

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**
Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.szw.nl

Onze referentie
IVV/FB/10/11702

Datum 9 juli 2010

Betreft Nader rapport inzake het voorstel van wet tot Wijziging van de Wet werk en bijstand en enige andere wetten in verband met het afschaffen van specifiek interbestuurlijk toezicht

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 23 december 2009, nr. 09.003651, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 maart 2010, nr. W12.09.0542/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad wordt het volgende opgemerkt.

1. Interbestuurlijk toezicht: specifiek of generiek

Handhaven aanwijzingsbevoegdheid WWB c.a.

De Raad beoordeelt het voorstel om de aanwijzing in het kader van de WWB c.a. te handhaven in het licht van de voorgenomen algehele herziening van het interbestuurlijk toezicht, in het bijzonder de bevoegdheid tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. De Raad stelt dat het handhaven van de aanwijzingsbevoegdheid een bijzondere rechtvaardiging en een daartoe strekkende overtuigende motivering behoeft. De enkele stelling dat de aanwijzing "het meest effectieve en bestuurlijk het best passende instrument is" acht de Raad in dit verband ontoereikend.

De Raad ziet niet de noodzaak tot het handhaven van de specifieke bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing in het geval van een "ernstige tekortkoming" en adviseert de keuze voor handhaving ervan te heroverwegen. De Raad 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. Naar het oordeel van de Raad ligt in de regeling van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling, zoals voorzien in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht, feitelijk al de aanwijzing besloten.

De Raad merkt op dat de toelichting geen informatie bevat over het daadwerkelijk gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid.

In 2006 is de aanwijzingsprocedure op grond van artikel 76 WWB voor de eerste keer daadwerkelijk in praktijk gebracht. Het betrof de gemeente Arnhem die was overgegaan tot verstrekking van een niet toegestane vorm van categoriale bijzondere bijstand. In het kader van het interbestuurlijke interventieproces heeft de gemeente onderschreven dat haar beleid niet in overeenstemming met de WWB was en heeft daarbij toegezegd in de toekomst van een dergelijke vorm van bijzondere bijstandsverlening te zullen afzien. Om die reden is door de toenmalige staatssecretaris geoordeeld dat de aanwijzing achterwege kon blijven. De Tweede Kamer is over deze procedure geïnformeerd bij brief van 27 november 2006 en in

de Verzamelbrief van 19 december 2006 zijn gemeenten nogmaals geïnformeerd over de mogelijkheden en onmogelijkheden van categoriale bijzondere bijstand in het kader van de WWB. Na 2006 is de aanwijzingsprocedure van toepassing geweest met betrekking tot de gemeenten Reimerswaal, Werkendam en Winterswijk. Ook in deze gemeenten was sprake van niet geoorloofde categoriale bijzondere bijstand, waarbij gemeenten tevens -het aan het Rijk voorbehouden-generiek inkomensbeleid voerden. In alle gevallen heeft de aanwijzingsprocedure ertoe geleid dat gemeenten hun onjuiste beleid hebben beëindigd en zij de minister van SZW ervan hebben overtuigd dat herhaling van het contra legem beleid zal worden voorkomen. Momenteel is sprake van nog één lopende aanwijzingsprocedure betreffende de gemeente Goes. Ook in die situatie is sprake van een niet geoorloofde vorm van categoriale bijzondere bijstand en van het onbevoegd voeren van generiek inkomensbeleid door de gemeente.

Datum

Onze referentie
IVV/FB/10/11702

De wet vordert van gemeenten niet dat zij in bepaalde situaties tot categoriale bijzondere bijstand moeten beslissen. De keuze hiertoe is geheel aan de gemeente. Foutieve keuzen, namelijk de niet-geoorloofde vormen van categoriale bijzondere bijstand, kunnen derhalve niet tot de conclusie leiden dat sprake is van taakverwaarlozing. Daarmee kan geen toepassing worden gegeven aan het generieke instrument van de indeplaatsstelling, aangezien dit instrument onlosmakelijk is verbonden met een situatie van taakverwaarlozing.

In de praktijk geven vooral onjuiste vormen van de categoriale bijzondere bijstandsverlening, waarbij gemeenten zich onder de vlag van de WWB begeven op het terrein van het aan het Rijk voorbehouden generiek inkomensbeleid, aanleiding tot interbestuurlijke interventie. Het gaat hierbij doorgaans om eenmalige besluiten, die overigens wel jaarlijks kunnen terugkeren. Met het generiek instrument van artikel 268 van de Gemeentewet zou in beginsel een dergelijk onrechtmatig besluit tot verlenen van categorale bijzondere bijstand kunnen worden vernietigd. De inzet van de vernietiging biedt echter slechts ten dele een oplossing, aangezien de vernietiging alleen ongedaan maakt wat in strijd met het recht of het algemeen belang tot stand is gebracht.

In het kader van de WWB en aanverwante voorzieningen bestaat evenwel behoefte aan een specifiek instrument waarmee herhaling van een onrechtmatige wetsuitvoering kan worden voorkomen. De bestaande aanwijzing voorziet hierin, mede vanwege het feit dat aan een gemeente een financiële maatregel kan worden opgelegd indien zij niet of niet voldoende gevolg geeft aan de aanwijzing.

De memorie van toelichting is aangevuld met genoemde voorbeelden en de verhouding tot de generieke instrumenten indeplaatsstelling en vernietiging en de uitvoering van de WWB is verduidelijkt.

Aanwijzingsbevoegdheid Wsw

Het trok de aandacht van de Raad dat de regering de combinatie van een aanwijzing en een financiële sanctie niet nodig acht voor het toezicht op het college bij de uitvoering van zijn taken ingevolge de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en dat in dit kader volstaan kan worden met het besluit tot indeplaatsstelling. Het is de Raad niet duidelijk welk onderscheid tussen de Wsw en de andere inkomensregelingen leidt tot dit onderscheid in toezichtinstrumenten.

De Raad merkt terecht op dat de bestuurlijk-juridische context van de aanwijzing in het kader van de Wsw verschilt van de WWB-aanwijzing. Het kabinet is zich bewust van dit verschil en heeft dit verschil ook bewust in stand gehouden.

Zoals hiervoor al is opgemerkt, is de aanwijzingsprocedure in het kader van de WWB enkele keren ingezet, steeds in situaties waarin de gemeentelijke besluitvorming in strijd met de wet had plaatsgevonden en waarbij er sprake was van het feit dat gemeenten het aan het Rijk voorbehouden generiek inkomensbeleid voerden. De problemen die zich bij de uitvoering van de Wsw kunnen voordoen zijn essentieel anders van aard dan die bij de uitvoering van de WWB. Waar bij de WWB een onjuiste wetsuitvoering er meestal uit bestaat dat een gemeente een besluit neemt dat niet rechtmatig is, zal het met betrekking tot de Wsw in de regel kunnen bestaan uit nalatigheid, bijvoorbeeld ten aanzien van de volgende aspecten:

- de gemeente geeft geen uitvoering aan begeleid werken (als één van de fundamentele doelstellingen van de wet)
- de gemeente geeft voorrang aan bepaalde groepen op de wachtlijst zonder dit te verankeren in een gemeentelijke verordening;
- de gemeente weigert informatie te verstrekken aan de Wsw-doelgroep over de plek op de wachtlijst.

In genoemde situaties acht het kabinet de indeplaatsstellingsprocedure op grond van de Gemeentewet een adequaat instrument, om reden waarom bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht de Wsw-aanwijzing zal vervallen. Het alternatief om de aanwijzing Wsw te handhaven en, ter gelijkstelling met de WWB-aanwijzing, hieraan de mogelijkheid van een financiële maatregel te koppelen, acht het kabinet niet nodig en niet wenselijk. Het is niet nodig omdat eventuele ernstige tekortkomingen in het kader van de Wsw vooral zullen kunnen bestaan uit taakverwaarlozing en dergelijke tekortkomingen al jaren niet aan de orde zijn. Het is niet gewenst omdat het alternatief leidt tot een verzwaring van het specifiek interbestuurlijk toezichtsinstrument (de mogelijkheid van een financiële maatregel indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd) en dit zich niet goed verhoudt tot het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de "commissie Oosting". Omdat de mogelijk ernstige tekortkomingen in het kader van de Wsw zich al jaren niet hebben voorgedaan, heeft, anders dan bij de WWB, ook geen aanleiding bestaan om de aanwijzing daadwerkelijk toe te passen.

Participatiebudget en toezicht

De Raad merkt op dat 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 is gegeven dan aan het toezicht op de besteding van het WWB inkomensdeel.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat de "Commissie Oosting" de door de Bestuurlijke werkgroep-Alders gehanteerde definitie van interbestuurlijk toezicht heeft overgenomen, luidende: "het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden". Een onderdeel van deze processen heeft betrekking op de verantwoording over de rechtmatige besteding van de door het Rijk verstrekte gelden. Het budget voor het WWB-inkomensdeel, sedert 1 januari 2010 de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen, is niet geoormerkt. Gemeenten hoeven zich om die reden niet systematisch te verantwoorden aan het Rijk over de rechtmatige besteding ervan. Een dergelijke verantwoording is een louter lokale aangelegenheid. Dit laat onverlet dat een gemeente zich ad hoc, in het kader van onderzoek naar de noodzaak van interbestuurlijke interventie, wel moet verantwoorden. Via de systematiek van single information, single audit (sisa) wordt wel informatie gegeven over de omvang van de uitgaven ten laste van de gebundelde uitkering.

Datum

Onze referentie
IVV/FB/10/11702

Daarentegen betreft het participatiebudget geormerkt geld en dienen gemeenten zich over de besteding ervan jaarlijks te verantwoorden via de sisa-systematiek. Van belang is te onderkennen dat de WWB een medebewindswet is en de Wet participatiebudget (WPB) een bekostigingswet. In de toelichting op de WPB (Kamerstukken 2007-2008, 31 567, nr. 3, blz. 5 en 6) is dit expliciet vermeld. Dit betekent dat de WPB de bekostiging regelt van onderdelen van de WWB, de Wet inburgering en de Wet educatie en beroepsonderwijs, en dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het ondersteunen van personen bij de arbeidsinschakeling in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de WWB is geregeld. De thans nog geldende toezichtopdracht in artikel 76 WWB heeft betrekking op het brede spectrum van uitvoeringseisen, waaronder de algemene bijstand, de bijzondere bijstand en de re-integratieactiviteiten. Anders dan de Raad meent kan de te handhaven aanwijzingsbevoegdheid, ingeval van een ernstige tekortkoming, derhalve ook betrekking hebben op gemeentelijke re-integratieactiviteiten.

Datum

Onze referentie
IVV/FB/10/11702

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

Met betrekking tot de voorgestelde wijziging van artikel 7 WWB stelt de Raad vast, aan de hand van de artikelsgewijze toelichting, dat wordt beoogd te expliciteren dat het college verantwoordelijk is voor de rechtmatige uitvoering van de WWB. Volgens de Raad ligt de eis van rechtmatigheid van de taakuitvoering in het kader van de WWB, als medebewindswet, ten volle besloten in de wettelijke taakopdracht aan het college. Om die reden adviseert de Raad artikel 7 aan te passen. Dit advies van de Raad is overgenomen. De taak van het college in artikel 7, eerste lid, is nu geformuleerd door aanduiding van de bevoegdheden van het college en zonder aanduiding van de verantwoordelijkheid.

3. Financiering informatievoorziening

Met betrekking tot 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, adviseert de Raad in te gaan op de vraag hoe de in de genoemde artikelen opgenomen kosteloze informatieverstrekking zich verhoudt tot artikel 119 Gemeentewet.

Primair is van belang dat met het voorstel tot het afschaffen van specifiek interbestuurlijk toezicht WWB c.a. geen nieuwe informatieplicht aan gemeenten wordt opgelegd. De bestaande informatie-arrangementen in de onderscheiden specifieke wetten worden aangepast aan het kabinetsstandpunt Oosting. Kern hiervan is dat komt te vervallen dat gemeenten verplicht zijn kosteloos informatie te verstrekken die de Minister van SZW nodig heeft voor zijn toezichtstaak. Zoals reeds opgemerkt in de memorie van toelichting wordt in de Gemeentewet, via het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht, een algemene bepaling opgenomen over systematische informatieverstrekking en laat het aanpassen van de informatie-arrangementen aan het kabinetsstandpunt Oosting onverlet dat de minister, met het oog op de afweging of in een voorkomend geval aanleiding bestaat tot interbestuurlijke interventie, zich -bij voorkeur via IWI- moet laten informeren over de feitelijkheden van die specifieke situatie. Met het oog hierop en mede ter harmonisering met bepalingen in de Wet SUWI en de Gemeentewet wordt voorgesteld om op basis van een eenduidige bepaling in de WWB, de IOAW, de IOAZ, de WWIK en de Wsw de informatieplicht voor gemeenten te regelen. Voor de integrale uitvoering van de WWB c.a., waaronder wordt begrepen het voldoen aan de opgedragen informatieverplichting, ontvangen gemeenten via het

gemeentefonds een uitkering. De informatiebepalingen dienen overigens beschouwd te worden als een uitwerking van artikel 119, eerste lid, van de Gemeentewet, waarin bepaald wordt dat bij wet de verplichting van het college tot het verstrekken van systematische informatie wordt geregeld.

De toelichting is hierop verduidelijkt.

Datum

4. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen, met uitzondering van die om de citeertitel te schrappen. Deze is gehandhaafd, omdat het met dit wetsvoorstel samenhangende wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en Provinciewet (Wet revitalisering generiek toezicht) ook een citeertitel heeft.

Onze referentie
IVV/FB/10/11702

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt nog enige wijzigingen in de artikelen aan te brengen in verband met de voorgestelde aanpassingen en ook de relevante bepalingen in de Wet investeren in jongeren aan te passen aan de vergelijkbare bepalingen in de andere wetten.

Voorts heeft de Algemene Rekenkamer op 13 april 2010 haar opvatting over het wetsvoorstel kenbaar gemaakt. Dit heeft er toe geleid, dat artikel 77 van de Wet werk en bijstand is aangepast, omdat de kern van de opmerkingen betrekking heeft op de verantwoordelijkheid van de minister voor de besteding van de gebundelde uitkering, bedoeld in artikel 69 van de Wet werk en bijstand. De aard van de informatie via sisa over de uitgaven ten laste van deze uitkering is daarmee conform de bestaande praktijk geregeld. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat expliciet in de WWB geregeld dient te worden dat geen toezicht op de besteding van het budget wordt gehouden. Dat de minister geen systematisch toezicht meer uitoefent is de kern van dit wetsvoorstel.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J.P.H. Donner