

Vergaderjaar 2009–2010

32 453

Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met het afschaffen van specifiek interbestuurlijk toezicht (Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

INHOUDSOPGAVE

	blz.
1. Inleiding	1
2. Huidig interbestuurlijk toezicht Wet werk en bijstand	2
3. WWB en kabinetsstandpunt Oosting	4
4. Interbestuurlijk toezicht kleine inkomensvoorzieningen SZW	6
5. Interbestuurlijk toezicht Wet sociale werkvoorziening	7
6. Gevolgen voor de Wet SUWI	8
7. Informatie-arrangement	10
8. Heroriëntatie verantwoordelijkheid minister van SZW	11
9. Adviezen	13

1. Inleiding

In de relatie met medeoverheden is het beleid van het kabinet gericht op het realiseren van minder bestuurlijke drukte en een effectiever optreden van de overheid als geheel. Ruimte voor differentiatie en maatwerk en een andere wijze van regelgeving, controle en toezicht zijn voornemens die hierbij horen. In dit kader is in 2006 de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen ingesteld, onder voorzitterschap van de heer Oosting. Mede op basis van de doorlichting van een aantal specifieke toezichtsarrangementen, waaronder die van de Wet werk en bijstand, heeft de commissie Oosting eind 2007 voorstellen gedaan tot vergaande vermindering van het aantal specifieke toezichtsarrangementen. In haar rapport «Van specifiek naar generiek» oordeelt de commissie dat – gelet op de gelijkwaardige positie van Rijk, provincies en gemeenten en de doorgevoerde dualisering – alle specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen afgeschaft kunnen worden, op enkele uitzonderingen na. Bij brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 april 2008 is de kabinetsreactie op het rapport «Van specifiek naar generiek» aan de Tweede Kamer aangeboden¹. Het kabinet vindt het rapport van de commissie Oosting zeer waardevol, omdat het aansluit bij de weg van decentralisatie die het kabinet heeft ingeslagen. Decentrale overheden zijn autonome bestuurslagen met een eigen positie in ons

¹ Kamerstukken 2007–2008 31 200 VII, nr. 61.

bestuurlijk bestel. Dat vraagt om vertrouwen en niet te ingewikkelde interbestuurlijke omgangsvormen. Dat betekent ook niet onnodig ingrijpen in de beleidsvrijheid van medeoverheden. Niet vooraf en ook niet achteraf door middel van te veel specifiek toezicht. Om die reden heeft het kabinet aangegeven dat zij voornemens is de aanbevelingen van de commissie in grote lijnen over te nemen.

Met betrekking tot het interbestuurlijk toezicht stelt het kabinet zich op het standpunt dat interbestuurlijke invloeduitoefening, voor zover daartoe reden is, gericht moet zijn op het stellen van algemene beleidskaders met een wettelijke grondslag («sturen aan de voorkant»). Het bewaken van een hoger belang, het voorkomen van patstellingen tussen of afwentelgedrag op andere overheden vormen een motief voor interbestuurlijk toezicht, maar niet zonder meer. Een hoger belang als «de ministeriële verantwoordelijkheid» veronderstelt dan wel een grondslag in een specifieke wettelijke bevoegdheid of verantwoordelijkheid. Het kabinet meent dat in het interbestuurlijke toezicht in beginsel volstaan kan worden met het generieke instrumentarium, bestaande uit de in de Provinciewet en de Gemeentewet opgenomen mogelijkheden tot vernietiging van besluiten en andere beslissingen en de taakverwaarlozingsregeling.

2. Huidig interbestuurlijk toezicht Wet werk en bijstand

Met de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) per 1 januari 2004 is een fundamentele wijziging in de interbestuurlijke verhoudingen in het sociale domein doorgevoerd. Het declaratiestelsel maakte plaats voor een systeem van budgetbekostiging en de centrale regelgeving werd vergaand gedereguleerd en vereenvoudigd. De lokale beleidsruimte en -verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WWB namen fors toe. Dat gold ook voor de controlerende en bijsturende rol van de gemeenteraad, waarmee de WWB een versterking betekende van de effecten die beoogd zijn met de invoering van de dualisering van het lokale bestuur. Het toenemend gewicht van de rol van de gemeenteraad werd vanuit de WWB mede ingegeven doordat tal van aspecten van de uitvoering uitsluitend op lokaal niveau wordt verantwoord, zoals de rechtmatige uitvoering van de lokale regels en de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de lokale uitvoering. Hoewel de raad niet de formele rol van toezichthouder bekleedt, is bij de invoering van de WWB gekozen voor het beginsel dat het rijkstoezicht aansluit op het lokale verantwoordingsproces en de uitkomsten daarvan. Dit beginsel heeft inmiddels ruimere betekenis gekregen met de landelijke invoering van het principe van single information & single audit. Basisidee is hierbij dat het Rijk op hoofdlijnen stuurt en dat het vragen van informatie zoveel mogelijk aansluit bij de informatiebehoefte en verantwoordingsmomenten van de medeoverheden zelf. In de relatie Rijk en gemeenten geldt dat de verantwoordingsinformatie van het college aan de gemeenteraad tevens dienstbaar is als verantwoording van de gemeente aan het rijk (single information) én dat vervolgens de jaarrekeningcontrole van de gemeente-accountant ook voor het Rijk voldoende is (single audit). Voor zover de jaarrekening onvoldoende informatie verschaft voor het beheer van de specifieke uitkeringen door het Rijk, verstrekken gemeenten via een bijlage bij de jaarrekening hiervoor aanvullende informatie.

Niettemin is bij de totstandkoming van de WWB wel gekozen voor een vorm van specifiek interbestuurlijk toezicht. De keuze hiervoor is ingegeven door de verantwoordelijkheid die de minister van SZW heeft voor de werking van het systeem van werk en inkomen in het algemeen en voor de rechtszekerheid voor de burger, de algemene bijstandsniveaus, de bekostiging, de wetshandhaving en, als medewetgever, de kwaliteit van de centrale regelgeving in het bijzonder. Met de Algemene Reken-

kamer is het kabinet van oordeel dat voornoemde verantwoordelijkheden ertoe leiden dat de minister zich goed dient te informeren over hoe het systeem functioneert en wat het oplevert¹.

Vanwege de geschetste ontwikkelingen maakte het rijkstoezicht bij de invoering van de WWB, ten opzichte van de situatie tot en met 2003, een terugtrekkende beweging, waarbij het hoofdzakelijk is gericht op de werking van het stelsel en op de uitvoering vanuit landelijk perspectief gezien. Slechts in uitzonderingsgevallen waarin sprake is van ernstige tekortkomingen in de rechtmatige uitvoering van de WWB en bij de beoordeling van de rechtmatige besteding van geormerkte gelden voor re-integratieactiviteiten in het kader van de Wet participatiebudget wordt een oordeel uitgesproken over het handelen van een gemeentelijke overheid. Bij de inrichting van dit toezicht is enerzijds gesteund op het toenemende belang van de controlerende taak van de gemeenteraad in het kader van de dualisering van het gemeentebestuur, doch anderzijds heeft meegewogen dat de horizontale verantwoording en controle vanuit een ander belang dan de ministeriële verantwoordelijkheid geschiedt, zodat het rijkstoezicht niet vervangbaar is door horizontale controle. Het huidig toezicht in het kader van de WWB bestaat uit:

- toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van de WWB door het college van burgemeester en wethouders (toezicht op naleving van in de WWB opgenomen voorschriften alsmede op de besteding van het re-integratiebudget overeenkomstig de wettelijke bestemming);
- het toezicht op de doeltreffendheid van de wet: inzicht in uitvoeringsresultaten en prestaties van de gezamenlijke gemeenten, geaggregeerd op landelijk niveau.

Het interbestuurlijk toezicht in het kader van de WWB wordt uitgeoefend binnen het kader van de sturingsdriehoek: beleid, uitvoering en toezicht. De algemene doelstelling van dit toezicht is het bevorderen van de juiste uitvoering van de wet, in samenhang en in samenwerking met Suwi-partners.

Namens de minister van SZW wordt dit toezicht uitgeoefend door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), wiens onafhankelijkheid in programmering, informatievergaring en oordeelsvorming geborgd is in de Wet SUWI. In het licht van de definitie van toezicht als «het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zonedig interveniëren», wordt de taak van IWI aangemerkt als signalerend toezicht. IWI is belast met het verzamelen van informatie en het oordelen over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. De interbestuurlijke interventie, en de afwegingen die daaromtrent gemaakt moeten worden, behoren tot de exclusieve competentie van de minister van SZW.

Het interbestuurlijk toezicht in het kader van de WWB heeft van meet af aan een restrictieve invulling gekregen, gestoeld op enerzijds de ministeriële verantwoordelijkheid en anderzijds de uitgangspunten dat de budgetbekostiging gemeenten een direct eigen belang geeft bij een juiste wetsuitvoering en dat de primaire verantwoordelijkheid voor de controle op rechtmatige uitvoering van de wet bij de gemeente zelf ligt. Het met de WWB ingevoerde systeem van budgetbekostiging, en de daarvan uitgaande prikkelwerking, heeft ertoe geleid dat de minister van SZW in beginsel niet hoeft in te grijpen indien de uitvoering door de gemeente niet geheel wetsconform is. Indien een dergelijke uitvoering voor de gemeente leidt tot onnodige uitgaven, is dit een voldoende intrinsieke stimulans om de uitvoering te verbeteren. Wanneer een rechtmatigheidstekortkoming het gemeentelijk belang zodanig overstijgt

¹ Kamerstukken 2002–2003, 28 870, nr 13, blz. 4/5.

dat het een rechtstreeks gevolg heeft voor de minister van SZW wegens diens reeds geschetste verantwoordelijkheden voor het stelsel van werk en inkomen, kan de minister oordelen dat sprake is van een ernstige tekortkoming. Op grond van artikel 76 van de WWB kan de minister in zo'n geval interveniëren door middel van een aanwijzing. Indien een gemeente binnen een daartoe gestelde termijn geen of niet voldoende gevolg geeft aan de aanwijzing, biedt de WWB de minister de bevoegdheid om het budget voor de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen van de gemeente te verlagen.

3. WWB en kabinetsstandpunt Oosting

Met betrekking tot de WWB heeft de commissie Oosting geconstateerd dat de uitvoering van de bijstand vergaand is gedecentraliseerd. Zij acht het vanzelfsprekend dat de minister van SZW bij een dergelijke grote operatie een vinger aan de pols wil houden bij de wijze waarop de WWB wordt uitgevoerd en functioneert. Naar de mening van de commissie dient dat echter niet te gebeuren via specifiek interbestuurlijk toezicht, maar via (proces)evaluaties en beleidsmonitoring. De kwaliteit van de uitvoering kan worden bevorderd via horizontale instrumenten, zoals benchmarking, samenwerking of een gemeenschappelijk expertisecentrum. Volgens de commissie is voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de uitgaven geen specifiek arrangement nodig, maar is het bestaande stelsel van financieel toezicht, in het bijzonder de verantwoordingen volgens de systematiek van single information & single audit (sisa), toereikend. Hieruit volgt dat het afschaffen van het specifiek interbestuurlijk toezicht geen verandering brengt in verantwoording die gemeenten aan het Rijk moeten afleggen over de rechtmatige besteding van geormerkte gelden, zoals de budgetten op grond van de Wet participatiebudget en de Wsw.

De commissie Oosting is van mening dat via het generieke instrumentarium correctief kan worden opgetreden tegen een uitvoeringspraktijk die strijdig is met de wettelijke regeling.

Ten aanzien van het toezicht op de doeltreffendheid van de wet (artikel 76, eerste lid, onder b, WWB) stelt de commissie vast dat de minister van SZW geen bevoegdheden heeft om bij individuele gemeenten in te grijpen. Daarom is volgens de commissie in strikte zin geen sprake van interbestuurlijk toezicht, maar van beleidsmonitoring of -evaluatie.

Met betrekking tot de WWB meent het kabinet dat de voorstellen van de commissie Oosting grotendeels kunnen worden overgenomen. Alleen ten aanzien van de bestuurlijke interventie ziet het kabinet aanleiding af te wijken van het beginsel dat volstaan kan worden met het generieke instrumentarium, bestaande uit (schorsing en) vernietiging en de taakverwaarlozingsregeling.

Sinds 2004 bevat de WWB de bevoegdheid voor de minister van SZW om een aanwijzing te geven aan een gemeente, indien hij een ernstige tekortkoming constateert. Een ernstige tekortkoming kan aan de orde zijn in situaties waarin het zelfsturend vermogen van de gemeente tekortschiet én waarin naar het oordeel van de minister van SZW sprake is van een rechtmatigheidstekortkoming die vanwege aard, intensiteit of duur een wettelijk verankerd fundament van de wet te zeer schaadt. In de praktijk doen ernstige tekortkomingen zich vooral voor ten aanzien 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. 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 categoriale bijzondere bijstand kunnen worden vernietigd. De inzet van de vernie-

tiging 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 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. Indien het college de aanwijzing opvolgt kan verdere rijksinmenging achterwege blijven en ondervindt de gemeente ook geen financieel nadeel van het feit dat haar beleid en/of uitvoering enige tijd niet heeft voldaan aan de wettelijke eisen. Aangezien het college door het opvolgen van de aanwijzing financiële consequenties kan voorkomen, heeft de aanwijzing een reparatoir karakter en kan niet worden aangemerkt als een strafsanctie. De toekomstgerichtheid van de aanwijzing houdt in dat het college in de gelegenheid wordt gesteld de uitvoering in overeenstemming te brengen met de wettelijke eisen.

Sinds de inwerkingtreding van de WWB is de aanwijzingsprocedure enige malen daadwerkelijk toegepast. Voor het eerst in 2006, met betrekking tot de verstrekking van een niet toegestane vorm van categoriale bijzondere bijstand door de gemeente Arnhem. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van de staatssecretaris van SZW van 27 november 2006. Nadien is de procedure nog een aantal keer daadwerkelijk toegepast, waarbij in alle gevallen sprake was van niet geoorloofde vormen van categoriale bijzondere bijstand en van het onbevoegd voeren van generiek inkomensbeleid door de gemeente.

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 bijlage bij de kabinetsreactie op het rapport « Van specifiek naar generiek », betreffende het overzicht van maatregelen per departement, is kenbaar gemaakt dat het instrument van de aanwijzing gehandhaafd blijft in de WWB. Onder het kopje « Maatregelen van SZW » is met betrekking tot de WWB aangegeven dat het eerste en tweede lid van artikel 76 zullen worden aangepast en dat artikel 76, derde lid (de aanwijzing) gehandhaafd zal blijven.

Evenals de WWB en de « kleine inkomensvoorzieningen » bevat de Wsw voor de minister van SZW de bevoegdheid om ingeval van een ernstige tekortkoming in de rechtmatige uitvoering van de wet, de gemeente een aanwijzing te geven. Het juridische kader van de in de Wsw opgenomen aanwijzing biedt de minister van SZW, anders dan bij de WWB en de « kleine inkomensvoorzieningen », geen instrumenten om op te treden indien een gemeente een aanwijzing niet of niet voldoende opvolgt. Waar bij de WWB ernstige tekortkomingen in de praktijk blijken te bestaan uit actieve besluitvorming in strijd met de wet, kan het systeem van de Wsw vooral worden bedreigd door nalatigheid van gemeenten.

In dergelijke situaties is de mogelijkheid tot indeplaatsstelling, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht (o.a. het voorgestelde artikel 124 van de Gemeentewet), een adequaat instrument.

Om die reden kan de aanwijzing op grond van de Wsw komen te vervallen indien voornoemd wetsvoorstel in werking treedt. Dit zal worden geregeld in een wetsvoorstel, dat de aanpassing van wetten aan de Wet revitalisering generiek toezicht bevat. Het karakter van een ernstige tekortkoming in het kader van de WWB verschilt daarmee van een ernstige tekortkoming in het kader van de Wsw. Dit verschil rechtvaardigt dat de WWB-aanwijzing wel wordt gehandhaafd en de Wsw-aanwijzing niet, indien het instrument van de indeplaatsstelling in artikel 124 van de Gemeentewet kan worden toegepast.

Het vervallen van deze toezichtstaken voor IWI laat onverlet dat de minister van SZW, wanneer hem signalen bereiken over mogelijk ernstige tekortkomingen bij de uitvoering van de diverse materiewetten, IWI opdracht kan verlenen tot het instellen van onderzoek. Een dergelijke opdrachtverlening geschiedt met toepassing van artikel 39 van de Wet SUWI. Op basis van de uitkomsten van het IWI-onderzoek beoordeelt de minister van SZW of hij aanleiding ziet gebruik te maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid, eventueel gecombineerd met de toepassing van een generiek toezichtsinstrument.

4. Interbestuurlijk toezicht kleine inkomensvoorzieningen SZW

De commissie Oosting heeft er om praktische redenen voor gekozen om niet alle specifieke toezichtsarrangementen door te lichten, maar meent dat haar conclusies doorgetrokken kunnen worden naar en toegepast op de niet-doorgelichte regelingen. In afstemming met VNG en IPO heeft de commissie twaalf regelingen/terreinen geselecteerd, waarbij voorrang is gegeven aan domeinen waar in ruime mate sprake is van interbestuurlijk toezicht, qua bevoegdheden en/of intensiteit van het toezicht in de praktijk.

Voor het domein van SZW heeft de commissie Oosting gekozen voor de WWB. De daaraan te verbinden conclusies zijn in de vorige paragraaf toegelicht. Op grond van een tweetal overwegingen wordt via dit wetsvoorstel voorgesteld om aan de specifieke toezichtarrangementen op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK) dezelfde conclusies te verbinden als voor de WWB. De eerste overweging betreft het gegeven dat de in de «kleine inkomensvoorzieningen» opgenomen toezichtarrangementen identiek zijn aan die van de WWB. Dat wil zeggen dat de minister van SZW toezicht houdt op de rechtmatigheid van de uitvoering van de wet door het college en op de doeltreffendheid van de wet, dat het toezicht namens de minister wordt uitgeoefend door de IWI, en dat de minister van SZW het college een aanwijzing kan geven indien naar zijn oordeel sprake is van een ernstige tekortkoming. De tweede reden houdt verband met de inwerkingtreding van de wet tot bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten¹. Met deze wet zijn, als uitvloeisel van de in het Bestuursakkoord van 4 juni 2007 «Samen aan de slag»² opgenomen doelstelling om het aantal specifieke uitkeringen te reduceren, de afzonderlijke geldstromen gebundeld tot één geldstroom. Door de bundeling van de geldstromen wordt met betrekking tot de kosten van levensonderhoud ook voor de kleine inkomensvoorzieningen een systeem van volledige budgetbekostiging ingevoerd. Met een enkele uitzondering in het kader van het Bbz 2004 is geen sprake meer zijn van een declaratiestelsel, en is, à la de WWB, overgegaan tot deregulering en vereenvoudiging van de centrale regelgeving.

Vanwege de genoemde overeenkomsten in bekostiging en bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeenten is het wenselijk om ook voor «kleine inkomensvoorzieningen» te kiezen voor de lijn van het kabinet-

¹ Stb. 2009, nrs. 592 en 593.

² Kamerstukken II, 2006–2007, 30 800 B, nr. 17.

standpunt Oosting. Het voorliggende wetsvoorstel behelst derhalve het afschaffen van de specifieke toezichtsbepalingen (artikel 52 IOAW/IOAZ en artikel 45, eerste en tweede lid, WWIK), en het handhaven van de aanwijzingsbevoegdheid (artikel 53 IOAW/IOAZ en artikel 45, derde lid, WWIK)

en het verlagen van het gebundelde budget voor inkomensvoorzieningen indien het college geen of onvoldoende gevolg geeft aan een aanwijzing. Het zelfde geldt voor de inmiddels in werking getreden Wet investeren in jongeren (WIJ). Voor de uitgaven voor inkomensvoorzieningen op grond van deze wet dient ook de gebundelde uitkering. Voorts bevat deze wet ook een aanwijzingsbevoegdheid in artikel 87, die gehandhaafd blijft. Het toezicht op de uitvoering van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) behoeft geen afzonderlijke regeling. Van 2004 tot en met 2008 was het Bbz 2004 gebaseerd op artikel 7 van de Invoeringswet WWB. Met intrekken van deze wet, is het Bbz 2004 vanaf 1 januari 2009 gebaseerd op artikel 78f van de WWB, waarmee het toezichtsarrangement van de WWB – en ook de afschaffing daarvan – rechtstreeks van toepassing is op het besluit.

5. Interbestuurlijk toezicht Wet sociale werkvoorziening

Het in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) opgenomen specifieke toezichtsarrangement komt in belangrijke mate overeen met de in de WWB en de «kleine inkomensvoorzieningen» opgenomen toezichtsarrangementen. Ook in lijn met de WWB geldt ten aanzien van de Wsw dat de gerealiseerde decentralisatie in combinatie met de ingebouwde financiële prikkel gemeenten in voldoende mate aanzet tot een rechtmatige en doeltreffende wetsuitvoering. Toch kan daaraan niet zondermeer de conclusie verbonden worden dat het toezichtarrangement, in lijn met de WWB en de «inkomensvoorzieningen», herzien moet worden. Bij de beoordeling van het toezichtsarrangement op grond van de Wsw is nadrukkelijk rekening gehouden met het advies van de commissie fundamentele herbezinning Wsw en het kabinetsstandpunt dat dienaangaande op 12 januari 2009 aan de Tweede Kamer is gezonden¹. Naar het oordeel van het kabinet is de conclusie gerechtvaardigd dat er vooralsnog geen reden is aan te nemen dat vermeld kabinetsstandpunt en de daaruit voortvloeiende activiteiten (zoals pilots) op enigerlei wijze het eerdere kabinetsstandpunt met betrekking tot de commissie Oosting doorkruisen. Dit betekent dat de noodzaak van het toezichtsarrangement op grond van de Wsw beoordeeld dient te worden vanuit het door de commissie Oosting ontwikkelde normenkader, te weten: het bewaken van een hoger belang, het voorkomen van patstellingen tussen, of afwentelgedrag op andere overheden.

Aan de hand van dit kader komt het kabinet tot de slotsom dat de in de Wsw opgenomen specifieke toezichtsoopdracht voor de minister van SZW geschrapt dient te worden, conform het voorstel met betrekking tot de WWB en de «kleine inkomensvoorzieningen».

Evenals de WWB en de «kleine inkomensvoorzieningen» bevat de Wsw voor de minister van SZW de bevoegdheid om ingeval van een ernstige tekortkoming in de rechtmatige uitvoering van de wet, de gemeente een aanwijzing te geven. Het juridische kader van de in de Wsw opgenomen aanwijzing biedt de minister van SZW, anders dan bij de WWB en de «kleine inkomensvoorzieningen», geen instrumenten om op te treden indien een gemeente een aanwijzing niet of niet voldoende opvolgt. Waar bij de WWB ernstige tekortkomingen in de praktijk blijken te bestaan uit actieve besluitvorming in strijd met de wet, kan het systeem van de Wsw vooral worden bedreigd door nalatigheid van gemeenten, bijvoorbeeld ten aanzien van de volgende aspecten:

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 29 817, nr. 40.

- de gemeente geeft geen uitvoering aan begeleid werken, als een 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 dergelijke situaties is de mogelijkheid tot indeplaatsstelling, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht¹ (o.a. het voorgestelde artikel 124 van de Gemeentewet), een adequaat instrument. Om die reden kan de aanwijzing op grond van de Wsw komen te vervallen indien voornoemd wetsvoorstel in werking treedt. Dit zal worden geregeld in een wetsvoorstel, dat de aanpassing van wetten aan de Wet revitalisering generiek toezicht bevat. Het karakter van een ernstige tekortkoming in het kader van de WWB verschilt daarmee van een ernstige tekortkoming in het kader van de Wsw. Dit verschil rechtvaardigt dat de WWB-aanwijzing wel wordt gehandhaafd en de Wsw-aanwijzing niet, indien het instrument van de indeplaatsstelling in artikel 124 van de Gemeentewet kan worden toegepast.

6. Gevolgen voor de taak van IWI in de Wet SUWI

In artikel 37, onderdeel b, van de Wet SUWI is in algemene zin de taak van IWI in relatie tot individuele gemeenten vastgelegd, aangevuld met nadere bepalingen in artikel 76 WWB. De inspectie is belast met:

- het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van de WWB, de IOAW en de IOAZ door de colleges burgemeester en wethouders, en de doeltreffendheid van die wetten;
- het geven van een oordeel in verband met het verstrekken van een incidentele aanvullende uitkering zoals geregeld in artikel 74, vierde lid, van de WWB;
- het toezicht op de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de Wsw en de WWIK door de colleges van burgemeester en wethouders en op de doeltreffendheid van die wetten.

De in de Wet SUWI opgenomen toezichtopdrachten voor IWI zijn de equivalenten van de in de materiewetten opgenomen toezichtopdrachten. Met het schrappen van de toezichtsbepalingen in de WWB, de IOAW, de IOAZ, de WWIK en de Wsw dienen ook de bepalingen in de Wet SUWI, zijnde artikel 37, onderdeel b, geschrapt te worden.

Het vervallen van deze toezichtstaken voor IWI laat onverlet dat de minister van SZW, wanneer hem signalen bereiken over mogelijk ernstige tekortkomingen bij de uitvoering van de diverse materiewetten, IWI opdracht kan verlenen tot het instellen van onderzoek. Een dergelijke opdrachtverlening geschiedt met toepassing van artikel 39 van de Wet SUWI. Op basis van de uitkomsten van het IWI-onderzoek beoordeelt de minister van SZW of hij aanleiding ziet gebruik te maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid, eventueel gecombineerd met de toepassing van een generiek toezichtsinstrument.

Op grond van het huidige artikel 74, vierde lid, WWB, geeft IWI een oordeel over de uitvoering van de WWB voor iedere gemeente die bij de toetsingscommissie een verzoek om een incidentele aanvullende uitkering op het WWB inkomensdeel² heeft ingediend. Het betreft weliswaar geen toezichtstaak, maar de taak heeft wel een toezichtsachtergrond. Vanuit het beginsel «enkelvoudige uitvraag, meervoudig gebruik» wordt voor het inzicht in de kwaliteit van de uitvoering door de verzoekende gemeente gebruik gemaakt van de kennis die IWI, vanuit haar toezichthoudende taak, daaromtrent heeft. Met het vervallen van de interbestuurlijke toezichtstaken van IWI droogt ook haar informatie omtrent de uitvoering

¹ Kamerstukken 2009–2010, 32 389.

² Verzoeken om aanvullende uitkering op het de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen kunnen eerst in 2011 worden ingediend.

van de WWB door individuele gemeenten op. Hieruit volgt dat haar wettelijke opdracht in relatie tot de incidentele en meerjarige aanvullende uitkering op het WWB inkomensdeel ook dient te vervallen. In overleg met de toetsingscommissie WWB wordt bezien welke oplossing, ook met betrekking tot de meerjarige aanvullende uitkering, het meest passend is. Voor zover een rol van IWI wenselijk is of blijft, kan haar hiertoe een opdracht worden verleend op grond van artikel 39 van de Wet SUWI.

Op grond van artikel 37, onderdeel c, van de Wet SUWI, is IWI ook belast met het toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid, waaronder begrepen doeltreffendheid, van de wijze waarop het UWV, de SVB en de colleges van burgemeester en wethouders bij de uitvoering van de aan hen opgedragen taken samenwerken. Hoewel dit toezicht mede betrekking heeft op gemeenten is geen sprake van interbestuurlijk toezicht in de zin van het kabinetsstandpunt Oosting. Het toezicht richt zich immers niet op de uitoefening van een medebewindstaak door een afzonderlijke gemeente, ter verzekering van het «eenheidskarakter» van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het systeemgericht toezicht beoogt op landelijk geaggregeerd niveau inzicht te bieden in de effectiviteit van de uitvoeringspraktijk in samenhang met het beleid op het terrein van werk en inkomen». Als zodanig vormen de uitkomsten van dit toezicht een relevante bron voor de minister van SZW vanwege zijn systeemverantwoordelijkheid. Vanuit dat oogpunt maar ook anderszins bestaat geen aanleiding om deze vorm van toezicht te laten vervallen. Op grond van artikel 9 van de Wet SUWI dienen UWV, SVB en de colleges samen te werken bij de uitvoering van de taken op grond van de Wet SUWI, de WWB, IOAW en IOAZ met het oog op een doeltreffende en klantgerichte uitoefening van die taken. In artikel 10 van de Wet SUWI is de samenwerking (gezamenlijke dienstverlening) van UWV en de colleges in de locaties werk en inkomen geregeld. Op grond van artikel 10, derde lid, van de Wet SUWI heeft de minister de mogelijkheid een aanwijzing te geven aan UWV of colleges van burgemeester en wethouders bij ernstige tekortkomingen met betrekking tot de uitvoering van de taken betreffende de dienstverlening in locaties werk en inkomen. In het kader van het systeemgericht toezicht vervult het toezicht op de samenwerking een essentiële rol.

Met het vervallen van artikel 37, onderdeel b, van de Wet SUWI vervalt ook de regeling dat IWI belast wordt met het toezicht op de doeltreffendheid van de wetten, die door gemeenten worden uitgevoerd. Hiermee vervalt ook de taak met betrekking tot de wijze waarop door de uitvoering van taken door de colleges het systeem van inkomensvoorzieningen functioneert.

De minister heeft echter een systeemverantwoordelijkheid op alle onderwerpen waarbij gemeenten in medebewind zijn geroepen. Deze systeemverantwoordelijkheid houdt in dat de minister verantwoordelijk is voor de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun taken, zowel via bevoegdheden als via de middelen. De verantwoordelijkheid op centraal niveau richt zich alleen op het wettelijk kader en niet op de wijze waarop individuele gemeenten hun taken uitvoeren. Dat laatste is aan de colleges van burgemeester en wethouders, respectievelijk de gemeenteraad. Wanneer blijkt dat het wettelijke systeem niet goed werkt of niet meer toegesneden is op de problemen van deze tijd, heeft de rijksoverheid de verantwoordelijkheid het systeem aan te passen. Een indicator waaruit blijkt dat het wettelijk kader niet goed in elkaar zit, kan bijvoorbeeld het gezamenlijke uitvoeringsresultaat van de decentrale overheden zijn. Om deze verantwoordelijkheden waar te kunnen maken heeft de minister gedegen informatie nodig. Zo zal de minister moeten kunnen constateren of het totaal van de gemeentelijke inspanningen en resultaten beantwoordt aan de centraal gestelde doelen. Het is noodzakelijk dat de

minister inzicht heeft in het functioneren van het gehele stelsel. Deze informatieverzameling en beoordeling past bij het systeemgericht toezicht. Daarom wordt in de Wet SUWI de taak van IWI met betrekking tot het systeemgericht toezicht geëxpliciteerd.

7. Informatie-arrangement

Alle in dit wetsvoorstel betrokken materiewetten bevatten voor het college de verplichting dat het desgevraagd en kosteloos de minister van SZW de inlichtingen verstrekt die hij nodig heeft voor het toezicht, de statistiek, de informatievoorziening en de beleidsvorming met betrekking tot de specifieke wet. De aan gemeenten opgelegde verplichting om toezichtsinformatie te verschaffen maakt onderdeel uit van de specifieke toezichtsarrangementen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt geen nieuwe informatieplicht aan gemeenten opgelegd. Wel worden de bestaande informatie-arrangementen in de onderscheidene specifieke wetten aangepast aan het kabinetsstandpunt Oosting. Kern hiervan is dat, met het afschaffen van de specifieke toezichtsarrangementen, voor gemeenten de verplichting vervalt om systematisch toezichtsinformatie te verstrekken. In de Gemeentewet wordt een algemene bepaling opgenomen over de systematische informatieverstrekking in verband met het generiek toezicht, die ook zou kunnen worden toegepast door de minister van SZW ten aanzien van de uitvoering van de gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen.

In artikel 47, eerste lid, van de WWIK, heeft de informatieplichting niet alleen betrekking op het college, maar ook op de, door de minister van SZW, aangewezen adviserende instelling. De instelling, de Stichting Kunstenaars, Cultuur & Ondernemerschap, toetst op verzoek van gemeenten de beroepsmatigheid van kunstenaars. SZW vergoedt, op basis van de Regeling financiële en administratieve uitvoeringsvoorschriften WWIK, de door de adviserende instelling gemaakte uitvoeringskosten betreffende de wettelijke taak WWIK. De vergoeding van uitvoeringskosten vindt plaats op basis van het aantal aan gemeenten uitgebrachte beroepsmatigheidsonderzoeken tegen een integraal tarief. In termen van de Comptabiliteitswet 2001 behoort de adviserende instelling tot de categorie «rechtspersonen met een wettelijke taak». De ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van wettelijke taken door organisaties buiten de rijksoverheid, brengt met zich mee dat de minister toezicht dient te houden op de uitvoering van die wettelijke taak. Voor de organisaties zelf betekent de uitvoering van publieke taken met publiek geld dat zij zich adequaat moeten verantwoorden. Eind 2007 is het «Toezichtsarrangement RWT Stichting Kunstenaars & CO» vastgesteld, waarvan ook de informatieplichting voor de adviserende instelling onderdeel uitmaakt. Deze bepaling wordt zodoende in de WWIK gehandhaafd.

Het schrappen van de verplichting voor gemeenten om desgevraagd en kosteloos toezichtsinformatie te verstrekken aan de Minister van SZW laat 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 WIJ, de IOAW, de IOAZ, de WWIK en de Wsw de informatieplicht voor gemeenten te regelen. Het inzage-recht voor de minister van SZW is geregeld door wijziging van artikel 72 van de Wet SUWI.

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.

8. Heroriëntatie verantwoordelijkheid minister van SZW

Het laten vervallen van de specifieke toezichtsarrangementen in het kader van de WWB, IOAW, IOAZ, WWIK en de Wsw leidt ertoe dat de minister van SZW niet langer verantwoordelijk is voor de systematische toezichtsuitoefening op de uitvoering van genoemde wetten door gemeenten. Wel behoudt de minister van SZW de bevoegdheden om, in voorkomende gevallen, het specifieke- en/of generieke toezichtsinstrumentarium in te (doen) zetten.

In het kader van de heroriëntatie op de verantwoordelijkheid die de minister van SZW draagt voor de uitvoering van voornoemde wetten is mede van belang dat de Algemene Rekenkamer van oordeel is dat de Comptabiliteitswet 2001 impliceert dat de minister verantwoording moet afleggen over de rechtmatige besteding van de ten laste van de SZW-begroting aan gemeenten verstrekte gelden voor het WWB inkomensdeel. Op 20 mei 2008¹ hebben de bewindslieden van SZW de Tweede Kamer niet alleen geïnformeerd dat de Algemene Rekenkamer bij brief van 11 maart 2008 heeft bericht dat zij het met SZW eens is dat de wijze waarop IWI toezicht houdt op de rechtmatigheid van de WWB aansluit bij de wettelijke eisen van de WWB en bij de eisen van de Comptabiliteitswet 2001 maar ook dat de Algemene Rekenkamer haar blik vooruit werpt met het oog op het wetgevingstraject ter uitwerking van de kabinetsreactie op het rapport «Van specifiek naar generiek». De bewindslieden van SZW hebben in hun brief van 20 mei 2008 toegezegd dat de vooruitblik van de Algemene Rekenkamer over het rechtmatigheidstoezicht betrokken zal worden bij de aanpassing van de materiewetten naar aanleiding van voornoemde kabinetsreactie. Tegen deze achtergrond wordt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister en de colleges van burgemeester en wethouders en de daarbij behorende structurele informatieverstrekking verduidelijkt.

Met de wijziging van artikel 69 van de WWB wordt het algemene karakter van de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen, hoewel verstrekt in de vorm van een specifieke uitkering, benadrukt. Hiermede wordt herbevestigd² dat het aan de gemeente verstrekte budget WWB inkomensdeel een ongeoormerkt karakter draagt. Het feit dat het vrij besteedbare karakter hiervan feitelijk vooral van betekenis wordt indien de gemeente een begrotingsjaar afsluit met een overschot, doet er niet aan af dat het volledige budget vrij besteedbaar is. De decentralisatie van de WWB in beleidsmatig en financieel opzicht alsmede de stimulans die van de budgetbesteding voor gemeenten uitgaat om de wet goed uit te voeren, maken – zoals reeds vermeld in paragraaf 2 – dat de verantwoordelijkheid voor de rechtmatige besteding van de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen een exclusieve gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Hieruit volgt dat ook de verantwoording over de rechtmatige besteding van de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen uitsluitend een lokale aangelegenheid is. De minister van SZW is niet verantwoordelijk voor de rechtmatige besteding van de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen door gemeenten. Hij behoeft hierin dan ook geen inzicht in te krijgen, zodat de gemeente zich ter zake niet aan de minister van SZW behoeft te verantwoorden. Dit leidt ertoe dat het parlement ook geen inzicht verkrijgt in de rechtmatige besteding van de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen door gemeenten, ook niet via het jaarverslag van IWI. In artikel 77 WWB is daartoe de verantwoordingsinformatie en het doel daarvan in relatie tot de gebundelde uitkeringen inkomensvoorzieningen zoals het nu via de sisa bijlage is

¹ Kamerstukken 2007–2008, 26 448, nr. 366.

² Zie ondermeer de oorspronkelijke toelichting op de artikelen 69 en 71 van de WWB; Kamerstukken II, 2002–2003, 28 870, nr. 3, blz. 82.

ingevuld, geregeld.

Zoals aangegeven in de brief van de minister van BZK van 31 augustus 2009 (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700 VII, nr. 100) inzake het kader voor decentralisatie en differentiatie heeft het Rijk op alle onderwerpen waarbij gemeenten en provincies in medebewind zijn geroepen, een systeemverantwoordelijkheid. Dit houdt in dat het Rijk verantwoordelijk is voor:

- de wijze waarop gemeenten invulling kunnen geven aan hun taken, zowel via bevoegdheden als via de middelen. Het Rijk richt zich alleen op het wettelijk kader en niet op de wijze waarop individuele gemeenten hun taken uitvoeren, dat is aan de colleges van burgemeester en wethouders;
- het aanpassen van het systeem wanneer blijkt dat het wettelijke systeem niet goed werkt of niet meer toegesneden is op de problemen van deze tijd. Het gezamenlijk uitvoeringsresultaat van decentrale overheden, kan een indicator zijn waaruit blijkt dat het wettelijk kader niet goed in elkaar zit;
- het toepassen van interbestuurlijke toezichtinstrumenten indien de medeoverheden in strijd met het recht of het algemeen belang handelen.

De WWB voldoet aan voornoemde punten. De wet geeft gemeenten voldoende bevoegdheden om tot een doeltreffende en op de lokale omstandigheden afgestemde uitvoering te komen. De jaarlijkse vaststelling van het macrobudget voor de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen geschiedt op basis van het uitgangspunt dat het budget als geheel toereikend is om in de kosten van de landelijk geraamde bijstandsuitkeringen te voorzien. De gekozen verdeelsystematiek (objectieve maatstaven, historisch aandeel dan wel een mix daarvan) zorgt ervoor dat iedere gemeente die de WWB naar behoren uitvoert ervan verzekerd is dat het budget toereikend is om de bijstandsuitkeringen te betalen én dat gemeenten gestimuleerd worden tot een effectieve en stipte uitvoering van de wet.

De beoordeling van de werking van het systeem is, met inachtneming van de door het Rijk te betrachten terughoudendheid in haar relatie met medeoverheden, een continu proces. Op basis van beleidsinformatie, verantwoordingsinformatie, evaluatieonderzoeken en uitkomsten van het systeemgericht toezicht op het stelsel van werk en inkomen door IWI, wordt beoordeeld of het systeem nog aan de gestelde eisen voldoet dan wel dat aanpassing vereist is.

In situaties waarin tekortkomingen in de uitvoering van de wet het lokale niveau overstijgen en een direct gevolg kunnen hebben voor de verantwoordelijkheid van de minister van SZW voor het systeem van werk en inkomen, beschikt de minister over bevoegdheden voor de inzet van het interbestuurlijk toezichtsinstrumentarium. Primair zijn dit de maatregelen die in de specifieke wetten zijn opgenomen (aanwijzing en eventueel een budgetverlaging), maar ook de in de Gemeentewet opgenomen generieke maatregelen. Daarnaast beschikt de minister van SZW over bevoegdheden om over te gaan tot financiële afrekening van de geormerkte geldstromen, zoals het participatiebudget en de budgetten in het kader van de Wsw. Zo kan de minister van SZW met betrekking tot deze budgetten gelden van gemeenten terugvorderen indien uit de jaarverantwoording blijkt dat de gemeente de gelden niet of niet rechtmatig heeft besteed. Daarnaast geldt, op grond van de Financiële-verhoudingswet, dat de bevoorschotting van de algemene uitkering van het gemeentefonds kan worden opgeschort indien de gemeente niet voldoet aan haar verplichtingen om haar jaarverantwoording juist en tijdig in te dienen. Bij brief van 17 maart 2009¹ heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijze

¹ Kamerstukken II, 31 327, nr. 10.

waarop deze bevoegdheid vanaf 2009 zal worden toegepast.

In het kader van deze paragraaf is verder van belang dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in haar reeds gememoreerde brief inzake het kader voor decentralisatie en differentiatie heeft aangegeven dat zowel het kabinet als het parlement zich ervan bewust moeten zijn dat het Rijk terughoudend moet zijn met de inzet van hiërarchische instrumenten. Wanneer gezamenlijk is besloten een taak te decentraliseren, vindt de verantwoording aan de volksvertegenwoordiging primair plaats in de Gemeenteraad en Provinciale Staten.

9. Adviezen

Op grond van artikel 96 van de Comptabiliteitswet 2001 is het College van de Algemene Rekenkamer verzocht haar opvatting kenbaar te maken omtrent het onderhavige wetsvoorstel. In haar reactie van 13 april 2010 stelt het college dat de gevolgen van het wetsvoorstel voor de ministeriële verantwoordelijkheid en het toezicht op de rechtmatige besteding van het Inkomensdeel van de WWB niet adequaat geregeld zijn. Het college komt tot dit oordeel op grond van haar opvatting dat het budget voor de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen een geormerkt karakter heeft. Zij licht toe dat zij tot deze opvatting komt om de volgende redenen:

- uit het voorgestelde eerste lid van artikel 69 WWB blijkt dat het budget bestemd is voor de bekostiging van inkomensvoorzieningen;
- het budget is geplaatst op artikel 46 van de SZW-begroting, en moet derhalve worden besteed aan «inkomensbescherming met activering»;
- het budget wordt verstrekt in de vorm van een specifieke uitkering.

Het college is van oordeel dat het geormerkte karakter van het budget voor de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen met zich brengt dat de minister verantwoordelijk is voor de besteding van genoemd budget door gemeenten en dat deze verantwoordelijkheid niet wordt weggenomen door de bepaling dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor een rechtmatige uitvoering van de wet.

Het kabinet deelt de opvatting van het College van de Algemene Rekenkamer niet. Bij de invoering van de WWB is het WWB inkomensdeel (thans de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen) geïntroduceerd als een ongeormerkt budget. In de parlementaire behandeling is dit expliciet aan de orde geweest. Zo is in de memorie van toelichting vermeld dat het inkomensdeel het ongeormerkte budget is dat de gemeente kan gebruiken ter financiering van de gemeentelijke bijstandsuitgaven¹. Met betrekking tot het WWB inkomensdeel heeft het kabinet gekozen voor een mengvorm, waarbij een specifieke uitkering met een algemeen karakter wordt verstrekt. Dit vormt de essentie van de prikkelwerking en het succes van de WWB. Om extra te onderstrepen dat de minister van SZW niet verantwoordelijk is voor de rechtmatige besteding van de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen door gemeenten, wordt in artikel 77 WWB opgenomen dat de informatieverstrekking door de gemeente met betrekking tot artikel 69 WWB geschiedt ten behoeve van de vaststelling en de verdeling van het budget en dat de accountantsverklaring daaromtrent slechts aangeeft dat de verantwoorde uitgaven een getrouw beeld geven van de omvang daarvan. In de artikelsgewijze toelichting wordt aangegeven dat de minister geen informatie behoeft over de rechtmatige besteding door de gemeente. In de formulering van artikel 69 WWB kan geen aanleiding gevonden worden om te concluderen dat sprake is van een geormerkt budget. Deze formulering is immers analoog aan de formulering van de diverse decentralisatie-uitkeringen. Van een vervaging van de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten, zo als College van de Algemene Rekenkamer veronderstelt, is naar het oordeel van het kabinet geen sprake. De betekenis van de

¹ Kamerstukken II, 28 870, nr. 3, blz. 82.

gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen is zowel voor gemeenten als het Rijk helder.

De Algemene Rekenkamer geeft voorts aan dat in ieder geval 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. De bepalingen over het toezicht door IWI komen immers met dit wetsvoorstel te vervallen.

Bij brief van 2 juni 2010, gericht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heeft de voorzitter van de directieraad van de VNG onder meer gereageerd op onderhavig wetsvoorstel. De VNG reageert op artikel 76 WWB en op de informatiearrangementen. Met betrekking tot de aanwijzingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 76 WWB, en de mogelijk financiële consequenties indien een gemeente geen of onvoldoende gevolg heeft gegeven aan de aanwijzing, vraagt de VNG zich af wie controleert of dit wel met name preventief wordt ingezet. Het kabinet merkt op dat de procedure met betrekking tot de aanwijzing erin voorziet dat het college van burgemeester en wethouders gedurende acht weken de gelegenheid heeft zijn zienswijze naar voren te brengen, waarna de minister beslist of hij overgaat tot het geven van de aanwijzing. Het besluit van de minister staat open voor bezwaar en beroep, waarmee de rechtbescherming voor de gemeente adequaat is geregeld. Dit geldt ook voor het besluit om het gemeentelijk budget te verlagen omdat de gemeente geen of onvoldoende gevolg heeft gegeven aan de aanwijzing. Met betrekking tot de informatiearrangementen merkt de VNG op dat nergens duidelijk wordt gemaakt hoe het schrappen van de bepaling over het verstrekken van toezichtsinformatie zich verhoudt tot de statistische regelingen, zoals de bijstandsuitkeringsstatistiek (BUS) en de statistiek re-integratie gemeenten (SRG). De VNG acht het wenselijk om met het afschaffen van de specifieke toezichtsbepalingen ook de benodigde informatiearrangementen af te schaffen. Naar het oordeel van het kabinet heeft het schrappen van het toezichtsarrangement, waaronder de bepalingen dat het college en de gemeenteraad desgevraagd aan de minister van SZW inlichtingen verstrekken die hij nodig heeft voor het toezicht, geen gevolgen voor de BUS en de SRG. Via beide statistieken wordt immers geen toezichtsinformatie ingewonnen. De informatiebepalingen die opgenomen blijven in de verschillende wetten blijven de grondslag vormen voor de genoemde statistiekregelingen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I Wijziging van de WWB

A

In het huidige artikel 7, zoals dit geldt sinds de inwerkingtreding van de WWB, is geregeld dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor het ondersteunen van personen die algemene bijstand ontvangen, van personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) en niet-uitkeringsgerechtigden, bij het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid én voor het verlenen van bijstand. Als gevolg van de invoering van de methodiek van single information & single audit (artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet) en de afschaffing van de specifieke toezichtsarrangementen in dit wetsvoorstel, is het wenselijk duidelijkheid te verschaffen over de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van een rechtmatige uitvoering van de aan het college in de WWB opgedragen taken. Met de aanpassing van artikel 7 wordt de medebewind taak aangeduid, zonder dat er sprake is van een verantwoordelijkheidsverdeling, omdat daar in

feite geen sprake van is. Duidelijk is dan dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor de rechtmatige wetsuitvoering. De rechtmatige wetsuitvoering bestaat uit het samenstel van de lokale regelgeving en de landelijke regelgeving. Hiertoe behoort ook de rechtmatige besteding van het door de minister van SZW beschikbaar gestelde budget voor de inkomensvoorzieningen (de uitkering geregeld in artikel 69 van de WWB). In de paragrafen 2 en 8 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is hierop al nader ingegaan.

B

Met deze wijziging is een onjuiste verwijzing naar artikel 30c van de Wet SUWI gecorrigeerd. Dit artikel 41 betreft het doen van de aanvraag voor een bijstandsuitkering bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.

C

De redactie van artikel 69 is zodanig aangepast dat daarmee, meer dan thans het geval is, wordt aangegeven dat de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen een ongeoormerkt budget betreft. De gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen betreft een ongeoormerkt budget, dat ten laste komt van de begroting van de minister van SZW. Aan de minister van SZW hoeft niet verantwoord te worden dat de middelen ook daadwerkelijk besteed zijn aan het verstrekken van inkomensvoorzieningen. Deze aard van het budget brengt met zich dat het college zich, conform de brief van de minister van BZK over decentralisatie en differentiatie, alleen tegenover de gemeenteraad hoeft te verantwoorden over de rechtmatige besteding ervan. Met betrekking tot de besteding van de middelen voor de re-integratievoorzieningen, waarnaar in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, wordt verwezen, die aan gemeenten beschikbaar worden gesteld via de Wet Participatiebudget (het vijfde lid), geldt een andere situatie. Ofschoon deze middelen ruim mogen worden ingezet, zijn het geoormerkte gelden. Zo mogen burgemeester en wethouders de middelen niet inzetten voor uitvoeringskosten, dat wil zeggen de kosten die de gemeente maakt bij de reguliere uitvoering van de bij wet opgedragen taken, en ze ook niet aanwenden om tekorten op de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen aan te zuiveren. De verantwoordelijkheid van het college voor een rechtmatige uitvoering van de voorzieningen voor bijstandsgerechtigden en andere in artikel 7 genoemde personen laat onverlet dat het college op grond van de Wet participatiebudget jaarlijks verantwoording aan het Rijk dient af te leggen over de besteding van het participatiebudget aan re-integratie-, inburgerings- en educatievoorzieningen. In de paragraaf 3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is hierop al nader ingegaan.

Over de omvang van het totale budget voor de uitkering op grond van artikel 69 is alleen bepaald in het tweede lid dat het totale voor de gemeenten beschikbare bedrag toereikend is voor de kosten van alle gemeenten om te voorzien in de inkomensvoorzieningen (algemene bijstand en de andere uitkeringen, die genoemd worden in het eerste lid) op minimumniveau. De informatie die de colleges jaarlijks aanleveren op grond van artikel 77 van de WWB dient voor de verdeling van het macrobudget. De regels daartoe zijn opgenomen in het Besluit WWB 2007.

In het vijfde lid wordt bepaald, dat middelen voor de re-integratievoorzieningen worden verstrekt via het participatiebudget, waarbij de Wet participatiebudget van toepassing is. Daaraan zijn toegevoegd de voorzieningen op grond van de WIJ, die ook ten laste van het participatie-

budget komen. Dit was na de inwerkingtreding van de WIJ nog niet in artikel 69 opgenomen en wordt hiermee gecorrigeerd.

D

Artikel 71 is aangepast aan de wijziging van artikel 69. Het derde lid kan vervallen, omdat in het Besluit WWB 2007 al voorzien is in een nadere uitwerking van hetgeen hier geregeld wordt over de aanpassing van de verdeling van het macrobudget.

E en J

Als uitvloeisel van de kabinetsreactie op het rapport «Van specifiek naar generiek» van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen vervalt de opdracht voor de minister van SZW om toezicht te houden op rechtmatige wetsuitvoering door het college en op de doeltreffendheid van de wet. Daarmee vervalt ook de bepaling dat dit toezicht, onder gezag van de minister, wordt uitgeoefend door IWI. Het gewijzigde artikel 76 bevat derhalve alleen nog bepalingen omtrent de aanwijzing die de minister van SZW een college kan geven ingeval van een ernstige tekortkoming in de uitvoering van de WWB. Ter bevordering van de transparantie van de wetgeving zijn de mogelijke consequenties van het niet of onvoldoende gevolg geven aan een aanwijzing – thans nog apart geregeld – aan artikel 76 toegevoegd. Hierdoor kan artikel 72 vervallen. Omdat de gevolgen van het niet nakomen van de aanwijzing de uitkering op grond van artikel 69 betreft die ook bestemd is voor de inkomensvoorzieningen op grond van IOAW, IOAZ en WWIK en de uitkering op grond van de Wet investeren in jongeren wordt in het derde lid ook verwezen naar de aanwijzing die op grond van die wetten kan worden gegeven.

Met het schrappen van het huidige tweede lid van artikel 76, vervalt ook de wettelijke taak van IWI bij de beoordeling van de aanvragen voor de incidentele aanvullende uitkering WWB. De taak van de inspectie was gebaseerd op de kennis die zij uit hoofde van haar toezichtstaak van de uitvoering had. Omdat voor de eventuele verdere inschakeling van IWI gebruik kan worden gemaakt van artikel 39 van de Wet SUWI, behoeft geen aanvullende wettelijke voorziening getroffen te worden.

F

In Nederland bestaan verschillende toetsingscommissies, zoals de toetsingscommissie ex artikel 9.15 CAO Nederlandse Universiteiten, de Medisch-ethische Toetsingscommissie Instellingen en de toetsingscommissie Ethiek van het Instituut Pedagogische Wetenschappen. Op praktische gronden hanteert de in artikel 73 van de WWB bedoelde «toetsingscommissie» reeds enige tijd de naam «toetsingscommissie Wet werk en bijstand». Met de aanpassing van artikel 73 wordt deze naamswijziging geformaliseerd.

Voorts is het artikel geherformuleerd, zodat de taak van de toetsingscommissie in het eerste lid is opgenomen en het tweede lid de delegatiegrondslag bevat. De inhoud van de nadere regels die reeds opgenomen zijn in het Besluit WWB 2007 komt in de formulering van de delegatiebepaling tot uitdrukking.

G en H

Artikel 74, eerste lid, is aangepast aan de wijziging van artikel 69. Er wordt verduidelijkt voor welke soort extra lasten een aanvullende uitkering zou kunnen worden verleend.

Met de Verzamelwet SZW-wetgeving 2009 (Stb. 2009, 318) is in de WWB een nieuw artikel 74a opgenomen, dat een aantal bepalingen bevat voor het besluit op de aanvraag voor een meerjarige aanvullende uitkering. Deze bepalingen zijn gedeeltelijk overbodig met de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De overige bepalingen zijn aan artikel 74 toegevoegd (het vierde en vijfde lid). De delegatiebepaling in het zesde lid sluit beter aan bij de bepalingen, die reeds in het Besluit WWB 2007 over met name de meerjarige aanvullende uitkering zijn opgenomen. Hiermee zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd.

I

De paragraaf aanduiding is aangepast aan de gewijzigde inhoud van paragraaf 7.2. Het onderwerp is beperkter dan toezicht, omdat het toezicht van IWI is geschrapt en voorts breder omdat in de paragraaf inmiddels een artikel 76a is opgenomen dat de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren regelt. Dit betreft het toezicht op de naleving van de WWB door de belanghebbenden in de zin van deze wet.

K en L

Artikel 77 en artikel 78 bevatten regels voor het verstrekken van informatie door de colleges.

In het bestaande eerste lid van artikel 77 is vastgelegd dat het college verantwoording aflegt aan de minister van SZW over de uitvoering van deze wet. Met de invoering van de verantwoording via de sisa-sytematiek is verantwoordingsplicht ingeperkt. Zo is verantwoordingsinformatie gedefinieerd als de informatie per specifieke uitkering die voor het departement noodzakelijk is voor het afleggen van verantwoording in zijn jaarverslag. Blijkens de brief van de minister van BZK van 22 november 2005 alsmede de toelichting op de wijziging van het Besluit financiële verhoudingen 2001 (Stb. 2006, 328) wordt de benodigde verantwoordingsinformatie daarmee beperkt tot de informatie die noodzakelijk is voor een goed beheer van specifieke uitkeringen op rijksniveau, en de verantwoording daarover. Verder is de betekenis van «de uitvoering van deze wet» beperkt tot de verantwoording van de bestedingen op titel van deze wet.

Sinds 1 januari 2010 hebben de bestedingen voornamelijk betrekking op de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen, maar ook op het bekostigingsdeel van het Bbz 2004 dat niet in voornoemde gebundelde uitkering is opgenomen.

Met betrekking tot de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen heeft de informatievoorziening alleen betekenis voor de verdeling van het macrobudget onder/over gemeenten en de vaststelling van de jaarbudgetten per individuele gemeente. Voor een goed beheer van de WWB is het niet vereist dat het college zich daarbij tevens verantwoordt over de rechtmatigheid van de bestedingen. Dit is wel het geval voor het bekostigingsdeel van het Bbz 2004 dat niet in voornoemde gebundelde uitkering is opgenomen.

Daarnaast verstrekt het college gegevens die SZW nodig heeft voor de raming van het macrobudget van de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen, de ontvangstenramingen Participatiebudget én de mutaties in de uitgaven- en ontvangstenramingen van de declaratieregeling Bbz 2004. Deze gegevens zijn van belang voor zowel de Beleidsbrief als de Voorjaarsnota. Deze informatieverstrekking geschiedt, voor zover deze geen betrekking heeft op het Participatiebudget, via het beeld van de uitvoering als bedoeld in het tweede lid van artikel 77.

Door expliciet aan te geven met welk doel de gegevens via de sisa-systematiek worden aangeleverd, naast de wijziging van artikel 78, waarin als doel voor de systematische gegevensaanlevering niet meer toezicht wordt genoemd, wordt duidelijk, dat de minister op grond van de WWB geen informatie behoeft om over de rechtmatige besteding verantwoording te krijgen. In hoofdstuk 8 van de algemene toelichting is dit nader verduidelijkt.

Voorts wordt conform de huidige aanwijzingen aangegeven, dat de gemeentelijke accountantsverklaring alleen aangeeft dat op basis van de controle is vastgesteld, dat de verantwoorde uitgaven een getrouw beeld geven. Daarmee wordt duidelijk, dat deze informatie geen betrekking heeft op de rechtmatige besteding van de uitkering op grond van artikel 69 WWB.

Artikel 78 betreft de verplichting informatie te verstrekken, die vooral beleidsinformatie betreft. De specifieke bepaling over het verstrekken van informatie aan IWI, die in artikel 76, tweede lid, was opgenomen door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 42 van de Wet SUWI is komen te vervallen. De minister blijft verantwoordelijk voor de resultaten van het met de WWB beoogde beleid. Om over die taak verantwoording te kunnen afleggen, dienen vooral gegevens en inlichtingen te worden verschaft. Voor de wijze waarop deze informatie wordt aangeleverd worden en de soort gegevens die het betreft kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld. Dit betreft overigens de bestaande regeling. De wijze waarop de structurele (toezicht) informatieverstrekking plaatsvindt wordt nader geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 124h van de Gemeentewet. Dit wordt afgestemd op het informatie-arrangement dat tussen het Rijk en de gemeenten in ontwikkeling is.

M

Artikel 78f is de grondslag voor het Bbz 2004. Vanwege de gedeeltelijk afwijkende financieringssystematiek, die hiervoor bij artikel 77 is uiteengezet, is artikel 69 niet voor alle Bbz-uitkeringen van toepassing. Daarom is met deze wijziging artikel 69 toegevoegd aan de bepalingen, waarvan in het Bbz-2004 kan worden afgeweken.

Artikel II Wijziging van de Wet SUWI

A

Artikel 37 is geherformuleerd, doordat onderdelen vervallen. Door de taken van IWI in verschillende leden op te nemen komt het verschillende karakter van die taken beter tot uitdrukking. De wijziging van artikel 37 Wet SUWI, betreft het schrappen van onderdeel b, dat over het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van de gemeentelijke inkomensvoorzieningswetten en de Wsw gaat. De achtergrond van deze wijziging is reeds uitgebreid toegelicht in het algemene deel van deze memorie van toelichting (zie paragraaf 6). Het derde lid is aan artikel 37 toegevoegd in verband met het vervallen van het toezicht op de doeltreffendheid van de genoemde wetten die door de colleges van burgemeester en wethouders worden uitgevoerd. Daarmee is de taak van IWI in het kader van het systeemgerichte toezicht niet duidelijk meer. Het toegevoegde lid biedt daarvoor een kapstok. Op dit moment vindt namelijk een deel van de daarvoor noodzakelijke informatieverzameling en oordeelsvorming, in het bijzonder met betrekking tot het functioneren en de prestaties van de uitvoering, nog plaats in het kader van het doeltreffendheidstoezicht op grond van de WWB etc.

Met het schrappen van de taak van IWI met betrekking van dit toezicht is niet meer aan IWI opgedragen informatie te verzamelen over de werking van het stelsel van werk en inkomen en in dat verband de realisatie van de doelstellingen op landelijk niveau.

Om daarin wel te voorzien is in het artikel over de taak van IWI in de Wet SUWI een artikellid toegevoegd op grond waarvan IWI een taak heeft om de minister daartoe het noodzakelijke inzicht te bieden, naast de inzichten die de minister voor dit doel verkrijgt op basis van beleidsinformatie, verantwoordingsinformatie en evaluatieonderzoeken. In dit derde lid wordt met betrekking tot artikel 37 Wet SUWI voorgesteld dat IWI toezicht uitoefent op de wijze waarop de gezamenlijke colleges van burgemeester en wethouders bijdragen aan het behalen van de doelen op het terrein van werk en inkomen. In de voorgestelde bepaling wordt de sociale werkvoorziening expliciet genoemd om zonder meer duidelijk te maken dat ook ten aanzien van dat beleidsterrein systeemgericht toezicht mogelijk is.

Door dit als taak op te nemen krijgen deze activiteiten van IWI een plaats in de onafhankelijke planning en rapportage die op grond van de Wet SUWI voor IWI geldt. In het kader van deze toezichttaak worden geen oordelen gegeven over individuele gemeenten. Evenmin is het de bedoeling dat via periodiek onderzoek het functioneren van de decentrale controle door gemeenteraden in beeld wordt gebracht.

B

Artikel 39, dat de andere taken en werkzaamheden van IWI betreft dan welke direct uit artikel 37 voortvloeien is aangepast.

Het huidige artikel 39 Wet SUWI regelt ten eerste de bevoegdheid van IWI om met betrekking tot haar wettelijke taken andere of aanvullende werkzaamheden dan die zijn opgenomen in het jaarplan te verrichten, nadat daarover met de minister is overlegd. Er dient daarbij overeenstemming te worden bereikt; indien die niet bereikt wordt, worden de Tweede en Eerste Kamer geïnformeerd. Ten tweede regelt het artikel dat indien de minister IWI andere dan de in de Wet SUWI genoemde of in het jaarplan opgenomen taken wil opdragen, hij van dit voornemen kennis geeft aan de Tweede en Eerste Kamer. In het voorgestelde artikel 39 wordt daaraan nog toegevoegd in het tweede lid, dat de minister IWI met andere dan uit artikel 37 voortvloeiende taken of in het jaarplan (en daarmee met de minister overeengekomen taken, zie artikel 38 van de Wet SUWI) opgenomen taken kan belasten. Daarbij is gehandhaafd, dat de Tweede en Eerste Kamer in kennis wordt gesteld over die niet uit het jaarplan of de wet blijvende taken en voorts indien blijkt, dat er geen overeenstemming is bereikt over wettelijke en aanvullende taken. Deze betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer vloeit voort uit de rol die beide Kamers der Staten-Generaal hebben ten aanzien van de planning en verslaglegging en rapportage over de toezichtswerkzaamheden, zoals geregeld in artikel 38 van de Wet SUWI.

Onderdelen C, D en E

Door de wijziging van artikel 41 wordt de toezichtbaarheidstoets beperkt tot de beleidsvoornemens en wettelijke voorschriften die de taken van de RWI, het UWV en de SVB betreffen. Dit vloeit voort uit de wijziging van de taak van IWI in artikel 37.

Artikel 42 regelt de gegevensverstrekking aan en de inzage in bescheiden door IWI. Het gaat om de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de taak van IWI. Ten opzichte van de colleges van B&W heeft IWI nog een taak voor zover het betreft het systeemgericht toezicht. Omdat de bepalingen over gegevensverstrekking aan IWI in de WWB en

de andere wetten zijn komen te vervallen, dienen hier de colleges van B&W te worden toegevoegd.

In artikel 1, onderdeel m, van de Wet SUWI is alleen de functionaliteit Inlichtingenbureau genoemd en wordt daarvoor door de Minister een rechtspersoon aangewezen, en voorts is de Stichting Inlichtingenbureau bewerker bij de gegevensverwerking. Er is daarom geen sprake meer van een taak die opgedragen is aan het Inlichtingenbureau op grond van de Wet SUWI. Om die reden dient het Inlichtingenbureau niet meer genoemd te worden als onderwerp van toezicht van IWI.

Onderdeel F en G

In artikel 72 zijn de colleges van B&W toegevoegd, omdat voor hen een algemene informatieverplichting geldt van gegevens die minister voor zijn taak nodig heeft. Met de toevoeging in artikel 72 wordt ook duidelijk, dat daarbij ook hoort de toegang en het inzage geven in bescheiden. Betreft het de gegevensverstrekking aan IWI dan voorziet artikel 42 overigens in de inlichtingenverplichting en vordering van inzage. Aan de regeling hiervan doet niet af, dat minister op grond van artikel 124e van de Gemeentewet (zoals opgenomen in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht) ambtenaren kan aanwijzen die de bevoegdheden tot het vorderen van inlichtingen en inzage in bescheiden ook hebben zoals ze in de Algemene wet bestuursrecht aan toezichthouders zijn toegekend. In verband hiermee dient ook artikel 77 dat de grondslag biedt voor nadere regels hiervoor te worden aangepast.

Artikelen III tot en met VII

Dit betreft wijzigingen in de Wsw, IOAW, IOAZ, WIJ en WWIK, die in het algemeen deel van deze toelichting reeds zijn toegelicht. De aanwijzingsbevoegdheid en de bepalingen over het verstrekken van informatie zijn daarbij op dezelfde wijze geformuleerd als in de WWB.

Artikel VIII

De inwerkingtredingsbepaling is vastgesteld op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip omdat daarmee de inwerkingtreding van deze wet kan worden afgestemd op die van de Wet revitalisering generiek toezicht, vanwege de samenhang met het onderwerp van dat wetsvoorstel.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner