

Wijziging van de WWB, de Wet SUWI en enige andere wetten i.v.m. het afschaffen van specifiek interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen op en opmerkingen bij een aantal onderdelen van de voorgestelde wijzigingen. In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de fracties van het CDA en de SP.

WWB en kabinetsstandpunt Oosting

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering met de Raad van State van mening is dat de indeplaatsstelling een 'evenzeer preventief effect' heeft vergeleken met de aanwijzingsprocedure. Ook willen deze leden weten waarom de regering van oordeel is dat het college van burgemeester en wethouders een aanwijzing meer op haar waarde zal schatten dan een generieke maatregel. In het algemeen geldt dat van bestaande toezichtsinstrumenten, die ingezet kunnen worden om normnaleving door de onder toezicht gestelden af te dwingen, een preventief karakter uitgaat. Dit geldt ook voor het generieke instrument van de indeplaatsstelling en het specifieke instrument van de aanwijzing op grond van de SZW-wetten. In de memorie van toelichting heeft de regering aangegeven dat 'de dreiging van een financiële maatregel bij het niet voldoende opvolgen, bevordert dat het college de aanwijzing op haar waarde zal weten te schatten'. Daarbij is geen vergelijking gemaakt met een generieke maatregel. In beide situaties zal het college zich ervan bewust zijn dat interbestuurlijk ingegrepen kan worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de kritiek van de VNG deelt dat het onderscheid tussen een onrechtmatige wetsuitvoering en taakverwaarlozing een semantische kwestie is. Naar het oordeel van de regering is sprake van een fundamenteel verschil en niet van een semantische kwestie. Van taakverwaarlozing in de zin van artikel 124 van de Gemeentewet is sprake bij het niet of niet naar behoren uitvoeren van een wettelijke opdracht. In dat geval doet het gemeentebestuur niet of te weinig aan de uitvoering van een medebewindstaak. In de Gemeentewet is voorzien in het instrument indeplaatsstelling, dat, met betrekking tot het SZW-domein, na invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht ter beschikking komt van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het fundamentele verschil met onrechtmatige wetsuitvoering is dat in dat geval het gemeentebestuur buiten zijn bevoegdheid treedt. Het gemeentebestuur doet niet te weinig, maar te veel. Van onrechtmatige wetsuitvoering kan ook sprake zijn als geen sprake is van medebewind. In de Gemeentewet is voor een dergelijk geval voorzien in de vernietiging door de Kroon. Om de redenen in de memorie van toelichting uiteengezet, blijft in de Wet werk en bijstand voor dergelijke gevallen naast de vernietiging de aanwijzing gehandhaafd.

De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie op de kritiek van de VNG dat gemeenten in de gelegenheid gesteld moeten worden om tekort schietende prestaties te verbeteren. De regering deelt de opvatting van de VNG, hetgeen ook blijkt uit de bestaande wetgeving. Zo valt uit de parlementaire behandeling van de WWB af te leiden dat, hoewel de gemeenteraad niet de formele rol van toezichthouder bekleedt, het rijkstoezicht aansluit op het lokale verantwoordingsproces en de uitkomsten daarvan¹ en dat in het kader van de aanwijzing het corrigerend vermogen van die raad een belangrijke factor is; indien de controle door de raad ertoe leidt dat de gemeente zelf al tot correctie van onrechtmatige uitvoering overgaat, zal er voor de Minister geen aanleiding bestaan te interveniëren². De aanwijzingsprocedure is zodanig opgebouwd dat de gemeente op basis van de door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) vastgestelde feiten en door de minister van SZW aangedragen argumenten ook volop de gelegenheid wordt geboden haar uitvoering te verbeteren. In de praktijk gebeurt dit ook geregeld. Sommigen gemeenten, zich niet bewust van de onrechtmatige wetsuitvoering, zien al in de hoor- en wederhoorfase van het IWI-onderzoek aanleiding om de uitvoering in overeenstemming te brengen met de wettelijke normen. Andere gemeenten geven bij gelegenheid van de formele zienswijzprocedure, waarbij het college kan reageren op het voornemen van de minister van SZW om een aanwijzing te geven, aan dat zij hun uitvoering zullen verbeteren. In al deze situaties wordt de aanwijzingsprocedure niet verder doorgezet. Om vermelde redenen konden alle aanwijzingsprocedures voortijdig worden beëindigd, behalve in de situaties van de gemeenten Goes en Heerhugowaard.

¹ Kamerstukken 28 70, nr. 13, blz. 14

² Kamerstukken 28 870, nr. 3, blz. 84

Het feit dat een gemeente bereid is haar beleid en uitvoering in overeenstemming te brengen met de daaraan in de wet gestelde eisen hoeft er niet per definitie toe te leiden dat de ingezette aanwijzingsprocedure voortijdig wordt beëindigd. De mate van verwijtbaarheid kan, zoals het geval was met betrekking tot Goes, desondanks aanleiding vormen een aanwijzing te geven.

Zowel de leden van de CDA-fractie als de leden van de SP-fractie vragen naar een kwantificering van het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid en de effecten daarvan.

In het nader rapport is het daadwerkelijk gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid concreet gespecificeerd. Daarna is nog enkele malen gebruik gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid. Vanaf 2004 is, met toepassing van artikel 76 van de WWB, tienmaal begonnen met een aanwijzingsprocedure. Dit betrof de gemeenten Alkmaar, Arnhem, Goes, Heerhugowaard, Langedijk, Reimerswaal, Werkendam, Weststellingwerf, Winterswijk en Zeist. Alleen met betrekking tot de gemeenten Goes en Heerhugowaard is het tot een daadwerkelijke aanwijzing gekomen, waarbij inmiddels is vastgesteld dat de gemeenten juist en tijdig gevolg hebben gegeven aan de aanwijzing. In een groter aantal gevallen, allen gerelateerd aan onterechte toepassing van categoriale bijzondere bijstand, kon de procedure eerder worden beëindigd en behoefde de in artikel 76 van de WWB beschreven procedure niet meer te worden vervolgd. In geen enkele situatie heeft de ernstige tekortkoming met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van de wet tot een financiële maatregel geleid. Sinds 2004 is de aanwijzingsbevoegdheid in het kader van de Wsw nimmer toegepast.

De vraag van de leden van de SP-fractie of de in het verleden opgelegde aanwijzingen en financiële maatregelen ook met de generieke instrumenten kunnen worden opgelegd, laat zich ontkennend beantwoorden. Als generiek instrument zou, bij onrechtmatige wetstoepassing, schorsing en vernietiging in aanmerking komen. Niet alleen maakt dit instrument ongedaan wat ten onrechte is besloten, maar het heeft ook geen sanctie bij recidive.

De leden van de SP-fractie vragen wat voor een soort besluiten of situaties aanleiding zijn om te komen tot een interventie in het kader van interbestuurlijk toezicht en of er besluiten of situaties denkbaar zijn die wel voor een interventie van bestuurlijk toezicht in aanmerking komen, maar die niet met de generieke instrumenten kunnen worden geïntervenieerd. Ook vragen zij hoe de regering aankijkt tegen de stelling van de Raad van State dat handhaving van de aanwijzingsbevoegdheid naast de bevoegdheid tot indeplaatsstelling opmerkelijk is te noemen. Voor wat betreft het SZW-domein wordt tot interventie in het kader van interbestuurlijk toezicht overgegaan in situaties waarin het zelfsturend vermogen van de gemeente tekortschiet op een, naar het oordeel van de minister van SZW, rechtmatigheidstekortkoming die vanwege haar aard, intensiteit of duur een wettelijk verankerd fundament van de wet te zeer schaadt. In de situaties waarin, zoals eerder beschreven, de aanwijzingsprocedure daadwerkelijk in gang is gezet, zou ook het generieke instrument van de vernietiging (en niet het instrument indeplaatsstelling) ingezet kunnen worden. In de memorie van toelichting heeft de regering aangegeven dat evenwel behoefte bestaat aan een specifiek instrument waarmee herhaling van een onrechtmatige wetsuitvoering kan worden voorkomen. Het gaat er in de overwegingen van de regering met betrekking tot het SZW-domein niet zozeer om of een generiek instrument inzetbaar is, maar meer om de vraag of inzet van een instrument de effecten kan sorteren waaraan op grond van bestuurlijke overwegingen behoefte bestaat.

Over de beschouwing en opvatting van de Raad van State met betrekking tot de verhouding tussen het generieke instrumentarium van de Gemeentewet en het specifieke instrument van de aanwijzing in de WWB en andere inkomensvoorzieningen heeft de regering in het nader rapport aangegeven dat:

- a. de aanwijzingsbevoegdheid WWB steeds is ingezet voor situaties waarin sprake was van niet-geoorloofde categoriale bijzondere bijstand, waarbij gemeenten tevens -het aan het Rijk voorbehouden- generiek inkomensbeleid voerden;
- b. de wet van de gemeente niet vordert dat zij in bepaalde situaties tot categoriale bijzondere bijstand moet beslissen, dat de keuze hiertoe geheel aan de gemeente is, en dat foutieve keuzen, namelijk de niet-geoorloofde vormen van categoriale bijzondere bijstand, daarom niet tot de conclusie kunnen leiden dat sprake is van taakverwaarlozing, zodat geen toepassing kan worden gegeven aan het generieke instrument van de indeplaatsstelling, aangezien dit instrument onlosmakelijk is verbonden met een situatie van taakverwaarlozing.

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat gemeenten bij ontbrekende informatie bij de accountantscontrole op de sisa-bijlage geen mogelijkheid hebben om ontbrekende informatie na te leveren en zij te maken krijgen met (onherroepelijke) financiële maatregelen, en hoe vaak dit de afgelopen jaren is voorgekomen.

Met de invoering van de systematiek van single information, single audit (sisa) verantwoordden gemeenten zich uiterlijk op 15 juli, volgende op het verantwoordingsjaar, via de jaarstukken over de besteding van alle specifieke uitkeringen aan de minister van BZK. Deze minister brengt jaarlijks een sisa-circulaire uit, waarmee gemeenten over alle relevante verantwoordingsaspecten van het komende jaar worden geïnformeerd. Onderdeel van deze circulaire betreft de 'Nota procedure aanlevering jaarstukken', waarin onder meer wordt beschreven op welke wijze de gemeente herziene jaarstukken, waaronder een aanpassing van de sisa-bijlage, dient aan te leveren. Uitgangspunt van sisa is dat de medeoverheden verantwoordelijk zijn voor tijdige en juiste verantwoordingsinformatie. Daarbij past het dat een herziene aanlevering van de jaarstukken een uitzondering is en niet de regel. Het SZW-budgetproces is gebonden aan wettelijke termijnen. Correctie op een eerder, tijdig ingediende verantwoording kunnen leiden tot ernstige verstoring van dit proces, ook al omdat de correctie van een gemeente consequenties heeft voor de budgettoekenning aan alle andere gemeenten. Daarbij kunnen laat ingediende correcties, dat wil zeggen geruime tijd na 15 juli, ook leiden tot financiële problemen voor het Rijk. Om die reden zijn met ingang van 1 januari 2011 relevante uiterste data helder afgebakend in de wetten, zodat duidelijk is wanneer correcties nog wel en wanneer zij niet meer in aanmerking kunnen worden genomen bij de budgetverdeling vooraf en bij de budgetvaststellingen achteraf. Correcties horen, zoals eerder verwoord, uitzondering te zijn. Maar met de aldus tijdig ingediende verantwoordingstechnische correcties zal rekening worden gehouden, ook in het kader van de aanvullende uitkeringen op grond van artikel 74 van de WWB. Budgetverdeling vooraf en budgetvaststelling achteraf van geormerkte specifieke uitkeringen leiden altijd tot beschikkingen waartegen de gemeente bezwaar en beroep kan aantekenen.

Gevolgen voor de taak van IWI in de Wet SUWI

De leden van de CDA-fractie constateren dat met dit wetsvoorstel een aantal toezichtstaken voor IWI zullen vervallen, en zij verzoeken de regering aan te geven in hoeverre wordt gewaarborgd dat zicht wordt gehouden op het resultaat van de gemeentelijke inspanningen en de centraal gestelde doelen en welke rol IWI hierbij speelt.

In haar rapport³ concludeert de commissie Oosting dat het vanzelfsprekend is dat de minister van SZW een vinger aan de pols wil houden bij de wijze waarop de vergaand gedecentraliseerde WWB wordt uitgevoerd en functioneert. In de kabinetsreactie⁴ op dit rapport wordt de opvatting van de commissie Oosting gedeeld dat een vinger aan de pols houden niet dient te gebeuren via specifiek interbestuurlijk toezicht, maar kan verlopen via (proces)evaluaties en beleidsmonitoring. In de kabinetsreactie is tevens gesteld dat het niet strookt met decentralisatiegedachte om de afschaffing van het specifieke toezicht te <<compenseren>> met gedetailleerde regels voor medebewind en te ontwikkelen beleidskaders en informatiearrangementen.

Via beleidsonderzoeken, onder meer zoals vermeld bij de afzonderlijke begrotingsartikelen, wordt zicht gehouden op de uitvoering van de SZW-wetten en het functioneren daarvan, voorzover dit in overeenstemming is met de verantwoordelijkheid van de minister van SZW voor het systeem van werk en inkomen. Daarnaast zal het systeemgerichte toezicht van IWI op landelijk geaggregeerd niveau inzicht bieden in de effectiviteit van de uitvoeringspraktijk in samenhang met het beleid op het terrein van werk en inkomen. Wat dragen de partijen van het stelsel gezamenlijk bij aan het bereiken van de gestelde centrale doelen. Juist de blik van het toezicht op de bijdragen aan de centrale doelen van werk en inkomen en niet meer de aandacht voor de uitvoering van afzonderlijke wetten houdt in dat er bevindingen, signalen en onafhankelijke oordelen komen over zowel resultaten van de gezamenlijke gemeenten als UWV en SVB als stelselpartners, die in samenhang worden beschouwd. Inhoudelijke centrale doelen op terreinen als participatie, activering, inkomenszekerheid en handhaving vormen de insteek van de inspectie. De inspectie zal in deze situatie derhalve nog steeds gemeenten benaderen, maar wel in hun rol als stelselpartner, om hun inhoudelijke- en regierol in het stelsel te bezien. Interbestuurlijke toezichtoordelen over gemeenten wat de uitvoering van wetten als de WWB ca betreft, zijn na invoering van het onderhavige wetsvoorstel niet meer aan de orde.

De leden van de SP-fractie vragen of dit wetsvoorstel, uitgaande van het schrappen van de toezichtstaken van IWI, besparing in de kosten oplevert.

Het interbestuurlijk toezicht door IWI heeft sinds 2004 een fasegewijze extensivering doorlopen. Deze extensivering vloeide voort uit de sterk vergrote financiële en inhoudelijke uitvoeringsverantwoordelijkheid van gemeenten voor de WWB ca. Deze beweging is in deze jaren reeds vertaald in een verminderde inzet van IWI van het interbestuurlijk toezicht.

³ 'Van specifiek naar generiek', blz. 86

⁴ Kamerstuk 31 200 VII, nr. 61

Op het moment van het verschijnen van het regeringsstandpunt over het advies van de commissie Oosting in 2008 leidden de specifieke interbestuurlijke toezichtactiviteiten van IWI - rechtmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken en inhoudelijke themaonderzoeken - nog tot € 3.162.500 aan kosten, ofwel ruim 20 formatieplaatsen.

Deze inzet is de afgelopen 3 jaar reeds geleidelijk verder verminderd binnen de grenzen van de wettelijk gegeven toezichttaken en in lijn met de eigen verantwoordelijkheid en verantwoording van de gemeenten. Na het schrappen van het specifieke interbestuurlijke toezicht vervallen deze kosten volledig. De kostenbesparing c.q. formatievermindering is in 2011 volledig gerealiseerd.

De andere component betreft de kosten die gemeenten hebben moeten maken bij de uitvoering van specifiek interbestuurlijk toezicht op de gemeentelijke uitvoering. Daartoe heeft de regering een nulmeting van interbestuurlijke toezichtlasten voor gemeenten rijksbreed laten verrichten, gericht op deze lasten ten tijde van openbaarmaking van het genoemde kabinetsstandpunt inzake het advies van de commissie Oosting. Deze meting verkeert in het laatste stadium van afronding. De minister van BZK zal de resultaten openbaar maken. Zichtbaar is wel reeds dat door het afschaffen vanaf het begrotingsjaar 2006 van de verplichting voor gemeenten om aparte op de WWB en de WWIK gerichte verantwoordingsdocumenten zoals de 'Verslagen over de uitvoering' in te dienen, met ingang van 2007 de interbestuurlijke toezichtlasten van gemeenten ook op het terrein van de SZW-wetgeving drastisch zijn gedaald.

Informatie-arrangement

Naar aanleiding van de memorie van toelichting, waarin is opgenomen dat met het onderhavige wetsvoorstel geen nieuwe informatieplicht aan gemeenten wordt opgelegd, maar dat de bestaande informatie-arrangementen worden aangepast aan het kabinetsstandpunt Oosting, vragen de leden van de CDA-fractie of dit betekent dat de informatiedruk voor gemeenten gelijk blijft en of de regering dit kan onderbouwen.

In het algemeen geldt dat een informatieplicht, waaronder die met betrekking tot toezicht, kan worden onderscheiden in een structurele informatievoorziening en incidentele informatievoorziening. De structurele informatievoorziening bestaat uit een vaste set van gegevens die met een zekere periodiciteit moeten worden aangeleverd aan de minister van SZW. Bij de incidentele informatievoorziening behoeft de gemeente alleen op een incidenteel en gespecificeerd verzoek van de toezichthouder tot informatieverstrekking over te gaan. Het structureel verstrekken van toezichtsinformatie door gemeenten aan de minister van SZW is thans niet meer aan de orde. Waar gemeenten nog wel toezichtsinformatie dienen te verstrekken, houdt die informatie verband met gerichte onderzoeken van IWI in het kader van systeemgericht toezicht of naar een mogelijk ernstige tekortkoming. Door bij systeemgericht toezicht op een slimme wijze informatie te verzamelen, kan de toezichtslast voor gemeenten en overige organisatie beperkt blijven. IWI maakt immers systematisch gebruik van informatie en kennis die al beschikbaar is in diverse te raadplegen openbare bronnen, zoals bij uitvoeringsorganisaties, ministeries en derden-instanties, zoals de Raad voor Werk en Inkomen en universiteiten. Ook kan informatie worden verzameld door samenwerking met andere inspecties. Zonodig vindt aanvullend onderzoek plaats, op steekproefbasis, bij gemeenten, het UWV, de SVB en sw-bedrijven. Het schrappen van de plicht voor gemeenten om toezichtsinformatie aan de minister van SZW te verstrekken is een louter technische wijziging die onvermijdelijk voortvloeit uit het schrappen van de specifieke toezichtsoverdracht voor de minister van SZW.

De leden van de SP-fractie vragen wat het verschil is tussen het systematisch toezichtsinformatie verschaffen op grond van de huidige bepalingen en de systematische informatieverstrekking in verband met generiek toezicht op grond van de algemene bepalingen van de Gemeentewet. Zij willen ook weten welke toezichtsinformatie gemeenten gaan verschaffen op grond van de nieuwe bepaling in de Gemeentewet en wat de consequenties van dit wetsvoorstel zijn voor de informatievoorziening aan de Kamer.

In beginsel hoeft inhoudelijk geen verschil op te treden indien de uitvraag van systematische toezichtsinformatie niet meer plaatsvindt op grond van de huidige bepalingen maar op grond van de algemene bepalingen van de Gemeentewet. Wel kan, in samenhang met de informatie-uitvraag van de diverse departementen, die informatie-uitvraag in het bijzonder en de interbestuurlijke informatiehuishouding in het algemeen worden gestroomlijnd. Uit de eerdere toelichting dat gemeenten ten aanzien van het SZW-domein thans geen structurele, systematische toezichtsinformatie aan de minister van SZW dienen te verstrekken en op basis van de verwachting dat in deze situatie voorlopig geen wijziging zal optreden, volgt dat vermelde ontwikkeling geen gevolgen heeft voor gemeenten ten aanzien van de uitvoering van de gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

P. de Krom