
420

Besluit van 13 september 2012 tot wijziging van het Besluit WWB 2007 in verband met aanpassing van de voorwaarden voor de toekenning van de incidentele en meerjarige aanvullende uitkering

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 11 juni 2012, nr. IVV/FB/12/8638;

Gelet op artikel 74, vierde en zesde lid, van de Wet werk en bijstand;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 16 juli 2012, no. W12.12.0198/III);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 september 2012, nr. IVV/FB/12/12135;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I WIJZIGING VAN HET BESLUIT WWB 2007

Het Besluit WWB 2007 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 10, vierde lid, onderdeel a, komt te luiden:

a. Onze Minister een aanwijzing als bedoeld in artikel 76 van de wet heeft gegeven en het verzoek betrekking heeft op het kalenderjaar waarin de aanwijzing is gegeven of op het daaraan voorafgaande kalenderjaar;

B

Onder vernummering van het vijfde tot het zesde lid, wordt in artikel 10c na het vierde lid een lid ingevoegd, luidende:

5. Indien Onze Minister een aanwijzing als bedoeld in artikel 76 van de wet heeft gegeven wordt de in het derde lid bedoelde uitkering in het kalenderjaar waarop de aanwijzing betrekking heeft en in het daaraan voorafgaande kalenderjaar verlaagd met 2,5%.

C

Na artikel 10d wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 10e Voortzetting meerjarige aanvullende uitkering over 2012

1. In afwijking van de artikelen 10a, 10b en 10c, wordt een meerjarige aanvullende uitkering die ziet op de kalenderjaren 2009, 2010 en 2011 voortgezet in het kalenderjaar 2012 voor het deel, bedoeld in artikel 10c, tweede lid, onderdeel c.

2. Indien naar het oordeel van de toetsingscommissie de maatregelen, bedoeld in artikel 10b, eerste lid, die het betrokken college in het kalenderjaar 2010 heeft getroffen ontoereikend zijn geweest, wordt het in het eerste lid bedoelde deel verlaagd met 2,5%.

D

Na artikel 11 wordt in paragraaf 4 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 12 Grondslagwijziging

Dit besluit berust op de artikelen 40, eerste lid, 69, derde lid, 73, tweede lid, en 74, zesde lid, van de wet.

ARTIKEL II INWERKINGTREDING

Artikel I, onderdelen A, B en D, van dit besluit treden in werking met ingang van 1 januari 2013 en artikel I, onderdeel C, van dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het besluit wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 13 september 2012

Beatrix

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom

Uitgegeven de *vijfentwintigste* september 2012

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

NOTA VAN TOELICHTING

Met het onderhavige besluit wordt het Besluit WWB 2007 aangepast in verband met wijzigingen in de voorwaarden voor de toekenning van de incidentele en meerjarige aanvullende uitkering. Het gaat hierbij om de vermindering van aanspraak op genoemde uitkeringen indien een gemeente een aanwijzing op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) heeft gekregen en om de voortzetting van meerjarige aanvullende uitkeringen over het kalenderjaar 2012. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht. Daarbij wordt ook ingegaan op de reactie die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft gegeven op het onderhavige besluit.

Vermindering aanspraak op een incidentele en meerjarige aanvullende uitkering bij een aanwijzing

Via de Verzamelwet SZW 2012 (Stb. 2011, 618) is het regime van de aanwijzing als bedoeld in artikel 76 van de WWB aangescherpt. In de toelichting hierop is aangegeven dat die aanscherping uit twee hoofdelementen bestaat, te weten de opschorting van de betaling van het WWB-budget en de vermindering van aanspraken op een incidentele dan wel meerjarige aanvullende uitkering op grond van de WWB. Indien de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (de minister van SZW) met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van de onder hem ressorterende wetten een ernstige tekortkoming signaleert, kan hij een gemeente een aanwijzing geven. In de memorie van toelichting bij de Verzamelwet SZW 2012 is aangegeven dat de aanscherping van de aanwijzingsbevoegdheid nodig is om dit, op zich waardevolle toezichtsinstrument te ontdoen van haar gebleken kwetsbaarheid, te weten het feitelijk onbestraft laten van een verwijtbare onrechtmatige uitvoering. De noodzaak daartoe is meer dan theoretisch. Het blijkt voor te komen dat een gemeentebestuur bewust in strijd met de WWB handelt, daarbij calculerend dat een eventuele aanwijzing alleen voor de toekomst een einde maakt aan de onrechtmatige uitvoering, en dat de onrechtmatige uitvoering tot aan de aanwijzing onaangetast blijft en bovendien voor het gemeentebestuur zonder gevolgen blijft. De regering vindt deze calculatiemogelijkheid onwenselijk. Voorts is toegelicht dat het inzetten van het generieke instrument van vernietiging geen bijdrage kan leveren aan de gewenste oplossing.

De genoemde hoofdelementen van de aanscherping van de aanwijzingsbevoegdheid hebben een volgtijdelijk karakter. In eerste aanleg wordt de betaling van het WWB-budget voor ten minste drie maanden opgeschort indien de minister van SZW een gemeente een aanwijzing aanzegt. Dit is geregeld met de wijziging van de Regeling WWB van 14 februari 2012 (Stcrt. 2012, 3234). Nadat de minister van SZW zijn voornemen omtrent de aanwijzing kenbaar heeft gemaakt, heeft het college acht weken de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen. Vervolgens beslist de minister van SZW of hij de gemeente al dan niet een aanwijzing geeft. Met die besluitvorming kan de opschorting na drie maanden worden beëindigd, indien het college de onrechtmatigheid heeft weggenomen. In het geval het college in de aanzegging geen aanleiding ziet de onrechtmatigheid weg te nemen en de minister van SZW zich genooddaakt ziet het college een aanwijzing te geven, wordt in eerste aanleg de opschorting gecontinueerd. Indien het college na afloop van de in de aanwijzing opgenomen termijn geen of onvoldoende gevolg heeft gegeven aan de aanwijzing, wordt de opschorting van de betaling opgevolgd door een korting op het WWB-budget als bedoeld in het eerste en tweede lid van artikel 72 van de WWB.

Alleen indien minister van SZW de gemeente een aanwijzing geeft worden de aanspraken op de incidentele en meerjarige aanvullende uitkering verminderd. Deze aanscherping van de aanwijzingsbevoegdheid wordt geregeld met de huidige wijziging van het Besluit WWB 2007.

Voor deze aanscherping wordt aangesloten bij artikel 10, vierde lid, onderdeel a, waarin dwingend is geregeld dat geen recht bestaat op een incidentele aanvullende uitkering indien de minister van SZW de gemeente een aanwijzing heeft gegeven op grond van artikel 76 van de WWB. De regering vindt het belangrijk dat, ter aanscherping, wordt geregeld dat de uitsluiting van het recht op een incidentele aanvullende uitkering geldt voor twee kalenderjaren. In lijn hiermee acht de regering het wenselijk dat, ingeval van een aanwijzing, ook de aanspraken op MAU gedurende twee jaren worden beperkt. Gelet op de aard van deze voorziening, waarbij een verdeelstoornis een centrale rol speelt, acht de regering een volledige uitsluiting – zoals bij de IAU – disproportioneel. Daarom krijgt de aanscherping het karakter van een verlaging van de MAU gedurende twee jaar met 2,5%. De uitkeringsaanspraken MAU nemen, in stappen van 2,5% af, naarmate minder kan worden aangetoond dat het tekort buiten de invloedssfeer van de gemeente ligt. Het krijgen van een aanwijzing ligt binnen de invloedssfeer van de gemeente. Immers door te volharden in een onrechtmatige uitvoering, ook wanneer hij daarop wordt aangesproken door de minister van SZW in het kader van een aanwijzingsprocedure, laat het college het zelf zover komen. Uit oogpunt van een consequente toepassing van het systeem van vermindering van MAU-aanspraken en transparantie dat dit systeem, is de regering van oordeel dat een vermindering van de MAU-aanspraken met 2,5% een passende maatregel is. Voor de incidentele aanvullende uitkering geldt dat de weigeringsgrond betrekking heeft op twee begrotingsjaren, en daarmee ook op twee elkaar opvolgende verzoeken tot incidentele aanvullende uitkering in plaats van op één (*artikel I, onderdeel A*). Door de verdubbeling betrekking te laten hebben op het kalenderjaar dat aan de aanwijzing voorafgaat in plaats van het kalenderjaar dat op de aanwijzing volgt, vindt aansluiting plaats op de aanvraag- en beslisproces in het kader van de incidentele aanvullende uitkering. De keuze sluit ook aan bij het feit dat de normovertreding in het jaar van de aanwijzing gesignaleerd kan zijn, maar ook in een eerder jaar, en zich zodoende ook al kan hebben voorgedaan voor het jaar van signalering. Met de nieuwe bepaling ter vermindering van de MAU-aanspraken met 2,5% (*artikel I, onderdeel B*) wordt niet alleen aangesloten bij diverse uitkeringscategorieën – met een oplopende eigen bijdrage van 2,5% naar 5% tot 7,5% –, maar wordt voor laatstbedoelde categorie ook gewaarborgd dat de eigen bijdrage niet hoger wordt dan het in artikel 10c, vierde lid, van het Besluit WWB 2007, geregelde maximum van 10%.

De regering onderkent dat deze maatregelen zwaardere financiële consequenties voor een gemeente kunnen hebben, maar merkt daarbij op dat een gemeente het zelf zover laat komen. De gemeente die de wet op correcte wijze uitvoert dan wel bereid is, bij een door de minister van SZW geconstateerde ernstige tekortkoming, haar uitvoering naar het gewenste niveau te verbeteren, zal niet geconfronteerd worden met vermindering van aanspraken op de incidentele en meerjarige aanvullende uitkering. De door de VNG bepleite hardheidsclausule, met het oog op de proportionaliteit van de van de vermindering van aanspraken op de incidentele en meerjarige aanvullende uitkering, is niet alleen niet nodig, maar ook in strijd met de beoogde aanscherping van de aanwijzing.

Met ingang van 1 januari 2013 treedt de Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen in werking (Stb. 2011, 442). Met deze wet zijn alle bepalingen over de IAU en de MAU opgenomen in artikel 74 van de WWB. Artikel 74a is daarmee komen te

vervallen. Ook artikel 76 is opnieuw geformuleerd. De hier toegelichte bepaling is dan opgenomen in artikel 74, vijfde lid, van de WWB. De nadere regels hebben dan als grondslag artikel 74, zesde lid, van de WWB. Om die reden is dit besluit voor dit onderdeel, dat immers op 1 januari 2013 in werking treedt gebaseerd op artikel 74, zesde lid, van de WWB.

Voortzetting van meerjarige aanvullende uitkeringen over 2012

De meerjarige aanvullende uitkering wordt toegekend voor drie jaar. De eerste lichting meerjarige aanvullende uitkeringen had betrekking op de periode van 2009 tot en met 2011. De gemeenten zaten in hetzij de hoogste uitkeringscategorie, hetzij in de middelste uitkeringscategorie; geen enkele gemeente zat in de laagste uitkeringscategorie. Afgezien van het tot en met 2011 voor alle gemeenten met een meerjarige aanvullende uitkering geldend extra percentage, bedroeg de eigen bijdrage voor de hoogste- en middelste uitkeringscategorie 2,5% respectievelijk 5%. Volgens de geldende regelgeving eindigt voor de betreffende gemeenten na 2011 de meerjarige aanvullende uitkering en kan, bij een blijvend tekort, op verzoek van het college van burgemeester en wethouders het recht op uitkering voor een nieuwe periode van drie jaar worden bezien. In overleg met de rechthebbende gemeenten is ervoor gekozen om de op 31 december 2011 aflopende uitkeringen met één jaar te verlengen. Deze keuze is gebaseerd op de overwegingen dat het objectief verdeelmodel in de afgelopen jaren niet is aangepast en dat het wenselijk is voor de periode vanaf 1 januari 2013 rekening te houden met de uitkomsten van evaluatie van de meerjarige aanvullende uitkering. Bij brief van 23 december 2011 zijn de betrokken gemeenten hierover geïnformeerd. Met de huidige wijziging van het besluit wordt in deze verlenging voorzien. In beginsel worden de uitkeringen ongeclausuleerd voortgezet. Uitzondering hierop is aan de orde indien aan de meerjarige aanvullende uitkering de verplichting is verbonden dat het college de effecten van beleid en uitvoering verbetert en de verbetering over 2010, naar het oordeel van de Toetsingscommissie WWB, niet toereikend is geweest. Voor de gemeente waarbij de uitzonderingssituatie aan de orde is geldt dat haar feitelijk tekort meer dan waartoe zij gehouden was, verband houdt met haar beleid en uitvoering. Om die reden wordt in deze situatie de eigen bijdrage over 2012 aangepast aan de voor de laagste uitkeringscategorie geldende eigen bijdrage van 7,5% (*artikel 1, onderdeel C*).

De wijze van berekening van de hoogte van de meerjarige aanvullende uitkering is in 2010 met terugwerkende kracht tot 1 januari 2009 gewijzigd (Stb. 2010, 707), met dien verstande dat reeds toegekende meerjarige aanvullende uitkeringen niet werden herzien, tenzij het college om herziening zou verzoeken. Enkele gemeenten hebben zo'n verzoek niet ingediend, waardoor hun uitkering tot en met 2011 is berekend op grond van de vervallen methodiek. Alle over 2012 voortgezette meerjarige aanvullende uitkeringen worden berekend op basis van de thans geldende methode. De voortgezette uitkeringen worden ambtshalve verstrekt, gemeenten hoeven daartoe geen verzoek in te dienen.

Ontvangen commentaar van de VNG

De VNG heeft negatief gereageerd op de wijziging voor zover die betrekking heeft op de vermindering van aanspraken op een incidentele en meerjarige aanvullende uitkering bij een aanwijzing. De VNG is tegen die vermindering omdat hiermee de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van SZW verder wordt aangescherpt. De VNG plaatst hierbij de volgende kanttekeningen.

– Niet helder is waarom de minister van SZW het nodig acht de consequenties van de aanwijzingsbevoegdheid te verzwaren. Gelet op de grote tekorten op het WWB-budget in 2010 en 2011 moeten gemeenten kunnen rekenen op de betrouwbaarheid van de vangnetten in de vorm van de incidentele en meerjarige aanvullende uitkering.

– Het is ongepast en oneigenlijk om zonder duidelijke reden in de sfeer van de vangnetregelingen scherpere financiële consequenties te verbinden aan het instrument van de aanwijzing.

– De voorgestelde maatregelen kunnen aanzienlijke financiële gevolgen hebben voor gemeenten, zonder dat op voorhand duidelijk is of de financiële consequenties ook in verhouding staan tot datgene waarvoor de gemeente de aanwijzing ontvangt. De VNG vindt het ongepast zwaardere financiële consequenties te verbinden aan een aanwijzing zonder daarbij een hardheidsclausule in te bouwen die toeziet op de proportionaliteit ervan.

– Bij de VNG wekt het voorliggende voorstel de indruk dat de minister van SZW twijfelt aan de effectiviteit van de aanwijzingsbevoegdheid als toezichtinstrument en dat de minister van SZW het om die reden nodig acht te dreigen met strengere financiële maatregelen. Onder verwijzing naar de opmerkingen van de Raad van State bij de Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen kan de beoogde aanscherping niet worden doorgevoerd als niet eerst onderzocht wordt of het specifieke instrument van de aanwijzing niet beter vervangen kan worden door een vorm van generiek toezicht (vernietiging en indeplaatsstelling).

– Gelet op het uitgangspunt dat de aanwijzingsbevoegdheid enkel ziet op situaties van «een ernstige tekortkoming» vindt de VNG het niet gepast om de aanwijzingsbevoegdheid te koppelen aan de aanspraak die gemeenten kunnen maken op de meerjarige aanvullende uitkering. Volgens de VNG geldt een adequate uitvoering van de bijstand als toekenningcriterium voor de meerjarige aanvullende uitkering, waarop een onafhankelijke commissie toeziet.

– Voorkomen moet worden dat de minister van SZW nu via zijn aanwijzingsbevoegdheid op de stoel van gemeenten gaat zitten bij het beoordelen van de wijze waarop zij de WWB uitvoeren, en omdat het gaat om een decentrale taak, behoort dit expliciet tot de controlerende taak van de gemeenteraad en niet tot die van de minister.

De VNG verzoekt bovenstaande kanttekeningen te betrekken in de verdere besluitvorming over de aanscherping van de voorwaarden voor de toekenning van de incidentele en meerjarige aanvullende uitkering.

Naar aanleiding van de reactie van de VNG is, onder verwijzing naar de memorie van toelichting bij de Verzamelwet SZW 2012, verduidelijkt waarom de aanwijzingsbevoegdheid wordt aangescherpt en dat het generieke instrument van vernietiging hierbij geen alternatief is. Voorts is toegelicht dat een hardheidsclausule, met het oog op de proportionaliteit van de van de vermindering van aanspraken op de incidentele en meerjarige aanvullende uitkering, nodig noch wenselijk is.

Inwerkingtreding

Artikel I, onderdelen A en B, van dit besluit treden in werking met ingang van 1 januari 2013 (*artikel II*). Ervan uitgaande dat publicatie van dit besluit in ieder geval voor 1 november 2012 zal plaatsvinden, wordt daarmee de systematiek van de vaste verandermomenten en van de minimale invoeringstermijn van twee maanden gevolgd.

Artikel I, onderdeel C, van dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst (*artikel II*). Daarmee wordt afgeweken van de systematiek

van de vaste verandermomenten en van de minimale invoeringstermijn van twee maanden. Reden daarvoor is dat gemeenten in het kader van de rechtszekerheid gebaat zijn bij een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding. Omdat dit onderdeel door deze datum van inwerkingtreding niet gebaseerd wordt op artikel 74, zesde lid, van de WWB is artikel 74, vierde lid, voor dit onderdeel de grondslag en daarom ook in de aanhef van dit besluit opgenomen. Zoals hierboven vermeld, is in overleg met de rechthebbende gemeenten ervoor gekozen om de op 31 december 2011 aflopende meerjarige aanvullende uitkeringen met één jaar te verlengen en zijn zij daarover bij brief van 23 december 2011 geïnformeerd. Met artikel I, onderdeel C, van dit besluit wordt in deze verlenging voorzien.

In het nieuwe artikel 12 van het Besluit WWB 2007 in artikel I, onderdeel D, zijn alle artikelen opgenomen, die de grondslag bieden voor het Besluit WWB 2007. Met de inwerkingtreding van de Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen zijn de artikelen, die de grondslag voor de artikelen in dat Besluit vormen aangepast, met uitzondering van artikel 40, eerste lid, van de WWB als grondslag voor artikel 11 van het Besluit WWB 2007. In het nieuwe artikel 12 van het Besluit WWB (artikel I, onderdeel D) zijn alle artikelen opgesomd waarop het Besluit WWB 2007 met ingang van 1 januari 2013 wordt gebaseerd.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom