

Vergaderjaar 2005–2006

30 679

Regels inzake de financiering bij uitvoering van socialezekerheidswetten door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en inzake voorschotverstrekking op grond van de Wet werk en bijstand

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. GEMEENSCHAPPELIJKE UITVOERING VAN SOCIALE ZEKERHEIDSWETTEN

Met de Wet werk en bijstand (WWB) hebben de colleges van burgemeester en wethouders een grotere vrijheid en financiële verantwoordelijkheid gekregen voor de uitvoering van de bijstand. Ook de rol van de gemeenteraad is belangrijker geworden: deze raad stelt de kaders vast voor de WWB, en controleert de uitvoering hiervan door het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college).

Samenwerking tussen gemeenten kan bijdragen aan een doelmatiger en doeltreffender uitvoering van de WWB. Gemeenten kunnen zelf kiezen of zij de WWB gezamenlijk met andere gemeenten willen uitvoeren en in welke vorm. Zij kunnen bijvoorbeeld samenwerken in een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam met volledige overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dat kan op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Om de betrokkenheid van de individuele gemeenten bij de gemeenschappelijke uitvoering te waarborgen wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat ook in de situatie waarin sprake is van een openbaar lichaam op grond van de Wgr waaraan de uitvoering van de WWB volledig is overgedragen, het WWB-budget wordt verstrekt aan de individuele gemeenten. Gelet op artikel 7 van de Invoeringswet Wet werk en bijstand is dit ook van toepassing op de financiering van bijstand die is verleend op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004).

Met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet sociale werkvoorziening in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen, zal in de Wet sociale werkvoorziening een overeenkomstige regeling worden opgenomen. Ook voor de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) wordt een en ander overeenkomstig geregeld.

Samenwerking in Wgr-verband blijft mogelijk. Door het WWB-budget aan de gemeente te geven, dat zij desgewenst zelf kan inbrengen in het samenwerkingsverband, is gegarandeerd dat het college, de verantwoor-

delijke wethouder en de gemeenteraad betrokken zijn bij de uitvoering van de WWB en daarop meer invloed en controle blijven uitoefenen. Daarnaast krijgen gemeenten die (besluiten tot) samenwerken in de vorm van een openbaar lichaam zekerheid over de omvang van het budget. Immers, gemeenten die samenwerken in de vorm van een openbaar lichaam krijgen niet meer te maken met een overgang van een historisch bepaald budget naar het objectief verdeelmodel. Bijkomend voordeel van deze nieuwe wijze van financiering is dat de verdelende werking van het verdeelmodel verbeterd wordt. Dit blijkt uit analyses die zijn uitgevoerd in het kader van het onderhoudstraject voor de verdeelmodellen WWB.

De Raad voor de Financiële Verhoudingen heeft op 25 april jl. advies uitgebracht over de wijze van financiering van samenwerkingsverbanden. De Raad adviseert als volgt:

Door samenwerkingsverbanden buiten het objectief verdeelmodel te houden wordt voorkomen dat zij een oneigenlijke invloed uitoefenen op de uitkomsten van de budgettering. De Raad gaat daarom akkoord met het buiten de geobjectiveerde verdeling houden van samenwerkingsverbanden. Wel dient te worden bezien op welke wijze deze gemeenten een overgangstraject geboden kan worden om nadelige herverdeel-effecten te kunnen opvangen. Het uitgangspunt van de ex-ante aftopping lijkt daarbij in de rede te liggen.

Met dit wetsvoorstel is rekening gehouden met deze advisering van de Raad. Het advies van de Raad een overgangstraject voor samenwerkingsverbanden te bieden is niet overgenomen, om de volgende redenen:

- Door een wijziging van het verdeelmodel ondervinden sommige gemeenten altijd nadelen ten opzichte van het eerder gebruikte model. Compensatie daarvoor is nooit aan de orde geweest.
- Gemeenten die er door de nieuwe financieringswijze op achteruit gaan, zullen veelal in het verleden voordeel hebben gehad van de oude financieringswijze.
- Een berekend nadeel is een momentopname, en kan op andere momenten weer een voordeel zijn. Bepalen wie voor compensatie in aanmerking komt zou dus enigszins willekeurig zijn.

Parallel aan dit wetsvoorstel zal conform het kabinetsstandpunt over de aanbevelingen van de stuurgroep Doorlichting specifieke uitkeringen (de commissie Brinkman) het principe van single audit en single information voor de WWB, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 worden ingevoerd. Dat betekent voor deze wetten dat het rijk voldoende heeft aan het jaarverslag inclusief de jaarrekening van een gemeente. Bij de jaarrekening wordt een bijlage van iedere medeoverheid opgenomen. In deze bijlage wordt alleen de noodzakelijke verantwoordingsinformatie per specifieke uitkering opgenomen, zodat het rijk haar verantwoordelijkheid voor het beheer van specifieke regelingen kan waarmaken. Gemeenten hoeven niet langer een apart verantwoordingsverslag in te dienen, maar kunnen de benodigde gegevens opnemen in de gemeentelijke jaarrekening. Met deze regeling dalen de administratieve lasten voor gemeenten aanzienlijk. In verband hiermee bevat het onderhavige wetsvoorstel geen bepaling waarin de gevolgen voor de verantwoording over de uitvoering worden geregeld.

Historisch aandeel bepalen

Voor gemeenten in samenwerkingsverbanden die zich in een jaar (vóór 2007) gezamenlijk hebben verantwoord voor de WWB, IOAW, IOAZ en Bbz (2004), zijn alleen de uitgaven voor het gehele samenwerkingsverband bekend, de uitgaven van de individuele gemeenten niet. Deze gegevens zijn echter noodzakelijk om ten behoeve van het budget voor de jaren

2007, 2008 en 2009 het historisch budgetaandeel van deze gemeenten te kunnen berekenen.

Om voor deze gemeenten de historische uitgaven over de jaren waarvoor deze gegevens niet beschikbaar zijn toch te kunnen bepalen, zullen de historische uitgaven benaderd worden door gebruik te maken van volumerealisaties. Daardoor worden de uitgaven van het samenwerkingsverband in jaar t verdeeld over de gemeenten in het samenwerkingsverband, op basis van het aandeel per gemeente in het totale volume van het samenwerkingsverband.

Voorbeeld:

Samenwerkingsverband 1 bestaat uit de gemeenten A, B en C.

De totale uitgaven aan de WWB in 2004 voor het gehele samenwerkingsverband bedroegen € 40 mln.

Het totale WWB-volume in 2004 voor het gehele samenwerkingsverband was 10 000.

De volume-verdeling per gemeente was in 2004:

Gemeente A: 5 000

Gemeente B: 2 000

Gemeente C: 3 000

Dit betekent dat het volume in gemeente A 50% van het totale volume van het samenwerkingsverband omvatte, zodoende wordt 50% van de WWB-lasten toegerekend aan gemeente A (is € 20 mln). Gemeente B krijgt dan 20% toegerekend (is € 8 mln), en gemeente C 30% (is € 12 mln).

Deze berekeningswijze wordt gehanteerd zolang het historisch aandeel is gebaseerd op de uitgaven in 2006 of eerder. Daarna zijn voor alle gemeenten weer gegevens over uitgaven beschikbaar op gemeentenniveau.

Als bron voor de volumecijfers zal gebruik gemaakt worden van CBS-cijfers over het gemiddelde jaarvolume, uit hetzelfde jaar als gebruikt wordt voor de uitgaven. Voor de voorlopige budgetten 2007 zullen de volumes 2004 als basis dienen.

Samenwerkingsverbanden kunnen in het kader van de meeneemregeling budget uit het W-deel hebben doorgeschoven naar een volgend jaar, of uitgaven hebben gedaan ten laste van het volgende jaar. Zo kan er een vermogen of schuld zijn opgebouwd. Indien sprake is van vermogen of schuld bij een samenwerkingsverband, dan zal dit worden verdeeld over de gemeenten via een verdeelsleutel naar rato van het toegekende budget per gemeente.

Voorbeeld:

Samenwerkingsverband 1 bestaat uit de gemeenten A, B en C.

Samenwerkingsverband 1 heeft een totaal vermogen uit het W-deel opgebouwd van € 2 mln.

Per 1-1-2007 krijgen de gemeenten A, B en C het volgende voorlopige budget W-deel toegekend door SZW:

Gemeente A: 5 000

Gemeente B: 2 000

Gemeente C: 3 000

Totaal: 10 000

Het opgebouwde vermogen wordt dan op de volgende wijze over de gemeenten verdeeld:

Gemeente A: $5\,000/10\,000 * €\,2\text{ mln} = €\,1\text{ mln}$

Gemeente B: $2\,000/10\,000 * €\,2\text{ mln} = €\,0,4\text{ mln}$

Gemeente C: $3\,000/10\,000 * €\,2\text{ mln} = €\,0,6\text{ mln}$

De voorstellen voor het bepalen van de historische aandelen en het verdelen van vermogen en schulden zullen zo spoedig mogelijk geregeld worden in het Besluit WWB.

2. VOORSCHOTTEN IN DE WWB

2.1 Aanleiding

Vanuit de Tweede Kamer is meerdere malen, onder meer via Kamer-vragen van het lid De Wit (Aanhangsel Handelingen II nr. 70, vergaderjaar 2005–2006) en de leden Verburg en Mosterd (Aanhangsel Handelingen II nr. 468, vergaderjaar 2005–2006) aandacht gevraagd voor de wijze waarop gemeenten de bijstand bevoorschotten. Inkomensonzekerheid bij de bevoorschotting wordt gezien als één van de oorzaken voor het ontstaan van schulden en een toename van het beroep op voedselbanken. Ik heb met de VNG en Divosa overleg gevoerd over een mogelijke oplossings-richting. De VNG heeft, mede namens Divosa, daarbij kenbaar gemaakt van mening te zijn dat de uitvoering van bevoorschotting niet tot noemenswaardige problemen leidt bij gemeenten. Volgens de VNG en Divosa is er over het algemeen géén sprake van lange wachttijden, voordat een voorschot is geregeld. Nadere regelgeving of handreikingen zijn daarom naar oordeel van de VNG en Divosa niet nodig. Hoewel de regering op basis van deze informatie niet de indruk heeft dat er op dit moment van een acuut en omvangrijk probleem sprake is, acht zij het niettemin wenselijk om voor de situaties waarin trage bevoorschotting wel tot problemen kan leiden de wet zodanig aan te passen dat deze problemen ook voor de toekomst worden voorkomen. In paragraaf 2.2 wordt hierop nader ingegaan.

Het Uitvoeringspanel gemeenten (UP) is van mening dat het ter advise-ring voorgelegde voorstel een groot aantal nadelige gevolgen heeft voor de gemeentelijke uitvoering en dat het op onaanvaardbare wijze tot beknotting van de gemeentelijke beleidsvrijheid bij voorschotverlening leidt. Om deze redenen adviseert het UP af te zien van de voorgenomen wijziging. Naar het oordeel van het UP biedt het huidige artikel 52 van de WWB gemeenten voldoende ruimte om een adequaat voorschotbeleid te formuleren en uit te voeren en levert de huidige voorschotpraktijk weinig problemen op. De regering merkt op dat dit laatste niet aansluit bij de signalen die in deze toelichting aan de orde komen. De afweging tussen het bieden van rechtszekerheid ten aanzien van bevoorschotting op de wijze die de wetgever met de invoering van de WWB heeft beoogd en het gestelde door het UP, geeft de regering geen aanleiding om de huidige gemeentelijke beleidsvrijheid bij voorschotverlening ongewijzigd te hand-haven. Wel heeft de regering, in lijn met het advies van de Raad van State, in de uitwerking van het voorstel rekening gehouden met uitvoerings-problemen van praktische aard. Het wetsvoorstel voorziet er in dat de gemeente geen voorschot behoeft te verlenen, als onmiddellijk duidelijk is dat er geen recht op bijstand bestaat, maar de formele beslissing daarover nog niet rond is vanwege late gegevensverstrekking door de aanvrager. Dit voorkomt dat, indien later blijkt dat geen recht op bijstand bestaat, er invorderingsproblemen ontstaan voor zowel het uitvoeringsorgaan als de aanvrager.

Inspectie Werk en Inkomen (IWI) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is advies gevraagd om het voorstel te toetsen op toezichtbaarheid. Naar aanleiding van het commentaar van IWI wordt de toepassing van artikel 52 van de WWB in relatie tot artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de artikelsgewijze toelichting uiteengezet.

2.2 Doel en strekking

In een recent onderzoek van Regioplan naar het gebruik van voedselbanken wordt aangegeven dat een reden, die door zowel respondenten van de sociale dienst, hulpverleners als oprichters vaak wordt genoemd voor het gebruik van voedselbanken, is dat mensen periodes zonder inkomen zitten omdat hun aanvraag voor een uitkering nog loopt¹. Voor mensen die voor de voorziening in het bestaan op bijstand zijn aangewezen dient inkomenszekerheid maximaal gewaarborgd te zijn. Betalingsachterstanden die ontstaan in een periode dat niet over voldoende middelen kan worden beschikt, kunnen bij deze kwetsbare groep tot structurele financiële problemen leiden. Om zeker te stellen dat een belanghebbende na een bijstandsaanvraag in alle gevallen tijdig over een voorschot kan beschikken, wordt voorgesteld een expliciete termijn voor bevoorschotting in de WWB vast te leggen. Het gaat daarbij niet om de reguliere afhandelingstermijn van acht weken van de aanvraag om bijstand, maar specifiek om tijdige bevoorschotting van algemene bijstand, teneinde risico's op het ontstaan van schulden en de gang naar eerder genoemde voedselbanken te voorkomen. Het wetsvoorstel beoogt om inkomenszekerheid te bieden in de periode totdat het recht op bijstand is vastgesteld.

Een tijdig vastgesteld recht op bijstand betekent niet vanzelfsprekend dat de belanghebbende ook feitelijk binnen een redelijke termijn over bestaansmiddelen beschikt. De maximale wettelijke afhandelperiode voor een uitkeringsaanvraag van acht weken is voor mensen die op bijstand zijn aangewezen dikwijls te lang om verstoken te blijven van bestaansmiddelen, daarbij mede gelet op de vaste lasten die veelal op maandbasis zijn. Een bekorting van de wettelijke afhandelperiode ziet de regering niet als middel om het beoogde doel te bereiken omdat dit voorbij gaat aan de tijd die gemeenten nodig hebben om een aanvraag af te wikkelen.

In onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld dat het college verplicht is om uiterlijk binnen vier weken na de datum van aanvraag en vervolgens telkens uiterlijk na vier weken, bij wijze van voorschot algemene bijstand in de vorm van een renteloze geldlening te verlenen, zolang nog onzekerheid bestaat over het recht op algemene bijstand. Het voorschot heeft een hoogte van minimaal 90% van de algemene bijstandsuitkering.

Wanneer het een aanvraag om bijzondere bijstand betreft, blijft de gemeente de bestaande bevoegdheid behouden om voorschotten te verstrekken. Omdat de regering geen aanwijzingen heeft dat zich bij de bijzondere bijstand structurele knelpunten voordoen, en mede gezien de aard van de kosten waarvoor bijzondere bijstand wordt verleend, het in de regel incidentele karakter en de hoogte van deze kosten, is er geen aanleiding om ook de voorschotverlening voor bijzondere bijstand een verplichtend karakter te geven.

2.3 Financiële gevolgen

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet er in de belanghebbende rechtszekerheid te bieden ten aanzien van bevoorschotting op de wijze die de wetgever met de invoering van de WWB heeft beoogd. Omdat het volume aan uitkeringsgerechtigden en de prijs niet wijzigen met dit wetsvoorstel, zal er geen effect zijn op de uitkeringslasten.

Voor gemeenten die de bevoorschotting reeds op deze wijze uitvoeren, leidt het wetsvoorstel tevens niet tot extra uitvoeringskosten. In de reguliere middelen die nu al voor gemeenten beschikbaar zijn voor de uitvoering van de WWB is al rekening gehouden met het wetsonderdeel bevoor-

¹ Klantanalyse Voedselbanken, Onderzoek uitgevoerd door Regioplan in opdracht van het ministerie van SZW, maart 2006, p. 9.

schotting van bijstand. Mijn inschatting is voornamelijk dat het onderhavig voorstel geen noemenswaardig effect op de uitvoeringskosten zal hebben. Deze verwachting is in lijn met de inschatting van de VNG, dat de huidige praktijk van bevoorschotting niet tot problemen leidt voor de gemeenten zelf en geen lange wachttijden oplevert. Wel monitoren de gemeentefondsbeheerders jaarlijks of de verdeling van het gemeentefonds nog spoort met de uitgaven van de afzonderlijke kostenposten. Een van de kostenposten betreft de uitgaven in het cluster Werk en Inkomen, waarin ook de uitvoeringskosten zitten.

2.4 Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel B

In artikel 52, eerste lid, van de WWB wordt geregeld dat het college bij wijze van voorschot algemene bijstand verleent in de vorm van een renteloze geldlening, zolang het recht op algemene bijstand niet is vastgesteld. Uit het karakter van de voorschotverlening volgt dat deze tot een zo kort mogelijke periode beperkt dient te worden. Over het recht op bijstand dient op zo kort mogelijke termijn zekerheid te bestaan. Dit voorschot wordt uiterlijk binnen vier weken na de datum van aanvraag verleend en daarna telkens uiterlijk na vier weken. Het voorschot wordt verleend in de vorm van een renteloze geldlening. Dit illustreert het voorlopige karakter van het voorschot en het gegeven dat dit moet worden terugbetaald. Als het onderzoek is afgerond en de belanghebbende voor bijstand in aanmerking blijkt te komen, wordt het voorschot verrekend met de toegekende bijstand. Is het voorschot ten onrechte of tot een te hoog bedrag verleend, dan kan dit van de belanghebbende worden teruggevorderd (artikel 58, eerste lid, onderdeel b, van de WWB). De gemeente kan bij het toekennen van een voorschot besluiten om gefaseerd te betalen binnen vier weken, bijvoorbeeld eens per week.

Zodra het recht op bijstand is vastgesteld, is er geen aanspraak op een voorschot. Er bestaat geen recht op een voorschot indien de belanghebbende de voor de vaststelling van het recht op bijstand van belang zijnde gegevens of de gevorderde bewijsstukken niet, niet tijdig of onvolledig heeft verstrekt en hem dit te verwijten valt, dan wel indien de belanghebbende anderszins onvoldoende medewerking verleent. Evenmin bestaat er recht op een voorschot indien bij een aanvraag onmiddellijk duidelijk is dat er geen recht op bijstand is, zodat de aanvraag zal moeten worden afgewezen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien de aanvrager is uitgesloten van het recht op bijstand op grond van artikel 13 WWB of een beroep kan doen op een toereikende en passende voorliggende voorziening als bedoeld in artikel 15 WWB. Indien de gemeente op grond van artikel 4:5 van de Awb de belanghebbende heeft gevraagd de aanvraag aan te vullen neemt dat niet weg dat zij een beslissing dient te nemen over de voorschotverstrekking. Het feit dat de gemeente de belanghebbende gedurende een termijn in de gelegenheid heeft gesteld om de aanvraag aan te vullen betekent dan dat er gedurende die termijn géén sprake zal zijn van een verwijtbaarheid in de zin van artikel 52 van de WWB.

De hoogte van het voorschot op de algemene bijstand bedraagt in ieder geval 90% van de hoogte van de algemene bijstand, bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de WWB. Dit om te bewerkstelligen dat de belanghebbende in ieder geval over voldoende inkomen beschikt, terwijl voorts rekening kan worden gehouden met eventueel aanwezig inkomen van de belanghebbende. Bedoeld voorschot sluit immers aan bij het niveau van de beslagvrije voet. Om uitvoeringstechnische redenen is ervoor gekozen

om het voorschot in ieder geval 90% van de hoogte van de algemene
bijstand te laten bedragen, zodat gemeenten in voorkomende gevallen
eenvoudigweg kunnen bevoorschotten op afgeronde bedragen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof