

Vergaderjaar 1999–2000

26 541

Financiële verantwoordingen over het jaar 1998

Nr. 68

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 1999

Samenvatting

In het overleg met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 30 juni jl. (26 541, nr. 56) heb ik meegedeeld dat de informatievoorziening over het bereik en de effectiviteit van het activerings- en reïntegratieinstrumentarium verbetering behoeft. In deze notitie wordt uiteengezet dat aan de feitelijk door de Kamer in het kader van de begroting en de financiële verantwoording gevraagde informatie over omvang en bereik van de desbetreffende beleidsinstrumenten weliswaar kan worden voldaan, maar dat vraagstukken van integraliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid (veelal) een betere architectuur van de informatievoorziening vereisen. Daartoe wordt een voorstel geschetst, gebruikmakend van de technische mogelijkheden om periodiek en systematisch de beschikbare bestandsgegevens met elkaar te verbinden. In bestuurlijk opzicht vereist zulks een doeltreffende regie van de kant van het ministerie en het zoeken van draagvlak onder de bestandsbeherende organisaties en overheden. De inspanning is erop gericht in de eerste helft van volgend jaar een bestuurlijke voorziening voor een «knooppunt beleidsinformatie» in te richten, die aan een operationalisering van het beheer van de integrale informatievoorziening uitwerking kan geven. De Kamer zal periodiek over de voortgang van die uitwerking geïnformeerd worden.

1. Inleiding

Het algemeen overleg met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 30 juni jl. over de financiële verantwoording SZW voor het jaar 1998 heeft mede in het teken gestaan van de informatievoorziening over de doelstellingen en resultaten van het reïntegratiebeleid. In concreto werd door de Kamer gevraagd inzicht te geven in:

- de resultaten van de sluitende aanpak ter voorkoming van nieuwe werkloosheid;

- de ontwikkeling van plaatsingen en wachtlijsten in de WSW;
- de realisatiegegevens wat betreft de WIW;
- dezelfde gegevens wat betreft de gerealiseerde I/D-banen;
- de inzet van middelen en realisaties met betrekking tot toeleiding van minderheden tot de arbeidsmarkt;
- de effectiviteit van fraudemaatregelen, waar mogelijk in termen van besparingen, boetes en terugvorderingen.

Bij brief van 31 mei jl. (Kamerstukken 1998–1999, 26 347, nr 4) heb ik u geïnformeerd over hetgeen ik u op die punten kon toezeggen, alsmede over de termijn waarop gegevens beschikbaar konden zijn. In het algemeen overleg met de commissie is vooral de vraag aan de orde geweest welke oorzaken eraan ten grondslag liggen dat de door de kamer gevraagde prestatiegegevens (nog) niet op alle onderdelen volledig en tijdig geleverd konden worden. In het overleg, en later in de «Reïntegratienota», heb ik de Kamer meegedeeld dat er binnen SZW een projectgroep aan het werk was, die de vereiste en gewenste informatievoorziening in kaart bracht. Ik heb toegezegd dat er aan de hand van de bevindingen van de projectgroep een notitie voor de kamer zou worden opgesteld, waarin wordt aangegeven welke informatiestromen lopen, welke problemen zich voordoen en welke activiteiten worden ondernomen om hierin verbetering aan te brengen.

Met deze brief geef ik gevolg aan die toezegging.

Het is evident dat er samenhang bestaat tussen enerzijds de beleidsinformatievoorziening en anderzijds de discussie inzake het Cliënt Volg CommunicatieStelsel (CVCS) en het Inlichtingenbureau (IB); de ontwikkeling op beide terreinen is daarom in hoge mate een parallelle.

2. Achtergrond

De constatering dat de levering van prestatiegegevens nog niet in alle opzichten bevredigend verloopt is een belangrijke reden om de informatievoorziening opnieuw te bezien. Ook vanwege een aantal andere omstandigheden bestaat die noodzaak. De omstandigheden waarop wordt gedoeld zijn de volgende:

1. De afgelopen jaren is nieuw beleid tot stand gekomen op het gebied van reïntegratie en activering (WIW-banen, I/D-banen, REA, bijzondere bijstand, veegwetbudgetten, sluitende aanpak). Elk van die beleidsinitiatieven heeft z'n eigen informatiebehoefte en een bijpassende informatievoorziening gegenereerd. Het is van belang daarin over het geheel gezien meer samenhang aan te brengen. Zowel de doelmatigheid van informatieprocessen als het samenhangend inzicht in de potentiële doelgroep, het feitelijk bereik van de ingezette instrumenten en de resultaten van het totale reïntegratie- en activeringsbeleid zijn daarmee gediend.
2. Er zijn drie grote operaties in ontwikkeling: Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI), het inbouwen van financiële prikkels en grotere beleidsvrijheid voor gemeenten in het kader van het Fonds werk en inkomen (FWI), plus de preventie van langdurige werkloosheid door de invoering van de sluitende aanpak voor nieuwe instroom in de werkloosheid. Deze operaties behelzen ingrijpende veranderingen in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en vormgeving van de werkprocessen die de uitvoering van het reïntegratiebeleid en daarmee ook de informatievoorziening raken.
3. In het bestuursakkoord nieuwe stijl (BAns) met de gemeenten zijn afspraken verwoord over de toepassing van monitors. Daarin is vastgelegd dat nut en noodzaak van monitors afdoende gemotiveerd moeten worden, dat de baten voor de informatieverstrekkers duidelijk moeten zijn en dat tenslotte moet worden gestreefd naar een betere onderlinge afstemming van monitors¹.
4. Het kabinet heeft in mei 1999 de kabinetsnota «Van beleidsbegroting

¹ Als in deze brief wordt gesproken over «monitoren» dan wordt daarmee bedoeld het op systematische wijze vergaren van beleidsinformatie.

tot beleidsverantwoording» ingediend. In deze nota is aangegeven dat in de begroting het beleid in zo concreet mogelijke doelstellingen moet worden vertaald, waarover achteraf verantwoording kan worden afgelegd. Dit betekent dat de informatiewaarde van de begroting (tijdige, toegankelijke en relevante informatie) zal worden vergroot.

5. In het kader van de MDW-operatie worden alle specifieke uitkeringen doorgelicht aan de hand van het toetsingskader Griffioen/Pennekamp, met als oogmerk de administratieve lasten, die gemoeid zijn met de uitvoering van de specifieke uitkeringen te verminderen. Hierbij wordt ook de voorgeschreven beleidsinformatie betrokken.

Deze notitie over de informatievoorziening over het reïntegratiebeleid, die ik de Kamer in het overleg over de verantwoording 1998 heb toegezegd, heeft vooral tot doel een kader te geven voor de verdere ontwikkeling van de informatievoorziening over activering en reïntegratie. De projectgroep buigt zich volgtijdelijk over de informatievoorziening ten aanzien van de verschillende beleidsterreinen van SZW. Het activerings- en reïntegratiebeleid is het eerste beleidsterrein waarvan de projectgroep de beleidsinformatievoorziening thans heeft geanalyseerd, mede gezien de te dien aanzien door de Kamer gestelde vragen.

Bovendien is in beeld gebracht hoe ook het bereik van fraudemaatregelen meer inzichtelijk kan worden gemaakt.

In een latere fase zal ook de voorziening van beleidsinformatie op de overige terreinen van SZW-beleid door de genoemde projectgroep, langs dezelfde lijnen, worden geanalyseerd.

3. Bestuurlijke verhoudingen

Bij informatievoorziening zijn tevens de door de bestuurlijke verhoudingen gegeven randvoorwaarden, waarbinnen informatievoorziening tot stand komt, aan de orde. Daarover merk ik het volgende op.

De ministeriële verantwoordelijkheid betreft zowel de beleidsvorming, kwaliteit en effectiviteit van wetgeving als de uitvoering van wetgeving (via toezicht). De integrale informatiebehoefte van SZW wordt door deze verantwoordelijkheden bepaald. Beleidsinformatie is daar een onderdeel van.

Het is een gegeven dat beleidsinformatie in belangrijke mate verkregen moet worden van organisaties waaraan de beleidsuitvoering is opgedragen, of die beleid in medebewind uitvoeren. Deze organisaties (gemeenten, uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen en Arbeidsvoorziening) hebben zelfstandige besturen met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Er is hier sprake van bestuurlijke verhoudingen waarin rechtstreekse aansturing door de rijksoverheid niet (meer) aan de orde is. Voor mijn (wettelijke) bevoegdheid om uit het oogpunt van politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden beleidsinformatie te vragen heeft dit geen gevolgen. Bij de wijze waarop ik die bevoegdheden uitoefen houd ik rekening met de bestuurlijke verhoudingen waarbinnen dat gebeurt.

Gemeenten voeren het reïntegratiebeleid uit in medebewind. Dat betekent gedeelde verantwoordelijkheden van rijk en gemeenten¹. Vanuit die gedeelde verantwoordelijkheid wil ik mij een oordeel kunnen vormen over de uitkomsten van de beleidsuitvoering door gemeenten en de wijze waarop die uitkomsten tot stand zijn gekomen. Het is immers van belang om te kunnen beoordelen of de gekozen uitvoeringsmodaliteit (door gemeenten in medebewind) tot de beoogde resultaten heeft geleid². De opzet, inrichting en werking van het uitvoeringsproces alsmede de doelmatigheid daarvan, behoort tot het gemeentelijk domein. Het rijk

¹ De precieze verantwoordelijkheidsverdeling verschilt per regeling en is afhankelijk van de specifieke doelstellingen van het beleid, de behoefte aan sturing vanuit het rijk enerzijds en de beoogde beleidsruimte voor gemeenten anderzijds.

² Voor SZW is informatie op het niveau van de individuele gemeente in de regel niet noodzakelijk, zeker niet als het gaat om beleidsinformatie. Gegevens op het niveau van de individuele gemeenten zijn wel relevant wanneer het bijvoorbeeld gaat om het toezicht en verdelingsvraagstukken. Voordat SZW zelf beleidsinformatie op het niveau van individuele gemeenten zal verkrijgen en kunnen gebruiken zal over de wijze waarop toegang tot die informatie kan worden verkregen en de wijze waarop dat gebruik zal plaatsvinden worden overlegd met VNG en gemeenten.

heeft de zeggenschap daarover bij gemeenten gelegd. Dat ligt anders voor de doeltreffendheid van de gemeentelijke uitvoering van het beleid. Gemeenten beoordelen de informatiebehoefte die het rijk formuleert mede in het licht van de betekenis en consequenties voor de bestuurlijke verhoudingen en de gemeentelijke beleidsvrijheid. De concrete invulling van de informatiebehoefte in aan te leveren gegevens door gemeenten vindt daarom in afstemming en overleg met gemeenten plaats. In dit verband is ook het kabinetsstandpunt n.a.v. de rapporten van de commissie Griffioen en de werkgroep Pennekamp over de controle, verantwoordings- en informatieverplichtingen bij specifieke uitkeringen van belang (TK 1996–1997, 24 036 nr. 35). Het kabinet formuleert daarin het streven om waar mogelijk de administratieve lasten, die gepaard gaan met verantwoordingsinformatie en beleidsinformatie te verminderen. Uitgangspunt daarbij is wel dat beleidsinformatie, monitoring etc. steeds toereikend moet zijn voor evaluatie van het rijksbeleid, waarbij wel rekening moet worden gehouden met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten op deze terreinen.

Ten aanzien van de uitvoeringsinstellingen van de sociale verzekeringen en Arbeidsvoorziening liggen de bestuurlijke verhoudingen anders. Het gaat om bestuursorganen die door de wetgever opgedragen taken uitvoeren. De minister kan een aanwijzing geven over de uitvoering van de opgedragen taken. Hoezeer er ook eigen verantwoordelijkheden zijn van het zelfstandige bestuursorgaan, de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de opgedragen taken (een uitvoering van het beleid conform beleidsdoelstellingen) ligt bij de minister van SZW. Het is dus evident dat ik mij ook hier een oordeel wil kunnen vormen over de uitkomsten van de beleidsuitvoering en de wijze waarop die uitkomsten tot stand zijn gekomen. De informatievoorziening omtrent de wijze van uitvoering moet hier mede in voorzien. Het ligt in de rede dat het rijk de informatievoorziening ook in die bestuurlijke verhoudingen op basis van overleg vaststelt. De informatiebehoefte moet immers afgewogen worden tegen onder meer de kosten, de bruikbaarheid van gegevens ook voor de uitvoerder zelf, de administratieve belasting van de te treffen voorziening en de daadwerkelijke realiseerbaarheid van de gewenste informatievoorziening.

In essentie komt het erop neer dat rekening moet worden gehouden met bestuurlijke verhoudingen rond de beleidsinformatievoorziening, voorzover de informatie afkomstig is van gemeenten, uitvoeringsinstellingen van de sociale verzekeringen en Arbeidsvoorziening. De bestuurlijke verhoudingen zijn ermee gediend dat, gegeven de formele verantwoordelijkheden, de informatievoorziening tot stand komt via afspraken die worden gemaakt tussen rijk enerzijds en gemeenten, uitvoeringsinstellingen en Arbeidsvoorziening anderzijds, met inachtneming van wederzijdse verantwoordelijkheden, informatiebehoeften van alle betrokken partijen, op basis van een gedegen motivering en een zo beperkt mogelijke administratieve belasting. Daarbij is het aan de ene kant van belang dat de gevraagde informatie aansluit op de administratieve- en uitvoeringsprocessen van gemeenten, uitvoeringsinstellingen en Arbeidsvoorziening, zowel wat betreft inhoudelijkheid van de gegevens als de periodiciteit waarmee die gegevens geleverd moeten worden. Dit is zowel uit een oogpunt van administratieve lasten, als uit oogpunt van kwaliteit (waaronder tijdigheid en volledigheid) van geleverde gegevens van belang. Aan de andere kant moet ik ook over kwalitatief goede en tijdige informatie kunnen beschikken. In de regel worden de desbetreffende afspraken bekrachtigd in de vorm van nadere regelgeving of informatie-protocollen.

4. Welke informatie is reeds beschikbaar of in ontwikkeling?

Welke informatie is nu of op korte termijn beschikbaar is en welke knelpunten doen zich voor. Vertrekpunt voor deze inventarisatie is uiteraard de feitelijke behoefte aan beleidsinformatie, en de wijze waarop daarin kan worden voorzien. Daaruit blijken vervolgens enkele knelpunten.

Bij de beleidsinformatievoorziening inzake het reïntegratiebeleid staan in algemene zin de volgende informatievragen centraal:

1. Wat is de omvang en de samenstelling van de doelgroep van het reïntegratiebeleid? Dit inzicht is nodig om inhoudelijk beleid te kunnen ontwikkelen en tevens om het ambitieniveau van dat beleid te formuleren: hoeveel personen uit de doelgroep moeten of kunnen (jaarlijks) met het beleidsinstrumentarium worden bereikt? Hoeveel geld is daar voor nodig?
2. In welke mate bereikt het beleid de potentiële doelgroep (en daarbinnen te onderscheiden groepen) ook daadwerkelijk? Deze vraag is mede van belang voor de beoordeling van de mate van uitputting van de beschikbare financiële middelen.
3. Is het beleid effectief? Hoofddoelstelling van het reïntegratiebeleid is terugkeer uit de uitkering naar reguliere arbeid, en daarnaast ook de vergroting van de kwalificaties voor de arbeidsmarkt en het oplossen van arbeidsmarktknelpunten. In welke mate heeft inzet van het beleidsinstrumentarium daaraan bijgedragen?
4. Is het beleid doelmatig? Hierbij gaat het om de vraag: wat kost het beleid, wat levert het op, mede in termen van bespaarde uitkeringslasten, en worden de beleidsprestaties geleverd met de geringst mogelijke inzet van middelen?

Een aspect van al deze vragen is bovendien de vraag hoe tijdig, zo actueel mogelijke, informatie beschikbaar kan zijn. De benodigde frequentie en de vereiste actualiteit worden voor een belangrijk deel bepaald door de mate waarin de bedoelde gegevens aan variatie onderhevig zijn en door de wens, respectievelijk mogelijkheid, om snel te kunnen interveniëren wanneer de waargenomen ontwikkeling niet overeenkomstig de beleidsdoelstellingen verloopt.

Voor de voorziening in deze informatiebehoefte ten aanzien van doelgroep, bereik, effectiviteit en doelmatigheid staan op dit moment de volgende informatiebronnen en -stromen ter beschikking¹:

Doelgroep

De doelgroep van het reïntegratiebeleid – werklozen en arbeidsgehandicapten – wordt niet op één plaats als integrale populatie geregistreerd. Personen die tot de doelgroep behoren staan wel geregistreerd, doch verdeeld over een aantal, elkaar grotendeels overlappende, verschillende bestanden. Dat zijn het werkzoekendenbestand van Arbeidsvoorziening, de uitkeringsbestanden van het Lisv en de uitkeringsbestanden bij de gemeenten. Een neerslag van de laatstgenoemde bestanden is de ABW-statistiek van het CBS.

Bereik en effectiviteit

Het bereik van de eenmaal ontwikkelde instrumenten (WIW, I/D-banen, WSW etc.) die beogen arbeidsmarkttoeleiding en reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten te bevorderen of te bewerkstelligen is – waar het gaat om bestandsaantallen – in het algemeen bekend en wordt aan de Kamer gerapporteerd. Zodra echter gegevens nodig zijn die meer

¹ Naast beleidsinformatie (in de vorm van monitoren) wordt informatie verzameld in het kader van de financiële verantwoording, de verdeling van middelen en het uitoefenen van toezicht. Dergelijke door een accountant geverifieerde informatie op een geaggregeerd niveau is vaak ook bruikbaar voor beleidsdoeleinden. Een dubbele informatievraag op grond van verschillende doeleinden mag niet voorkomen.

in het bijzonder de in- of uitstroom betreffen en/of anderszins zicht op vraagstukken van effectiviteit van regelingen vereisen, zijn meer persoonsgerelateerde gegevens noodzakelijk. Hetzelfde doet zich voor als vragen met betrekking tot (ontwikkelingen van) samenstelling van bestanden aan de orde komen. Het is vooral in het licht van deze vragen dat specifieke «monitors» ontwikkeld worden.

Voor de vaststelling van het bereik en de effectiviteit van het instrumentarium zijn thans per regeling afzonderlijke monitors in gebruik, respectievelijk in ontwikkeling. De huidige en toekomstige stand van de beleidsinformatievoorziening over het reïntegratiebeleid is daarmee een optelsom van afzonderlijke voorzieningen, die in de loop van de tijd getroffen zijn en binnenkort getroffen gaan worden voor specifieke regelingen. Het beeld is daardoor gevarieerd:

- Voor een aantal onderdelen van het reïntegratiebeleid bestaan monitors op persoons-niveau, te weten voor:
 1. trajecten die door Arbeidsvoorziening worden uitgevoerd.
 2. de REA-trajecten die uvi's uitvoeren
 3. de WIW dienstbetrekkingen, werkervaringsplaatsen en REA-plaatsingen van gemeenten
- Voor een aantal onderdelen van het reïntegratiebeleid zijn monitors op persoonsniveau in ontwikkeling, te weten voor:
 4. de scholing en activeringstrajecten die worden uitgevoerd voor uvi-cliënten
 5. de WSW-plaatsen en de wachtlijst
 6. de I/D-regeling
 7. de scholing en activeringstrajecten die worden uitgevoerd voor gemeente-cliënten (in het kader van de sluitende aanpak, de WIW en de REA daarbinnen). Op dit moment wordt de vormgeving hiervan onderzocht.

Al deze monitors¹ registreren voor elk instrument/regeling afzonderlijk voor wie en wanneer een instrument is ingezet, respectievelijk een regeling is toegepast en wat het effect daarvan is (plaatsing in reguliere arbeid, doorstroom van gesubsidieerde arbeid naar reguliere arbeid)².

Zoals gezegd is er naast deze monitors sprake van reguliere voorziening van informatie over de ontwikkeling en het bereik van instrumenten. SZW krijgt – wat het gemeentelijk domein betreft – voor een aantal instrumenten (WIW, I/D-banen en RSP) per kwartaal naast financiële gegevens over de regelingen kerncijfers over nieuwe, beëindigde en lopende plaatsingen. Deze gegevens worden door gemeenten verstrekt bij door hen ingediende kwartaaldeclaraties over gerealiseerde uitgaven met betrekking tot deze instrumenten. Wat het Lisv/uvi-domein betreft, ontvangt SZW bovendien periodiek (in het kader van de januari-, juni- en oktobernota's) volume- en financiële gegevens over de uitvoering van de wet REA en over de uitvoering van de sociale verzekeringswetten (WW, WAO etc).

Daarnaast moet worden onderkend dat over de doeltreffendheid van de uitvoering geen reguliere informatiestromen voorhanden zijn. Om de doeltreffendheid van de uitvoering vast te stellen is doorgaans gericht onderzoek nodig. In die situaties waarin ik een toezichtsverantwoordelijkheid heb om inzicht te verkrijgen en te verschaffen in de doeltreffendheid van de uitvoering van de individuele gemeente wordt dergelijk onderzoek uitgevoerd vanuit de toezichtsfunctie.

Doelmatigheid van het beleid

In brede zin gaat het bij de beoordeling van de doelmatigheid van beleid

¹ Ten behoeve van de monitoren worden gegevens op cliëntniveau samengebracht en vervolgens vertaald naar geaggregeerd niveau om op die wijze uitspraken te kunnen doen over het bereik en effectiviteit van het instrumentarium.

² De monitors zijn gebaseerd op administraties en brengen in het gunstigste geval alleen directe effecten na afronding van het instrument in beeld. De duurzaamheid van een plaatsing en het werkelijke effect van het beleid worden niet gemeten. De duurzaamheid kan pas worden bepaald door vast te stellen in hoeverre personen die een reïntegratie-traject hebben afgerond na een bepaalde periode weer worden teruggevonden in de uitkeringsbestanden. Het werkelijke effect van beleid kan pas bepaald worden als de resultaten worden vergeleken met een controlegroep bestaande uit personen die geen reïntegratie-aanbod hebben gekregen.

niet zelden om de opbrengsten (in termen van bespaarde uitkeringen) in relatie tot de kosten van het ingezette instrumentarium, waaronder bemiddeling. Om de bespaarde uitkeringen te berekenen is informatie nodig over het aantal plaatsingen na afronding van een traject, de doorstroom van gesubsidieerde arbeid naar reguliere arbeid, de duurzaamheid van de arbeidsinpassing in reguliere arbeid en de hoogte van voorafgaande uitkering. Op basis van de uit de genoemde monitors beschikbare informatie is het echter niet mogelijk om deze berekening thans altijd met een voldoende betrouwbaarheid uit te voeren. Inzicht in de kosten van het ingezette instrumentarium wordt verkregen uit reguliere financiële rapportages van het Lisv (de zogenaamde fondsnota's), uit declaraties die gemeenten in het kader van de financiering van reïntegratieregelingen bij SZW indienen en uit reguliere financiële rapportages van Arbeidsvoorziening.

5. Wat zijn de beperkingen en tekortkomingen?

De inventarisatie in de vorige paragraaf in ogenschouw nemend, moet de constatering zijn dat er op het terrein van beleidsinformatievoorziening veel gebeurt. Dat neemt niet weg dat er van beperkingen en tekortkomingen sprake blijft:

1. In de eerste plaats geldt als beperking dat uit de verschillende, elkaar ook overlappende, bestanden geen exact beeld van de omvang en samenstelling van de doelgroep kan worden gedestilleerd.
2. In de tweede plaats levert het feit dat de informatievoorziening per regeling is georganiseerd een beperking op. Daarmee ontstaat weliswaar inzicht in het bereik en de effecten van specifieke regelingen, maar een en ander bemoeilijkt het totale overzicht. Dit houdt verband met de overlappingsen en de verschillen die er tussen de monitors ontstaan door de aanpassing aan de administratieve wijze van de uitvoeringsinstellingen. Daardoor kunnen de resultaten, zoals die uit de onderscheiden monitors blijken, doorgaans niet zonder meer geaggregeerd worden. Aangezien vergelijkbare problemen zich voordoen bij de exacte bepaling van de doelgroep, is het lastig een uitspraak te doen over het bereik en de effectiviteit van onderdelen van het beleid in hun onderlinge samenhang.
3. In de derde plaats geldt als tekortkoming dat de meeste huidige monitors geen inzicht in de duurzaamheid van de plaatsingen geven. Daarmee is een belangrijke beperking gegeven aan de beoordeling van de effectiviteit van regelingen.
4. In de vierde plaats is er geen uniformiteit in de tijdstippen waarop de monitors informatie leveren. Tevens sluit de ritmiek niet steeds aan bij de tijdstippen waarop de Kamer in het kader van de begroting en financiële verantwoording wil worden geïnformeerd.
5. Als tekortkoming geldt ook dat voor achtergrondinformatie over de doelgroep elke monitor steeds weer persoons- en arbeidsmarktkenmerken moet uitvragen. Enerzijds is hier sprake van dublures van gegevensuitvraag. Al die gegevens staan immers al geregistreerd in bestanden (uitkeringsbestanden, werkzoekendenbestand, CBS-bestanden etc.). Anderzijds moet omwille van administratieve belasting terughoudendheid worden betracht bij het telkens weer opnieuw uitvragen van kenmerken. Hierdoor wordt in de beleidsinformatiebehoefte maar deels voorzien.
6. Ten aanzien van een deel van de beschikbare informatie is sprake van onvoldoende kwaliteit en actualiteit. Hiervoor zijn diverse oorzaken te noemen, zoals het vragen van gegevens waar het uitvoeringsorgaan zelf geen behoefte aan heeft, interpretatieproblemen bij definities, het ontbreken van stelselmatige kwaliteitsbewaking, aanloopproblemen, capaciteitsproblemen etc.

Tot slot moet worden onderkend dat het vaak minimaal 1 à 2 jaar duurt voordat informatie over het bereik en de effecten van nieuw beleid beschikbaar komt. Dit is een knelpunt dat nooit volledig zal kunnen worden opgelost. Bij de implementatie van nieuwe beleidsmaatregelen kost het nu eenmaal enige tijd voordat de beleidsinformatievoorziening op orde is. Dit knelpunt ontstaat vooral wanneer de tijd tussen beleidsvaststelling en beleidsimplementatie vrij kort is en uitvoerders weinig tijd wordt gegeven om uitvoeringsprocessen voor te bereiden. Omdat het bereiken van de beleidsdoelstellingen zelf voor alles gaat, is het niet ondenkbaar dat uitvoerders in eerste instantie prioriteit geven aan het inrichten van het uitvoeringsproces en pas daarna aan de informatievoorziening. Bovendien kost het inpassen van de administratieve handelingen in de werkprocessen en het ontwikkelen van nieuwe software (ten behoeve van de informatievoorziening en ter ondersteuning van de administratieve handelingen) tijd. Daarom is een voldoende ruime implementatietermijn bij nieuwe wet en regelgeving vereist.

Het is op zich onwenselijk als relevante informatie over de implementatie van beleid pas na 1 à 2 jaar beschikbaar is. Vandaar ook dat voorafgaande aan de implementatie van beleid rekening moet worden gehouden met het al tijdens het eerste jaar van uitvoering beschikbaar krijgen van in elk geval voor de sturing van de implementatie relevante informatie. Dit betekent dat al in de voorbereiding van implementatie invulling moet worden gegeven aan de specifieke informatiebehoefte van SZW en de uitvoerders en aan de wijze van informatievoorziening. De optimale informatieverstrekking kan vervolgens tijdens en na de implementatie verder worden vervolmaakt. Dit vervolmaken is een proces dat ook gaandeweg, nadat de informatieverstrekking enige tijd op gang is en is geanalyseerd, inzicht geeft in de kwaliteit van de gegevens.

6. Optimalisering van de informatiearchitectuur

De tekortkomingen in de huidige informatievoorziening vallen uiteen in twee categorieën.

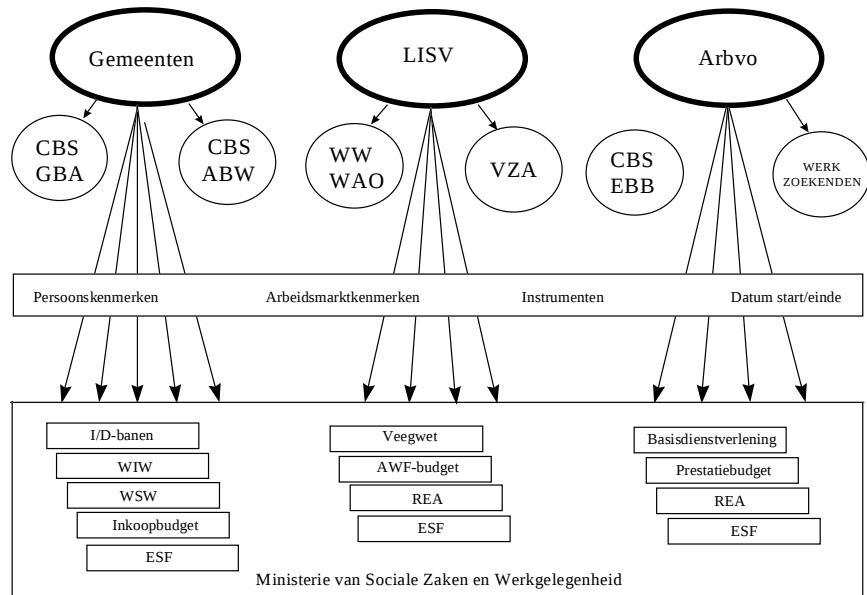
In de eerste plaats zijn er tekortkomingen die samenhangen met de inhoud en naleving van de afspraken met de leveranciers van de gegevens. De afspraken die in het verleden zijn gemaakt over kwaliteit, de tijdigheid en de uniformiteit van gegevens en de naleving er van zijn niet allemaal meer optimaal in het licht van de huidige informatiebehoefte. Duidelijk moge zijn dat de oplossing van dit type tekortkoming gezocht moet worden in aanpassing van de afspraken met de uitvoeringsinstanties en gemeenten. In overleg met de uitvoerders en gemeenten moet gezocht worden naar mogelijkheden om de kwaliteit, uniformiteit en de tijdigheid beter af te stemmen op de wensen van de gebruikers van de informatie, waaronder het Parlement. Het belang dat aan deze aspecten toekomt wordt nog eens onderstreept door de motie Noorman-Den Uyl c.s. van 9 april 1998. Ik kom daar in paragraaf 8 («condities») nog op terug. In de tweede plaats zijn er tekortkomingen die verband houden met de structuur van de huidige informatievoorziening. De rest van deze paragraaf gaat in op de wijze waarop ik deze tekortkomingen wil wegnemen.

De moderne informatietechnologie biedt de mogelijkheid om iets aan voornoemde beperkingen en tekortkomingen te doen. Met deze technologie is een behoorlijke optimaliseringslag te maken op het terrein van beleidsinformatievoorziening. Systematische toepassing van die technologie brengt een informatiearchitectuur binnen bereik, waarbij beperkingen en tekortkomingen die van technische aard zijn, zich niet langer behoeven voor te doen. Dat neemt niet weg dat in de uitwerking nog een aantal belangrijke stappen moeten worden gezet. Ook hier kom ik in de paragraaf «condities» op terug. Het gaat om de bestuurlijke-,

privacy- en financiële aspecten van deze voornemens en de wijze waarop een en ander zal worden vormgegeven.

Figuur 1 brengt de huidige situatie in beeld. In die situatie is sprake van een aanzienlijk aantal op zichzelf staande monitors, die de informatievoorziening vanuit gemeenten, Lisv/uvi's en Arbeidsvoorziening verzorgen over de daar plaatsvindende uitvoering van het reïntegratiebeleid. Elk van die (geplande) monitors omvat een onderdeel van het reïntegratiebeleid (I/D-banen, WIW, WSW etc.) en ieder voor zich verzorgt een informatiestroom naar het ministerie van SZW. Elk van die informatiestromen bevat persoons- en arbeidsmarktenmerken van personen waarop het betreffende beleidsonderdeel is toegepast en kenmerken van het reïntegratietraject (instrument, datum start/einde).

Figuur 1. Huidige informatiearchitectuur



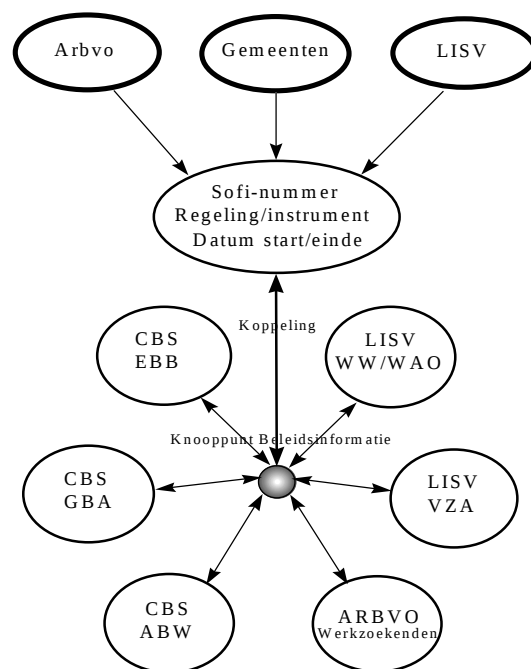
De hier weergegeven architectuur van de beleidsinformatievoorziening is te weinig doelmatig en onvoldoende effectief. Daarom wil ik de inrichting van de informatievoorziening, met zo min mogelijk ingrepen in hetgeen al tot stand is gebracht, opnieuw bezien. Het centrale kenmerk van een nieuw te creëren informatiearchitectuur zou dienen te zijn dat, via koppeling van bestanden (sleutel is daarbij het sofi-nummer), zoveel mogelijk relevante beleidsinformatie wordt opgehaald of ontsloten uit bestanden waarin die informatie (veelal uit andere hoofde) reeds geregistreerd wordt. De nieuwe architectuur voorziet in een «knooppunt beleidsinformatie» van waaruit een aantal relevante bestanden aan te boren en te koppelen is. Bestanden die voor koppeling in aanmerking komen zijn:

- De uitkeringsbestanden WW/WAO van Lisv/uvi's;
- De ABW-uitkeringsstatistiek van het CBS;
- Het «werkzoekendenbestand» van Arbeidsvoorziening;
- Het «bestand dienstverbanden» uit de Verzekerdenadministratie (VZA) van Lisv/uvi's;
- De «gemeentelijke basisadministratie» (GBA);
- De enquête beroepsbevolking (EBB) van het CBS.

Door ook de toepassingen van het reïntegratiebeleid (I/D-banen, WIW, WSW etc.) met dit knooppunt te verbinden (wederom via het

sofi-nummer) kan alle informatie, die in die bestanden besloten ligt hiermee in verband worden gebracht. Met een koppeling van de gegevensuitvraag uit de diverse bestanden is, in termen van gegeneerde beleidsinformatie belangrijke winst te behalen. Schematisch is de dan resulterende architectuur in figuur 2 weergegeven.

Figuur 2 Nieuwe informatiearchitectuur¹



Bovenstaande weergave is een conceptuele. Bedacht moet worden dat er een wezenlijk verschil is tussen het proces van uitvoering (CVCS en IB), waar het gaat om het permanent kunnen inkijken en uitwisselen van gegevens over individuele cliënten, en beleidsinformatie, waar het gaat om geanonimiseerde uittreksels uit bestanden die voor analyse-doelinden geschikt worden gemaakt. Anders dan bij het CVCS en IB is het hier uitdrukkelijk niet de bedoeling dat vanuit een centraal punt en telkens opnieuw alle bestanden, zoals die bijvoorbeeld door gemeenten en uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen worden onderhouden, rechtstreeks te benaderen zijn. In grote lijnen komt de voorgestelde werkwijze erop neer dat (bijvoorbeeld) jaarlijks van de betrokken bestanden een uittreksel wordt gemaakt (nader te bepalen welke data daar exact de inhoud van gaan vormen) en apart wordt gezet. De koppelingen worden vervolgens gelegd tussen deze apart gezette bestanden.

Dit laat uiteraard onverlet dat bij de organisatorische en technische realisatie rekening moet worden gehouden met de ontwikkelingen in het gegevensverkeer, zoals die er zijn in de verbinding tussen de front- en back-offices in het kader van de SUWI-discussie.

Met een koppeling van gegevens uit de (deels overlappende) bestanden behoeven persoons- en arbeidsmarktkenmerken van personen waarop het reïntegratiebeleid is toegepast niet langer via afzonderlijke monitors verzameld te worden. Deze gegevens kunnen immers rechtstreeks worden ontleend aan bestanden waar die kenmerken reeds geregistreerd staan. Het daartoe te realiseren «knooppunt» opent ook faciliteringsmogelijk-

¹ De nieuwe structuur is beschreven in termen van de huidige institutionele structuur, terwijl op termijn natuurlijk de nieuwe institutionele SUWI-structuur de drager moet worden van de nieuwe architectuur.

heden voor meerdere gebruikers, waaronder de oorspronkelijke leveranciers, zoals de gemeenten en Lisv/uvi's.

Een koppeling van micro-bestanden betekent overigens niet dat de output van informatie ook op persoonsniveau is. De output van informatie zal steeds betrekking hebben op geaggregeerde gegevens. Uit oogpunt van beleidsinformatie, doch ook anderszins, is het voor een afnemer van informatie uit het «knooppunt beleidsinformatie» niet noodzakelijk deze gegevens op persoonsniveau te kennen.

Een informatiearchitectuur, zoals die hier wordt voorgesteld, heeft aanzienlijke voordelen:

1. Door koppeling van bestanden wordt een integraal inzicht in de omvang en de samenstelling van de doelgroep verkregen;
2. Omdat meerdere bestanden kunnen worden geraadpleegd, wordt veel meer dan in de huidige situatie inzicht verkregen in de specifieke persoons- en arbeidsmarktkenmerken van de personen waarop het reïntegratiebeleid van toepassing is;
3. Door bij de ontwikkeling ook rekening te houden met wensen van andere belanghebbenden bij beleidsinformatie, waar onder met name de gegevensverstrekker zelf, ontstaat de mogelijkheid ook deze partijen op efficiënte wijze te voorzien van degelijke en ter zake doende informatie;
4. De nieuwe architectuur maakt het mogelijk om personen, nadat zij een reïntegratietraject hebben doorlopen, in de tijd te volgen en daarmee betrouwbaarder uitspraken te doen over de effectiviteit van de betreffende beleidsinspanningen;
5. Gegevens worden in de voorgestane architectuur voornamelijk ontleend aan de bronnen die daarvoor als meest «authentiek» kunnen worden aangemerkt. Dit bevordert de kwaliteit van de gebruikte gegevens;
6. Omdat veel gegevens rechtstreeks afkomstig zijn uit bestanden waar zij reeds geregistreerd zijn, behoeven deze gegevens niet nog een keer door een monitor uitgevraagd te worden. Dit voorkomt doublures in lopende en nog te ontwikkelen gegevensuitvragen. De nieuwe architectuur is dus efficiënter en minder belastend voor de uitvoering dan de huidige systematiek met afzonderlijke monitors;
7. De structuur biedt goede mogelijkheden voor gericht aanvullend (steekproef)onderzoek naar gegevens die niet in de administraties van de uitvoeringsinstellingen voorkomen.

Hetgeen hier voorgesteld wordt is overigens in beginsel niet geheel nieuw. In de afgelopen jaren is op het terrein van reïntegratie met de geschetste methode al eerder informatie gegenereerd. Dat gebeurde wel steeds op ad hoc basis en vanuit een specifieke vraagstelling. Zo zijn gegevens uit het WW-uitkeringsbestand (Lisv) gekoppeld met gegevens uit het werkzoekendenbestand van Arbeidsvoorziening, vanuit de vraagstelling in welke mate categorieën van WW-uitkeringsgerechtigden zich ook daadwerkelijk als werkzoekende hadden ingeschreven. Eerder had het CBS reeds een koppeling gemaakt tussen het WAO-uitkeringsbestand en de EBB, teneinde inzicht te verwerven in het aantal (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten dat werkt of werkzoekend en voor de arbeidsmarkt beschikbaar is. Recent heeft het Lisv, door koppeling van het WAO-uitkeringsbestand aan het bestand dienstverbanden van de VZA, onderzocht hoeveel (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten naast de WAO-uitkering werken in reguliere arbeid.

Deze exercities hebben de haalbaarheid en het nut van koppelingen aangetoond. Zoals gezegd vonden koppelingen tot dusver steeds plaats op ad hoc basis en veelal bilateraal, dat wil zeggen tussen twee

bestanden. Het CBS zet op dit moment langs dezelfde lijnen al een volgende stap met de ontwikkeling van een meer integraal «Sociaal Statistisch Bestand».

Het is mijn ambitie om op vergelijkbare wijze, vanuit de beleidsvragen gestuurd, te komen tot systematische en periodieke koppeling van de verschillende voor het reïntegratiebeleid relevante bestanden. Daartoe is ook enige beheersstructuur en regie noodzakelijk.

Opgemerkt dat de voorgestelde informatiearchitectuur niettemin altijd zijn beperkingen zal kennen. Er is geen integrerend concept dat zal kunnen voorzien in de volledige en integrale beleidsinformatiebehoefte van het ministerie en het parlement. Er zullen lopende de beleidsontwikkelingen altijd nadere vragen te beantwoorden blijven. Koppelingen van bestanden leveren meerwaarde aan informatie, doordat een groot aantal gegevens-items bij elkaar gebracht kunnen en in samenhang kunnen worden geanalyseerd. Er kunnen echter niet meer gegevens-items worden geanalyseerd dan in de betreffende bestanden besloten liggen. Beleidsinformatievragen naar aspecten die niet in de vorm van gegevens-items in die bestanden zijn geregistreerd, moeten via aanvullend onderzoek, door middel van panels en/of enquêtes worden beantwoord.

Evenmin kan het koppelen van deze bestanden leiden tot inzicht in de wijze waarop het beleid in praktijk wordt uitgevoerd. Om in de informatiebehoefte daaromtrent te voorzien is eveneens aanvullend onderzoek nodig in de vorm van analyses van de beleidsplannen en -verslagen van gemeenten en voortgangsverslagen van Lisv en Arbvo. Ook het uitvoeringsbeeld dat toezichtsactiviteiten opleveren is hierbij van belang.

7. De nieuwe architectuur in meer detail

In figuur 2 is de essentie van een nieuwe architectuur voor de beleidsinformatie weergegeven. Het concept dat mij voor ogen staat omvat twee bestanddelen:

- a) periodieke voortgangsinformatie, waaraan de ontwikkeling van het bereik van het reïntegratie- en activeringsbeleid valt af te lezen;
- b) jaarlijkse koppeling van micro-bestanden, waardoor mogelijkheden worden geopend nadere analyses te verrichten naar doelgroepen, toegepaste instrumenten, effectiviteit etc.

Ad. a

Periodieke voortgangsinformatie (per kwartaal) van de uitvoeringsinstanties voor activering en reïntegratie moet inzicht geven in de ontwikkeling van de beleidsrealisatie. Het gaat om (in beginsel) een beperkte set van kerncijfers op een tamelijk hoog aggregatieniveau:

- aantal gestarte, afgeronde en lopende trajecten¹ sociale activering
- aantal gestarte, afgeronde en lopende arbeidsmarkttrajecten
- aantal nieuwe, beëindigde en lopende plaatsingen in gesubsidieerde arbeidsplaatsen, onderscheiden naar WIW-dienstbetrekkingen en -werkervaringsplaatsen, I/D-banen en WSW-plaatsen
- gerealiseerde uitgaven onderscheiden naar budgetten (sluitende aanpak, veegwet, WIW etc).²

¹ Een traject wordt gedefinieerd als een samenhangend geheel van instrumenten dat voor een cliënt wordt ingezet om sociale activering of arbeidsinpassing te realiseren.

² Zolang er sprake is van geoordeelde budgetten. Wanneer in het kader van de bestuurlijke operaties schotten worden geperforeerd, is dat niet langer nodig.

In overleg met betrokken partijen zal deze informatievraag nader moeten worden geconcretiseerd. Deze voortgangsinformatie moet worden verkregen van de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het reïntegratie- en activeringsbeleid, i.c. Lisv/uvv's, gemeenten en Arbeidsvoorziening.

Door koppeling van informatie uit verschillende bronnen ontstaat inzicht in¹:

- de omvang en de samenstelling van de potentiële doelgroep naar kenmerken als leeftijd, geslacht, gezinssituatie, fase-indeling, etniciteit, uitkeringssituatie, werkend/niet werkend, beschikbaarheid;
- voor welke categorieën van doelgroepen, wanneer, welk instrument wordt ingezet;
- het directe effect van instrumenten (uitstroom uit uitkering, plaatsing op de arbeidsmarkt, doorstroom van gesubsidieerde naar ongesubsidieerde arbeid);
- de duurzaamheid van effecten.

Via gericht onderzoek kan bovendien altijd meer informatie verzameld worden indien dat nodig of nuttig is. Doordat in het «knooppunt beleidsinformatie» de sofi-nummers van leden van doelgroepen bekend zijn, kan effectief gericht onderzoek plaats vinden.

De nieuwe architectuur gaat zoveel mogelijk uit van de reeds bestaande informatie-opslag en -verstrekking, waarbij tevens zal worden gezien in hoeverre een reductie van het aantal te verstrekken gegevens kan plaatsvinden.

8. Conditities

De hier op hoofdlijnen geschetste voorstellen kunnen de beleidsinformatievoorziening inzake het activerings- en reïntegratiebeleid een behoorlijke stap vooruit helpen. Een en ander is technisch realiseerbaar, alhoewel dit nog de nodige inspanningen zal vergen. De noodzakelijke condities liggen met name in de bestuurlijk-organisatorische sfeer. Daarnaast zal ook een kosten/baten analyse moeten plaatsvinden.

a. Noodzaak tot regie

Voor het opzetten van een adequate informatievoorziening moeten diverse partijen bij elkaar gebracht worden en gedurende langere tijd bij elkaar worden gehouden. Voorts moeten de verschillende bestuurlijke facetten van de informatievoorziening voldoende worden ingebracht en gewogen. Het gaat dan om facetten als de ministeriële verantwoordelijkheid, bestuurlijke verhoudingen, kosten, deskundigheid op het gebied van wetgeving, uitvoeringsorganisatie en administratieve organisatie. Ook kan blijken dat aanpassing van wet- of regelgeving noodzakelijk is. Tegen deze achtergrond vergt het opzetten van een adequate informatievoorziening een doelgerichte aanpak. Dat noodzaakt tot een gedegen regie. Gegeven de politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid van SZW voor het beleid en de informatievoorziening daaromtrent, komt SZW die regiefunctie toe. Deze regiefunctie maakt onderdeel uit van de integrale SZW-regie op beleidsinformatievoorziening, CVCS en IB. Het ministerie zal dan ook het initiatief voor de totstandkoming en inrichting van de nieuwe informatiearchitectuur nemen.

b. Organisatorische plaats en structuur van het «knooppunt beleidsinformatie»

Een vitaal punt in de voorstellen is de structuur van het «knooppunt beleidsinformatie». Hier vindt het beheer van de informatiearchitectuur plaats. Uitgaande van de verantwoordelijkheid van SZW voor de informatievoorziening op het SZW-werkveld en gegeven de informatiewensen van SZW en andere betrokkenen, wordt hier inhoud en uitvoering

¹ Afhankelijk van de uitkomsten van de onderhandelingen met de Europese Commissie over de Nederlandse invulling van het Enig Programmerings Document ESF-3 2000–2006 kunnen nog aanvullende indicatoren noodzakelijk worden.

gegeven aan de informatiearchitectuur en de implementatie daarvan. Vitale functies en verantwoordelijkheden zullen in dit knooppunt gesitueerd zijn. Op dit punt wordt de koppelingsstructuur beheerd, de informatiestromen feitelijk aangestuurd, vindt bewaking van de tijdigheid en kwaliteit van geleverde informatie plaats en worden geheimhouding en privacy gewaarborgd. Ook bij de implementatie van de nieuwe informatiearchitectuur zal aan dit knooppunt een belangrijke rol toekomen. Het is dan ook van belang op overzienbare termijn, ik denk aan de eerste helft van het komend jaar, hiervoor een voorziening in te richten, waar de noodzakelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen worden belegd. Nader zal worden gezien hoe een en ander zich verhoudt tot de ontwikkelingen in het kader van SUWI.

Bij de te treffen voorziening moeten de volgende aspecten in ieder geval worden betrokken:

- a) privacy: de privacy van persoonsgegevens zal absoluut gewaarborgd moeten zijn;
- b) expertise: een «knooppunt beleidsinformatie» van de voorgestelde strekking stelt, tezamen met daaraan te stellen kwaliteitseisen, hoge eisen aan de daar in te brengen expertise;
- c) bestuurlijke verhoudingen: de organisatorische plaatsbepaling en structuur van het «knooppunt beleidsinformatie» moet aanvaardbaar zijn voor alle participerende organisaties, doch tevens recht doen aan, respectievelijk evenwicht brengen tussen de verschillende belangen die organisaties kunnen hebben.

c. Draagvlak

Een conditie is ook dat er draagvlak wordt verkregen. In het licht van bestuurlijke verhoudingen moet een nieuwe informatiearchitectuur in nauw overleg met gemeenten, Lisv/uvi's en Arbeidsvoorziening tot standkomen. Het is m.i. niet mogelijk een nieuwe, goed functionerende informatiearchitectuur te realiseren zonder dat daarvoor ook draagvlak bestaat bij de betrokken organisaties.

Daartoe zal ik dan ook op korte termijn overleg met deze organisaties voeren – in de eerste plaats om op hoofdlijnen overeenstemming te verkrijgen over de uitwerking van de hier neergelegde voorstellen. Vervolgens om gezamenlijk te komen tot een plan van aanpak dat moet leiden tot concretisering en realisering van een structuur voor de beleidsinformatiebehoefte, waarbij ook recht wordt gedaan aan de informatiebehoeftes van de individuele uitvoerders en gemeenten.

Een belangrijk punt bij het verwerven van draagvlak bij gemeenten is dat de voorstellen die hier worden gedaan geheel in lijn zijn met de afspraken die daarover in BAn's zijn gedaan:

- 1. afstemming en integratie van een groot aantal reeds lopende en thans in ontwikkeling zijnde monitors.
- 2. door die bundeling en door (via koppelingen) gebruik te maken van op andere plaatsen reeds beschikbare informatie kan de van gemeenten afkomstige gegevensstroom ten opzichte van de huidige omvang worden beknopt.
- 3. de voorstellen voorzien in wederkerigheid met betrekking tot de beschikbaar komende informatie. Gemeenten, Lisv/uvi's en Arbeidsvoorziening zullen, net als SZW, afnemer zijn van de informatie die binnen de nieuw voorgestelde structuur gegenereerd wordt.

d. Kwaliteit

Een wezenlijke voorwaarde voor het in stand houden van informatiesystemen is de kwaliteit van de informatie. Wil informatie bruikbaar zijn, dan

moet aan bepaalde kwaliteitseisen zijn voldaan. Welke eisen dat zijn, hangt mede af van het doel waarvoor die informatie gebruikt wordt. Kwaliteit is geen eenduidig begrip. Het omvat meerdere facetten, zoals:

- tijdigheid;
- actualiteit;
- juistheid/integriteit.

De kwaliteit van gegevens die door berichtgevers worden aangeleverd hangt van een aantal aspecten af:

- zijn het gegevens waaraan bij de berichtgever zelf ook behoefte bestaat?
- zijn het gegevens die deel uitmaken van administratieve en uitvoeringsprocessen van de berichtgever en is de periodiciteit waarmee die gegevens worden uitgevraagd in overeenstemming met de periodiciteit van die processen?
- zijn de doelen waarvoor de informatie wordt gebruikt helder voor de berichtgever?
- zijn er kwaliteitsstandaarden en -protocollen geformuleerd?

e. Standaards

Naast bovengenoemde aspecten van kwaliteit, die meer verband houden met de interne processen van de berichtgevers, is er een aspect dat meer specifiek met het koppelen van bestanden samenhangt. Dit is een aspect dat zich naar analogie met het CVCS voordoet. Het betreft de noodzaak dat gegevens eenduidig en ondubbelzinnig moeten zijn gedefinieerd. Partijen moeten informatie van andere partijen kunnen begrijpen en vertrouwen. Gehanteerde begrippen en gegevens moeten daarom worden genormaliseerd of zelfs geüniformeerd. Partijen moeten dit ook naleven. Dat is een kwestie van integriteit, doch ook van kwaliteitsbewaking. De standaards, die mede in het kader van de motie Noorman-Den Uyl in de sfeer van gegevensverkeer worden uitgewerkt, en waarvan de regie in mijn brief zover de evaluatie CVCS/IB wordt geconcretiseerd, vullen tevens een belangrijke noodzakelijke voorwaarde in van de verbetering van de beleidsinformatie. Immers, standaards zijn noodzakelijk voor invulling van het «knooppunt beleidsinformatie», omdat dit vergelijking en bewerking van informatie uit verschillende bronnen mogelijk maakt.

9. Informatievoorziening over fraude en handhaving

Algemeen

In het algemeen overleg van 30 juni jl. is ook gesproken over de informatievoorziening op het terrein van de fraude en handhaving. In vervolg op de analyse van de informatievoorziening op het terrein van activering en reïntegratie wordt hier kort ingegaan op de resultaten van een soortgelijke analyse met betrekking tot de informatievoorziening op het terrein van de handhaving.

In paragraaf 3 is er op gewezen dat de bestuurlijke verhoudingen begrenzingen opleggen aan de informatievraag door het ministerie. Deze begrenzingen gelden in zijn algemeenheid ook voor het handhavings-terrein.

Gewenste informatie

De doelpopulaties van het handhavingsbeleid betreffen met name de uitkeringsontvangenden en de werkgevers gezien hun plicht tot premieafdracht aan de Uvi's. Het bereik van de diverse fraudemaatregelen strekt zich dan ook over deze categorieën uit, waarbij veelal sprake is van een

repressief effect en een preventief effect. Het repressief effect komt tot uiting in de ontwikkeling bij de fraudeconstatering; het preventief effect heeft betrekking tot het (gaan) afzien van frauduleus handelen, waarbij ook rekenschap moet worden gehouden met het afzien van een aanvraag tot uitkering. Voor het kunnen vaststellen van het preventief effect zal veelal toegespitst onderzoek nodig zijn, waarbij veronderstellingen omtrent gedragsreacties worden getoetst.

Beschikbare informatie

In mijn brief van 31 mei 1999 (Kamerstukken 1998–1999, 26 347, nr. 4) ben ik kort ingegaan op enkele bronnen die nu beschikbaar zijn en waarbij reeds trajecten lopen om de informatievoorzieningen te verbeteren.

Bij de beschikbare bronnen gaat het om:

1. statistiek van door gemeenten opgespoorde uitkeringsfraude in Abw, loaw en loaz (CBS).
2. statistiek van door uvi's opgespoorde uitkeringsfraude in WW, ZW, WAO, en TW (Lisv).
3. statistiek van door uvi's opgespoorde werkgeversfraude in de werknemersverzekeringen (Lisv).
4. snelstatistiek wet Boeten en Maatregelen in de werknemersverzekeringen (Lisv).
5. statistiek administratieve boeten werkgevers (Lisv).
6. statistiek van door de SVB opgespoorde uitkeringsfraude in de AOW, Anw en AKW (SVB).
7. statistiek van door de SVB opgelegde boeten en maatregelen in de AOW, Anw en AKW (SVB).

Welke knelpunten treden bij deze bronnen op:

Een algemeen knelpunt is dat het feitelijke aantal opgespoorde fraudegevallen weinig zegt over de feitelijk gepleegde fraude. Vaak zegt het meer over de opsporing dan over de fraude.

De statistiek over de uitkeringsfraude bij de Abw vertoont een onderschatting van het feitelijke aantal opgespoorde fraudezaken. Het is gebleken dat gemeenten niet alle kleinere fraudezaken aan het CBS aanleveren. Waarschijnlijk houdt dit verband met het bij de gegevensverstrekking negeren van de fraudeconstatering die niet door de sociale recherche worden afgedaan, maar door de bijstandsmatenschappelijk werkers.

Het Ctsv is in de Augustusrapportage Handhaving 1999 ingegaan op de informatievoorziening op handhavingsgebied door het Lisv. Het Ctsv merkt op dat het Lisv de gegevens laat oplevert en dat de betrouwbaarheid van de opgeleverde gegevens te wensen overlaat. Oorzaken hiervan moeten volgens het Ctsv bij Lisv en bij enkele uvi's worden gezocht. De problemen bij het Lisv zijn deels te kenschetsen als aanloopproblemen bij het enkele jaren geleden overnemen van de informatievoorzieningstaak van het Ctsv. Een van de problemen bij de gegevensaanlevering door de uvi's betreft de geringe prioriteit die hieraan wordt gegeven.

Bij SVB doen zich minder problemen voor. Hier is o.a. een probleem dat de SVB geen historische gegevens bewaart.

Welke oplossingen worden gehanteerd?

Op het vlak van de door de gemeenten uitgevoerde regelingen wordt middels een definitiestudie onderzocht hoe de fraudestatistiek zodanig kan worden aangepast dat deze tot kwalitatief betere resultaten gaat leiden. Een nieuwe statistiek kan in 2001 worden ingevoerd, zodat in 2002 gegevens zouden kunnen worden geleverd over 2001. Tot die tijd zal in

het kader van de financiële verantwoording uiteraard informatie worden gegeven uit de thans beschikbare bronnen.

De in een implementatiefase verkerende debiteurenstatistiek moet inzicht bieden in de mate waarin geconstateerde fraude ook leidt tot terugbetaling van het teveel verstrekte en in de mate waarin sprake is van inning van de opgelegde boete. De invoering hiervan is – op aandringen van de uitvoerders naar aanleiding van het millenniumprobleem – uitgesteld.

Met het Lisv zijn de daar spelende problemen in onderling overleg geïnventariseerd. Er is een plan van aanpak, waarvoor ook financiële middelen zijn vrijgemaakt. Voor de werknemersverzekeringen worden in dat kader nieuwe controle- en sanctiestatistieken voor uitkerings- en werkgeversfraude ontwikkeld, waarbij systematische gegevens beschikbaar komen over het traject vóór de opsporing, i.c. controle en verificatie, alsook over het natraject van terug- en invordering. Ook de sanctionering van fraudezaken (boeten en maatregelen) is in deze nieuwe statistieken verwerkt. Deze zullen geleidelijk de huidige fraudestatistieken vervangen, waarbij de statistiek voor uitkeringsfraude mogelijk in 2000 al operationeel zal zijn, en die voor werkgeversfraude in 2001.

De SVB ontwikkelt op dit moment een nieuw systeem voor fraude-registratie dat naar verwachting eind 2000 operationeel zal worden en waarin de geconstateerde tekortkomingen zijn gerepareerd.

Daarnaast dient vermelding dat er wat betreft de gepleegde fraude slechts informatie beschikbaar is voor zover deze ook daadwerkelijk wordt opgespoord. Voor kwantitatief inzicht in de feitelijke omvang en achtergronden van fraude – zowel werkgeversfraude als uitkeringsfraude – is specifiek onderzoek noodzakelijk. In 1999 is het onderzoek naar uitkeringsfraude in Abw, WW en WAO gestart. Dit wordt vermoedelijk medio 2000 afgerond. Tevens zal in 2000 onderzoek naar werkgeversfraude worden opgestart. Streven is de onderzoeken naar uitkeringsfraude en werkgeversfraude in de toekomst periodiek, eens in de twee jaar, uit te voeren.

Eerdergenoemde bronnen vormen een basis voor de, ook door de Kamer gevraagde, inschatting van de effecten van beleidsmaatregelen op het gebied van fraudebestrijding. Een deel van de effecten van fraudebestrijding komt niet tot uitdrukking in de omvang van de opgespoorde fraude, namelijk het preventieve effect van fraudebestrijding. Diverse maatregelen uit het pakket uit het Regeerakkoord zijn wél vooral gericht op preventie van fraude. Maar ook maatregelen van repressieve aard, zoals het Westland Interventie Team (WIT) dat fraude moet opsporen, hebben preventieve effecten. Voor een adequate inschatting van het totale effect van maatregelen zal dan ook steeds een aanvullende analyse moeten worden gemaakt, waarin noodgedwongen slechts een indicatie van het preventieve effect van maatregelen kan worden verdisconteerd. Per maatregel zal steeds moeten worden bezien of bestaande bronnen adequate gegevens opleveren voor een inschatting, dan wel dat bijvoorbeeld (eenmalig) aanvullend onderzoek noodzakelijk is. Met de financiële verantwoording over het jaar 1999 zullen de resultaten van die analyse worden gepresenteerd.

10. Doelstellingen informatievoorziening in het kader van begroting en verantwoording

De activiteiten die reeds ondernomen worden en nog ondernomen gaan worden op het terrein van de informatievoorziening moeten er onder meer toe leiden dat het door de Kamer gevraagde inzicht in de geleverde beleidsprestaties, onder meer in het kader van de financiële verant-

woording, integraal geleverd kan worden. Het merendeel van de gevraagde informatie wordt overigens thans al geleverd, zij het met nog een aantal beperkingen. Bij een aantal regelingen (WSW, WIW en I/D-banen) betreft dit de actualiteit. De wijze waarop die informatie nu wordt vergaard (op basis van jaarlijkse verantwoording) brengt met zich mee dat het ritme waarmee en de tijdstippen waarop de betreffende informatie van gemeenten wordt verkregen niet aansluit bij het tijdstip waarop de Kamer geïnformeerd wil worden. Op dit moment zijn voor deze regelingen monitors in ontwikkeling waardoor dit probleem zich in mindere mate zal voordoen. Daarnaast zal ook in overleg met de uitvoerende instanties overleg moeten worden gevoerd over periodiciteit en tijdstippen van aanlevering.

Bij de informatievoorziening over de sluitende aanpak bestaat de beperking eruit dat de monitor die de informatie moet leveren, thans op onderdelen nog in ontwikkeling is. Hier is sprake van een gefaseerde ontwikkeling. Gedurende die tijd zal via aanvullende informatievergaring zoveel mogelijk in de nog ontbrekende informatie moeten worden voorzien.

De informatievoorziening inzake de participatie van minderheden is een specifiek aandachtspunt. Het kenmerk «minderheden» wordt als regel niet in registraties inzake het activerings- en reïntegratiebeleid opgenomen. Inzicht in de participatie van minderheden moet dan langs andere weg verkregen worden. Dat kan gerealiseerd worden door koppeling aan bestanden waar het kenmerk wel geregistreerd staat, bijvoorbeeld de GBA. Die koppeling is integraal en stelselmatig te maken (en zal uiteraard alleen op geaggregeerd niveau gemaakt worden) wanneer een nieuwe informatiearchitectuur, langs de lijnen zoals in deze notitie geschetst, is gerealiseerd. Tot die tijd kan die koppeling partieel en op ad hoc basis voor afzonderlijke instrumenten plaatsvinden.

Bovenstaande leidt ertoe dat de informatievoorziening aan de Kamer inzake de financiële verantwoording op de korte termijn als volgt zal plaatsvinden:

- *Sluitende aanpak*
In de financiële verantwoording over 1999 zal op basis van Arbeidsvoorzienings- en Lisv/uvi-monitors gerapporteerd kunnen worden. Wat betreft de gemeentelijke inspanningen zal een en ander naar het zich laat aanzien mede gebaseerd zijn op steekproeven en aanvullend onderzoek.
- *WSW*
De ontwikkeling van plaatsingen en wachtlijsten in de WSW zal met ingang van de financiële verantwoording over 2000 actueel beschreven worden. Over 1999 zal nog sprake zijn van enige vertraging in het beschikbaar komen van gegevens.
- *WIW*
De realisatiegegevens van de WIW zullen met ingang van de financiële verantwoording over 1999 actueel beschreven worden.
- *I/D-banen*
De realisatiegegevens van I/D-banen zullen met ingang van de financiële verantwoording over 2002 actueel beschreven kunnen worden. In eerdere jaren zal nog sprake zijn van enige vertraging in het beschikbaar komen van gegevens.
- *Minderheden*
In de financiële verantwoording over 2000 zal voor een aantal instrumenten de participatie van minderheden kunnen worden beschreven.

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