

Vergaderjaar 1995–1996

24 400 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 1996

Nr. 42

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 1996

Inleiding

Naar aanleiding van het verzoek van de heer Rosenmöller van 14 mei jl.¹ informeer ik u hierbij over **de situatie bij de geautomatiseerde ondersteuning van de uitvoering van de Algemene bijstandswet**, zulks mede naar aanleiding van het televisieprogramma NOVA op 9 mei jl., waarin aandacht werd geschonken aan de automatisering bij sociale diensten. Op 15 mei jl. heb ik in een spoedoverleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Divosa over deze problematiek gesproken. De conclusies uit dit overleg zijn verwerkt in deze brief.

Invoeringstermijn

De invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet heeft permanent aandacht gekregen in het bestuurlijk overleg dat ik vanaf mijn aantreden regelmatig met de VNG heb gevoerd. In eerste instantie werd uitgegaan van de gebruikelijke invoeringstermijn van drie maanden. Mede op verzoek van de VNG is deze termijn uiteindelijk verlengd tot 9 maanden. Tijdens het bestuurlijk overleg van 25 januari 1995 is afgesproken dat de nieuwe bijstandswet per 1 januari 1996 zou worden ingevoerd. De conclusie van het bestuurlijk overleg was dat de invoerings-termijn per 1 januari 1996 verantwoord was om de noodzakelijke voorbereidingen tijdig te verrichten.

De gemeenten voeren de bijstandswet in medebewind uit. De gemeenten zijn autonoom en zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij hun uitvoeringsorganisatie inrichten. Wel regelt de bijstandswet een aantal eisen op het terrein van de inrichting van de administratie om te waarborgen dat de wet rechtmatig wordt uitgevoerd.

Hoewel gemeenten dus zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de wet heb ik vanuit mijn politieke verantwoordelijkheid tijdens het invoeringstraject meerdere malen met de VNG overleg gevoerd over de

¹ Zie Handelingen II nr. 29, vergaderjaar 1995–1996.

stand van zaken van de invoering bij gemeenten. Ook de automatisering is daarbij onderwerp van gesprek geweest.

Gebleken is dat door de relatief late oplevering van de software-pakketten, het feit dat de meeste gemeentelijke verordeningen pas in het najaar formeel door de gemeenteraden werden vastgesteld en de hierdoor ontstane beperkte tijd om de aangepaste software eigen te maken, de automatiseringsprocessen op 1 januari 1996 nog niet volledig waren afgerond.

Stand van zaken automatisering

De meeste Nederlandse gemeenten betrekken voor de uitvoering van de bijstandswet hun softwarepakketten bij 5 – 6 software-leveranciers. Enkele grote gemeenten (zoals Amsterdam en Den Haag) zijn bezig met de bouw van eigen systemen. De automatiseringsprojecten in deze beide steden zijn begin jaren negentig gestart. De aard van de problemen die zich thans bij deze zelfbouw in Amsterdam en Den Haag voordoen, verschilt van de problemen die bij de pakketten van bestaande software-leveranciers voorkomen. De problemen bij Amsterdam en Den Haag staan in beginsel los van de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet. Voor wat betreft de automatiseringsproblemen moet er dan ook een onderscheid worden aangebracht tussen de gemeenten die eigen systemen bouwen en de gemeenten die automatiseringspakketten afnemen van bestaande softwareleveranciers.

Voor veel gemeenten was de invoering van de nieuwe bijstandswet daarnaast een goed moment om een geheel nieuw softwarepakket aan te schaffen. De oude softwarepakketten waren dikwijls verouderd. In veel gemeenten stond vervanging al langere tijd op het programma. Bij de VNG en Divosa bestaat de indruk dat ook dit in de eerste maanden van dit jaar een probleem veroorzakende factor is geweest.

Uit een actueel onderzoek door de Rijksconsulenten van mijn departement is gebleken dat bijna de helft van de onderzochte gemeenten voor de uitbetaling van de uitkeringen in de beginfase heeft moeten overgaan tot het zoeken van tijdelijke noodoplossingen, welke onder meer bestonden uit het verstrekken van voorschotten en het handmatig berekenen van de juiste uitkeringen. Gemeenten hebben echter alles in het werk gesteld om ervoor te zorgen dat de cliënten niet de dupe zouden worden. Dit is, door grote inspanningen van de gemeenten, bijna altijd gelukt. Slechts in enkele gevallen is de uitkering een paar dagen te laat uitbetaald. Tijdens het overleg hebben de VNG en Divosa met nadruk gesteld dat geheel ten onrechte de indruk is gewekt dat de gerezen problemen niet beheersbaar zouden zijn.

Regelgeving

De belangrijkste nadere regelgeving is tegelijk met of kort na plaatsing van de wet in het Staatsblad (12 april 1995) gepubliceerd. Op 20 april 1995 is er een brief aan de gemeenten gezonden waarin werd vermeld welke regelingen inmiddels reeds waren gepubliceerd en welke regelingen op een later tijdstip gepubliceerd zouden worden. Het laatste besluit dat relatie heeft met de automatisering, het vakantiegeldbesluit, werd, een uitvoerige discussie met de uitvoeringspraktijk, gepubliceerd in juli 1995.

In een later stadium is hieraan een regeling toegevoegd inzake de evenredige toerekening van inkomsten en ontvangsten aan landelijke norm respectievelijk gemeentelijke toeslagen. Deze regeling is juist op verzoek van de uitvoering ontwikkeld met het oog op de problemen die sommige – niet alle – softwareleveranciers met dit onderdeel hadden. Op 8 november 1995 is deze regeling aan de gemeenten toegezonden.

De VNG heeft de modelverordening toeslagenbeleid, welk onderdeel van belang is voor de softwarepakketten, reeds eind maart 1995 aan de gemeenten toegezonden. Divosa gaf tijdens het overleg op 15 mei jl. aan dat desondanks in veel gemeenten de gemeentelijke besluitvormings-procedure trager verliep dan oorspronkelijk gepland (onder meer door het ontwikkelen van het eigen beleid, de nadrukkelijke behoefte van minstens 80% van de gemeenten om het toeslagenbeleid regionaal af te stemmen, het horen van belangengroeperingen, en de procedures raadsbesluiten).

De gemeenten hebben steeds gewezen op het feit dat de vertaalslag van de nieuwe wet en de – overigens beperkte – nadere regelgeving naar onder meer gemeentelijke verordeningen een complexe operatie is. Zij hebben daarbij aangegeven dat zij van mening zijn dat het tijdstip waarop de nadere regelgeving gepubliceerd werd krap was in relatie tot de gemeentelijke besluitvormingsprocedures (verordeningen) en vervolgens aanpassing van de software. Gezien de parlementaire besluitvormings-procedure was het echter niet mogelijk de regelgeving eerder dan april 1995 te publiceren. Gelet op het spanningsveld tussen deze beide uitgangspunten is van mijn kant het maximale gedaan om ervoor te zorgen dat de gemeenten hiervan zo weinig mogelijk hinder zouden ondervinden.

Activiteiten in het kader van uitstroom en fraudebestrijding

Bij de meeste sociale diensten, zeker bij de grotere, bestaat geen direct verband tussen de automatiseringsproblemen en het verrichten van activiteiten op het terrein van de activering van cliënten en de fraudebestrijding. Bij deze sociale diensten worden deze verschillende werkzaamheden door andere functionarissen uitgeoefend. Dit betekent dat de problemen die zich bij de uitkeringsadministratie voordeden, door middel van overwerk en extra inspanningen zijn opgelost. Dit heeft geen gevolgen gehad voor degenen die zich met activering en fraudebestrijding bezighouden. Wel kan nieuwe programmatuur ertoe leiden dat er vertraging optreedt bij de herbeoordelingen die de gemeenten, in het kader van de overgang van de oude wet naar de nieuwe wet, voor 1 januari 1997 moeten verrichten. Op grond van de Invoeringswet heb ik overigens de bevoegdheid op verzoek van individuele gemeenten deze termijn met drie maanden te verlengen.

Zowel de VNG als Divosa hebben er in het overleg op gewezen dat de activiteiten op het terrein van activering en fraudebestrijding in de meeste gemeenten zijn gecontinueerd. Wel is in sommige gemeenten de extra aandacht die de wet op dit terrein voorschrijft, in de beginfase achterwege gebleven. Dit heeft mede te maken met de tijd die is gemoeid met het eigen maken van de nieuwe cultuur en nieuwe werkwijze.

De ontwikkelingen in het kader van het SWI-traject bevinden zich op dit moment nog in een ontwikkelingstraject. Er is in deze fase van het SWI-traject nog geen relatie met de geautomatiseerde ondersteuning van de uitvoering van de bijstandswet. In het kader van het SWI-traject loopt een automatiseringstraject voor samenwerking tussen gemeenten, uitvoeringsinstellingen en arbeidsvoorziening, het zogenaamde Cliënt volg communicatie systeem (CVCS). De integratie met genoemde systemen voor de bijstand komt eerst in een later stadium aan de orde.

Kosten

Op dit moment bestaat er nog niet voldoende inzicht in de omvang van eventuele extra kosten van de gemeenten die met het voorgaande zouden zijn gemoeid. Wel hebben VNG en Divosa mij te kennen gegeven dat er

kosten zijn verbonden aan de tijdelijke extra inspanningen en inzet van extra personeel.

Activiteiten gemeenten

De VNG heeft eind 1995 het initiatief genomen om een pakket van algemeen aan GSD-programmatuur te stellen eisen te ontwikkelen, alsmede een certificeringsprocedure. In dit zogenaamde GFO-plus (gemeentelijk functioneel ontwerp-plus) worden naast de definities van de in de bijstandswet voorkomende begrippen, ook de werkprocessen bij sociale diensten beschreven. Ook geautomatiseerde pilots gaan deel uitmaken van het GFO-plus. De eerste aanzetten voor verbetering middels het GFO-plus zullen medio 1996 gereed zijn.

Conclusies en vooruitzichten

Er is vooralsnog weliswaar aanleiding tot zorg over de automatiseringsprocessen bij gemeenten. De situatie is echter niet van dien aard dat de gemeentelijke taken op het terrein van uitstroombestrijding en fraudebestrijding onder druk staan, laat staan stil zouden liggen.

Er wordt in gemeenten hard gewerkt om de problemen op te lossen. Uit het bestuurlijk overleg met VNG en Divosa is gebleken dat naar hun oordeel de problemen beheersbaar zijn en dat de grootste problemen thans achter de rug zijn. Ook uit een door SGBO (het onderzoeks- en adviesbureau van de VNG) in februari-maart verrichte peiling onder 93 gemeenten blijkt dat onderzochte gemeenten verwachten dat in juli de meeste problemen met de automatisering zodanig zijn opgelost, dat de basisfuncties adequaat kunnen worden ondersteund. De komende jaren zullen, zoals verwacht, forse inspanningen nodig blijven om nieuwe automatiseringsfuncties gericht op intensivering van de fraudebestrijding en procesgerichte samenwerking, tot stand te brengen.

In het bestuurlijk overleg met de VNG is afgesproken om in regelmatig bestuurlijk overleg de voortgang van de automatisering intensief te volgen en de inspanningen ter oplossingen van gebleken knelpunten maximaal op elkaar af te stemmen.

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