

Vergaderjaar 1998–1999

26 616

Uitvoering toezicht gemeentelijke sociale-zekerheidswetten

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

1	Eindoordeel, reactie minister en nawoord Rekenkamer	5	3	Functioneren rijksconsulentschappen	11
1.1	Het onderzoek	5	3.1	Procedures en richtlijnen	11
1.2	Eindoordeel en aanbeveling	5	3.2	Onderzoeken gericht op rechtmatigheid	11
1.3	Reactie minister	6	3.3	Ontwikkeling tweedelijnsrechtmatigheidsonderzoek	12
1.4	Nawoord Rekenkamer	7	3.4	Ontwikkeling doeltreffendheidsonderzoek	13
			3.5	Integriteit	13
2	Inleiding	8	3.6	Communicatie met de beleidsdirecties	13
2.1	Toezichtketen	8	3.7	Communicatie met de gemeenten	14
2.2	Bestuurlijke verhouding rijk en gemeenten	9			
2.2.1	Toedeling verantwoordelijkheden	9	4	Deelconclusies	15
2.2.2	Eerstelijnscontrole gemeenten	9	4.1	Functioneren rijksconsulentschappen	15
2.2.3	Tweedelijnscontrole ministerie	9	4.2	Ontwikkeling toezichtsbeleid	15
2.2.4	Maatregelenbeleid	10			
2.3	Ontwikkeling toezichtsbeleid	10			

1 EINDOORDEEL, REACTIE MINISTER EN NAWOORD REKENKAMER

1.1 Het onderzoek

De Rekenkamer heeft in de periode april 1998 tot januari 1999 een onderzoek gedaan naar de uitvoering van het toezicht op de gemeentelijke sociale zekerheid. Het betreft de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW). De laatste twee wetten zijn overigens strikt genomen geen sociale-zekerheidswetten, maar arbeidsmarktinstrumenten. In het kader van dit onderzoek zijn de drie wetten echter gemakshalve onder één noemer gebracht.

Het financieel belang van de betrokken regelingen is aanzienlijk (ruim f 14 miljard in 1999). De Abw neemt hiervan het grootste deel voor haar rekening. Het toezicht wordt namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gehouden door de rijksconsulentschappen, die onderdeel uitmaken van de directie Toezicht van het Ministerie van SZW. Bij de rijksconsulentschappen werken circa 160 mensen. Het onderzoek richtte zich op de werkzaamheden in de jaren 1997/1998.

Het toezicht op de gemeentelijke sociale zekerheid heeft de laatste jaren vele wijzigingen ondergaan. De relatie tussen het ministerie en de gemeenten is veranderd, wat betekent dat ook binnen het ministerie het toezicht qua vorm en inhoud moest veranderen.

1.2 Eindoordeel en aanbevelingen

De Rekenkamer beoordeelt de wijze waarop de rijksconsulentschappen hun toezichthoudende taken uitvoeren op zichzelf in grote lijnen positief. Zij komt echter wel tot de conclusie dat grote delen van het toezicht zoals de rijksconsulentschappen dat uitvoeren niet overeenkomen met hetgeen daarover in de wetten is vastgelegd. Het kader waarbinnen deze uitvoering plaatsvindt, het toezichtsbeleid, heeft de afgelopen jaren niet voldoende voorzien in de ontwikkeling van toezichtsinstrumenten die bij de nieuwe taaken verantwoordelijkheidsverdeling passen. Met name de primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van hun wetsuitvoering komt in de huidige situatie nog nauwelijks uit de verf. De Rekenkamer concludeert dan ook dat de in de wetten beoogde toezichtssituatie nog niet is bereikt.

Dit heeft twee belangrijke gevolgen:

- Het is met ingang van het jaar 2000 bij alle gemeenten ook voor de Abw de bedoeling dat de gemeentelijke controle gericht is op het afleggen van verantwoording over de uitvoering aan zowel de gemeenteraad als het rijk (single audit). Tot nu toe ontbreekt een deugdelijk systeem om de gemeentelijke verantwoordingsinformatie (ook voor WSW en WIW) te valideren. Wanneer de ontwikkeling van zo'n systeem in het jaar 2000 nog niet is afgerond, zal dit serieuze risico's voor de rechtmatigheid met zich meebrengen. Volgens de Rekenkamer dient het waarborgingssysteem voor de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie volledig te zijn vormgegeven, voordat single audit wordt ingevoerd.
- De minister heeft nu slechts beperkt inzicht in de doeltreffendheid van de uitvoering van de Abw en dat dan nog op basis van eigen onderzoek, terwijl in de wet is vastgelegd dat de gemeenten hierover verantwoording moeten afleggen. De verantwoording door de gemeenten over de doeltreffendheid staat echter nog zodanig in de kinderschoenen, dat deze niet kan voorzien in beleidsinformatie aan de

minister op dit punt. De Rekenkamer is van mening dat de minister van SZW tot nu toe de gemeenten op dit vlak onvoldoende heeft aange-stuurd.

Bij de behandeling van de nieuwe Abw (vergaderjaar 1994/1995) werd opgemerkt dat het organiseren van een veranderde en gedegen toezichts-organisatie met heldere taakverdelingen en uitgangspunten enige jaren zou gaan vergen. De Rekenkamer wijst erop dat anno 1999 de voortgang in deze ontwikkeling nog gering is. De Rekenkamer beveelt de minister van SZW aan haast te maken met de verdere ontwikkeling van het toezicht op de gemeentelijke uitvoering van de sociale-zekerheidswetten. Wat betreft het functioneren van de rijksconsulentschappen zelf vraagt zij aandacht voor functiescheidingen in verband met integriteitsrisico's, voor het instrument verbetertrajecten en voor de signalering van knelpunten aan de beleidsdirecties.

1.3 Reactie minister

De Rekenkamer stuurde haar bevindingen in mei 1999 om commentaar naar de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze reageerde in juni 1999. De hoofdlijnen uit zijn reactie worden hieronder weergegeven.

De minister van SZW is verheugd met het positieve oordeel over de wijze waarop de rijksconsulentschappen hun toezichhoudende taken uitvoeren. Op enkele tekortkomingen reageert de minister als volgt.

De conclusie dat grote delen van het toezicht niet overeenkomen met hetgeen daarover in de wet is vastgelegd, is naar zijn mening onjuist. Uit de wettekst, de toelichting noch de parlementaire behandeling kan worden afgeleid op welke wijze en op welk moment specifieke toezichts-activiteiten moeten worden uitgevoerd. Waar dit wel het geval is, namelijk de single audit aanpak, is een grootschalige meerjarige inspanning van het ministerie van SZW in samenwerking met de gemeenten in gang gezet.

De toezichtsvernieuwing omvat ook het ontwikkelen van het doeltreffendheidstoezicht. Het omvat een langdurig en ingewikkeld traject. De minister kan het oordeel van de Rekenkamer niet onderschrijven dat er te weinig op gemeenten is gestuurd. Met veel gemeenten is er een intensieve relatie over de ontwikkeling en uitvoering van doeltreffendheidsonderzoeken.

De minister ziet geen integriteitsrisico's als gevolg van onvoldoende functiescheiding tussen de vaststelling van de rijksvergoeding, de advisering en controle. De beleidsoverdracht van de rijksconsulent-schappen aan gemeenten is niet hetzelfde als advisering en gewaarborgd wordt dat de vaststellingsfunctie apart binnen de rijksconsulentschappen wordt georganiseerd.

Met betrekking tot het instrument «verbetertraject» geeft de minister aan dat dit een effectievere bijdrage levert aan het realiseren van een juiste wetsuitvoering dan het overwegend financiële maatregelenbeleid onder de oude ABW, dat overigens als sluitstuk is blijven bestaan. Inherent aan een nieuw instrument is dat een ontwikkelingsfase wordt doorlopen en dat zich kinderziekten kunnen voordoen. Een goede centrale regie en veelvuldige communicatie bieden daarbij volgens de minister waarborgen tegen niet te rechtvaardigen verschillen in aanpak.

Signalering, aldus de minister, beoogt en realiseert een snelle en goed afgewogen (fact-finding) rapportage aan het ministerie van SZW. De

minister deelt niet de opmerkingen van de Rekenkamer als zouden signalen over knelpunten sneller via andere kanalen binnenkomen en niet in een behoefte van de beleidsdirecties voorzien.

1.4 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer waardeert dat de minister in zijn reactie de aanbeveling om haast te maken met de verdere ontwikkeling ter harte neemt. De minister geeft in zijn reactie echter niet aan welke concrete maatregelen hij daartoe zal nemen.

De Rekenkamer dringt erop aan dat de minister concrete maatregelen neemt om de modernisering van het toezicht te bespoedigen.

De Rekenkamer blijft van mening dat, gezien het feit dat met ingang van het jaar 2000 de single-audit systematiek ook voor de Abw in werking moet zijn, de ontwikkeling van het toezichtsinstrumentarium voor die situatie te langzaam verloopt. Het inzicht van de minister in de doeltreffendheid van de uitvoering van de Abw door de gemeenten is nog steeds slechts beperkt, en bovendien verkregen uit eigen onderzoek en niet uit onderzoek door de gemeenten waarover zij vervolgens de minister informeren. Zonder af te dingen op de positieve zaken die de minister in verband met de verbetertrajecten naar voren brengt, stelt de Rekenkamer wel vast dat tot nu toe een analyse van de problematiek waarvoor deze verbetertrajecten worden ingezet ontbreekt.

2 INLEIDING

2.1 Toezichtketen

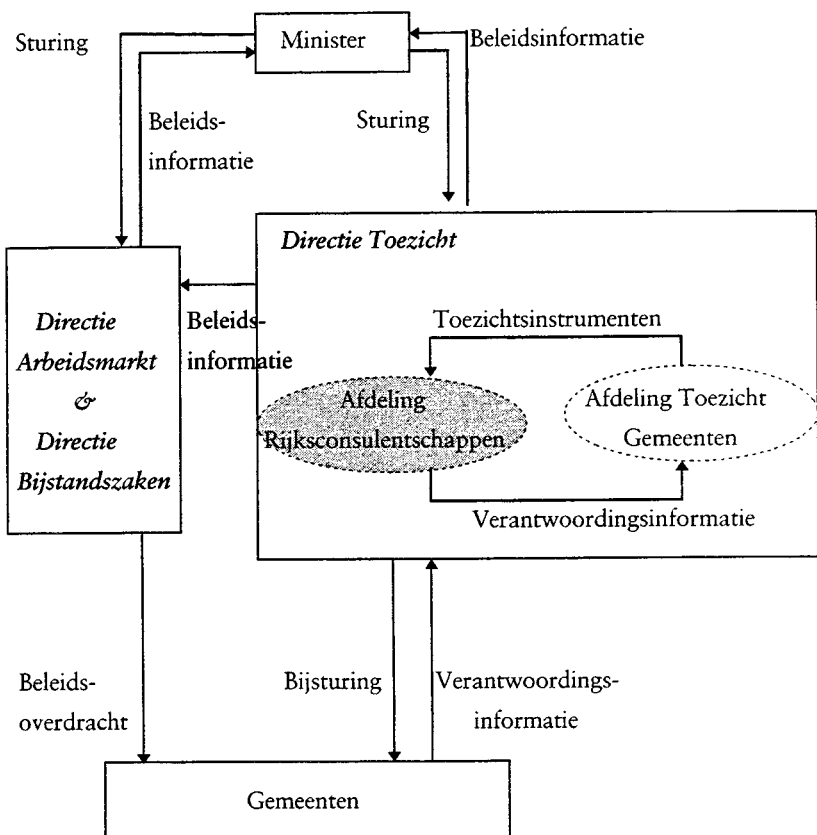
Binnen het Ministerie van SZW is het toezicht op de gemeentelijke uitvoering van de sociale zekerheidswetten bij de directie Toezicht gelegd. Binnen deze directie is de vormgeving en opzet van het toezicht een verantwoordelijkheid van de afdeling Toezicht Gemeenten. De afdeling Rijksconsulentschappen heeft de daadwerkelijke uitvoering tot haar taak. Deze afdeling bestaat uit een Centraal Kantoor, gevestigd op het departement, en vijf regionale vestigingen.

Aangezien de invulling van het toezicht nauw samenhangt met het beleid voor arbeidsmarkt en bijstand zijn ook de beleidsdirecties Arbeidsmarkt en Bijstandszaken bij het toezicht betrokken. Zij hebben belang bij informatie uit de toezichtpraktijk die mogelijk een bijdrage kan leveren aan de beleidsontwikkeling.

De gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de sociale zekerheidswetten.

Toezicht staat niet op zichzelf. Het maakt deel uit van een groter geheel van sturings- en verantwoordingsrelaties. De Rekenkamer spreekt dan van een toezichtketen.

Onderstaande figuur geeft de toezichtketen weer en de plaats van de afdeling Rijksconsulentschappen daarin.



Het Rekenkameronderzoek was in eerste instantie gericht op het functioneren van de rijksconsulentschappen. In dit kader heeft de Rekenkamer onderzocht hoe de rijksconsulentschappen zorg dragen voor de verschil-

lende soorten onderzoek en hoe de integriteit in de uitvoering van het toezicht is gewaarborgd. Om de effectiviteit van de activiteiten van de rijksconsulentschappen te onderzoeken is de toegevoegde waarde van hun activiteiten voor de beleidsontwikkeling van de betrokken beleidsdirecties Bijstandszaken en Arbeidsmarkt en de gemeenten onderzocht. Om ten slotte te kunnen beoordelen of de uitvoering van het toezicht door de rijksconsulentschappen past binnen de bestuurlijke verhoudingen zoals die in de wetten zijn neergelegd, is onderzocht of de inrichting van het toezichtsbeleid van de directie Toezicht hiermee overeenkomt. Het onderzoek richtte zich op de werkzaamheden in de jaren 1997/1998.

2.2 Bestuurlijke verhouding rijk en gemeenten

2.2.1 Toedeling verantwoordelijkheden

Bijzonder bij de wetgeving van door de gemeenten uit te voeren sociale-zekerheidswetten is de gedeelde verantwoordelijkheid van minister en gemeenten. Deze medebewindsconstructie is in de wetten neergelegd. In de loop van de jaren negentig is de verdeling van verantwoordelijkheden uitgekristalliseerd. Vanwege deregulering, decentralisatie en een andere wijze van financiering (budgetfinanciering bij de WSW en WIW) is de gemeentelijke verantwoordelijkheid vergroot.

Sinds 1 januari 1996 is de nieuwe Abw van kracht. De hoofdlijnen van het toezicht op de wetsuitvoering zijn in de Abw zo geschetst¹, dat de gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de wetsuitvoering. De minister van SZW is belast met het toezicht² op de uitvoering van deze wet. Hij draagt verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de wetsuitvoering door de gemeenten. De minister draagt geen verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie en uitvoeringsprocessen. Ook in de WSW en de WIW³ is de minister van SZW belast met het toezicht. In de Memorie van Toelichting van de WIW⁴ wordt aangesloten bij de bestuurlijke toezichtsverhoudingen «zoals die hun weerslag hebben gevonden in de nieuwe Abw». In de nieuwe WSW zijn expliciet de aspecten van rechtmatige uitvoering opgenomen, waarop gecontroleerd moet worden; dit is verder uitgewerkt en geheel in het accountantsprotocol opgenomen.

2.2.2 Eerstelijnscontrole gemeenten

Uit de wetten blijkt dat het toetsen van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de gemeente is. Deze onder verantwoordelijkheid van de gemeente uitgevoerde controle is de zogenoemde eerstelijnscontrole. De gemeentelijke accountant certificeert de bevindingen. Het is de bedoeling dat deze controle gericht is op het afleggen van verantwoording over de uitvoering van de wetten aan zowel de gemeenteraad als het rijk (single audit). Bij de WSW en WIW is single audit al ingevoerd. Voor de uitvoering van de Abw is pas over het boekjaar 1999 single audit voorgeschreven. De gemeenten hebben over het boekjaar 1998 nog de mogelijkheid te kiezen voor een gewoon controleen rapportage protocol of voor het (uitgebreidere) single audit protocol.

2.2.3 Tweedelijnscontrole ministerie

Het toezicht door het rijk, de tweedelijnscontrole, is in beginsel gebaseerd op de resultaten van de eerstelijnscontrole. Bij single audit toetst het ministerie de accountantsverklaring en het rapport van bevindingen bij de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 22 545, nr. 14

² Artikel 130, lid 1 Abw;

³ Artikel 35 WSW; artikel 20, lid 1 WIW.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 122, nr. 3

financiële verantwoording op de rechtmatige beleidsuitvoering door de gemeente. Wanneer de controlerende accountant onrechtmatigheden heeft geconstateerd kan dat voor het ministerie aanleiding zijn voor een gericht eigen onderzoek.

2.2.4 Maatregelenbeleid

De minister heeft bij alle betrokken wetten de beschikking over een maatregelenbeleid. Hij kan gemeenten maatregelen, in de vorm van kortingen op of weigering dan wel terugvordering van de rijksvergoeding, opleggen. Een grond voor het opleggen van maatregelen bij de Abw is onder meer het niet voldoen aan de verplichting van de gemeenten jaarlijks een beleidsplan en beleidsverslag op te stellen. In deze stukken dient de gemeente (onder meer) aan te geven hoe de rechtmatigheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van de wetsuitvoering wordt bevorderd.

De WSW en de WIW worden beide gefinancierd op basis van budget-financiering. Gemeenten krijgen voor de wetsuitvoering subsidie van het rijk die (onder andere) afhankelijk is van het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen of dienstbetrekkingen. In de WSW is expliciet geregeld dat de minister de vergoeding aan een gemeente onder meer kan terugtrekken, indien naar zijn oordeel sprake is van een (verwijtbare) ondoeltreffende uitvoering. In de WIW is vastgelegd dat de minister bij de vaststelling van de uiteindelijke subsidie aan een gemeente kan afwijken van de verleende, indien de gemeente niet heeft voldaan aan de eisen uit de wet.

2.3 Ontwikkeling toezichtsbeleid

De hierboven geschetste bestuurlijke verhoudingen zijn vastgelegd in de nieuwe Abw. Met de vaststelling van deze wet werd het noodzakelijk een nieuw toezichtsbeleid te ontwikkelen dat recht deed aan deze nieuwe verhoudingen. Met name de primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten voor rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de wetsuitvoering moest enkele ingrijpende verschuivingen in het toezichtsbeleid tot gevolg hebben. In de kamerstukken rond de nieuwe Abw (vergaderjaar 1994/1995) wordt opgemerkt dat het organiseren van een veranderde en gedegen toezichtsorganisatie met heldere taakverdelingen en uitgangspunten enige jaren zal vergen. De beoordeling van de uitvoering van het toezicht van de rijksconsulenten moet tegen de achtergrond van deze ontwikkeling worden gezien.

In 1998 is de directie Toezicht van start gegaan met de Operatie Zonnebloem, waarin uitgewerkt wordt hoe het toezicht op de gemeenten verder vernieuwd moet worden in aansluiting op de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. De beoogde einddatum van het project is eind 1999. Bij het project is zowel de afdeling Toezicht Gemeenten als de afdeling Rijksconsulentschappen betrokken. Er zijn deelprojecten voor onder meer het valideringsonderzoek en het doeltreffendheidsonderzoek.

3 FUNCTIONEREN RIJKSCONSULENTSCHAPPEN

3.1 Procedures en richtlijnen

De richtlijnen voor de uitvoering van het toezicht en de procesgangen van de verschillende soorten onderzoek staan beschreven in het Handboek Uitvoering Toezicht (HUT).

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat de rijksconsulentschappen de verschillende onderzoeken volgens de daarvoor geldende richtlijnen uitvoeren. Uniformiteit in de uitvoering is gewaarborgd door het HUT en het gebruik van landelijke vragenlijsten en applicaties. De resultaten van de onderzoeken worden goed doorgegeven aan het Centraal Kantoor en aan de afdeling Toezicht Gemeenten.

3.2 Onderzoeken gericht op rechtmatigheid

Bureauonderzoek

Het toezicht van de rijksconsulentschappen omvat allereerst het onderzoek met het oog op vaststelling van de rijksvergoeding. Dit begint met het *bureauonderzoek*. Dit is een jaarlijks terugkerend onderzoek bij iedere gemeente, dat uitmondt in een oordeel over de uitvoering van voorgaand jaar. Onderdeel van het bureauonderzoek is de kengetallenanalyse. Deze geeft aan welke gemeenten uitzonderlijke scores vertonen op bepaalde indicatoren, bijvoorbeeld het gemiddelde voor stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden of de gemiddelde hoogte van de uitkering. De Rekenkamer constateerde dat de kengetallenanalyses in de regio's niet wordt benut zoals dit voorgeschreven is. Voor de regio's spelen de kengetallenanalyses slechts een marginale rol, omdat zij vaak de oorzaak van de afwijkende uitkomsten al weten. De meldingen van afwijkingen van de kengetallen hebben geen directe gevolgen voor de diepgang van verder te verrichten onderzoek.

Repressief onderzoek

Naast het jaarlijkse bureauonderzoek voeren de rijksconsulentschappen met een zekere regelmaat *repressief onderzoek* uit bij de gemeenten. Dit varieert (afhankelijk van de gemeentegrootte) van één keer per twee jaar tot slechts één keer per vijf jaar. Daarnaast kan een rijksconsulentschap besluiten tot repressief onderzoek indien het bureauonderzoek indicaties oplevert van een onjuiste uitvoering.

Met de invoering van single audit zal het aandeel repressief onderzoek sterk verminderen en zullen de rijksconsulentschappen de eerstelijnscontrole van de gemeenten moeten valideren.

Actueel onderzoek

Het in 1997 ingevoerde *actueel onderzoek* dient meerdere doelen. De actuele onderzoeken dragen ertoe bij dat de minister op hoofdlijnen een actueel beeld verkrijgt van de uitvoering van wet- en regelgeving op SZW-gebied door gemeenten. Jaarlijks worden de onderwerpen van de actuele onderzoeken vastgesteld. Een aantal onderwerpen komt geregeld terug, bijvoorbeeld Misbruik en Oneigenlijk Gebruik. Voor de uitvoering van de onderzoeken worden landelijke vragenlijsten opgesteld.

Toezicht op verbetertrajecten

Sinds 1 januari 1996 kunnen gemeenten bij de rijksconsulentschappen een verbeterplan indienen ter opheffing van tekortkomingen van een zekere omvang in de uitvoering van de Abw. Tijdens de duur van dit

verbetertraject wordt de gemeente gevrijwaard van maatregelen van het ministerie. In totaal zijn er bij 208 gemeenten (een derde van het totaal aantal gemeenten) verbetertrajecten in gang gezet, waarvan er 155 al zijn afgerond (stand van zaken per 1 februari 1999).

Het financieel belang van het correct bewaken en beoordelen van de verbetertrajecten is aanzienlijk. Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat bij het Ministerie van SZW geen overzicht is van het financiële belang dat met de verbetertrajecten gemoeid is. Het ministerie vindt registratie niet nodig, omdat het primaire belang van verbetertrajecten is dat tekortkomingen worden opgeheven en niet het financieel belang van «gemiste» maatregelen.

De rijksconsulentschappen beoordelen de aanvragen voor verbetertrajecten. De uiteindelijke goedkeuring gebeurt door de directeur Toezicht. De rijksconsulentschappen houden toezicht op het verloop van de verbetertrajecten, voornamelijk op basis van (eventueel gecertificeerde) gemeentelijke verantwoordingsinformatie. Het instrument verbetertrajecten zal worden uitgebreid naar het terrein van de arbeidsmarkt (WSW en WIW) en verbreed naar alle bestaande tekortkomingen. Ook wordt voor eind 1999 de beslissingsbevoegdheid van de directeur Toezicht ten aanzien van de verbetertrajecten doorgemandateerd aan de rijksconsulentschappen. Aan de ontwikkeling van de organisatorische randvoorwaarden wordt nog gewerkt.

De Rekenkamer constateerde dat de regio's op verschillende manieren inhoud geven aan de beoordeling van de plannen van aanpak en het toezicht op de trajecten. Sommige regio's melden geheel af te zien van repressief onderzoek in geval van een verbetertraject, terwijl andere aangaven dat de onderdelen van het repressief onderzoek die niet aan de orde kwamen in het verbetertraject wel uitgevoerd konden worden. Tevens constateerde zij dat de beoordeling van de verbeterplannen door de rijksconsulentschappen beperkt blijft tot procesmatige aspecten. De projectgroep Taskforce Ontwikkeling Verbetertrajecten (TOV) werkt momenteel aan de verdere ontwikkeling van het instrument verbetertrajecten en de inpassing van het instrument in de reguliere werkprocessen van toezicht, zodat het instrument op een eenduidige wijze door de rijksconsulentschappen kan worden toegepast. Dit proces zal eind 1999 afgerond worden.

Een landelijke analyse van de gemeentelijke uitvoeringsproblemen is niet gemaakt door het ministerie. Met het maken van een dergelijke analyse wordt gewacht tot eind 1999, wanneer op grond van de wet de evaluatie van de Abw plaatsvindt. Wel heeft SZW de beschikking over een overzicht met de aantallen en soorten verbetertrajecten per regio.

3.3 Ontwikkeling tweedelijns-rechtmatigheidsonderzoek

Om te kunnen vaststellen of de directie Toezicht haar tweedelijns-toezicht kan baseren op de informatie uit de eerstelijnscontrole door de gemeenten is validering van die informatie nodig. Hiertoe voeren de rijksconsulentschappen de zogenoemde *valideringsonderzoeken* uit. Naarmate bij meer gemeenten single audit wordt ingevoerd neemt het valideringsonderzoek in belang toe.

De Rekenkamer constateerde echter dat het valideringsonderzoek nog in de kinderschoenen staat. In het kader van de toekomstige invoering van single audit heeft de Taskforce Implementatie Single Audit (TISA) een plan van aanpak geschreven. In 1999 moet er een concrete uitwerking zijn van een valideringssysteem, waarvan onderzoek mogelijk deel kan uitmaken. In het jaar 2000 is echter al de volledige invoering van single

audit voor de Abw voorzien. Bij de WSW en de WIW is er zelfs al enige jaren sprake van single audit.

3.4 Ontwikkeling doeltreffendheidsonderzoek

Het vorm en inhoud geven aan *het toezicht op de doeltreffendheid* door de rijksconsulentschappen is momenteel binnen het ministerie in ontwikkeling. In 1998 is door de rijksconsulentschappen bij wijze van proef bij 72 gemeenten doeltreffendheidsonderzoek verricht naar de uitvoering van het gemeentelijk beleid ten aanzien van uitstroombetovordering en sociale activering. De resultaten zullen in 1999 teruggekoppeld worden naar de gemeenten.

Het doeltreffendheidsonderzoek wil niet alleen landelijk inzicht geven in de ontwikkelingen ten aanzien van bepaalde onderwerpen, maar wil ook voor gemeenten aanknopingspunten bieden bij de vormgeving en aansturing van de eigen activiteiten op de betreffende gebieden. In 1999 zal in het kader van het doeltreffendheidsonderzoek de «poortwachtersfunctie en misbruikbestrijding» aan de orde komen, in 2000 «armoedebestrijding, inclusief bijzondere bijstand».

De gemeenten hebben nog geen structurele controle op of verantwoordingsfunctie over de doeltreffendheid van de wetsuitvoering opgezet. Hoewel de Abw de gemeenten expliciet hier een taak in heeft gegeven, ontbreken verantwoordingen van gemeenten over de eigen toezichtsactiviteiten met betrekking tot doeltreffendheid.

Op termijn is het de bedoeling van SZW dat het doeltreffendheidsonderzoek door de gemeenten wordt overgenomen.

3.5 Integriteit

De Rekenkamer acht het voor het functioneren van de rijksconsulentschappen van belang dat bij de uitvoering van de taken de integriteit gewaarborgd is. Scheiding van toezicht, uitvoering, advisering en beleid dient gewaarborgd te zijn.

De Rekenkamer constateerde dat er begin 1999 bij de rijksconsulentschappen geen formele voorschriften voor integriteitsbewaking waren. In de uitvoering wordt echter wel in voldoende mate met integriteitsaspecten rekening gehouden.

Voor de toekomst signaleert de Rekenkamer enkele omstandigheden die risico's met zich meebrengen voor de gewenste scheiding van de verschillende functies binnen de toezichtketen. Ten eerste zal op korte termijn de vaststellingsbevoegdheid van de rijksvergoeding van de afdeling Toezicht Gemeenten worden overgedragen aan rijksconsulentschappen. Daarnaast wordt door de rijksconsulentschappen op afzienbare termijn de beleidsoverdracht met betrekking tot staand beleid en de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de verbetertrajecten overgenomen, die nu in handen zijn van respectievelijk de beleidsdirecties en de directeur Toezicht.

In deze gevallen vervalt de scheiding tussen verschillende functies als vaststelling, advisering en controle.

Momenteel beziet het ministerie welke organisatorische waarborgen en herzieningen (in de regio's) nodig zijn.

3.6 Communicatie met de beleidsdirecties

De rijksconsulentschappen geven vragen en signalen over opvallende ontwikkelingen die betrekking hebben op het beleid door aan de beleidsdirecties. Het is de bedoeling dat dit bijdraagt aan bijsturing, wijziging van beleid, nieuw beleid, verduidelijking van het beleid of tot overleg met andere partijen. De regio's van rijksconsulentschappen bleken verschillend vorm te geven aan deze signalering. Sommige regio's zonden

zowel negatieve als positieve signalen door, andere alleen negatieve. Sommige regio's gaven alleen de belangrijkste signalen door. Het aantal signalen verschilde dan ook sterk per regio. Vanaf het jaarplan 1997 van de directie Toezicht wordt standaard 6% van de beschikbare capaciteit van de rijksconsulentschappen begroot voor signalering. Het is de bedoeling dat signalering in de toekomst een prominenter plaats inneemt.

De Rekenkamer stelde vast dat signalen van de rijksconsulentschappen nauwelijks rechtstreeks leiden tot beleidswijzigingen. Hoewel er voorbeelden zijn van signalen die input zijn geweest voor nadere toelichting van of overleg over gevoerd beleid, geven beide betrokken beleidsdirecties aan dat knelpunten in het beleid veelal sneller binnenkomen via andere kanalen zoals bijvoorbeeld de gemeenten zelf of de VNG.

3.7 Communicatie met de gemeenten

In geval van repressief onderzoek wordt het conceptrapport van bevindingen met de gemeente besproken. Ook de doeltreffendheids- onderzoeken worden teruggekoppeld door de rijksconsulentschappen. Van de actuele onderzoeken worden boekjes gemaakt met de algemene conclusies die verspreid worden onder de gemeenten. Het blijkt echter dat de inhoud van de onderzoeken van de rijksconsulentschappen niet direct relevant zijn voor sociale diensten van gemeenten. De onderzoeken zijn vooral opgezet uit het oogpunt van de informatiebehoefte van de minister, zodat de vraagstelling specifiek is afgestemd op vragen van de minister of beleidsdirecties. Hiermee is de toegevoegde waarde van de werkzaamheden van de rijksconsulentschappen voor de gemeenten beperkt te noemen.

4. DEELCONCLUSIES

4.1 Functioneren rijksconsulentschappen

Volgens de Rekenkamer dekken de verschillende toezichtsinstrumenten van de rijksconsulentschappen wel de rechtmatigheid van de gemeentelijke uitvoering, maar zijn het niet de instrumenten die in de wetten bedoeld zijn: daar is voor het ministerie slechts voorzien in tweedelijns-toezicht. Op één punt ziet de Rekenkamer risico's voor de rechtmatigheid: de regio's van rijksconsulentschappen handelen niet uniform bij de beoordeling van en het toezicht op de verbetertrajecten van de gemeenten. De ontwikkeling van eenduidige toetsingskaders en procedureafspraken zal pas eind 1999 gereed zijn, terwijl op 1 februari 1999 al 155 van de 208 verbetertrajecten formeel afgerond zijn. Verder bleken binnen het ministerie analyses van de huidige tekortkomingen in de gemeentelijke uitvoering te ontbreken. De Rekenkamer wijst erop dat hierdoor sturing en bijsturing van het toezichtbeleid wordt bemoeilijkt.

Er zijn enkele ontwikkelingen in gang gezet die de aandacht vragen vanwege risico's ten aanzien van integriteit. Dit betreft de voorgenomen overdracht van de vaststellingsbevoegdheid van de rijksvergoeding en de goedkeurende bevoegdheid met betrekking tot de verbetertrajecten naar de rijksconsulentschappen. De Rekenkamer is van mening dat het Ministerie van SZW spoedig waarborgen moet ontwikkelen om op deze punten de scheiding tussen advisering en goedkeuring te handhaven.

Het Ministerie van SZW verwacht van de rijksconsulentschappen een interactieve rol, waarbij het toezicht een toegevoegde waarde moet hebben voor zowel de beleidsontwikkeling als de uitvoeringspraktijk van de instelling waarop toezicht wordt gehouden. Uit het onderzoek bleek dat dit uitgangspunt niet wordt waargemaakt, hoewel er geregelde communicatie is vanuit de rijksconsulentschappen met de beleidsdirecties en de gemeenten. Inhoudelijk blijkt met name de signaleringsfunctie niet in een behoefte te voorzien. Wellicht zou dit kunnen verbeteren wanneer de beleidsdirecties naast verzoeken om uitgebreide actuele onderzoeken ook meer gerichte vragen bij de rijksconsulentschappen neerleggen. De gemeenten kunnen in ieder geval hun voordeel doen met het voorbereidende werk dat de rijksconsulentschappen voor hen hebben gedaan op het gebied van doeltreffendheidsonderzoek.

4.2 Ontwikkeling toezichtsbeleid

De Rekenkamer concludeert dat het huidige toezichtsbeleid van het Ministerie van SZW niet overeenkomt met de bestuurlijke verhoudingen en de toezichtsverantwoordelijkheden zoals die in de wetten staan omschreven. De inhoud en vormgeving van het tweedelijns-toezicht is nog in ontwikkeling.

In de praktijk wordt nog veel rechtmatigheidsonderzoek door de rijksconsulentschappen zelf gedaan. Dit komt doordat de eerstelijnscontrole nog niet bij alle gemeenten aan de eisen beantwoordt (single audit). Ook is er nog geen goed systeem voor de validering van de informatie uit de eerstelijnscontrole. Dit houdt het risico in dat de minister bij volledige invoering van single audit bij de gemeenten minder inzicht heeft in de rechtmatigheid van de wetsuitvoering door die gemeenten. Er wordt nog gewerkt aan een plan van aanpak voor de totstandkoming van een valideringssysteem. Volgens de Rekenkamer moet deze ontwikkeling versneld worden, aangezien er risico's voor de rechtmatigheid kleven aan het ontbreken van een goed valideringssysteem voor de verantwoordingsinformatie van de gemeenten.

Verder vraagt de Rekenkamer aandacht voor de trage totstandkoming van het doeltreffendheidsonderzoek bij de gemeenten. Hoewel zij dit volgens de wet wel verplicht zijn leggen de gemeenten op dit moment geen eigen verantwoording af van hun toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van de regelgeving. De rijksconsulentschappen hebben wel een aantal activiteiten op dit gebied, maar deze kunnen dit «verantwoordingsgat» niet vullen. Dit betekent dat de beleidsinformatie aan de minister op dit punt tekort schiet: hij heeft slechts beperkt inzicht in de doeltreffendheid van de uitvoering van de sociale-zekerheidswetten door de gemeenten. De Rekenkamer is van mening dat het Ministerie van SZW tot nu toe de gemeenten op dit vlak onvoldoende heeft aangestuurd.