

Vergaderjaar 1997–1998

25 242

Toezicht op de uitvoering van de Algemene bijstandswet

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELE- GENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 oktober 1997

1. Inleiding

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 16 oktober 1996 en ter uitvoering van de op 16 december 1996 ingediende motie door het lid Van Nieuwenhoven c.s., heb ik de Tweede Kamer bij brieven van 4 november 1996 respectievelijk 24 februari 1997 (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 242, nr. 1) geïnformeerd over de opzet en werking van het toezicht op de uitvoering van de Algemene bijstandswet, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het rijk en de gemeenten alsook over mijn betrokkenheid bij de in- en uitvoering van deze wet. Ook bij de beantwoording van de vragen van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van de rondetafelgesprekken over de implementatie van de Algemene bijstandswet (Abw) heb ik informatie verschaft over het toezicht (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 271, nr. 5). In het algemeen overleg van 19 juni 1997 heb ik **een aanvullende notitie** toegezegd inzake **de functie en positionering van het toezicht**. Deze notitie treft u hierbij aan.

2. Kernfunctie toezicht

2.1 Algemeen

De kernfunctie van het toezicht – het realiseren van voldoende controle op de juiste wetsuitvoering, het bijsturen van een onjuiste wetsuitvoering en het genereren van actuele informatie over de kwaliteit van de uitvoering – wordt, blijkens de discussies met de Tweede Kamer en de uitvoerders, breed onderschreven. De wijze waarop inhoud wordt gegeven aan deze functie is nog in ontwikkeling.

2.2 De ontwikkeling van de toezichtsfunctie

In het begin van de jaren negentig bleek het noodzakelijk wezenlijke

verbeteringen aan te brengen in het toezicht op de rechtmatige uitvoering van de ABW. Hiervoor moest een ingrijpend en langdurig veranderingsproces doorlopen worden. In mijn brief van 4 november 1996 heb ik aangegeven welke maatregelen getroffen zijn om de kwaliteit van het rechtmatigheidstoezicht te verbeteren en ook dat die maatregelen aantoonbaar vruchten hebben afgeworpen. Daarbij heb ik u gemeld dat de Algemene Rekenkamer in het Rechtmatigheidsonderzoek 1995 heeft aangegeven dat zij verheugd is dat de inspanningen van het ministerie van de laatste jaren ertoe hebben geleid dat voor het eerst zekerheid bestaat over de rechtmatigheid van de departementale uitgaven in het kader van de ABW, IOAW en IOAZ. Blijkens het Rechtmatigheidsonderzoek 1996 (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 470, nrs. 1–2) is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat ook over 1996 de rechtmatigheid van voornoemde uitgaven gewaarborgd is.

Lopende dit veranderingsproces bleek, onder meer onder invloed van de zich wijzigende bestuurlijke verhoudingen en de opkomst van het single auditbeginsel, de noodzaak van een vernieuwing van het toezicht. Het ingezette vernieuwingsproces, waarvan de hoofdlijnen hun weerslag gevonden hebben in de nieuwe bijstandswet, is thans in ontwikkeling.

In het vernieuwingsproces wordt niet alleen nadere invulling gegeven aan de toezichtsfunctie in het licht van de gewijzigde bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten, maar zal ook meer evenwicht aangebracht worden in het toezicht op de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering. Daarbij zal rekening gehouden worden met de ervaringen in het kader van de Taskforce Kwaliteit Bijstand.

2.3 Nadere invulling

Aan het vernieuwingsproces ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het toezicht open en interactief van aard moet zijn, waarin samspraak tussen rijk en gemeenten – met inachtneming van een ieders verantwoordelijkheden – gericht op een verbetering van de uitvoering centraal staat.

De invalshoek dat het toezicht primair een bijdrage moet leveren aan een juiste wetsuitvoering, zal ook bij de verdere invulling van het toezicht voor de komende periode inhoud gegeven worden.

Door het tijdig en integraal opsporen en opheffen van tekortkomingen in de uitvoering, bevordert het toezicht dat de uitvoering zo goed mogelijk aansluit bij de door de wetgever beoogde doelen. Gezien de sluitstukfunctie van de Abw, op het grensvlak van inkomen en arbeid, gaat het om een zwaarwegende functie.

Aan de nieuwe accenten is deels al inhoud gegeven met het in de nieuwe Abw geïntroduceerde verbetertraject. Dit bestuurlijk toezichtsinstrument benadrukt de primaire gemeentelijke verantwoordelijkheid voor een juiste wetsuitvoering en is gericht op het zo tijdig mogelijk opheffen van tekortkomingen in de uitvoering. Een verbeterplan komt tot stand op initiatief van de gemeente en wordt afgestemd met het rijks-toezicht. In mijn brief van 24 februari 1997 ben ik uitgebreid op het verbetertraject ingegaan. Een vergelijkbare uitwerking staat mij voor ogen met betrekking tot de specifieke problematiek inzake oude bijstandsvorderingen die inmiddels juridisch niet meer inbaar zijn, met als doel het gemeentelijk debiteurenbeheer duurzaam te verbeteren. Ter aanvulling hierop is een wetsvoorstel voorbereid waarover de Raad van State recentelijk advies heeft uitgebracht en dat binnenkort bij de Tweede Kamer ingediend zal worden.

3. Meer evenwicht in toezicht op rechtmatigheid en doeltreffendheid uitvoering

Voor een juiste wetsuitvoering is niet alleen de rechtmatigheid van belang maar ook de doeltreffendheid. Het begrip doeltreffendheid ziet, conform de memorie van toelichting op de Abw, op de bijdragen die de uitvoering levert aan het doelbereik van de wet.

Het bieden van een sociaal minimum aan uitsluitend degenen die daarop daadwerkelijk recht hebben en het bevorderen dat zij zo mogelijk weer zelfstandig in het bestaan gaan voorzien, zijn grosso modo de belangrijkste doelen die met de Abw nagestreefd worden.

Voorzover de wet voor het bereiken van deze doelen duidelijk gekwantificeerde rechtmatigheidsvereisten bevat, wordt de naleving daarvan jaarlijks beoordeeld via de bij de gemeente fungerende accountant, al dan niet aangevuld met de uitkomsten van een repressief onderzoek door de rijksconsulent.

Niet in alle gevallen bevat de wet evenwel gekwantificeerde normen. Voor sommige aspecten heeft de wetgever er bewust voor gekozen om gemeenten een grote mate van beleidsruimte toe te kennen voor de nadere invulling van de algemeen geformuleerde normen. Deze gemeentelijke beleidsruimte neemt echter niet weg dat via het toezicht beoordeeld dient te worden of de uitvoering doeltreffend is. Het rechtmatigheidsonderzoek, dat zich richt op de in de wet gekwantificeerde normen, is voor deze beoordeling geen adequate voorziening.

In 1996 is, in samenwerking met gemeenten, de ontwikkeling gestart van een standaard instrument om de doeltreffendheid van de uitvoering te meten. Het gaat hierbij om aspecten waarvoor de wet geen gekwantificeerde rechtmatigheidseisen bevat. Op dit moment zijn de activiteiten primair gericht op het ontwikkelen van output- en systeemindicatoren waarmee respectievelijk de resultaten van gemeenten gemeten kunnen worden en waarmee inzicht kan worden verkregen in de mate waarin door het gemeentebestuur voor de gemeentelijke organisatie randvoorwaarden vervuld zijn om tot een goede uitvoering te komen.

Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat geen afbreuk gedaan mag worden aan de beleidsruimte die de wetgever bewust aan de gemeenten geboden heeft. Het is dan ook van belang dat de indicatoren voor het meten van doeltreffendheid in gezamenlijk overleg tussen rijk en gemeenten worden vastgesteld. Genoemd uitgangspunt leidt ertoe dat geen sprake kan zijn van vastgelegde doeltreffendheidsnormen, dat wil zeggen dat aan de gehanteerde normen niet een zelfde toepassingswaarde toegekend kan worden als aan de in de wet gekwantificeerde rechtmatigheidseisen.

Tenzij sprake is van excessieve situaties, zal de bijsturing van de doeltreffendheid van de gemeentelijke uitvoering plaatsvinden in de vorm van overleg, het spiegelen van resultaten aan die van andere gemeenten en het maken van bestuurlijke afspraken over het realiseren van verbeteringen.

Gelet op de complexiteit van de materie, acht ik het noodzakelijk om het toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering gefaseerd in te voeren. De ervaringen die met het eerste doeltreffendheidsthema (de activeringsfunctie van de Abw, met inbegrip van de uitstroombevordering en de sociale activering) opgedaan zullen worden, zullen benut worden om waar nodig verbeteringen in de toezichtsofzet aan te brengen en om geleidelijk het aandachtsveld uit te breiden. In 1998 zal bij een aantal gemeenten de doeltreffendheid van de activeringsfunctie beoordeeld worden.

Een voorwaarde voor adequaat toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering is het beschikken over relevante informatie. De precieze invulling van de door de gemeenten aan het rijk te verstrekken informatie en de wijze waarop dit zal moeten plaatsvinden zal – gegeven het voorziene ontwikkelingstraject – op basis van ervaringsinzichten vastgesteld moeten worden.

De informatie over de doeltreffendheid van de uitvoering zal niet alleen voor het rijk van belang zijn maar ook voor de gemeenteraad. In het ontwikkelingstraject zal derhalve beoordeeld worden in hoeverre afstemming van beide informatiestromen qua soort, frequentie en tijdigheid wenselijk en mogelijk is. Dit sluit aan bij het beleid inzake single audit. Zo mogelijk zal ook aangesloten worden op de initiatieven tot het opzetten van systemen van benchmarking.

Het toezicht op de doeltreffendheid richt zich op de uitvoering van de bestaande wet- en regelgeving. De doeltreffendheid van de wet zelf is geen onderdeel van het doeltreffendheidstoezicht maar zal uitdrukkelijk worden betrokken bij de evaluatie op grond van artikel 146 Abw. In mijn brief van 26 augustus 1997 heb ik reeds toegezegd dat ik de Tweede Kamer eind dit jaar een notitie zal doen toekomen waarin de toets- en meetpunten worden aangegeven die bij de evaluatie van de Abw in 1999 in acht genomen zullen worden.

Verder richt het toezicht zich in beginsel niet op de efficiency van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie, aangezien dit tot het autonome domein van de gemeente behoort. Dit laat overigens onverlet dat, wanneer de toezichtsconclusies daartoe aanleiding geven, specifieke doelmatigheidsvraagstukken m.b.t. de gemeentelijke organisatie in het overleg tussen rijk en gemeenten wel aan de orde zullen moeten komen.

4. Kerninformatie over de uitvoering

Omdat de rijksoverheid aanspreekbaar is op en verantwoordelijkheid draagt voor beleidsresultaten en de gemeenten in het kader van de medebewindsverhouding een grote mate van beleidsverantwoordelijkheid toekomt, is het centraal beschikken over kerninformatie over de uitvoering en de resultaten daarvan vereist. In mijn brief van 26 augustus 1997 ben ik, naar aanleiding van de wens van de heer Van Dijke, onder punt 9. hierop reeds ingegaan.

Kerninformatie heeft betrekking op een samenstel van de (statistische) informatieverzameling, extern onderzoek, monitoring en toezichtresultaten, waardoor een actueel en adequaat beeld van de kwaliteit van de uitvoering verkregen wordt. De kerninformatie heeft betrekking op zowel de rechtmatigheid als de doeltreffendheid van de uitvoering. Het moet hierbij wel om hoofdzaken gaan, het is niet nodig dat de rijksoverheid zeer gedetailleerd over alle uitvoeringsaspecten geïnformeerd wordt.

Via toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering en actuele onderzoeken zal het rijkstoezicht informatie over de kwaliteit van de uitvoering genereren. Ook met de voorziene invoering van het single auditbeginsel zal informatie over de kwaliteit van de uitvoering voor het rijk beschikbaar komen. Deze aspecten verkeren ten dele nog in een ontwikkelingsfase.

5. De positionering van het toezicht

De Abw is een uitwerking van het sociale grondrecht dat Nederlanders-ingezetenen, die niet in het bestaan kunnen voorzien, recht op bijstand van overheidswege hebben. Daarbij vervult de Abw de functie van laatste

voorziening in het stelsel van sociale zekerheid. De opvatting dat het rijk en de gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Abw en het toezicht daarop, werd bij de parlementaire behandeling van de nieuwe bijstandswet zowel in als buiten het parlement breed gedragen. De ministeriële verantwoordelijkheid in het kader van de Abw heeft, vanwege het specifieke karakter van die wet, een andere inhoud dan die in het kader van de sociale verzekeringen. Behalve dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid medewetgever is, is hij in het kader van de Abw verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de wet en is hij grotendeels verantwoordelijk voor de financiering daarvan.

Het toezicht op een juiste wetsuitvoering door gemeenten is een bestuurlijk instrument om inhoud te kunnen geven aan voornoemde verantwoordelijkheden. Het toezicht vervult een intermediaire rol tussen het rijk en de gemeenten, waarbij het leveren van een bijdrage aan een juiste wetsuitvoering een belangrijke functie is. Het specifieke karakter van de Abw in maatschappelijk en politiek opzicht brengt met zich mee dat de uitvoering van de wet en het toezicht daarop niet op afstand van de overheid geplaatst kunnen worden.

In het algemeen overleg van 19 juni jl. pleitte mevrouw Scheltema-de Nie voor een zekere mate van verzelfstandiging van het toezicht op de uitvoering van de Abw door gemeenten.

Ik teken hierbij het volgende aan. Verzelfstandiging omvat alle activiteiten waarbij de uitvoering van publieke taken dan wel onderdelen van departementen op een afstand gezet worden, waardoor de rechtstreekse zeggenschap van de minister over die uitvoering vermindert. Gewoonlijk wordt een onderscheid gemaakt tussen externe en interne verzelfstandiging.

Een belangrijke vorm van externe verzelfstandiging is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Een wezenskenmerk van een ZBO is dat deze niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Een dergelijke vorm van verzelfstandiging van het toezicht op de uitvoering van de Abw door gemeenten acht ik niet in overeenstemming met de hierboven geschetste ministeriële verantwoordelijkheid en mitsdien geen reële optie.

De instelling van een agentschap – en met name hierop doelde mevrouw Scheltema-de Nie – is een belangrijke vorm van interne verzelfstandiging. In tegenstelling tot extern verzelfstandigde eenheden, valt een agentschap volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Een agentschap is in wezen niets anders dan een organisatieonderdeel met bijzondere bevoegdheden. De bijzondere positie van een agentschap heeft uitsluitend betrekking op het feit dat met behulp van afwijkende beheersregels en integraal management een doelmatiger en meer bedrijfsmatig beheer mogelijk gemaakt wordt. De afwijkende beheersregels kunnen betrekking hebben op de inzet van middelen, de eindejaarsflexibiliteit bij grote investeringsprojecten, de reserveringsmogelijkheid voor apparaatsuitgaven en het vermogensbeheer.

Het komt mij voor dat dergelijke beweegredenen om een agentschap in te stellen geen direct verband houden met de motieven waaraan mevrouw Scheltema-de Nie in het algemeen overleg refereerde: een groter vertrouwen van gemeenten in de onafhankelijke controle, een voor het rijk bruikbare controle op de uitvoerbaarheid van de eigen regelgeving en een extra beoordelingsmogelijkheid voor het parlement. Aangezien de noodzaak voor het stellen van afwijkende beheersregels voor het toezicht ontbreekt, zou de positionering ervan in de vorm van een agentschap geen toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de bestaande situatie

waarin het toezicht binnen het departement onafhankelijk van de beleidsdirecties gepositioneerd is.

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