

Vergaderjaar 1999–2000

26 616

Uitvoering toezicht gemeentelijke sociale-zekerheidswetten

Nr. 3

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 20 december 1999

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen aan de regering voorgelegd over het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake Uitvoering toezicht gemeentelijke sociale-zekerheidswetten en naar aanleiding van het onderzoeksrapport De kwaliteitszorg bij publieke diensten op SZW-terrein (SOZA 99-486 zie bijlage). De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft deze vragen beantwoord bij brief van 3 december 1999. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Walsem

De griffier van de commissie,
Van der Windt

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GL), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th.A.M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GL), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Udo (VVD) en Blok (VVD).
Plv. leden: Harrewijn (GL), Van Zuijlen (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Koenders (PvdA), Bos (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Hindriks (PvdA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Reitsma (CDA), Rabbae (GL), Van Blerck-Woerdman (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), De Vries (VVD) en Balemans (VVD).

A. Het Rekenkamerrapport Uitvoering toezicht gemeentelijke sociale zekerheidswetten

1

Hoe belangrijk vindt u het dat de gemeenten hun primaire verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van hun uitvoering van de Algemene bijstandswet (budget f 8,9 mld), de Wet sociale werkvoorziening (f 3,7 mld) en de Wet inschakeling werkzoekenden (f 1,8 mld) naar behoren waarmaken?

Ik acht het van essentieel belang dat gemeenten hun verantwoordelijkheid voor de rechtmatige en doeltreffende uitvoering van de Abw, Wsw en Wiw waarmaken, gegeven de respectievelijke wettelijke opdrachten aan de gemeentebesturen.

2

Heeft naar uw mening het toezichtsbeleid van Rijksconsulentschappen de afgelopen jaren voldoende voorzien in de ontwikkeling van toezichtsinstrumenten die bij de nieuwe taak en verantwoordelijkheidsverdeling passen, of acht u de ontwikkeling van nieuwe instrumenten noodzakelijk? Welke concrete maatregelen bent u voornemens te nemen om de modernisering van het toezicht te bespoedigen? (blz. 5)

Ik ben verheugd dat de Algemene Rekenkamer constateert dat de Rijksconsulentschappen goed functioneren en dat de verschillende toezichtsinstrumenten de rechtmatigheid van de gemeentelijke uitvoering dekken. Ik onderschrijf het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat nog een aantal belangrijke instrumenten verder moet worden ontwikkeld en dat het daarbij te hanteren tijdspad nauwlettend moet worden gevolgd. Dit heeft mijn aandacht.

Ik constateer ook dat meerdere – in het kader van de modernisering van het toezicht gewenste – instrumenten al zijn ontwikkeld, dan wel in een gevorderd stadium van ontwikkeling verkeren. Vanuit het toezichtbeleid met betrekking tot de genoemde wetten is de afgelopen jaren in een nog voortdurend proces een reeks van nieuwe toezichtsinstrumenten ontwikkeld, waar mogelijk in samenspraak met gemeenten. Concrete maatregelen en instrumenten, die de modernisering van toezicht bespoedigen, liggen vooral op het vlak van methoden en technieken als:

- een bestuurlijk verantwoordingsverslag,
- verdere onderzoeksmethoden ten behoeve van meting van de mate van doeltreffendheid in de uitvoering,
- instrumenten voor de validering van ontvangen gemeentelijke verantwoordingsinformatie,
- systematiek toezichtsoverleg met gemeentebesturen,
- mechanismen voor vastlegging en ontsluiting van gemeentelijke informatie(beelden),
- kwaliteitsmetingsinstrumenten op het toezichtsproces,
- sturingsaanpak in de zin van actuele accountantsprotocollen e.a. op aspecten van wetsuitvoering en beheer van de gemeentelijke processen,
- facilitering in de zin van instrument-overdracht.

Het moge duidelijk zijn dat de noodzakelijke maatregelen om zowel voor gemeenten als het tweedelijns toezicht het vernieuwde toezicht te effectueren, waar nodig voortvarend verder moeten worden uitgewerkt

3

Bent u tevreden over de primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van hun wetsuitvoering? Ontvangt u in het kader van de verantwoording door de gemeenten over de doeltreffendheid voldoende beleidsinformatie van de gemeenten? Zijn

reeds aanwijsbare resultaten van uitstroom en sociale activering bij de Algemene bijstandswet behaald? Zo neen, wanneer denkt u die te verwachten? (blz. 5)

Gegeven de in veel gemeenten ten tijde van de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet geconstateerde grote uitvoeringsproblematiek, constateer ik dat de afgelopen jaren gemeentebesturen op grote schaal hun eigen verantwoordelijkheid daadwerkelijk hebben genomen in de zin van forse investeringen in de verbetering van de uitvoering. Deze aanpassingen in met name de organisatie- en informatiestructuren zijn vaak langdurig van aard en lopen in veel gevallen nog heden door, al dan niet door middel van verbetertrajecten. Er is forse winst behaald in de rechtmatige uitvoering. Recent onderzoek door het onderzoeksbureau Regioplan wijst dit eveneens uit (onderzoek «Evaluatie poortwachtersfunctie en nieuw partnerbegrip», Regioplan september 1999).

Ten aanzien van de doeltreffendheid merk ik op dat veel gemeentebesturen hun verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld in gevoerde gesprekken met de Rijksconsulent, onderkennen en ook aangeven concrete acties in hun uitvoeringsorganisatie te zullen ondernemen op basis van de resultaten van de diverse tot nu toe uitgevoerde doeltreffendheidsonderzoeken. Ik merk hierbij op dat het daarbij vooral gaat om het bevorderen van zodanige randvoorwaarden in de lokale uitvoeringspraktijk dat de kansen op een doeltreffende uitvoering worden vergroot. Resultaat-vastlegging op gemeentelijk niveau is daarvan een voorbeeld. Wel is het zo dat aanvankelijk voorrang is gegeven aan het structureel op orde brengen van de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking en overige wetsuitvoering. Doeltreffendheid moet wel altijd binnen het rechtmatigheidskader vallen.

Ten aanzien van de *beleidsinformatie* met betrekking tot de effecten van de wet heb ik u in mijn brief van 17 november 1999 – inzake de Taskforce beleidsinformatie, kenmerk A&O/RA-1/1999/7228 – reeds uitvoerig op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen die ik voornemens ben te gaan opstarten. Zoals ik in deze brief heb weergegeven, is het niet alleen de wijze van vastlegging binnen de gemeenten, waardoor op dit moment de informatievoorziening aan mijn ministerie en daarmee ook aan de Kamer nog ontoereikend is. De ontoereikende informatievoorziening hangt ook samen met de gegevensdruk bij gemeenten, de wijze van benadering van andere bestanden die relevante informatie bevatten en de wijze van bewerking van de informatie(stromen). In mijn brief heb ik u aangegeven dat ik streef naar een «knooppunt beleidsinformatie». Dit knooppunt draagt er zorg voor dat integraal inzicht wordt verkregen over de werking van alle ingezette instrumenten en resultaten op het terrein van uitstroom en sociale activering.

Op individueel gemeentelijk niveau is wel informatie aanwezig op terreinen als traject-plannen en plaatsingen in gesubsidieerde banen, maar deze informatie is qua opbouw en uniformiteit zo specifiek gevormd door de eigen gemeentelijke behoeften en inzichten dat deze gegevens niet kunnen worden opgeteld tot een landelijk beeld.

Ten aanzien van de resultaten tot nu toe op het terrein van de Wsw en I/D-banen heeft uw Kamer onlangs actuele gegevens ontvangen. Beschikbare Wiw-cijfers zijn in de Sociale Nota 2000 opgenomen.

4

Wat kunnen de gevolgen zijn met betrekking tot de rechtmatigheid in het jaar 2000, als de ontwikkeling van een deugdelijk systeem om de gemeentelijke verantwoordingsinformatie te valideren niet is afgerond? Vindt u het nodig dat dit systeem volledig is vorm gegeven voordat single audit wordt ingevoerd? (blz. 5)

De ontwikkeling van toezichtsbeleid met betrekking tot landelijke validering op gemeentelijke verantwoordingsinformatie over de rechtmatigheid van de wetsuitvoering bevindt zich in het laatste stadium. Hierin worden de ratio en noodzaak van validering aangegeven alsmede welke concrete valideringsmethoden moeten worden ontwikkeld en wanneer zij zullen worden toegepast. De operationalisering hiervan wordt op zeer korte termijn opgestart. Eén van de instrumenten betreft een valideringsonderzoek op dossierniveau met behulp waarvan landelijk tot een validerende uitspraak wordt gekomen. Een eerste dergelijk onderzoek moet voor het eind van het eerste kwartaal 2000 zijn afgerond bij een aantal gemeenten die over het verantwoordingsjaar 1998 reeds single audit hebben doorgevoerd. Andere toepassingsmogelijkheden voor validering, zoals een landelijke toepassing van het review-instrument van de departementale accountantsdienst moeten in het jaar 2000 zijn ontwikkeld en inzetbaar zijn. Er kan dan worden gebouwd op een mix van valideringsinstrumenten. Deze zijn vervolgens landelijk toepasbaar, als vanaf september 2000 de gemeentelijke verantwoordingsinformatie over het verantwoordingsjaar 1999 binnenkomt (het eerste jaar waarover de bij de gemeente controlerende accountant zelf volgens het single audit principe de gehele rechtmatigheid controleert; dit betreft alle gemeenten). Daarmee kan de validering op de controle-aanpak binnen de gemeenten op landelijke schaal (komend tot een uitspraak of de minister landelijk gezien kan vertrouwen op de informatie) naadloos aansluiten op de te ontvangen verantwoordingsgegevens.

Voor de duidelijkheid wil ik tevens aangeven dat deze landelijke validering onverlet laat dat op afzonderlijk gemeenteniveau al waarborgen bestaan, zoals een helder controle- en rapportageprotocol ten behoeve van de activiteiten van de accountants, een sluitende kostenopgave door de gemeente en sluitende instructies ten behoeve van de vaststelling van de rijksvergoeding per gemeente.

5

Volgens de Algemene Rekenkamer heeft u bij de behandeling van de nieuwe Algemene bijstandswet opgemerkt dat het organiseren van een veranderde en gedegen toezichtsorganisatie nog enige jaren zou vergen. Anno 1999 zou echter nog nauwelijks vooruitgang zijn geboekt. Wat heeft u op welke datum bij de behandeling van de Algemene bijstandswet in dit verband precies opgemerkt? Wat moet nog gebeuren alvorens de gemeenten hun primaire verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van hun uitvoering van de Algemene bijstandswet naar behoren waarmaken? Hoe en binnen welke termijn wilt u bereiken dat dit verwezenlijkt wordt? (blz. 5 en 6)

Door mijn ambtsvoorganger is o.a. bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de nieuwe Algemene bijstandswet in algemene termen gesproken over de ontwikkelingslijn van het toezicht in relatie tot de veranderende bestuurlijke verantwoordelijkheden van het gemeentebestuur voor de uitvoering van de Abw. Echter, ook al eerder zijn in de «Beleidsbrief vernieuwing Abw» van 30 november 1993 de beoogde vernieuwingen in het toezicht uitgebreid verwoord. Hierover is reeds op 15 en 16 december 1993 met de Kamer gesproken. Daarnaast is door de Kamer in commissieverband op 16 oktober 1996 over de opzet, de werking en het perspectief van het toezicht gesproken. Mede naar aanleiding daarvan heeft de minister de opvattingen omtrent inhoud, richting en positionering van het toezicht nader uiteengezet in brieven aan de Kamer d.d. 4 november 1996, 24 februari 1997 en 8 oktober 1997. De opzet van een toezichtsorganisatie die een meer evenwichtige benadering ten opzichte van de gemeenten zou innemen en grotere aandacht voor een doeltreffende uitvoering aan handhaving van de rechtmatigheid zou paren, zou inderdaad, was de inschatting, enige jaren vergen. Tegelijk

werd in de geest van deze grotere eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente een ontwikkelingstraject van toezicht met de gemeenten en VNG ingezet naar een uiteindelijk beoogde situatie waarin de gemeenten zich bestuurlijk kunnen verantwoorden over de gehele wetsuitvoering, zowel naar de Gemeenteraad als naar de minister. Deze situatie van volledige single audit was in de ontwikkelingsplanning voorzien voor eind 2001.

Na vrijwillige deelneming van 38 gemeenten aan single audit in 1998, is de geplande variant, waarin de accountant zelf en niet meer het rijks-toezicht de rechtmatige uitvoering over het jaar 1999 controleert ten behoeve van de gemeenten als ook de minister, voor alle gemeenten gerealiseerd. Tegelijk is de mogelijkheid voor gemeenten gecreëerd door middel van een «bestuurlijk verantwoordingsmodel» om zich als bestuur zelf reeds over het jaar 1999 te verantwoorden.

Het voor het verantwoordingsjaar 2000 voorziene *verplichte* bestuurlijke verantwoordings-model (dat de accountant op overeenstemming met de realiteit zal controleren) is half december as. gereed voor overdracht aan de gemeenten.

Er zijn daarnaast reeds forse stappen gezet op het terrein van het toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering. Vanaf 1997 is samen met tientallen gemeenten doeltreffendheidsonderzoek op meerdere Abw-aspecten ontwikkeld én uitgevoerd. Alle resultaten hiervan zijn door het toezicht naar de gemeentebesturen en sociale diensten teruggekoppeld. Vele concrete afspraken over verbeteringen in de uitvoering (soms kleine stapjes, soms passend in grote organisatorische aanpassingen) zijn hierop totstandgekomen.

In dit brede ontwikkelingstraject zijn alle gemeenten vanuit toezicht gefaciliteerd door middel van voorlichtingsmateriaal, met (als handreiking) overdracht van een compleet onderzoeksinstrument voor eigen gemeentelijk onderzoek naar de rechtmatigheid, gebundelde informatie over de meest gestelde vragen, vele voorlichtings-bijeenkomsten voor gemeenten, voor accountants en via uitvoering-spanels in het kader van raadpleging bij de instrumentontwikkeling, etc. Juist de doelbewuste samenwerking *met zoveel mogelijk gemeenten* – in de geest van bestuurlijke samenwerking met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid – betekent echter tegelijkertijd ook dat gekozen is voor een langdurig traject. Niettemin ligt zowel de ontwikkeling van single audit en de aanpassingen daarvoor bij gemeenten op schema, al is ook duidelijk dat nog veel gemeenten aanpassingen in de organisatie en administratie in de loop van 2000 zullen moeten aanbrengen c.q. tot afronding moeten brengen.

Ook de inhoudelijke en organisatorische aanpassingen van het rijks-toezicht zelf liggen op schema. Beleidsformulering met betrekking tot validering is nagenoeg afgerond. Concrete methoden en toepassing worden vanaf eind 1999 en in de loop van 2000 ontwikkeld. Toepassing van een eerste valideringsonderzoek moet eind eerste kwartaal 2000 zijn afgerond.

Ik volg de Algemene Rekenkamer zeker als deze beoogt strak aan implementatie van deze producten en kritische tijdspaden vast te houden. Vóór eind 2000 wordt het bestuurlijk verantwoordingsmodel voor het jaar 2001 afgerond, waarin ook rechtmatigheidsaspecten, waarvoor de gemeenten zelf financieel verantwoordelijk zijn, zoals de bijzondere bijstand en voorschotverlening, zijn opgenomen. Voor eind 2001 wordt nog steeds de situatie voorzien waarin het rijkstoezicht geheel vanuit de tweede lijn, zich baserend op gemeentelijke verantwoordingsinformatie, kan opereren.

Zal in het jaar 2000 het single auditsysteem volledig geïmplementeerd zijn in de bijstand?

Zie ook het slot van het antwoord op vraag 5. Over het vergoedingsjaar 2000 wordt het bestuurlijk verantwoordingsmodel Abw ingevoerd met betrekking tot de rechtmatigheid, waarop de accountant op juistheid zal controleren. Dit model dient zowel voor Gemeenteraad als de minister als verantwoording. Aangezien de rechtmatigheid van de wetsuitvoering de hoofdmoot van het single audit traject uitmaakt, wordt dit traject inderdaad, waar het de rijksvergoeding betreft, in 2000 geïmplementeerd. Vanaf 2001 wordt de bestuurlijke benadering van verantwoording ten aanzien van de Wsw en Wiw alsmede de mogelijke inbedding in de verantwoording van doeltreffendheidsaspecten verder ontwikkeld.

7

Verwacht de minister in het jaar 2000 aan alle door de Algemene Rekenkamer gestelde eisen inzake toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid te kunnen voldoen? Zo niet, aan welke onderdelen zal niet kunnen worden voldaan en waarom niet? Wanneer zal daar wel aan kunnen worden voldaan?

Ten aanzien van de rechtmatigheid: is mijn antwoord bevestigend. Ook ten aanzien van de daarbij door mij voorziene valideringsactiviteiten geldt dat ik dit positief beoordeel. Ten aanzien van doeltreffendheid worden de twee nog geplande onderzoeken, met terugkoppeling van resultaten naar de betreffende gemeentebesturen, uitgevoerd. Tevens wordt op grond van het geformuleerde toezichtsbeleidskader over doeltreffendheid bezien hoe structureel met doeltreffendheid zal worden omgegaan. Een optie is om kernindicatoren in het verantwoordingsmodel op te nemen.

8 en 11

Is de minister bereid de Kamer inzicht te geven in een analyse van de problematiek die ten grondslag ligt aan de benodigde verbetertrajecten? (blz. 6).

Bent u bereid onderzoek te doen naar de analyse van de problematiek waarvoor verbeterprojecten worden ingezet? (blz. 7)

In mijn reactie aan de Algemene Rekenkamer heb ik vermeld dat ik over de inhoud en looptijd van alle verbetertrajecten bij gemeenten beschik. Vanaf 1996 hebben 241 (van de 530) gemeenten voor een of meer uitvoeringsaspecten een verbetertraject in uitvoering genomen. De uitvoeringsproblematiek waarop deze verbetertrajecten worden ingezet, is als volgt te typeren. De meeste projecten behelzen meervoudige uitvoeringstekorten (zo'n 70% van alle trajecten). In de meeste gevallen gaan de trajecten over:

- onvolledig en/ of te laat verrichten van heronderzoek;
 - onvolledig en/ of te laat verrichten of achterwege blijven van beëindigingsonderzoek (bij uitstroom uit uitkering);
 - onjuiste debiteurenadministratie en debiteurenonderzoek;
- Deze tekorten in de drie typen verplichte onderzoeken beslaan ruim 76% van de tekorten.
- overige gebreken in de administratie waardoor de rechtmatigheid niet kan worden vastgesteld.

Inmiddels zijn 200 trajecten afgerond. Het leeuwendeel (93%) van deze trajecten is succesvol afgerond, dat wil zeggen dat bij afloop van het traject de uitvoering *integraal* op orde is. In 6% van de gevallen bleken na afloop niet alle problemen opgelost en bij 1% van de betrokken

gemeenten moest worden geconstateerd dat het traject in het geheel niet was geslaagd.

9

Kan de minister zich herinneren dat de Kamer na vaststelling van de nieuwe Algemene bijstandswet verschillende keren met de minister heeft gesproken over de toezichtrelatie, single audit en de inrichting van het doelmatigheidsmeetinstrument? Zo ja, waarom verklaart u dat er naar uw inzicht geen termijnen zijn bepaald? (blz. 6)

In mijn reactie aan de Algemene Rekenkamer wat betreft termijnen heb ik gesteld dat uit de wettekst, de toelichting noch de parlementaire behandeling van de nieuwe Abw kan worden afgeleid op welke wijze én op welk moment specifieke toezichtsactiviteiten moeten worden uitgevoerd. Meermalen heb ik gesteld, ook ten aanzien van het doeltreffendheidsinstrument, dat een en ander een langdurig ontwikkelingstraject is dat mede afhankelijk is van de snelheid in het overleg met gemeenten. Wel constateer ik veel voortgang in de ontwikkeling van betreffende instrumenten. Ten aanzien van het single audit traject is met gemeenten als richtsnoer een concrete meerjarige planning tot en met 2001 vastgesteld.

10

Op welke wijze wordt gewaarborgd dat de vaststellingsfunctie apart binnen de Rijksconsulentschappen wordt georganiseerd? Bent u op dit punt niet bang voor integriteitsrisico's? (blz. 6)

De vaststellingsfunctie wordt in een nieuwe aparte afdeling per Rijksconsulentschap georganiseerd. Controleerbare kwaliteitswaarborgen op het vaststellingsproces zijn ontwikkeld. De verschillende toezichtsfuncties worden voldoende van elkaar gescheiden. De werking van de processen zijn onderwerp van interne audits en controle door de departementale accountantsdienst.

12

Op welke wijze kan in de ogen van de minister een feitelijke scheiding tussen toezicht, uitvoering, advisering en beleid plaatsvinden? Op welke wijze denkt de minister de integriteitsbewaking binnen het ministerie en de Rijksconsulenten vorm te geven? Hoe wordt de functiescheiding zoals de Algemene Rekenkamer die aangeeft, bewaakt? (blz. 13)

De verschillende functies en de aansturing daarop zijn apart in verschillende afdelingen binnen de Rijksconsulentschappen en centrale toezichtsafdelingen georganiseerd. Van *advisering* door toezicht met betrekking tot concrete wetsuitvoering is geen sprake, wel van uitleg over staand beleid. Beleid en advisering zijn geen functies die door het toezicht worden uitgeoefend. Afspraken over taakafbakening en samenwerking tussen de beleidsdirecties en toezicht zijn vastgelegd. Tevens bestaat er gerichte aandacht binnen mijn ministerie voor het thema «integriteit». Ik voorzie derhalve geen integriteitsrisico's.

13

«Verantwoordingen van gemeenten over de eigen toezichtsactiviteiten ontbreken met betrekking tot doeltreffendheid». Geldt voor alle gemeenten, of zijn er ook uitzonderingen? (blz. 13)

Zie ook mijn antwoord op vraag 5. Na het op orde brengen van de rechtmatige uitvoering is vanaf 1997 mede op doeltreffendheid gefocused. Dit is een meerjarig traject. Gemeenten bezitten op dit terrein een ruime beleidsvrijheid. De vraag of op één wijze doeltreffendheids-

aspecten in het verantwoordingsmodel opgenomen kunnen worden, is nu nog niet te beantwoorden.

Gemeenten kunnen zelf bepalen of zij in het verantwoordingsmodel reeds informatie over het bereiken van door de gemeente zelf geformuleerde Abw-doelen opnemen, primair ten behoeve van de eigen verantwoording aan de Gemeenteraad. Mij zijn inmiddels een tiental gemeenten bekend, die inderdaad reeds verslag willen gaan doen – en sommige gemeenten doen dit reeds – over de mate waarin zij in hun wetsuitvoering de gestelde doelen hebben gehaald. Ik zal deze informatie ook gebruiken bij het concretiseren van mijn toezichtsbeleid ten aanzien van doeltreffendheid, mede inhoudende beantwoording van de vraag of en zo ja op welke wijze gemeenten zich hierover nader moeten verantwoorden.

14

Binnen welke termijn wordt het doeltreffendheidsonderzoek door de gemeenten overgenomen? (blz. 13)

Dit kan ik nog niet aangeven. Het is wel de bedoeling om waar mogelijk tot overdracht te komen. Als gemeenten te kennen geven dit onderzoek zelf al in de eigen organisatie te willen gebruiken, dan kan dit. Een enkele gemeente heeft dit op onderdelen van het onderzoek naar de procesgang rond «uitstroom en sociale activering» zelf toegepast om de zwakke schakels in het beleid ter zake op te sporen en te verbeteren. In 2000 zal in één of enkele gemeenten als proef de opzet van de doeltreffendheidsaanpak (de integrale beleidscyclus) worden ingevoerd om als leermoment en voorbeeld te dienen.

15

Meent de minister dat piepsignalen van gemeenten of VNG een betrouwbaarder beeld geven over de uitvoering van de bijstand, dan representatief onderzoek van Rijksconsulenten? (blz. 14)

In het Rekenkamer-rapport wordt gesteld dat uit gesprekken met het beleid naar voren komt dat knelpunten in het beleid veelal sneller binnenkomen via andere kanalen, bijvoorbeeld van gemeenten zelf of van de VNG. Mijn opvatting hierover is dat ik dit, zo dit voorkomt, geen probleem acht. Soms worden specifieke knelpunten sneller langs andere kanalen gesignaleerd, soms door de Rijksconsulentschappen. Het gaat er om dat tijdig signalen binnenkomen, waarvoor meer kanalen open staan. Het is ook duidelijk dat signalen niet altijd tot beleidsaanpassingen zullen leiden. Overigens heb ik aan de hand van ruim 20 concrete voorbeelden de Algemene Rekenkamer destijds aangetoond dat van signalen vanuit de Rijksconsulentschappen wel degelijk invloed op beleidsontwikkeling is uitgegaan. Tenslotte merk ik op dat signalen normaliter niet vanuit onderzoek door de Rijksconsulentschappen worden gegenereerd, maar veeleer vanuit hun diverse bronnen en netwerken met gemeenten («oog- en oor functie»).

16

Indien de beleidsafdelingen van het ministerie alleen signalen van het politiek/bestuurlijk niveau (VNG/gemeentebestuurders) oppakken, welke garanties zijn er dan om in voldoende mate het zicht op de uitvoeringspraktijk bij het ministerie terecht te laten komen? Op welke wijze denkt de minister hierin verbetering aan te brengen?

Zie mijn antwoord op vraag 15. Beleidsdirecties maken gebruik van signalen en geluiden over en uit de uitvoering vanuit meerdere bronnen, waaronder die van de Rijksconsulentschappen.

17

Welke organisatorische waarborgen en voorzieningen in de regio zijn nodig om de functiescheiding tussen advisering en goedkeuring te realiseren? (blz. 15)

Zie mijn antwoorden op de vragen 10 en 12.

18

Waarom neemt de minister de aanbeveling over een verbetering in het functioneren van de Rijksconsulentschappen niet over? (blz. 15)

Zoals uit mijn andere antwoorden blijkt onderken ik, met de Algemene Rekenkamer, de noodzaak de ontwikkelingen op de ingeslagen weg met kracht voort te zetten. Ik zie daarop ook toe. Concrete producten moeten tijdig, waar mogelijk met gemeenten, worden opgeleverd en geïmplementeerd. Uit mijn hier gegeven antwoorden komt dit gevoel van urgentie en het vertrouwen dat een en ander haalbaar is, mijns inziens ook tot uiting. Veel veranderingen zijn reeds gerealiseerd of in vergaand stadium van ontwikkeling.

19

Wanneer en op welke wijze denkt de minister het «verantwoordingsgat» te dichten? (blz. 16)

Zie ook mijn antwoorden op de vragen 6, 7 en 9. De term «verantwoordingsgat» suggereert dat er op essentiële aspecten van de uitvoering van Abw geen informatie via onderzoek – momenteel nog door de Rijksconsulentschappen – zou bestaan (het gaat hier over verantwoording over doeltreffendheid). Dit is, zoals ik hiervoor heb aangetoond, niet juist. Er is over alle grote gemeenten alsmede over een deel van de kleinere gemeenten toezichtsinformatie over doeltreffendheid op belangrijke onderdelen van de uitvoering, met het accent op de al dan niet sluitendheid van het uitvoeringsproces. Rijksconsulenten communiceren hierover intensief met de gemeenten. «Verantwoording» is mede daarom een lastig begrip, omdat de wet geen doeltreffendheidsnormen kent over de naleving waarvan een gemeente zich zou moeten verantwoorden. Hoe dit verder in een of andere vorm van bestuurlijke verantwoording kan worden gegoten, is derhalve een zaak van concrete nadere uitwerking met gemeenten.

B. Het onderzoeksrapport De kwaliteitszorg bij publieke diensten op SZW-terrein.

1

Waarom worden bestaande landelijke en regionale (infra)structuren van organisaties als Divosa en Nosw in het uitwisselen van kwaliteitsprogramma's niet benut en genegeerd? (blz. 3, 4).

In mijn notitie betreffende de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport, die ik u bij brief van 16 juni 1999 deed toekomen, wordt op meerdere plaatsen expliciet ingegaan op de rol die overkoepelende organisaties op intermediair niveau ten aanzien van de kwaliteitszorg kunnen spelen. Zij kunnen een zinvolle rol vervullen als het gaat om het uitwisselen van ervaringen, waarbij Divosa met name wordt genoemd. (pag. 6) Voorts wijs ik, onder verwijzing naar het antwoord op de volgende vraag, op de rol van de VNG bij het benchmarkproject op het bijstandsterrein. Van het niet benutten of negeren van bedoelde organisaties kan mijns inziens dus geen sprake zijn.

2

Welke soort van benchmark wordt thans door wie ontwikkeld? Gaat het om een benchmark waarin de uitvoering op managementniveau kan worden vergeleken en worden daar kengetallen voor ontwikkeld? Gaat het om vergelijkingsmogelijkheden op beleidsgebied in de sfeer van in- en uitstroom verblijfstijd en kwaliteit van uitvoering van doel van de wet (mate van scholing, partiële inkomsten, zelfredzaamheid)? (blz. 4).

Sinds 1998 is door de stichting Taskforce Kwaliteit Bijstand (TKB) gewerkt aan het project Benchmark. In verband met de beëindiging van de stichting TKB en de overname van haar taken door de VNG, heb ik in september 1999 aan de VNG een subsidie verleend voor de verdere ontwikkeling en implementatie van de benchmark sociale diensten voor de periode van september 1999 tot en met eind 2001. Gedurende deze periode moet blijken of de benchmark werkt als bedoeld. De benchmark is een instrument voor het management en bestuur van gemeentelijke sociale diensten, waarmee sociale diensten zich onderling kunnen vergelijken en een best practice kan worden vastgesteld. Deze vergelijkingsmogelijkheden zijn er zowel op het gebied van de efficiëntie van de uitvoering als op het gebied van de effectiviteit van het gevoerde beleid. Daarnaast is er nog een derde aandachtsgebied, te weten de toegankelijkheid van de sociale dienst voor cliënten.

Zowel op het gebied van de efficiëntie van de uitvoering als op het gebied van de effectiviteit van het beleid zijn prestatie-indicatoren ontwikkeld op drie deelterreinen: inkomensvoorziening, arbeidstoeleiding/sociale activering en zorg.

Naast de benchmark is ook een monitorsysteem ontwikkeld. Met behulp van dit systeem kunnen in de toekomst, op basis van de in de benchmark verzamelde gegevens, trends in de uitvoering worden gesignaleerd en gevolgd.

3

Gaat de minister ook kwaliteitsnormen en kwaliteitsrapportages ontwikkelen over het functioneren van het ministerie ten opzichte van de uitvoeringsorganisaties van sociale verzekeringen en de gemeenten? Komt ook daar een klant-tevredenheidsmeting? (blz. 7).

De aandacht voor kwaliteitszorg betreft zeker ook mijn ministerie zelf. Er dient echter onderscheid gemaakt te worden tussen de verhouding overheid-burger en de interbestuurlijke verhoudingen. Klanttevredenheidsmetingen horen bij de eerstgenoemde verhouding en dienen ertoe om na te gaan hoe de burger denkt over de kwaliteit van bepaalde publieke diensten.

Interbestuurlijke verhoudingen, zoals die tussen een departement en bestuursorganen die onder dat departement ressorterend taken uitvoeren, vinden hun basis in regelgeving. Van een verhouding producent-afnemer is daarbij geen sprake. Dat neemt niet weg dat kwaliteitsaspecten ook in interbestuurlijke verhoudingen aan de orde zijn. Zo vormt de uitvoerbaarheid van wetgeving een belangrijk onderdeel van het streven naar een hoge wetgevingskwaliteit, zoals dit onder andere in de wetgevings-toets die mijn ministerie als intern kwaliteitsinstrument hanteert, tot uiting komt. Kennis en ervaring van uitvoerende diensten spelen daarbij een belangrijke rol.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. G. de Vries

Aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en
Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 1999

Bij brief onder kenmerk en datum als bovenvermeld, heeft u mij gevraagd in een notitie te reageren op de aanbevelingen, welke onderzoekers hebben toegevoegd aan het door hen in opdracht van mijn departement opgestelde onderzoeksrapport «De kwaliteitszorg bij publieke diensten op SZW-terrein».

De gevraagde notitie doe ik u hierbij toekomen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. G. de Vries

Inleiding

Naar aanleiding van de toezending aan uw Kamer van het rapport «De kwaliteitszorg bij publieke diensten op SZW-terrein», heeft u mij gevraagd om een reactie op de aanbevelingen die de samenstellers aan het rapport hebben toegevoegd.

Alvorens zulks te doen, wil ik graag eerst kort ingaan op enkele algemene aspecten van de toepassing van kwaliteitszorg door publieke diensten die taken op SZW-terrein uitvoeren.

De groeiende aandacht voor systematische kwaliteitszorg die zich in de publieke sector, ook op SZW-terrein, manifesteert, is een belangwekkende ontwikkeling. De daaruit sprekende versterking van het kwaliteitsbewustzijn biedt goede kansen, zowel om de dienstverlening aan de burger waar nodig en mogelijk te verbeteren, als om de effectiviteit van beleidsmaatregelen te vergroten. Voor veel beleid geldt immers dat het slechts tot de beoogde maatschappelijke effecten kan leiden via het «voertuig» van uitvoeringsprocessen. De kwaliteit van die processen en diensten, het systematisch meten en verbeteren daarvan, is dus een wezenlijke succesfactor voor het beleid. Er is daarom voldoende aanleiding om de (verdere) ontwikkeling van kwaliteitszorg te stimuleren. Vooral in het bevorderen *dat* er systematisch aan kwaliteitszorg aandacht wordt besteed, zie ik een actieve rol voor het ministerie, mede met het oog op het grote belang dat in het Regeerakkoord aan (bevordering van) de kwaliteit van openbaar bestuur en publieke dienstverlening is gehecht. *Hoe* deze kwaliteitszorg vervolgens in de praktijk precies vorm krijgt, kan in het algemeen het beste decentraal worden bepaald. Ter toelichting hierop het volgende.

De verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg ligt primair bij de persoon of dienst die een publieke taak uitvoert. Zorg voor kwaliteit is immers inherent aan elke goede taakvervulling.

Dat geldt zowel voor het individu, als voor een organisatorische eenheid. Vorm en inhoud van kwaliteitszorg zijn voorts nauw verbonden met specifieke situaties, met de individuele vaardigheden van mensen, met de sterke en zwakkere punten van organisaties en met eisen die bij de verschillende taken horen. Kwaliteitszorg is dus altijd maatwerk. In de relatie tussen het Ministerie van SZW en de publieke dienstverlenende organisaties die op het beleidsterrein van het ministerie werkzaam zijn, moet, wat de kwaliteitszorg betreft, hier nog als bijzonder aandachtspunt aan worden toegevoegd dat bij de specifieke bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdelingen dient te worden aangesloten. Daar waar bijvoorbeeld gemeenten een taak in medebewind uitvoeren, of waar een zelfstandig bestuursorgaan wettelijk met een publieke taak is belast, bepaalt het specifieke karakter van de bestuurlijke constructie welke sturing de Minister van SZW kan toepassen. Aangezien de uitvoering van beleid op SZW-terrein in sterke mate is gedecentraliseerd en verzelfstandigd, is het niet aan de minister van SZW om *rechtstreeks* in detail op het «hoe» van de toepassing van kwaliteitszorgsystemen te sturen. Veel komt hier neer op de eigen verantwoordelijkheid van het betrokken decentrale of verzelfstandigde orgaan. De toepassing van gestructureerde vormen van kwaliteitszorg vraagt *commitment* van iedereen in de organisatie die daarbij betrokken is, zeker ook van degenen op de werkvloer. Maar ook de ambtelijke leiding van de organisatie, of een bovengeschiedt bestuursorgaan of koepelorganisatie draagt hier een verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door ontwikkelingen te initiëren en zonodig algemene richtlijnen te geven aangaande de invoering en toepassing van kwaliteits-

systemen. Vooral in het bevorderen *dat* kwaliteitszorg decentraal voldoende aandacht krijgt (zodat, over de hele breedte van het SZW-terrein, iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt), zie ik een taak voor het ministerie.

Al naar gelang de situatie kunnen, conform de geschetste lijn, vanuit het ministerie bijvoorbeeld de volgende activiteiten worden ingezet:

- het benadrukken van de wenselijkheid van de toepassing van kwaliteitszorg
- het (doen) geven van voorlichting over kwaliteitszorg
- het waar nodig wegnemen van belemmeringen voor de toepassing van kwaliteitszorg
- het gericht stimuleren van de invoering van kwaliteitszorg (organiseren van kennis- en ervaringsuitwisseling, invoering van financiële en/of niet-financiële prikkels)
- het belonen van de invoering van kwaliteitszorg
- het geven van een algemeen wettelijk voorschrift (inspanningsverplichting).

Aan de inzet van deze activiteiten zal nadrukkelijk aandacht geschonken worden. Zo is besloten om de SZW-Wetgevingstoets (een intern instrument bedoeld ter bevordering van de kwaliteit en maatschappelijke effectiviteit van SZW-regelgeving), aan te vullen met een onderdeel waarin aandachtspunten met betrekking tot kwaliteit van uitvoerende instanties aan de orde komen. De naleving van wettelijke bepalingen ten aanzien van kwaliteitszorg – zoals bijvoorbeeld opgenomen in de Arbeidsvoorzieningswet – is object van toezicht. Zonodig krijgt de invulling van kwaliteitszorg nadrukkelijk aandacht in bestuurlijk overleg met uitvoerende organisaties. Dat geldt evenzeer voor de andere hierboven genoemde activiteiten.

Het bovenstaande heeft betrekking op algemene inspanningen, gericht op de algehele kwaliteit van publieke diensten. Aan het slot van deze inleiding wil ik graag voor de volledigheid nog wijzen op inspanningen, gericht op de kwaliteit van goederen of diensten die door organen geproduceerd worden die niet belast zijn met de uitvoering van wetten en ten aanzien waarvan derhalve geen directe toezichtsrelatie bestaat, maar die wel een wettelijke taak vervullen. Vanwege de grotere mate van bestuurlijke vrijheid die deze organisaties hebben in een situatie waarin het publieke belang niettemin verlangt dat hun diensten of producten een bepaalde kwaliteit hebben, bestaan hier voorgeschreven vormen van structurele kwaliteitszorg. Deze bijzondere en specifieke vormen van kwaliteitszorg hebben als regel een wettelijke basis.

Als voorbeeld kunnen hier de arbodiensten genoemd worden, die gecertificeerd dienen te zijn.

Recent is in overleg tussen mijn departement en de gezamenlijke arbodiensten besloten tot de invoering van een programma «Kwaliteitsbevordering Arbodienstverlening», dat door departement en arbodiensten gezamenlijk, ieder voor een gelijk deel, gefinancierd zal worden.

De aanbevelingen

Ik ga nu in op de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport. Vooraf merk ik, wellicht ten overvloede, op dat deze aanbevelingen voor rekening van de onderzoekers van Bureau Bartels B.V. komen.

Aanbeveling 1

Maak duidelijk welke positie een kwaliteitssysteem vervult bij het toezicht op de publieke dienst. Publieke diensten hebben veelal te maken met het ministerie als toezichthouder. Een kwaliteitssysteem kan opgevat worden als een manier om zelfinvulling te geven aan het monitoren van de kwaliteit van dienstverlening. Mogelijk kan de aanwezigheid van een kwaliteitssysteem tot een andere invulling van het toezicht door het ministerie leiden.

Kwaliteitssystemen zijn ontstaan in het private domein en zijn van daaruit «geïmporteerd» in het publieke domein. Zij hebben in oorsprong dan ook vooral betrekking op de relatie tussen een producent van goederen of diensten en de afnemers daarvan en niet zozeer op de relatie van die producent tot een hoger, toezichthoudend, orgaan.

Niettemin kunnen zij voor het toezicht van betekenis zijn. De positie waarop de aanbeveling doelt, verschilt overigens van taak tot taak en van orgaan tot orgaan. Hierboven werd al gesteld dat kwaliteitszorg maatwerk is en dat geldt ook voor de relatie tussen toezicht en kwaliteitszorg. Kwaliteitszorg kan toezicht niet geheel vervangen maar indien en voorzover een publieke dienst kan aantonen dat zij vormen van structurele kwaliteitszorg op haar taakvervulling adequaat toepast, kan in het kader van het op die taakvervulling uit te oefenen toezicht onderzoek, dat anders nodig zou zijn geweest, soms achterwege blijven. Ook kan dit reden zijn om zo'n dienst minder frequent onder de loep te nemen dan een vergelijkbare dienst zonder zulke vormen van kwaliteitszorg. In het algemeen mag immers worden aangenomen dat effectieve kwaliteitszorg de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de publieke taakvervulling ten goede komt. Kwaliteitszorg gaat doorgaans samen met systemen van interne (kwaliteits)controle. Dit zijn initiatieven die voor de toezichthouder in algemene zin vertrouwenwekkend zijn. Waar dat mogelijk en zinvol is, wordt in het kader van het toezicht op het niveau van het individuele orgaan ingegaan op mogelijkheden die kwaliteitszorg-systemen kunnen bieden. In die zin wordt dus reeds volgens de aanbeveling gehandeld.

Aanbeveling 2

Het ministerie zou een platform kunnen creëren waarmee voor publieke diensten mogelijkheden binnen handbereik komen om ervaringen uit te wisselen. De organisaties in het onderzoek geven aan vaak behoefte te hebben aan mogelijkheden om met andere publieke diensten ervaringen over de toepassing van kwaliteitszorg uit te wisselen.

Aanbeveling 3

Specifiek ten aanzien van GSD-en zou het ministerie in samenwerking met andere partijen in dit veld kunnen bekijken wat de mogelijkheden zijn om ervaringen tussen GSD-en onderling uit te wisselen. GSD-en geven in dit onderzoek aan dat er weinig mogelijkheden tot uitwisseling bestaan. De TKB gaat in de vorm van benchmarking hier al een invulling aan geven.

De gesignaleerde behoefte om ervaringen rond kwaliteitszorg uit te wisselen wordt breed onderkend, allereerst door betrokken organisaties en gemeenten zelf, maar ook door de rijksoverheid. Dit blijkt uit het feit dat er reeds verschillende platforms functioneren waarin gesproken wordt over kwaliteit en waar ervaringen worden uitgewisseld. Als voorbeeld kan de Vereniging Kwaliteitskunde Nederland genoemd worden, waarin de uitvoeringsinstellingen voor de sociale zekerheid vertegenwoordigd zijn. Verder vervult de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties gestarte Kwaliteitskring Rijksoverheid een platform-functie. Doel van deze kring is om ervaringen met kwaliteitszorg binnen de rijksoverheid uit te wisselen. Uitvoerende instellingen nemen hieraan deel, tezamen met andere overheidsonderdelen waaronder departements-onderdelen.

Ook het Ministerie van SZW onderneemt en ondersteunt activiteiten op dit vlak. Als voorbeelden in dit verband kunnen genoemd worden de Taskforce Kwaliteit Bijstand (TKB) en het Bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening. De door het ministerie in het leven geroepen TKB is gericht op de kwaliteit van de uitvoering van de Algemene bijstandswet en is in dat kader onder meer bezig met de realisatie van een *benchmark*, met behulp waarvan gemeenten ervaringen bij de uitvoering van deze wet kunnen uitwisselen. Het benchmarksysteem verkeert op dit moment nog in de ontwikkelings- en implementatiefase. De eerste betrouwbare resultaten zijn waarschijnlijk eind 2000 te verwachten.

Het Bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening (KSW) fungeert – tijdelijk – ter bevordering van een kwalitatief goede indicering door de onafhankelijke gemeentelijke commissies die de gemeenten adviseren over plaatsing in een SW-bedrijf. In dit kader is onder meer in samenwerking met de VNG een protocol opgesteld ten behoeve van die indicering.

Er zijn dus reeds verschillende platforms ontstaan. Aangezien de kernfunctie van dergelijke platforms (ervaringsuitwisseling) als nuttig wordt onderkend, zullen initiatieven in deze richting waar nodig worden bevorderd, aansluitend ook op initiatieven van het Ministerie van BZK op dit gebied.

Aanbeveling 4

Bij met name GSD-en en SW-bedrijven bestaan er grote verschillen in de fase van kwaliteitszorg waarin de organisaties zich bevinden. Het ministerie zou met name voor deze groepen initiatieven moeten ontplooiën. Deze initiatieven moeten aansluiten bij de verschillende stadia van kwaliteitszorg waarin deze organisaties zich bevinden.

Aanbeveling 10

Kwaliteitszorg binnen de publieke diensten ontwikkelt zich veelal van informele naar formele aandacht. Initiatieven van het ministerie zouden moeten aansluiten bij de inspanningen die al door organisaties worden verricht.

Het onderzoek heeft inderdaad duidelijk gemaakt dat GSD-en en SW-bedrijven, in vergelijking tot RBA's en uvi's, gemiddeld enige achterstand hebben in de toepassing van kwaliteitszorgsystemen. Bij de nadere vormgeving van de stimulerende activiteiten vanuit het departement zal hiermee rekening worden gehouden. Ik wijs er bovendien op dat de activiteiten van de TKB en het Bureau KSW er naar verwachting ook toe zullen bijdragen dat deze verschillen geleidelijk kleiner zullen worden. Dergelijke verschillen zijn uiteraard mede het gevolg van het feit dat systematische kwaliteitszorg nog volop in ontwikkeling is. Het is bij de implementatie van kwaliteitszorg een gangbaar uitgangspunt dat de *best practices* een voorbeeldfunctie vervullen. Organisaties met enige achterstand kunnen zich daaraan optrekken. Waar nodig zal vanuit het departement worden bevorderd dat eventuele té grote verschillen worden tegengegaan. De benadering die ik hierbij voorsta (nl. bevorderen dat de betreffende organen hun eigen verantwoordelijkheid nemen, maatwerk door aan te sluiten op de specifieke situatie per orgaan of categorie, stimulerende activiteiten door het departement waar dit nodig is) betekent inderdaad, zoals beide aanbevelingen uitdrukken, dat primair moet

worden aangesloten bij het stadium van ontwikkeling dat organisaties al hebben bereikt en bij inspanningen die zij – en anderen – reeds verrichten.

Aanbeveling 5

Het ministerie zou door middel van voorlichting, specifiek over kwaliteitszorg bij publieke diensten, de deskundigheid over kwaliteitszorg binnen de organisaties kunnen bevorderen.

Bij het implementeren is het ontbreken van voldoende deskundigheid bij organisaties immers een belangrijke belemmering.

Voorlichting als hier bedoeld is reeds een onderdeel van het bestuurlijk overleg tussen vertegenwoordigers van het ministerie en van uitvoerende organisaties. Voorlichting vormt tevens een belangrijk element in de activiteiten van het Bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening en van de TKB. Ik onderschrijf dus het belang van voorlichting, dat deze aanbeveling nog eens onderstreept. De onderzoeksresultaten die de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de uvi's betreffen geven overigens geen aanleiding te veronderstellen dat daar gebrek aan deskundigheid ten aanzien van kwaliteitszorg een belangrijke belemmering vormt. Bij deze organisaties blijkt kwaliteitszorg redelijk «ingeburgerd» te zijn.

Aanbeveling 6

Het ministerie zou in samenspraak met het veld onderzoek kunnen opzetten naar de specifieke toepasbaarheid van kwaliteitszorg. Een aantal organisaties is zelf aan de slag gegaan om kwaliteitsinstrumenten te ontwikkelen of op maat te maken voor de eigen organisatie.

Aangezien in het algemeen de structuur van de organisaties en het dienstverleningsproces binnen de verschillende groepen voor een belangrijk deel gelijk zijn, moet het ministerie voorkomen dat telkens opnieuw het wiel wordt uitgevonden.

Aanbeveling 7

Bovendien zou het ministerie het collectief ontwikkelen van nieuwe of het verbeteren van bestaande kwaliteitsinstrumenten kunnen ondersteunen. De behoeften van het veld moeten worden gebundeld, zodat ook de ontwikkelingskosten over meerdere organisaties worden verdeeld. Dit geldt ook voor het eventueel collectief ontwikkelen van methodieken voor een tevredenheidsmeting.

Aanbeveling 8

Bevorder het toepassen van kwaliteitszorg door pilot-projecten financieel te ondersteunen. Veel SZW-organen zullen vaak weinig tijd en financiële middelen beschikbaar hebben om aan de slag te gaan met projecten die niet direct met de feitelijke dienstverlening te maken hebben. Financiële ondersteuning kan deze belemmeringen verminderen, zodat meer organisaties leerervaringen kunnen opdoen.

De aanbevelingen 6 en 7 lijken te impliceren dat er identieke kwaliteits-systemen mogelijk zijn met specifieke geschiktheid voor *alle* organisaties van een bepaalde soort vanwege het gelijk zijn van hun structuur en dienstverleningsproces. Het onderzoek zelf laat echter zien dat organisaties van dezelfde soort verschillend over een bepaald systeem van kwaliteitszorg oordelen. Dat zal o.a. te maken hebben met de omstandigheid dat ook uitvoerende organisaties die tot dezelfde categorie behoren, hun werkwijze verschillend kunnen hebben ingericht, verschillende culturen kunnen hebben, etc.

Met name uit de casus-beschrijvingen van het onderzoek blijkt dat de organisaties waarde aan die ruimte hechten. Kwaliteitszorg is een middel, niet een doel op zich en als de toepassing van meerdere, onderling verschillende, vormen van kwaliteitszorg een beter resultaat oplevert dan de gezamenlijke toepassing van één uniform systeem, kan differentiatie de voorkeur verdienen boven standaardisatie.

Dat neemt niet weg dat de toepassing van hetzelfde systeem door organen die eenzelfde taak uit voeren voordelen kan hebben. Het bevordert bijvoorbeeld de samenwerking, alsmede de uitwisseling van ervaringen, als bedoeld in de derde aanbeveling en kan ook helderheid scheppen in het kader van het toezicht (vgl. de eerste aanbeveling). Het zal er dus vooral om gaan een goed evenwicht tussen maatwerk en vergelijkbaarheid te vinden. Hiervoor gaf ik al aan dat de toepassing van structurele kwaliteitszorg zich op dit moment in een ontwikkelingsfase bevindt en het toegroeien naar zo'n evenwicht kan als een onderdeel van die ontwikkeling beschouwd worden. Intermediaire organisaties, zoals de VNG, kunnen ook hierbij een nuttige functie vervullen, bijvoorbeeld door de vergelijkbaarheid van kwaliteitsmetingen voor een categorie van organen te bevorderen.

Het is denkbaar om per categorie uitvoeringsorganisaties *best practices* vast te stellen om het kwaliteitsstreven te stimuleren en om inspanningen op dit vlak voldoende te stroomlijnen. Ik zie dit als mogelijk onderwerp voor een vervolg onderzoek, bijvoorbeeld in samenhang met de ontwikkeling en/of verspreiding van methoden voor klanttevredenheidsmeting (aanbeveling 7) en hun resultaten. Ik heb op dit moment geen concrete aanwijzingen dat het gebrek aan financiële middelen in het algemeen een belangrijke belemmering voor kwaliteitszorg vormt (aanbeveling 8). Recent is vanuit het ministerie reeds een onderzoek gestart naar de kwaliteitseisen die momenteel gesteld worden aan de uitvoering van de sociale verzekeringen, de eisen die in de toekomst gesteld moeten worden en de specifieke toepasbaarheid van kwaliteitsinstrumenten die daarbij een rol kunnen spelen. Het onderzoeksresultaat zal voornamelijk betrekking hebben op de ervaringen die de uitvoerende organisaties met kwaliteitszorg hebben opgedaan. Dit onderzoek wordt in samenwerking met de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid uitgevoerd. Tenslotte wijs ik erop dat in het recente kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen het sturen op de kwaliteit van de uitvoering een belangrijk aandachtspunt is. Het Landelijk Instituut Werk en Inkomen (LIWI) zal verantwoordelijk zijn voor de kwaliteitszorg, binnen door de minister te stellen globale kaders. Dit betreft o.a. de kwaliteit van de dienstverlening, de klantgerichtheid, de klachtenbehandeling en de prestatiemeting. SUWI biedt dus mogelijkheden om tot een verdere systematisering van kwaliteitszorg te komen.

Aanbeveling 9

In samenspraak met het veld zou het ministerie kunnen nagaan in hoeverre er met elkaar wordt gecommuniceerd over de uitkomsten van klanttevredenheidsmetingen. Mogelijk zou per soort SZW-orgaan kunnen worden nagegaan wat de mogelijkheden zijn voor het gezamenlijk ontwikkelen van een instrument. Hiermee kan de vergelijkbaarheid van uitkomsten worden bevorderd, zodat er een referentiekader ontstaat.

Wat het uitwisselen van ervaringen en uitkomsten ten dienste van uitvoerende organen betreft, kunnen met name de verschillende intermediaire organisaties en centrale bestuursorganisaties een rol vervullen. Voor de gemeenten kan daarbij bijvoorbeeld gedacht worden aan VNG en Divosa, voor de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid aan het Lisv en voor de Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening aan het CBA.

Vervolgens zal het voor het departement mogelijk zijn om de gegevens over de klanttevredenheid verder te aggregeren. Zoals reeds werd aangegeven in het vorige antwoord, beschouw ik de (verdere) ontwikkeling en/of verspreiding van methoden voor klanttevredenheidsmeting als een mogelijk onderwerp voor vervolgonderzoek. Daar waar in wetgeving is of wordt bepaald dat een bestuursorgaan dient zorg te dragen voor kwaliteitszorg, maakt het regelmatig onderzoeken van de klanttevredenheid daarvan deel uit.

Aanbeveling 11

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan kwaliteitszorg bij publieke diensten bevorderen door zelf een voorbeeldfunctie te vervullen. Dit gebeurde ook door de Kamers van Koophandel om kwaliteitszorg bij bedrijven te bevorderen.

Aanbeveling 12

In het onderzoek geven veel respondenten aan dat een goede kwaliteit van de wetgeving, waarbij ook rekening gehouden wordt met de implementatie ervan, kan bijdragen aan het verder verbeteren van de publieke dienstverlening. Bij het ontwikkelen van nieuwe regelgeving of het veranderen van bestaande regelgeving zou met dit aspect rekening gehouden moeten worden.

Ik onderschrijf beide aanbevelingen. Het Ministerie van SZW kan inderdaad een voorbeeldfunctie vervullen door de eigen kwaliteitszorg. Ik wil er in dit verband op wijzen dat het Regeerakkoord inzet op een versterking van de kwaliteit van het bestuur in het algemeen, wat de publieke dienstverlening betreft, maar ook van de rijksdienst als zodanig. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is reeds bezig daaraan inhoud te geven, bij voorbeeld door middel van het in het Regeerakkoord genoemde instrument van de interdepartementale visitatie. SZW participeert in de initiatieven die BZK ontwikkelt. Daarnaast ontwikkelt SZW als kerndepartement ook eigen kwaliteitsverbeterende activiteiten.

Zo is de laatste tijd gewerkt aan een verbetering van liet departementale proces van wetsvoorbereiding, inclusief de aandacht voor de uitvoerbaarheid en voor de implementatie van het beleid (via de reeds genoemde SZW-Wetgevingstoets, een «checklist» en stappenplan voor de voorbereiding van wetgeving, en een «Raamwerk voor implementatieplannen»). Deze instrumenten zijn in handen van de medewerkers gegeven. De toepassing ervan wordt bevorderd. De aandacht voor beleidsimplementatie wordt verder vergroot door de ervaringsuitwisseling tussen, en de deskundigheidsbevordering van, betrokken projectleiders of medewerkers te stimuleren.

Verder looft SZW voor het eerst dit jaar onder de medewerkers van het departement een prijs uit voor een project of initiatief dat bijdraagt aan een betere kwaliteit van de SZW-werkzaamheden, de zgn.

«SZW-kwaliteitsprijs»¹.

Bij de Arbeidsinspectie is een traject van kwaliteitszorg en professionalisering van het management ingezet. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK).

Tenslotte verdient het voornemen vermelding om dit jaar te komen tot een SZW-kwaliteitsplatform in de vorm van regelmatige uitwisseling van ervaringen tussen de verschillende SZW-medewerkers die bij de invoering en/of toepassing van kwaliteitszorg een centrale rol spelen.

¹ Een jury onder voorzitterschap van de SG kent de prijs toe.

Aanbeveling 13

Communiqueer de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek naar de SZW-organen. SZW-organen blijken vaak behoefte te hebben aan communicatie met het ministerie. Een follow-up van dit onderzoek zou door SZW-organen op prijs worden gesteld.

Het onderzoeksrapport zal, tezamen met een afschrift van deze brief, worden toegezonden aan de organisaties die bij het onderzoek waren betrokken, d.w.z. de gemeentebesturen (voor wat betreft de GSD-en en de SW-bedrijven), de uitvoeringsinstellingen op het terrein van de sociale verzekeringen en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Ook de relevante intermediaire organisaties ontvangen een exemplaar. Het ligt voorts in het voornemen om in de tweede helft van dit jaar een symposium over kwaliteitszorg op het SZW-terrein te organiseren.

Een mogelijke follow-up van het onderhavige onderzoek kwam tenslotte reeds aan de orde in mijn reacties op aanbeveling 8 (de mogelijkheid van het langs die weg vaststellen van best practices) en aanbeveling 9 (het vaststellen van best practices concreet betrokken op methoden van klanttevredenheidsmetingen).