersfunctie van de gemeentelijke sociale dienst inzake fraude aanzienlijk heeft verscherpt. Die functie is nog eens versterkt door de invoering van de Wet boeten en maatregelen. Dit maakt het onwaarschijnlijk dat de bijstandsfraude thans omvangrijker zou zijn dan vroeger. De minister was voornemens zich in een gesprek met het Landelijk contact sociale rechercheurs te laten informeren over mogelijke verdringing van de aandacht voor fraudebestrijding doordat van buitenaf aandacht wordt gevraagd voor steeds wisselende andere prioriteiten. In het eerstvolgende bestuurlijk overleg met gemeenten zal aan de hand hiervan worden gezien welke stappen eventueel moeten worden gezet.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) verlangde op korte termijn (halfjaar) een aparte inhoudelijke rapportage over een aantal (drie) onderzoeken naar deelaspecten van de uitvoering van de ABW. Aan de hand van zo'n aparte rapportage, die eventueel tegelijk met het jaarverslag toezicht kan verschijnen, kan de werking van de ABW (politiek) worden gewaardeerd en kan mede in het licht van benchmarking worden beoordeeld welke beleidsaanpassingen voor bepaalde doelgroepen eventueel noodzakelijk zijn.

Mevrouw **Van Blerck-Woordman** (VVD) was ontevreden over het antwoord van de minister en kondigde aan, een plenaire voortzetting van dit algemeen overleg te zullen vragen.

De **minister** wenste het verzoek van mevrouw Noorman nader te bezien en hield vooralsnog vast aan zijn toezegging om in het jaarverslag toezicht inhoudelijk in te gaan op lopende onderzoeken. In het jaarverslag wordt immers de verbinding gelegd tussen onderzoeksbevindingen en uitvoerings- en toezichtsmethodiek. Ten slotte gaf hij aan, op eventueel nog onbeantwoorde vragen schriftelijk terug te komen.

De voorzitter van de commissie,
Wolters

De griffier van de commissie,
Van Dijk