

No.W12.09.0542/III

's-Gravenhage, 5 maart 2010

Bij Kabinetsmissive van 23 december 2009, no.09.003651, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende afschaffen van specifiek interbestuurlijk toezicht op grond van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en andere wetten betreffende gemeentelijke inkomensvoorzieningen (Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt het specifieke toezicht door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Minister van SZW) af te schaffen, maar handhaaft in een aantal socialezekerheidswetten de mogelijkheid voor de Minister van SZW een aanwijzing te geven aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college). In verband met de wijziging van het toezicht wordt tevens de taak van de Inspectie Werk en Inkomen aangepast.

De Raad van State maakt onder meer opmerkingen over het handhaven van de aanwijzingsbevoegdheid. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader moet worden overwogen.

1. Interbestuurlijk toezicht: specifiek of generiek?

De aanwijzingsbevoegdheid; beoordelingskader

Bij de totstandkoming van de Wet werk en bijstand (WWB) is gekozen voor een vorm van specifiek interbestuurlijk toezicht, zoals wordt uiteengezet in paragraaf 2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Ingevolge het huidige artikel 76, tweede lid, WWB kan de Minister van SZW, indien hij met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van de WWB ernstige tekortkomingen vaststelt, aan het college een aanwijzing geven, nadat het college gedurende acht weken in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. In de aanwijzing wordt een termijn opgenomen waarbinnen het college de uitvoering in overeenstemming moet hebben gebracht met de aanwijzing. De andere socialezekerheidswetten bevatten een overeenkomstige bepaling. Indien de Minister van SZW van oordeel is dat het college na afloop van de termijn geen of onvoldoende gevolg heeft gegeven aan de aanwijzing, kan de uitkering aan de gemeente ten behoeve van haar uitgaven aan bijstandsgerechtigden worden verlaagd.¹

In paragraaf 2 van de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de met de aanwijzingsbevoegdheid gekozen vorm van specifiek interbestuurlijk toezicht in de WWB is ingegeven door de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van SZW. Deze verantwoordelijkheid gaat niet zo ver dat de Minister van SZW al zou moeten ingrijpen indien de uitvoering door de gemeente niet geheel wetsconform is. De bevoegdheid ingevolge het genoemde artikel 76 ziet op situaties van "een ernstige tekortkoming", waarbij het gemeentelijk belang zodanig wordt overstegen dat dit een

¹ Ingevolge het huidige artikel 72 WWB betreft dit verlaging van de uitkering met 1% na afloop van de in de aanwijzing genoemde termijn en verlaging met 3 % 12 maanden na het verlopen van de genoemde termijn.

rechtstreeks gevolg heeft voor de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van SZW.

De regering heeft gekozen voor het handhaven van deze aanwijzingsbevoegdheid in de WWB en de andere socialezekerheidswetten.² De Raad zal het wetsvoorstel op dit punt beoordelen in het licht van de voorgenomen algehele herziening van het interbestuurlijk toezicht, waartoe het kabinet heeft besloten op grond van het advies van de commissie Oosting in haar rapport *Van specifiek naar generiek*.³ Uitgangspunt daarbij is dat in het interbestuurlijk toezicht in beginsel kan worden volstaan met het generieke instrumentarium. Dit voornemen tot herziening heeft inmiddels geleid tot het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht.⁴ Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van dit kabinetsvoornemen op het terrein van SZW.

De bevoegdheid tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Voor de beoordeling van het voorstel tot handhaving van de aanwijzingsbevoegdheid in de WWB c.a. is met name van belang de in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht opgenomen regeling van het interbestuurlijk toezicht in het geval van taakverwaarlozing. Het gaat daarbij om de bevoegdheid van het toezichthoudend bestuursorgaan tot indeplaatsstelling indien het aan toezicht onderworpen bestuursorgaan (in het geval van het onderhavige wetsvoorstel: het college) een bij of krachtens een wet gevorderde beslissing of handeling niet of niet naar behoren neemt of verricht.

Zo'n besluit tot indeplaatsstelling is geformuleerd als een last. Indien het bestuursorgaan tot hetwelk de last is gericht niet binnen een in het besluit genoemde termijn de in dat besluit genoemde maatregelen heeft genomen, zal het toezichthoudend bestuursorgaan die maatregelen nemen, op kosten van het taakverwaarlozend bestuursorgaan. Indien de termijn is verstreken, zal het toezichthoudend bestuursorgaan in de plaats van het onder toezicht staande bestuursorgaan overgaan tot het nemen van alle maatregelen die nodig zijn om de gevorderde taak uit te voeren.

De Raad merkt op dat in de vormgeving van de wettelijke regeling voor eventueel ingrijpen bij taakverwaarlozing het in de plaats treden de laatste stap is in een traject dat begint met overleg, waarna de toon van waarschuwing steeds strenger wordt. In dat kader wordt wel gesproken van een interventieladder, waarvan het daadwerkelijke gebruik van de toezichtbevoegdheid de laatste trede vormt. Deze trede zal alleen worden gebruikt indien voorgaande stappen geen effect hebben gesorteerd.

Motivering van het voornemen tot handhaven van de aanwijzingsbevoegdheid

Paragraaf 3 van de toelichting bevat de weergave van het kabinetsstandpunt op het advies van de commissie Oosting voor zover het de WWB betreft. Het kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat de aanwijzing zoals thans nog geregeld in artikel 76, derde lid, WWB "in de specifieke situatie van SZW het meest effectieve en bestuurlijk

² Met enige aanpassing van de tekst van de desbetreffende bepalingen: zie de artikelen 76 WWB (artikel I, onderdeel J), artikel 13 Wet sociale werkvoorziening (artikel III, onderdeel C), artikel 52 Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (artikel IV, onderdeel B), artikel 52 Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (artikel V, onderdeel B) en artikel 45 Wet werk en inkomen kunstenaars (artikel VI, onderdeel C).

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

⁴ Waarover de Raad op 24 februari 2010 advies heeft uitgebracht (W04.09.0438/I).

het best passende instrument is. De aanwijzing is vooral toekomstgericht waarbij het college in de gelegenheid wordt gesteld de uitvoering in overeenstemming te brengen met de wettelijke eisen. De wijzigingen die met het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht in de Provinciewet en de Gemeentewet (hierna: Gemw) zullen worden aangebracht, voorzien niet in een dergelijke op de toekomst gerichte interventie. De dreiging van een financiële maatregel bij het niet of niet voldoende opvolgen, bevordert dat het college de aanwijzing op haar waarde zal weten te schatten." De regering voegt geen nadere motivering toe aan de hiervoor aangehaalde weergave van het kabinetsstandpunt. De toelichting bevat ook geen informatie over het daadwerkelijk gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid; de Raad heeft reden te veronderstellen dat dit gebruik, als het al heeft plaatsgevonden, uitzonderlijk is geweest.

Wel gaat paragraaf 8 van de toelichting nog in op de heroriëntatie die in verband met het onderhavige voorstel heeft plaatsgevonden op de verantwoordelijkheid van de Minister van SZW. Daarbij is bevestigd dat de verantwoordelijkheid voor de rechtmatige besteding van de uitkering aan de gemeente waaruit de uitkeringen aan bijstandgerechtigden worden gefinancierd (hierna: WWB inkomensdeel), exclusief ligt bij de gemeenten. Verder is gesteld dat alleen in het geval van tekortkomingen die het lokale niveau overstijgen en een direct gevolg kunnen hebben voor de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van SZW, er reden kan zijn voor inzet van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium. Blijkens de toelichting denkt de regering daarbij zowel aan de maatregelen in het kader van het specifieke toezicht (aanwijzing en eventueel budgetverlaging) als aan de in de Gemw opgenomen generieke maatregelen. *De toelichting bevat overigens geen nadere aanduiding van het soort besluiten of situaties dat volgens de regering aanleiding zou kunnen geven tot interventie in het kader van interbestuurlijk toezicht.*

Vergelijking van de aanwijzing en de indeplaatsstelling

De Raad is van oordeel dat, gelet op de uitgangspunten van de hiervoor genoemde algehele herziening van het stelsel van interbestuurlijk toezicht, het handhaven van een bestaande bevoegdheid voor specifiek toezicht - in dit geval de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing - een bijzondere rechtvaardiging en een daartoe strekkende overtuigende motivering behoeft. De in paragraaf 3 van de memorie van toelichting opgenomen argumentatie uit het kabinetsstandpunt kan de Raad niet overtuigen van de dringende noodzaak tot het handhaven in de WWB en de andere socialezekerheidswetten van de aanwijzing, als specifiek toezichtinstrument. De enkele stelling dat de aanwijzing "het meest effectieve en bestuurlijk het best passende instrument is", acht de Raad in dit verband ontoereikend. Voor een beoordeling op effectiviteit van een specifiek toezichtinstrument zal duidelijk moeten zijn of het generieke toezichtinstrumentarium niet tenminste gelijkwaardig is. De Raad merkt daartoe het volgende op.

In de regeling van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling zoals voorzien in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht ligt feitelijk al de aanwijzing besloten. Immers, de op grond van die bevoegdheid te geven last beoogt te bewerkstelligen dat het desbetreffende bestuursorgaan, daartoe aangesproken in het geval van een ernstige tekortkoming als in de toelichting bedoeld, alsnog doet waartoe de last verplicht. Aldus is een dergelijke last evenzeer toekomstgericht als de aanwijzing dat, volgens het kabinetsstandpunt, is. Wordt de last, binnen de gegeven termijn, niet opgevolgd, dan zal het toezichthoudende orgaan, als de laatste stap op de

interventieladder, het roer kunnen overnemen, en daarbij over alle bevoegdheden beschikken van het taakverwaarlozende bestuursorgaan.

Zeker ook gelet op die eventuele laatste stap, acht de Raad de motivering van de keuze van de regering voor het handhaven van de aanwijzingsbevoegdheid naast de bevoegdheid tot indeplaatsstelling opmerkelijk. Bij gebruik van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling kan immers eerst een krachtige interventie worden gepleegd in de vorm van de bedoelde last, waarna bij onverhoopte weigering de desbetreffende instructie op te volgen ook nog, als een soort sanctie, de stap kan worden gezet van het feitelijk in de plaats treden.

Het lijkt de Raad aannemelijk dat het opleggen van de bedoelde last, eventueel gevolgd door het in de plaats treden, zal worden ervaren als zeer ingrijpend, en een minstens zo zwaar middel als de aan de huidige aanwijzingsbevoegdheid verbonden verlaging van de uitkering. De dreiging van dit ingrijpen zal aldus tenminste evenzeer haar preventief effect kunnen hebben als die van de verlaging van de uitkering. De Raad ziet, alles bijeen, dan ook niet de noodzaak tot het handhaven van de specifieke bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing in het geval van een "ernstige tekortkoming". Hij meent dat de bevoegdheid tot indeplaatsstelling, zoals opgenomen in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht, de Minister van SZW een toereikend instrument biedt om, waar nodig, invulling te geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid, zodat er geen reden is die rechtvaardigt om daarnaast ook nog de bevoegdheid te handhaven van de aanwijzing, als specifiek toezichtinstrument.

Andere regimes: de WSW; het participatiebudget

In verband met de motivering van het voorgestelde behoud van de aanwijzingsbevoegdheid trok het verder nog de aandacht van de Raad dat de regering de financiële sanctie in combinatie met de aanwijzingsbevoegdheid niet nodig acht voor het toezicht op het college bij de uitvoering van zijn taken ingevolge de Wet sociale werkvoorziening (WSW). Volgens de regering kan in dat geval worden volstaan met het besluit tot indeplaatsstelling, omdat het juridische kader van de WSW geen instrumenten biedt om op te treden indien een gemeente een aanwijzing niet of niet voldoende opvolgt.⁵ Het is de Raad niet duidelijk welk onderscheid tussen de WSW en de andere inkomensregelingen leidt tot dit onderscheid in toezichtinstrumenten.

Ten slotte merkt de Raad nog op dat de regering aan het toezicht op de rechtmatigheid van het besteden van de uitkering aan de gemeente ten behoeve van participatievoorzieningen (hierna: participatiebudget) op een andere wijze vorm heeft gegeven dan aan het toezicht op de besteding van het WWB inkomensdeel. Het niet of onrechtmatig bestede deel van het participatiebudget wordt immers, op grond van artikel 4 van de Wet participatiebudget, teruggevorderd. De Minister van SZW heeft in die situatie geen aanwijzingsbevoegdheid.

De Raad adviseert de keuze voor het handhaven van de aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister van SZW in het licht van het voorgaande te heroverwegen.

2. Wijziging artikel 7 WWB; de begrippen verantwoordelijkheid en taak

De aanhef van het huidige artikel 7, eerste lid, WWB luidt: "Het college is verantwoordelijk voor:". Met het voorgestelde artikel I, onderdeel A, wordt deze aanhef

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, § 5. Interbestuurlijk toezicht Wet sociale werkvoorziening.

gewijzigd in: "Het college draagt de verantwoordelijkheid voor de rechtmatige uitvoering van deze wet en heeft de taak:". Blijkens de artikelsgewijze toelichting beoogt deze wijziging te expliciteren dat het college verantwoordelijk is voor de rechtmatige uitvoering van de WWB.

De Raad merkt hierover het volgende op.

In het kader van het medebewind kan de wetgever een bestuursorgaan van de gemeente belasten met de uitvoering van een bepaalde taak, waar nodig onder het formuleren van de voorwaarden waaronder die taak moet worden vervuld. Zo is artikel 7 WWB het eerste artikel in paragraaf 1.2, waarvan het opschrift luidt: "Opdracht gemeente". Artikel 7 heeft zelf de titel "Opdracht college". Zo'n wettelijke taakopdracht impliceert de verantwoordelijkheid van het desbetreffende bestuursorgaan - in dit geval het college - tot het uitvoeren van de taak met inachtneming van de eisen van de wet, alsmede van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Anders gezegd: de eis van rechtmatigheid van de taakuitvoering ligt ten volle besloten in de wettelijke taakopdracht aan het college. Zo bezien, is het apart in een wettelijke taakopdracht formuleren van de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de uitvoering van die taak volstrekt overbodig. Waar de verantwoordelijkheid voortvloeit uit de taakopdracht, is overigens ook de in het voorstel gekozen volgorde - waarbij het begrip verantwoordelijkheid voorop staat en wordt gevolgd door het begrip taak - niet gelukkig.

De Raad adviseert het voorstel in verband met het voorgaande aan te passen.

3. Financiering informatievoorziening

Op grond van artikel 119, vierde lid, Gemw wordt, voor zover dat niet bij wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van een verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd. De Raad merkt op dat de voorgestelde artikelen 78 WWB en - voor zover het verstrekking door het college betreft - 42, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen voorzien in kosteloze verstrekking van informatie. Hij adviseert in te gaan op de vraag hoe de in de genoemde artikelen opgenomen kosteloze verstrekking zich verhoudt tot artikel 119 Gemw.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W12.09.0542/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Het opschrift en de considerans beknopt houden (Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Ar.) 107, tweede lid, en Ar. 118; voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand en enige andere wetten in verband met het afschaffen van specifiek interbestuurlijk toezicht).
- De citeertitel schrappen (Ar. 108 juncto 184, tweede lid).
- Onverminderd punt 2 van het advies, in het in artikel I, onderdeel A, voorgestelde artikel 7, eerste lid, de zinsnede "rechtmatige uitvoering van de wet" vervangen door: rechtmatigheid van de uitvoering van de wet.
- In het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 69, tweede lid, "algemene bijstand, uitkeringen en inkomensvoorzieningen" vervangen door: uitgaven.
- In het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 69, derde lid, na "verdeling" invoegen: van de uitkering, bedoeld in het eerste lid.
- In de toelichting op de wijziging van het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 69, vijfde lid, WWB het verschil ("en de voorzieningen op grond van de Wet investeren in jongeren") met de huidige tekst van dat artikellid toelichten.
- In het in artikel I, onderdeel G, voorgestelde artikel 74, eerste lid, "meerderjarig" vervangen door: meerderjarige (en de wijziging van dit artikellid toelichten).
- In het in artikel I, onderdeel G, voorgestelde artikel 76, eerste lid, artikel III, onderdeel C, voorgestelde artikel 13, tweede lid, artikel IV, onderdeel B, voorgestelde artikel 52, eerste lid, artikel V, onderdeel B, voorgestelde artikel 52, eerste lid, en artikel VI, onderdeel C, voorgestelde artikel 45, eerste lid, na de zinsnede "naar voren te brengen", telkens een komma invoegen.