

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. 47

#### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 29 augustus 1996

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> heeft op 13 juni 1996 overleg gevoerd met minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over zijn brieven:

- d.d. 20 mei 1996 inzake de **situatie bij geautomatiseerde ondersteuning van de uitvoering van de nABW** (24 400-XV, nr. 42);
- d.d. 30 mei 1996 inzake **voorjaarsoverleg** (24 400-XV, nr. 43).

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

#### Brief d.d. 20 mei 1996 inzake de situatie bij geautomatiseerde ondersteuning van de uitvoering van de nABW (24 400-XV, nr. 42)

#### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Rosenmöller** (GroenLinks) memoreerde het tv-programma Nova van 9 mei jl. waarin uitvoerig aandacht werd besteed aan de geautomatiseerde ondersteuning van de sociale diensten en waarin grote zorg naar voren kwam over de stand van de automatisering, mede gelet op de extra taken van de sociale diensten door de invoering van de nABW per 1 januari. De minister ontkent die problemen in zijn brief niet, maar meldt die al in een eerder stadium met o.a. de VNG te hebben besproken. Naar aanleiding van het tv-programma heeft de minister er weer met de VNG en Divosa over gesproken. Echter, uit informatie die hijzelf heeft vergaard, leek hem de situatie toch ernstiger te zijn dan de minister in zijn brief schetst. De automatisering als zodanig is inderdaad een primaire verantwoordelijkheid van gemeenten, maar nu blijkt dat in ieder geval bij de grote steden en wellicht ook bij de iets kleinere steden forse problemen optreden bij invoering van automatiseringssystemen, zou de minister dan geen coördinerende rol moeten vervullen? Voorzover hij het kon overzien, is er wel degelijk sprake van een relatie tussen de voor de oplossing van die problemen benodigde menskracht bij de sociale diensten en de extra taken die voortvloeien uit de uitvoering van de nABW, vooral waar het gaat om de uitstroom en de fraudebestrijding. Zijns inziens was er ook sprake van een relatie met de herbeoordelingsgesprekken. Door enkele steden was hem in ieder geval gemeld dat zolang die automatiseringsproblemen blijven slepen het uitgesloten moet worden geacht dat zij

<sup>1</sup> Samenstelling:

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

Plv. leden: Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Esselink (CDA), Sterk (PvdA), Terpstra (CDA), Van Rooy (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), Wolters (CDA), Dijksma (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Apostolou (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van Boxtel (D66), J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (Unie 55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD) en Hoogvorst (VVD).

volledig zouden kunnen voldoen aan letter en geest van de nABW. De minister heeft weliswaar van de VNG en Divosa begrepen dat ten onrechte de indruk is gewekt dat de problemen niet beheersbaar zijn, maar dat is een nogal rekbaar begrip. De heer Rosenmöller had de indruk dat het toch om een fors probleem gaat, maar om daarin meer inzicht te krijgen, zou hij graag weten hoeveel gemeenten in 1996 niet in staat zijn om de volgens de wet vereiste herbeoordelingen uit te voeren. Volgens de wet zouden zij dan weliswaar drie maanden uitstel kunnen krijgen, maar dat moeten zij dan wel voor 1 juli a.s. kenbaar maken.

De heer **De Jong** (CDA) memoreerde dat ook zijn fractie het indertijd met de minister eens was dat negen maanden toch wel voldoende zouden moeten zijn om de nABW, inclusief de automatisering, behoorlijk te kunnen invoeren. Achteraf moet worden erkend dat die negen maanden niet helemaal beschikbaar waren, maar desondanks leek hem de vraag gerechtvaardigd of de beschikbare tijd wel efficiënt is besteed. Heeft de minister al eerder signalen ontvangen dat invoering op 1 januari moeilijk zou worden? Zo ja, wanneer en welke acties heeft hij vervolgens ondernomen?

De VNG en Divosa zijn weliswaar van mening dat de problemen niet onbeheersbaar zijn, maar daarmee zijn ze nog niet oplosbaar. Hij twijfelde er niet aan dat gemeenten een maximale inspanning leveren om ervoor te zorgen dat degenen die recht hebben op bijstand die ook daadwerkelijk krijgen en hij had daar uiteraard waardering voor, maar het verwonderde hem wel dat verschillende gemeenten toch weer het wiel willen gaan uitvinden. Hij wil zeker niet tornen aan hun autonomie, maar het zou toch wel een goede zaak zijn indien een landelijke regeling als de nABW in alle gemeenten op ongeveer dezelfde manier werd uitgevoerd en dan zou eenzelfde softwarepakket ook heel handig zijn. In ieder geval de grote gemeenten bouwen hun eigen systeem en bovendien zijn er nog zo'n zes softwareleveranciers. Gemeenten zijn en blijven autonoom, ook op dit punt, maar zij zullen dan ook voor de kosten moeten opdraaien. Zijn fractie zou er grote moeite mee hebben als de minister hun daarin ook maar enigszins tegemoet kwam.

Ook de heer **Van Hoof** (VVD) had niet de indruk dat de problemen te wijten zijn aan een te korte invoeringstermijn. Dat neemt niet weg dat ook zijn fractie zich grote zorgen maakt, maar de oplossing ervan is primair de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf.

Zijn fractie kon zich vinden in de conclusies en vooruitzichten. Wel vroeg zij de expliciete bevestiging dat de gemeentelijke taken op het gebied van uitstroombestemming en fraudebestrijding niet onder druk staan en hoopte zij dat de minister daaraan in de voortgang van het proces specifieke aandacht zal besteden. In de conclusies verwijst de minister weliswaar naar SGBO, maar in hoeverre heeft ook de LVO nog een rol gespeeld of kan het nog een rol spelen? Het leek hem van belang om de vinger aan de pols te houden en ook nu al duidelijk te maken dat er zo nodig vanuit het departement op de een of andere manier actie zal worden ondernomen als de gemeenten het niet zelf aan lijken te kunnen. Heeft de minister zich daarover al enige gedachten gevormd en, zo ja, welke?

Zorgen had de heer Van Hoof over het cliëntvolgcommunicatiesysteem, het CVCS, in het kader van het SWI-traject. Als dat niet van de grond komt, kunnen doelen als uitstroom, reïntegratie, efficiency, afstemming van gegevens, enz. ook wel worden vergeten, c.q. pas later worden gerealiseerd.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) was ervan geschrokken dat de omzetting van de nABW in gemeentelijke geautomatiseerde systemen op zulke problemen blijkt te stuiten, problemen die door veel partijen toch

onderschat zijn. Zij erkende dat niet elk bestaand systeem zich leent voor aanbouw van de nieuwe wet en dat sommige gemeenten dan ook noodgedwongen een heel grote stap hebben moeten maken. Is het overigens juist dat in sommige gemeenten de zaak nog niet op orde is en er handmatig betalingen zijn gedaan? Enerzijds zou dat te wijten zijn aan een verkeerde bestuurlijke inschatting dat deze complexe processen in één pakket van ontwikkeling te realiseren zouden zijn, anderzijds zijn de gemeenten wel afhankelijk geweest van informatie vanuit het ministerie, met name waar het gaat om aanvullende regelingen die zo bepalend zijn voor de bouw van systemen. Een van de meest belangrijke leek haar te zijn de keuze of gemeenten per cliënt per maand de uitkering moeten opdelen in een rijksdeel en een gemeentedeel of dat dat achteraf per jaar zou moeten. Zij had begrepen dat deze kwestie in april en in mei aan de orde is geweest, in juni in het bestuurlijk overleg is gesproken, dat de minister daarin heeft aangegeven dat die keuze spoedig zou worden gemaakt omdat die toch maatgevend en bepalend zou zijn voor de architectuur van de software, maar dat de gemeenten daarover pas op 8 november zijn geïnformeerd, in eerste instantie zelfs nog met een foute berekening. Als dat inderdaad zo is, vond zij het wel begrijpelijk dat slechts zeer weinig gemeenten eind december al in staat waren om de betalingen voor januari te verwerken. Als de problemen niet enkel en alleen aan de gemeenten te wijten zijn, maar ook voor een deel aan het ministerie, dan leek het haar niet meer dan redelijk dat het ministerie ook een deel van die kosten voor zijn rekening neemt.

Door die extra inspanning zijn enkele andere activiteiten die voor gemeenten van belang zijn wel in het gedrang gekomen, zoals hercontroles en fraudebestrijdingsactiviteiten. Zij maakte zich grote zorgen over de activiteiten in het kader van de armoedebestrijding en van de toeleiding naar werk. Zeker nu de problemen lang niet overal blijken te zijn opgelost en het jaar al halverwege is, vroeg zij de minister erop toe te zien dat ook die andere activiteiten de rest van het jaar voldoende aandacht krijgen.

Zij kon zich voorstellen dat de minister voor gemeenten met specifieke problemen beziet wat er naast het wettelijk geregelde uitstel nog mogelijk is. Komen de gegevensverstrekking aan het Rijk en de afsluiting van het boekjaar door de latere formele registratie wellicht in het gedrang?

Welke lessen trekt de minister uit deze gang van zaken? Automatisering van sociale diensten blijkt heel complex te zijn, vooral omdat er zoveel verschillende functies aan hangen die vervolgens ook nog met elkaar moeten communiceren en in de toekomst ook nog met andere organisaties. Een goede uitvoering van dergelijk complexe processen moet in de toekomst toch beter gewaarborgd worden.

De heer **Van der Vlies** (SGP) vond het in deze tijd van informatisering verbazingwekkend dat automatiseringsprocessen bij de overheid niet zelden tot invoeringsproblemen leiden. Ook vroeg hij zich af, of nu werkelijk wel elke gemeente een dergelijk proces zelfstandig moet bepalen en uitvoeren.

De minister heeft een eindverantwoordelijkheid waar het gaat om de uitvoering van de ABW, de doelstelling en het realiseren ervan, maar de gemeenten hebben medebewind, met name bij de uitvoering en de verantwoordelijkheid voor de problemen ligt derhalve dus wel bij hen. Dat betekent dat ze niet te gemakkelijk de rekening moeten kunnen doorschuiven naar het centrale niveau. Hij hoopte dat cliënten niet de dupe zijn geworden of worden van stagnaties en dat de doelstellingen van de nABW, de uitstroom, fraudebestrijding en herbeoordelingen, niet in gevaar komen. Weet de minister al of sommige gemeenten een verlenging van de termijn met drie maanden zullen vragen?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) begreep dat problemen met software en ingewikkelde aanvullende regelgeving de werkdruk van sociale diensten zo verhogen dat de uitvoering van kerntaken, uitstroom, fraudebestrijding, activering, enz., niet of niet voldoende prioriteit kan worden gegeven. In sommige gemeenten heeft het er zelfs toe geleid dat uitkeringen te laat werden betaald en met voorschotten moest worden gewerkt. Gemeenten werken al veel langer met verschillende systemen en dat op zich kan dus niet de oorzaak van de problemen zijn. Ook leek haar de termijn van negen maanden niet het belangrijkste te zijn, maar wel de (aanvullende) regelgeving. De belangrijke vraag is in welke mate die de invoering zo heeft bemoeilijkt.

De minister erkent dat enkele uitvoeringsregelingen wel op zich hebben laten wachten. Aanvankelijk was de gemeenten bij brief van 20 april 1995 gezegd dat zij met zes AMvB's rekening moesten houden. In juni volgt het Vakantiegeldbesluit, op 8 november het besluit Evenredige toerekening van inkomsten en ontvangsten aan de landelijke norm, resp. gemeentelijke toeslagen. Pas dan wordt ook duidelijk dat op de overige vier regelingen niet meer behoefde te worden gerekend. Is het dan zo verwonderlijk dat gemeenten vertraging oplopen bij de automatisering? Waarom zijn zij niet tijdiger op de hoogte gesteld van het uitblijven van die andere regelingen? De minister schrijft dat de regeling van 8 november geen vertragend effect heeft gehad, maar Divosa beweert in het infobulletin van mei 1996 het tegenovergestelde. In maart kwam er een herziene regeling administratieve uitkeringsvoorschriften, onlangs een circulaire minimabeleid en er ligt een conceptmaatregelenbeleid met sancties in het kader van de toepassing van bijzondere bijstand. Wat betekent dit voor de gemeentelijke automatisering?

Mevrouw Scheltema had de indruk dat de invoering behoorlijk complex is geworden en vroeg zich af of de 50 mln. invoeringskosten niet zullen worden overschreden, mede als gevolg van overwerk, inhuren van tijdelijke krachten en opleiding van personeel. Heeft de minister enig zicht op de reële kostenstijging bij de gemeente?

Volgens de minister zijn bij de meeste gemeenten geen problemen opgetreden, ook al omdat uitstroombestrijding vaak door een andere afdeling wordt gedaan dan de uitvoering. Geluiden uit het veld echter weerspreken dat. Een meer objectief gegeven is toch dat de commissie-Buurmeijer pas dertien gemeentelijke plannen heeft ontvangen omdat sociale diensten het nog te druk hebben met de invoering van de nABW. De kern van die nieuwe wet mag toch niet door vertraging met de automatisering in het gedrang komen?

Door die problemen zijn ook bij de herbeoordelingen achterstanden opgelopen. Hoeveel gemeenten hebben inmiddels uitstel aangevraagd? Hoe zal de minister zich op dit punt opstellen, ook al omdat de vertragingen toch niet helemaal aan de gemeenten te wijten zijn?

Door de verschillende persberichten over de bijzondere bijstand kreeg mevrouw Scheltema grote zorgen dat die steeds meer een vergaarbak van wensen werd; ieder departement dan wel iedere gemeente lijkt er een bron van dekking voor gewenst beleid in te zien, al dan niet in de vorm van dure gebruiksgoederen, zoals televisies, woonkostentoeslagen voor jongeren, kosten voor inburgering, verstrekkingen in het kader van drugsbeleid, minimabeleid, sociaal-culturele fondsen, kwijschelding, schuldsanering, enz., enz. Heeft het departement wel voldoende inzicht in de diversiteit van de bijzondere bijstand? Zo neen, zou dat er niet moeten komen?

## Antwoord van de minister

De **minister** bestreed de suggestie dat automatisering alleen de overheid zoveel moeite kost, maar moest natuurlijk wel erkennen dat de overheid daarbij met dezelfde soort problemen wordt geconfronteerd als bijvoorbeeld het bedrijfsleven.

Hij erkende eveneens dat een halfjaar wel een erg korte periode is voor de implementatie van een vrij ingrijpende wetswijziging. Er gebeurt op het gebied van de sociale zekerheid en de sociale verzekeringen nogal veel vlak achter elkaar dat even zoveel zeer legitieme wensen vanuit Kamer en kabinet weerspiegelen, maar wel op het bord van de gemeenten wordt gelegd. Dat is geen reden om de gemeenten te zeggen dat zij het rustig aan kunnen doen, maar wel reden om bij het oordeel te betrekken wat de afgelopen tijd in beweging is gezet. Tegen die achtergrond is een halfjaar een korte tijd.

Met anderen was ook hij geschrokken van hetgeen in Nova naar voren werd gebracht. In het contact dat hij spoedig daarna met zowel de VNG als Divosa had gehad, is hem van beide kanten verzekerd dat er geenszins sprake was van een onbeheersbaar probleem, hetgeen inderdaad iets anders is dan oplosbaar. In het overleg is Divosa teruggekomen op de stelling in het infobulletin dat de regeling van 8 november zo vertragend heeft gewerkt. Over die regeling was overeenstemming bereikt in het bestuurlijk overleg van juni 1995. Dat de circulaire er pas in november is gekomen, kwam omdat het voorstel dat VNG en Divosa op verzoek van de bewindsman hadden gedaan een onvoldoende oplossing bleek te bieden voor het gesignaleerde probleem, waardoor er dus een ander voorstel moest worden uitgewerkt. Er was immers gebleken dat sommige gemeenten wel en andere het desbetreffende onderdeel van de wet niet in hun administratie konden verwerken. Maar voor de verwerking van de circulaire op zich was voldoende tijd omdat die alleen een rol speelt bij declaratie bij het Rijk. De bewindsman was het dan ook niet eens met de opmerkingen van mevrouw Noorman daarover. De VNG en Divosa hebben dat overigens ook niet als zodanig naar voren gebracht, maar hij zegde toe dat alsnog te zullen nagaan.

In het overleg met VNG en Divosa vrij kort na de uitzending van Nova zijn met de VNG de volgende afspraken gemaakt:

- dat regelmatig bestuurlijk overleg zal worden gevoerd om de voortgang van de automatisering intensief te volgen en de inspanningen ter oplossing van gebleken knelpunten maximaal op elkaar af te stemmen;
- dat met VNG en Divosa de Kamer eenzelfde indruk wordt gegeven van wat de problemen precies inhouden, met andere woorden: de aan de orde zijnde brief is afgestemd met VNG en Divosa;
- dat in het volgende overleg, nl. op 26 juni, de budgettaire problematiek zal worden besproken, waarbij departement en VNG die problematiek gezamenlijk zullen bezien; op eventueel aangetoonde budgettaire problemen zal slechts eenmalig worden teruggekomen, waarbij zuinigheid leidraad is;
- dat een planning zal worden opgesteld voor voorbereiding en behandeling van in bestuurlijk overleg te behandelen aangelegenheden, niet alleen op het vlak van de automatisering, maar op het brede terrein van de implementatie van de nABW, met het oog op een waar nodig strakkere regievoering van ontwikkelingen op het vlak van de nABW. Daarin ligt ook impliciet besloten de rol die hij zichzelf in dit functionele proces toedicht, nl. dat daar waar de nABW in medebewind in uitvoering is gegeven aan de gemeenten en die dus inderdaad het eerst moeten worden aangesproken op de uitvoering ervan, er in alle stadia moet worden gestreefd naar een optimale informatie vanuit het departement, niet alleen om daarover met de Kamer van gedachten te wisselen, maar ook om met gemeenten tot een optimale afstemming te komen en om te

voorkomen dat weer allerlei wielen worden uitgevonden waardoor de implementatie van de nieuwe wet alleen maar zal worden vertraagd.

De voorbereiding van de nABW heeft vrij lang geduurd. In een redelijk vroeg stadium was duidelijk welke taken de gemeenten zouden krijgen en welke meer menskracht en/of middelen zouden vergen dan in de oude situatie. Parallel aan de afhandeling van de wet is in de verschillende bestuurlijke overleggen wel degelijk grote aandacht besteed aan de financiële aspecten. De gemeenten hebben in 1995 eenmalig 50 mln. gekregen en krijgen daarnaast nog structureel 25 mln. Hij had er alle begrip voor dat in de eerste periode na de invoering de praktijk niet helemaal spoort met de ambities, maar er hebben hem tot op dit moment nog geen signalen bereikt dat de in te zetten menskracht onvoldoende zou zijn. Wel heeft de VNG er in het laatste bestuurlijke overleg nog de aandacht voor gevraagd dat de cumulatie van invoering op korte termijn en het direct voldoen aan enkele doelstellingen van de nieuwe wet wel enkele fricties zou kunnen opleveren. Hij had zich in ieder geval bereid verklaard om als daarvoor goede bewijzen kunnen worden geleverd naar mogelijke oplossingen te zoeken. Naarmate het Rijk meer te verwijten zou zijn, zou het oneerlijk zijn om de financiële consequenties ervan op de schouders van de gemeenten te leggen. Wat dit betreft, vond hij de stellingname van de heer De Jong dan ook wat te rigide. In het overleg van juni zal daarover verder worden gesproken. Mochten daarin conclusies worden getrokken met financiële consequenties voor het Rijk, dan zal hij dat uiteraard de Kamer meedelen en daarbij ook de dekking aangeven. In ieder geval ging hij ervan uit dat er geen sprake is van een structureel probleem.

Zijns inziens moest het ook mogelijk zijn om in beginsel vast te houden aan de kerndoelen van de nieuwe wet. Gemeenten hebben een jaar de tijd gekregen om zich erop voor te bereiden. Formeel werd de wet pas april 1995 van kracht nadat de behandeling ervan in november 1994 in de Tweede Kamer was afgerond. Materieel hebben gemeenten dus meer dan een jaar de tijd gehad om zich in te stellen op de nieuwe situatie. Toen hij aantrad, was de in de wet genoemde overgangstermijn drie maanden. In discussies met de VNG is bepleit die te verlengen tot een jaar en uiteindelijk is zij negen maanden geworden. Hij was dan ook van mening dat hem niet terecht kon worden verweten dat zeer rigide met de invoeringstermijn is omgesprongen. In die nieuwe wet is ook opgenomen de ruimte voor de herbeoordeling en eventueel voor drie maanden uitstel, mits voor 1 juli goed gemotiveerd aangevraagd. In het overleg met de VNG hadden hem enkele signalen bereikt dat sommige gemeenten wel wat meer ruimte zouden willen en daarom had hij kort geleden de gemeenten een brief gestuurd waarin hij heeft gewezen op de mogelijkheid die de wet biedt. Het zal dus niet mogelijk zijn om langer dan drie maanden uitstel te verlenen zonder wetswijziging. Desgevraagd zegde hij toe na het overleg van 26 juni en nadat op 2 juli duidelijk is geworden hoe veel gemeenten dat uitstel willen de Kamer daarover te rapporteren.

In de toekomst zal de gemeente meer aandacht moeten besteden aan wat een cliënt kan, wat hem kan worden gevraagd, welke uitstroommogelijkheden er zijn, welke trajecten zullen worden ingezet, hetgeen inhoudt dat per cliënt meer tijd nodig zal zijn dan bij de meer routinematige benadering van het verleden. Dat zal niet van de ene op de andere dag kunnen zijn gerealiseerd, maar een eerste stap daarnaar zullen de gemeenten wel kunnen zetten. Tot nu toe blijken de cliënten in hun dagelijkse situatie geen hinder te hebben ondervonden van de automatiseringsperikelen, zij het dat er soms enig kunst- en vliegwerk aan te pas moest komen om betalingen op tijd te kunnen doen.

De gemeentelijke sociale diensten moeten een hele omschakeling doormaken om tot goede herbeoordelingsprocessen te kunnen komen, maar zij zijn er op dit moment hard mee bezig. Mede gelet op de

verlengde periode ging de bewindsman ervan uit dat ook wat dit betreft kan worden voldaan aan de bedoelingen van de wetgever. In individuele gevallen kan altijd worden gezien in hoeverre er sprake is van een gerechtvaardigde toepassing van een hardheidsclausule, maar het zou hem vooralsnog te ver gaan om die te baseren op bijvoorbeeld een te late levering van soft- en/of hardware.

Hij herhaalde dat de verschillende circulaires geen vertragende werking hebben gehad op de automatisering, o.a. omdat enkele ervan een precisering inhielden van reeds bestaande regelgeving. Inderdaad vloeiden enkele andere voort uit nieuw beleid, maar automatiserings-systemen moeten er toch op zijn ingericht dat nieuwe voorschriften vrij eenvoudig kunnen worden ingeschoven. Volgens hem kon er geen verband worden gelegd tussen de automatiseringsproblemen en nadere circulaires.

Inderdaad wordt nu al enkele jaren, vooral in grote gemeenten en de gemeenten die zelf bouwen, aan automatisering gewerkt. Ook hij vroeg zich wel eens af of dat niet wat meer op elkaar had kunnen worden afgestemd. De belangrijkste vraag voor hem is wel of men erin slaagt geleidelijk aan uit de problemen te komen en of kan worden gegarandeerd dat de essentiële functies niet onaanvaardbaar in het gedrang komen. Tot nu toe was hij niet tot de conclusie gekomen dat dit het geval is geweest, maar wel deelde hij de zorg die verschillenden hebben uitgesproken.

Voor fraudebestrijding is automatisering onontbeerlijk, maar als je kijkt naar de resultaten tot op heden, moet toch worden erkend dat de sociale diensten met name de afgelopen twee jaar een geweldige slag hebben geslagen. Er is dan ook geen reden om te veronderstellen dat daar nu de klad in is of dreigt te komen als gevolg van de automatiseringsperikelen.

Het zal er inderdaad niet eenvoudiger op worden als ook nog het cliëntvolgsysteem moet worden ingevoerd, want dan wordt het proces verbreed tot arbeidsvoorziening en bedrijfsverenigingen. Op dit moment vordert daar het samenwerkingstraject tussen werk en inkomen. Dat zich nog zo weinigen hebben aangemeld, kan best liggen aan het feit dat men nog zo bezig is met de problemen bij de sociale diensten, maar het is nu eenmaal heel verstandig om eerst orde op zaken te stellen in het eigen traject alvorens er ook nog andere trajecten bij te betrekken. In ieder geval kunnen die enkele gegadigden al wat in de praktijk testen. Als eind dit jaar enkele conclusies moeten worden getrokken over de manier waarop die samenwerking in de toekomst gestalte zou moeten krijgen, dan zal er nog een hele stap nodig zijn om dat in een goed functionerend cliëntvolgsysteem onder te brengen, maar het streven is en moet daarop gericht blijven.

Het LVO houdt zich bezig met nieuwe projecten en de bewindsman wilde het niet «opzadelen» met het begeleiden van lopende uitvoeringsprocessen, omdat daardoor toch zijn vernieuwende taak in het gedrang zou kunnen komen. Overigens wil het LVO dat zelf ook niet. Desgevraagd merkte hij op dat het LVO zich uiteraard wel bezighoudt met het GFO, omdat dat nu typisch een voorbeeld is van vernieuwende informatiseringsconcepten. Zo is recent ook het overleg gestart over het concept van het inlichtingenbureau, waarmee vanuit de invalshoek van met name fraudebestrijding wordt geprobeerd verschillende bestanden te koppelen. Hieruit bleek zijns inziens opnieuw dat de ambities verder reiken dan hetgeen in eerste instantie in de nABW is gevraagd. Er moest zijns inziens voor worden gewaakt om al die extra ambities op elkaar te stapelen en om daarna min of meer het verwijt te maken dat alles veel langzamer tot stand komt dan werd gehoopt. Gemeenten wordt immers heel veel gevraagd en zijns inziens kan niet veel verder worden gegaan dan de druk op de ketel te houden. In de wet zijn doelstellingen neergelegd die binnen bepaalde termijnen moeten zijn gerealiseerd. Het eerste streven moet zijn om dat te realiseren en er moet heel voorzichtig

worden opgetreden als er in hetzelfde tijdsbestek nog een schepje bovenop wordt gelegd.

Wat betreft de bijzondere bijstand, nam de bewindsman enige afstand van de door mevrouw Scheltema gebruikte kwalificaties. Hij erkende dat er in die bijzondere bijstand op dit moment een bepaalde ontwikkeling gaande is. Gemeenten hebben goed geluisterd naar de discussie tussen kabinet en Kamer over de Armoedenota. Binnenkort zal de wijziging van de ABW op dit punt aan de orde komen en nu al wordt soms vooruitgelopen op de mogelijke rol die de bijzondere bijstand dan zou kunnen krijgen. Hij memoreerde de vier afspraken die hij met de VNG heeft gemaakt en merkte op dat deze kwestie behoort tot de aandachtspunten in het kader van de implementatie van de nABW. Het is de bedoeling om de gemeenten op dit punt in het dagelijkse beleid een grotere speelruimte te geven, maar dat brengt wel de noodzaak met zich om systematisch te volgen hoe daar in de praktijk mee wordt omgegaan. Eind dit jaar hoopte de bewindsman een zo goed mogelijk inzicht te hebben verkregen in de wijze waarop in het eerste jaar van de nABW met de bijzondere bijstand en toeslagen is omgegaan. Het volgend voorjaar leek hem een goed moment om daarop terug te kijken.

#### **Brief d.d. 30 mei 1996 inzake voorjaarsoverleg (24 400-XV, nr. 43)**

De heer **Van Hoof** (VVD) had er behoefte aan nogmaals de in punt 2 door het kabinet bepleite loonmatiging te onderschrijven, vooral omdat hij via de televisie heeft begrepen dat nu ergens in het land zo'n 10% wordt gevraagd.

Tijdens de begrotingsbehandeling is gebleken dat in 133 CAO's slechts 49 laagste loonschaalafspraken zijn gemaakt, waarvan overigens nog maar 14 op het niveau van het minimumloon. Uit de nu voorgelegde rapportage blijkt dat dat in 15 van de 23 CAO's het geval is. Percentueel gezien is dat in ieder geval meer, maar er wordt in de notitie wel gesproken over de grotere CAO's. In hoeveel kleinere CAO's komen dit soort afspraken niet voor?

Tijdens de begrotingsbehandeling is gewezen op het belang dat er ook daadwerkelijk mensen in die afgesproken schalen terecht komen. Uit de notitie blijkt dat dit aspect in het voorjaarsoverleg aan de orde is geweest, maar hoe wordt dat in de praktijk gevolgd? Via de I-ZSW wordt wel gerapporteerd over de inhoud van de CAO's, maar daaruit blijkt niet hoeveel mensen er in die schalen zitten. De heer Van Hoof had enkele signalen opgevangen waarvan hij toch enigszins ongerust wordt. Enkele dagen geleden las hij in de krant dat met name in de verzekerings-CAO de afspraken voor dit soort werk onder druk staan en dat in die sector kennelijk afscheid wordt genomen van de in het verleden uitgesproken goede intenties. Gisteravond las hij in NRC Handelsblad dat er in de horecasector aan wordt gedacht om lagere beginsalarissen in te voeren, hetgeen door een van de contractpartijen nogal fors wordt bekritiseerd. Ten slotte had hij geluiden gehoord dat dit aspect alleen de eerste dag van de CAO-onderhandelingen nog enige aandacht zal krijgen, maar verder ook niet. Als het feitelijk niet mogelijk is om de lagere loonschalen in te voeren dan wel in te vullen, dan kunnen werkgelegenheidsafspraken daarvoor in de plaats komen, maar hij achtte het wel van belang dat ook daarop goed wordt toegezien. Hij zou in ieder geval graag meer inzicht krijgen in de betrouwbaarheid van de cijfers.

In dat kader zijn ook de dispensatiebepalingen van belang. Uit het verslag van de werkzaamheden van de Stichting van de arbeid blijkt dat er in 1995 twintig adviezen over AVV zijn uitgebracht, maar blijkt niet wat daarbij de discussiepunten waren. Ook daarin zou hij graag iets meer inzicht krijgen.

Is het juist dat, zoals uit krantenberichten, o.a. in de Staatscourant, blijkt, dat en marge van het voorjaarsoverleg de conclusie van de minister zou

zijn geweest dat de afspraak in het regeerakkoord over AVV tegen de achtergrond van de uitkomsten van het overleg wel geschrapt kunnen worden?

In de brief worden enkele gesprekken aangekondigd met sectoren waarin die lagere loonschalen niet kunnen worden gerealiseerd. Kan de minister toezeggen de Kamer over de resultaten daarvan te informeren? Datzelfde geldt voor de gesprekken over het leerlingensstelsel en de 130%-loongrens.

Wat betreft de WBEAA is in procedurele zin gesproken over het allochtonenbeleid. Is daar ook inhoudelijk op ingegaan?

Mevrouw **Noorman-Den Uyl** (PvdA) merkte op dat het voorjaars-overleg naar de mening van haar fractie goed is verlopen. Zij juichte het toe dat het instrument van de AVV buiten beeld is gebleven en ook kan blijven. In het regeerakkoord is een doelstelling geformuleerd en zij zou het een verkeerde weg vinden om het middel heilig te verklaren waar het toch primair om het doel zou moeten gaan, nl. het scheppen van meer banen in het segment tussen het wettelijk minimumloon en de laagste CAO-schalen. Nu dat doel op een andere manier is bereikt, in ieder geval ten dele, behoeft het middel niet te worden ingezet.

Het deed haar genoegen dat met sociale partners een gezamenlijke werkgroep is ingesteld die zich gaat buigen over het leerlingwezen en het probleem van de 130% van de wettelijk minimumloongrens. In Nederland zijn er zo'n 16 000 leerlingen die al wat ouder zijn en die juist op grond van de huidige toch wat gefixeerde regeling problemen hebben als het gaat om de verdere door groei.

Mevrouw **Schimmel** (D66) had begrepen dat de minister in het kader van het najaarsoverleg gelet op de resultaten van de CAO-onderhandelingen om aan de onderkant van de arbeidsmarkt de ruimte voor de totstandkoming van laaggeschoold werk te vergroten, heeft gesproken over reactivering van het minimumloon, maar is daar nu ook daadwerkelijk sprake van? Er zijn weliswaar enkele gunstige signalen, maar de resultaten zijn toch niet spectaculair, zeker niet vergeleken met de omvang van de werkloosheid in de laagste regionen van de arbeidsmarkt en evenmin gelet op de tot dit voorjaarsoverleg uitdrukkelijk boven de markt gehouden consequentie van onvoldoende voortgang op dit terrein; het eventueel niet algemeen verbindend verklaren van ten minste deze paragrafen van de CAO's. Die druk lijkt nu weggevallen, maar zij vroeg zich af, of dat wel zo terecht is. Er waren haars inziens toch twee belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Er bestaat nog geen enkel zicht op de totstandkoming van eenvoudige functies in de praktijk noch in de CAO's met de lage loonschalen noch in de CAO's waarin andere afspraken zijn gemaakt. Bovendien blijkt in een groot aantal CAO's met de nieuwe lage schalen dat het uitdrukkelijk om aanloop-, instroom- of opstapschalen te gaan. Gelet op de grote knelpunten aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt is het zeer de vraag of instroomfuncties die in een enkel geval ook maar een halfjaar mogen duren daar voldoende aan tegemoet komen. Bovendien kunnen er in die gevallen geen structurele nieuwe functies met een laag loon ontstaan, terwijl toch ook aan die functies structureel grote behoefte bestaat; geen taaksplitsing, geen blijvend plaats maken op de arbeidsmarkt, enkel een aanlooptmogelijkheid! Het is dan nog de vraag of zelfs daarvan voldoende gebruik zal worden gemaakt.

De D66-fractie vond de tevredenheid die de minister heeft geuit wat voorbarig. Er is niet werkelijk sprake van een reactivering van het minimumloon. Nu was er voor deze kabinetsperiode afgesproken dat het AVV zou worden gehandhaafd mits werkelijk vooruitgang zou worden geboekt op dit terrein, voor het eerst serieus te testen in het jaar 1996. Zelfs als men de algemene trend bevredigend vindt, dan kan die tevredenheid toch niet alle CAO's gelden? Waarom dus alleen getoetst op de

algemene trend en niet op afzonderlijke CAO's? Stel dat ten aanzien van een specifieke CAO de conclusie wordt getrokken dat er een onbevredigend beeld is, heeft de minister dan in beginsel de vrijheid om te besluiten om die niet algemeen verbindend te verklaren of zouden daarvoor extra voorbereidingen nodig zijn? Indien extra voorbereidingen nodig zouden zijn, zou het dan geen tijd worden om voor het volgende CAO-seizoen inderdaad kenbaar te maken waaraan zal worden getoetst?

In het CAO-onderzoek 1996 is aandacht besteed aan het al dan niet voorkomen van mogelijkheden tot dispensatie. Belangrijker is de vraag of van een dergelijke mogelijkheid ook echt gebruik kan worden gemaakt. Mevrouw Schimmel was daar niet zo gerust op, omdat het doorgaans CAO-partijen zelf zijn die daarover beslissen. Bestaat er inzicht in het daadwerkelijk toetsen van dispensaties? Zo nee, wil de minister pogingen doen om dat inzicht te verkrijgen? Is hij van plan om de wenselijkheid van een onafhankelijke derde partij bij de beoordeling ook in de wet vast te leggen?

In het voorjaarsoverleg is gesproken over de evaluatie van de zogenaamde Wet-Rosenmöller. Inmiddels komen uit de praktijk opnieuw signalen naar voren over een alarmerend laag percentage ondernemers dat zich iets aan die wet gelegen laat liggen. Wil de minister eens zijn gedachten laten gaan over de vraag hoe kan worden gekomen tot een effectieve uitvoering van die wet?

Ten slotte ging mevrouw Schimmel in op de kwestie van het leerling-wezen en de 130%-grens. Mede met het oog op de discussie over de lage loonschalen, drong zij er bij de minister op aan om zich niet al te snel te laten verleiden tot het verhogen van deze grens.

De heer **De Jong** (CDA) was voorstander van centraal overleg dat hij ook een zelfstandige waarde wilde geven, al was het maar omdat zijn fractie niet helemaal gelooft in een volledig vrije marktwerking. Een zekere centrale coördinatie van de besluitvorming op het sociaal-economisch beleidsterrein is een goede zaak, ook om de doelstellingen van een aanvaardbare inkomensverdeling – niet alleen de personele, maar ook de categoriale inkomensverdeling – en van een volledige werkgelegenheid in het oog te houden. Hij vond de variatie rondom het gemiddelde van de initiële loonafspraken gelukkig zeer gematigd, maar uit de rapportage komt wel een signaal naar voren dat waakzaamheid vraagt, want het verschil tussen de initiële loonstijging in CAO's die voor of na 1 januari 1996 zijn afgesloten, loopt op van 1,3% naar 2,2%. Absoluut is dat weliswaar niet erg veel maar relatief is dat toch aanzienlijk.

Als er al ruimte bestaat voor lastenverlichting, dan zou die naar de mening van de CDA-fractie moeten worden aangewend in een richting die de grootste effecten op bestrijding van de werkloosheid heeft en zeker niet om de overmatige loonstijgingen te financieren.

De rapportage over de invulling van de laagste CAO-schalen of op vlak boven het wettelijk minimumloon stemden hem tot enige tevredenheid, maar die zal zeker toenemen als ook kan worden aangetoond dat die schalen worden bevolkt. Het succes van het wetsvoorstel dat thans bij de Kamer ligt, nl. dat inzake tijdelijke dispensatie, staat of valt immers met de vraag of er aansluitende schalen zijn als men na twee jaar het wettelijk minimumloon heeft bereikt en mag doorstromen naar schalen daarboven.

Het niet algemeen verbindend verklaren van CAO's was voor de CDA-fractie niet aan de orde, ook al omdat zij niet gebonden is aan het regeerakkoord.

De mogelijkheid van dispensatie van CAO-bepalingen onderschreef hij, net als inschakeling van een onafhankelijke derde.

Wat betreft de grens van 130% in het kader van het leerlingwezen onderschreef hij het standpunt van mevrouw Schimmel. Ook door degenen die scholing ontvangen, mag scholing worden gezien als een investering in zichzelf.

Dat de WBEAA niet blijkt te functioneren verbaasde hem niets, want zijn fractie had er niet voor niets tegen gestemd. Het verheugde haar dat de minister samen met de Stichting van de arbeid zal proberen het allochtonenbeleid effectiever te maken.

De heer **Rosenmöller** (GroenLinks) had nooit de politieke relatie begrepen tussen het opvullen van de ruimte tussen de laagste loonschalen en het minimumloon en de AVV. Wel was hij het ermee eens dat het uiteindelijk gaat om de vraag of partijen er ook in slagen om in die ruimte daadwerkelijk mensen te plaatsen. Dat valt in de praktijk tegen, maar dat kan de politiek ook niet regelen. Het is een instrument om een bepaald doel te bereiken, een instrument dat op zich niet verwerpelijk is maar toch ook niet echt beantwoordt aan een behoefte. Dat zal nader moeten worden gezien bij de discussie over het bij de Kamer aanhangige wetsvoorstel waartegen de fractie van GroenLinks wel degelijk principiële bezwaren heeft.

Het voorjaarsoverleg vond plaats vlak nadat de eerste resultaten van de WBEAA bekend waren. Het is overigens niet zozeer een registratiewet maar meer een rapportagewet. Uit zijn informatie bleek de heer Rosenmöller dat zelfs verschillende ministeries niet alleen nog niet voldoen aan de in de wet genoemde verhoudingen, maar bovendien ook nog niet hebben gerapporteerd. Heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat overigens wel gedaan? De eerste cijfers baarden hem in ieder geval zorgen, maar als ook in het tweede jaar, waarin men zich toch niet meer terecht kan verschuilen achter argumenten als aanloopproblemen en kinderziekten, het percentage zo laag is, is er dan naar de mening van de minister niet eerder sprake van een botte weigering van werkgevers? Zo ja, wordt het dan geen tijd om het sanctie-instrument in te zetten, niet alleen vanwege de geloofwaardigheid van de overheid en haar maatregelen, maar vooral vanwege het doel dat met de onderhavige wetgeving wordt nagestreefd?

#### **Antwoord van de minister**

Het verheugde de minister dat zowel in het voorjaarsoverleg als daarna van alle kanten is benadrukt dat er macro-economisch gezien weliswaar een koers wordt gevolgd – ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid – die een behoorlijk evenwicht weerspiegelt en die ook internationaal de nodige aandacht trekt, maar dat die wel erg gevoelig is voor veranderingen die zich in de omgeving kunnen voordoen. Gelet op het feit dat sommige doelstellingen nog lang niet binnen bereik zijn – zoals bestrijding van de werkloosheid, het inschakelen van allochtonen – mag er zelfs geen begin zijn van tevredenheid.

Binnen het overleg is, zoals indertijd ook is afgesproken, de nodige aandacht besteed aan de voortgang van het inschakelen van lager opgeleiden in eenvoudiger werk via de activering van de laagste loonschalen. In het onderzoek is aangegeven dat de grens voor de kwalitatieve analyse van de CAO's wordt gelegd bij bedrijfstak-CAO's voor 5000 werknemers of ondernemings-CAO's voor 2000 werknemers. Die grens kan uiteraard naar beneden worden bijgesteld, maar het kost nu al veel werk om zoveel informatie op een kwalitatief goede manier te analyseren. Met sociale partners is afgesproken om deze grens aan te houden, ook al omdat er in ieder geval een goede indicatie van de trend uit kan worden gehaald. Met deze grens blijven de kleine ondernemingen zeker niet uit het beeld, want een bedrijfstak met minimaal 5000 werknemers heeft natuurlijk veel kleine bedrijven.

Inderdaad is het de bedoeling om ook mensen in de gecreëerde schalen te plaatsen. Dat aspect is ook hoofdonderwerp van het overleg geweest. Met het instrument van het AVV worden sociale partners gefaciliteerd. In het regeerakkoord is min of meer uitgesproken dat CAO's individuele

ondernemers niet mogen verbieden om datgene te doen wat de overheid nu juist zo belangrijk vindt, nl. betaling vlak boven of op het minimumloonniveau. Als een CAO dat nu wel verhindert, ontstaat er spanning met de inzet van het AVV-instrument. Daarom moet goed worden gezien of de CAO's in formele zin de mogelijkheid bieden om vanaf het minimumloon te betalen en, zo neen, zijn er dan alternatieve routes of is er sprake van dispensatie. De overheid kan echter niet voorschrijven dat mensen in dienst moeten worden genomen op minimumloonniveau of net daarboven. Dit kan evenmin bereikt worden via het AVV-instrument. Wel kunnen daarover in CAO's afspraken worden gemaakt – taakafsplitsing, creëren van eenvoudig werk of nieuwe functiewaardering – en daarvoor is het belang dat meer inzicht wordt verkregen in de werking van de arbeidsmarkt. Waarom stromen in de ene bedrijfstak wel en in de andere niet in de praktijk mensen binnen op of vlak boven het minimumloon?

In de richting van de heer Van Hoof stelde de bewindsman dat er zeker geen uitspraak uit het regeerakkoord is geschrapt. In het najaar had hij ook gesteld dat de effecten van de in het najaarsoverleg gemaakte afspraken eigenlijk pas goed kunnen worden overzien als het gehele CAO-seizoen 1996 voorbij is. Dat zal dan ook zeker een agendapunt voor het volgende najaarsoverleg zijn. In het voorjaar is geconstateerd dat de trend niet onbevredigend is en in ieder geval in lijn ligt met de afspraken uit het najaar, maar is tevens opgemerkt dat er nog vele CAO's moesten komen. In het voorjaarsoverleg en ook daarna had hij wel opgemerkt dat als deze trend zich doorzet er zijns inziens geen aanleiding bestaat om te veronderstellen dat de discussie van verleden jaar over de AVV moet worden herhaald.

De bewindsman hechtte grote betekenis aan een actiever gebruik van het dispensatie-instrument. Daarom is werkgevers en werknemers gevraagd om daarop terug te komen en daarbij te betrekken de mogelijkheid van een onafhankelijke toets. Hij wilde de vraag van mevrouw Schimmel terzake een wettelijke regeling op dit moment niet beantwoorden omdat het zijns inziens nu eerst aan sociale partners is om aan te geven wat zij kunnen en wat zij willen. Wel leek het hem logisch om, als het instrument van dispensatie serieus wordt genomen, er ook een onafhankelijke toets op te laten plaatsvinden.

Wat het leerlingstelsel betreft, zegde hij vanzelfsprekend toe de Kamer te informeren zodra nader inzicht in de praktijk bestaat. Hij was nog niet aan de conclusie toe dat de 130%-grens niet kan. Wel wilde hij met werkgevers en werknemers aan de hand van praktijkvoorbeelden toetsen of het al dan niet onredelijk is, met name gelet op de doelstelling van het kabinet om de opleiding van mensen zoveel mogelijk te bevorderen. Als er bewijzen van die onredelijkheid zijn, mogen de ogen daarvoor niet worden gesloten.

De inventarisatie in het kader van de WBEAA wordt thans geanalyseerd. Ook daarover zal de Kamer uiteraard worden geïnformeerd, zoals hij verleden jaar al had toegezegd. In dit stadium wilde hij alleen nog kwijt dat zijn ministerie in ieder geval op tijd was.

De voorzitter van de commissie,  
De Jong

De griffier van de commissie,  
Nava