

Vaststelling Beleidsregels financieel maatregelenbeleid Abw, IOAW en IOAZ

30 januari 2003/
nr. B&GA/BR&I/02/100056
Directie Bijstand en Gemeentelijk
Activeringsbeleid

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, M. Rutte, Gelet op artikel 11 van de Wet Financiering Abw, IOAW en IOAZ;

Besluit:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. *minister*: Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- b. *Abw*: Algemene bijstandswet;
- c. *IOAW*: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- d. *IOAZ*: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- e. *WFA*: Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ;
- f. *Rfa*: Regeling financiering en verantwoording Abw, IOAW en IOAZ;
- g. *de ten laste van de gemeente gebleven kosten*: de in een kalenderjaar door de gemeente verleende bijstand en uitkering verminderd met alle ontvangsten van de gemeente in dat jaar in verband met de verlening van bijstand en uitkering, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a tot en met e, van de WFA, verminderd met alle ontvangsten van de gemeenten in dat jaar in verband met de verlening van bijstand en uitkering, waaronder begrepen de bedragen die de gemeente ontvangt door toepassing van de artikelen 14a van de Abw, 20a van de IOAW en 20a van de IOAZ;
- h. *vaststelling*: de vaststelling van de ten laste van de gemeente gebleven kosten, de vergoeding, het terug te vorderen bedrag en de aanvullende uitkering, bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de WFA;
- i. *tekortkoming*: het niet hebben voldaan door burgemeester en wethouders aan de bij of krachtens respectievelijk de Abw, de IOAW of de IOAZ gestelde regels;
- j. *maatregel*: het bij de vaststelling

geheel of gedeeltelijk buiten aanmerking laten van de ten laste van de gemeente gebleven kosten als bedoeld in de artikelen 3 en 5 van de WFA, als gevolg van het niet hebben voldaan door burgemeester en wethouders aan de bij of krachtens respectievelijk de Abw, de IOAW of de IOAZ gestelde regels;

k. *financieel beslag*: het verschil tussen het bedrag van de ten laste van de gemeente gebleven kosten bij een onjuiste wetsuitvoering en dat bij een juiste wetsuitvoering;

l. *verslag over de uitvoering*: het verslag, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Rfa.

Artikel 2 Foutentolerantie

1. Binnen de in het tweede en derde lid van dit artikel genoemde tekortkomingspercentages, de foutentolerantie, wordt geen maatregel opgelegd.

2. Indien de vastgestelde tekortkoming met zekerheid leidt tot onrechtmatige verstrekking van bijstand of uitkering, wordt een foutentolerantie gehanteerd van maximaal 5 procent van het relevante bestand.

3. Indien de vastgestelde tekortkoming leidt tot onzekerheid over de rechtmatigheid van de verstrekking van bijstand of uitkering, wordt een foutentolerantie gehanteerd van maximaal 15 procent van het relevante bestand.

Artikel 3 Tekortkomingen van bijzondere aard

1. De minister kan tekortkomingen aanmerken als tekortkomingen van bijzondere aard, als er buitengewone omstandigheden aanwezig zijn die maken dat een daardoor veroorzaakte tekortkoming de gemeente niet kan worden toegerekend.

2. De minister kan tekortkomingen voorts aanmerken als tekortkomingen van bijzondere aard, indien de gemeente aantoonbaar maakt dat het bedrag van de getroffen maatregelen het met de tekortkoming gemoeide financieel beslag met meer dan € 454,- per wettelijke regeling per vergoedingsjaar overtreft.

Artikel 4 Tekortkomingen van geringe betekenis

1. De minister kan tekortkomingen aanmerken als tekortkomingen van geringe betekenis, als het gaat om tekortkomingen waarmee slechts een gering financieel belang is gemoeid.

2. Een termijnoverschrijding van minder dan een maand bij (her)onderzoeken, beëindigingsonderzoeken en debiteurenonderzoeken kan worden aangemerkt als een tekortkoming van geringe betekenis.

3. Tekortkomingen die leiden tot een maatregel van minder dan € 454,- per wettelijke regeling per vergoedingsjaar, worden aangemerkt als tekortkomingen van geringe betekenis.

Artikel 5 Bewust gemeentelijke uitvoering in strijd met de wet

1. In afwijking van het bepaalde in de artikelen 2 en 4 wordt altijd een maatregel getroffen, indien de tekortkoming voortkomt uit een bewuste beslissing van de gemeente tot een uitvoering in strijd met de Abw, IOAW en IOAZ.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op artikel 3, eerste lid.

Artikel 6 Tekortschietende uitvoering van het incassobeleid

Indien de gemeente tekortschiet bij de uitvoering van het incassobeleid, wordt het financieel beslag van de gemiste incasso-opbrengst bepaald op het in afwijking van het in de beschikking vastgelegde betalingsritme niet geïncasseerde bedrag van de vordering.

Artikel 7 Geen instelling van actie tot verhaal op een onderhoudsplichtige

Indien de gemeente ten onrechte geen actie tot verhaal instelt op een onderhoudsplichtige, wordt het financieel beslag van de gemiste verhaalsopbrengst per geval per maand bepaald op 30 procent van de van toepassing zijnde netto algemene bijstand voor een alleenstaande, met inbegrip van de vakantietoeslag en de maximale toeslag op grond van artikel 33 Abw.

Artikel 8 Geen adequate instelling van actie tot verhaal op een onderhoudsplichtige

Indien de gemeente geen adequate actie tot verhaal instelt op een onderhoudsplichtige, wordt het financieel beslag van de gemiste verhaalsopbrengst per geval bepaald op de door de gemeente vastgestelde onderhoudsbijdrage.

Artikel 9 Inwerkingtredingsbepaling

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij worden geplaatst, en werken terug tot en met 1 januari 2003.

Artikel 10 Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels financieel maatregelenbeleid Abw, IOAW en IOAZ.

Deze beleidsregels zullen met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 30 januari 2003.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte.*

Toelichting

Algemeen

Uit hoofde van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid acht de minister het van belang dat openbaar wordt gemaakt wat in materiële zin de consequenties voor gemeenten zijn van een uitvoering die niet in overeenstemming is met de wettelijke voorschriften en welke normen daarvoor worden gehanteerd. De Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ (WFA) geeft vanaf 1 januari 2001 nieuwe regels met betrekking tot de financiering van de desbetreffende wetten. Kosten die verband houden met een onrechtmatige wetsuitvoering worden bij de vaststelling niet in aanmerking genomen, dat wil zeggen komen niet ten laste van 's Rijks kas. Een financiële maatregel bestaat uit het bij de vaststelling geheel of gedeeltelijk buiten aanmerking laten van de ten laste van de gemeente gebleven kosten van op grond van de Abw verstrekte bijstand en op grond van de IOAW en IOAZ verstrekte uitkeringen, omdat zij verband houden met een onrechtmatige wetsuitvoering.

De gronden en de wijze waarop het buiten aanmerking laten van de uitkeringskosten dient plaats te vinden, zijn geregeld in artikel 11 van de WFA. Op grond van het eerste lid van dit artikel worden de ten laste van de gemeente gebleven kosten van op grond van de Abw verstrekte bijstand en op grond van de IOAW en IOAZ verstrekte uitkeringen buiten aanmerking gelaten, indien zij onrechtmatig zijn. De omvang van de niet in aanmerking te nemen kosten sluit aan bij het financieel beslag van de onrechtmatigheid in de uitvoering. Indien niet kan worden vastgesteld of en voor welk bedrag de ten laste van de gemeenten gebleven kosten buiten aanmerking moeten worden gelaten, wordt op grond van het tweede lid van dit artikel hiervoor een bedrag vastgesteld. Op grond van artikel 8 van de Regeling financiering en verantwoording Abw, IOAW en IOAZ (Rfa) wordt dit bedrag vastgesteld op een percentage van de volgens opgave van burgemeester en wethouders ten laste gebleven kosten. Ten slotte is in het derde lid van artikel 11 van de WFA geregeld dat de minister kan afzien van het buiten aanmerking laten van de ten laste van de gemeente gebleven kosten voor zover naar het oordeel van de minister de tekortkomingen in de gemeentelijke uitvoering van bijzondere aard of geringe betekenis zijn, of voor zover de gemeente zich naar het oordeel van de minister voldoende heeft ingespannen om geconstateerde tekortkomingen op te heffen. In de onderhavige beleidsregels wordt nader invulling gegeven aan artikel 11 van de WFA en wordt aangegeven op welke wijze de ten laste van de gemeente gebleven kosten buiten aanmerking dienen te worden gelaten, indien deze kosten verband houden met een onrechtmatige uitvoering. Bovendien is in de beleidsregels aangegeven op welke wijze de minister gebruik maakt van zijn bevoegdheid om af te zien van een financiële maatregel indien naar het oordeel van de minister de tekortkomingen in de gemeentelijke uitvoering van bijzondere aard of geringe betekenis zijn. Bij het formuleren van deze beleidsregels is aansluiting gezocht bij de systematiek van het met de invoering van de WFA vervallen Besluit weigering rijksvergoeding Abw, IOAW en IOAZ. De onderhavige

beleidsregels op grond van de WFA betreffen overwegend een voortzetting van het oude maatregelenbeleid, zoals vastgelegd in de werkinstructies, die laatstelijk bij circulaire van 14 juli 2000 (kenmerk TZ/TG/2000/39667-b) aan gemeenten kenbaar zijn gemaakt. Hoewel de systematiek van het maatregelenbeleid in essentie niet is gewijzigd, is met de invoering van de WFA wel de normatiek veranderd. Met de invoering van de WFA vallen de verplichte totstandkoming van een plan en beleidsverslag op grond van de artikelen 118 van de Abw, 42 van de IOAW en 42 van de IOAZ, en de verplichting tot samenwerking ter bevordering van een zelfstandige bestaansvoorziening op grond van de artikelen 111 van de Abw, 34 van de IOAW en 34 van de IOAZ, niet langer onder het financieel maatregelenbeleid. Het financieel maatregelenbeleid heeft nu uitsluitend betrekking op de rechtmatigheid van de verstrekking van bijstand en uitkering door gemeenten. Met de invoering van de Rfa per 1 januari 2001 is ook het beleid ten aanzien van forfaitaire maatregelen gewijzigd. Ten opzichte van de met de invoering van de WFA en de Rfa vervallen Regeling forfaitaire percentages maatregelen Abw, IOAW en IOAZ (Rfpm) zijn de forfaitaire maatregelpercentages verhoogd en is het forfaitaire stelsel vereenvoudigd. De vereenvoudiging is zichtbaar in de vermindering van het aantal mogelijke percentages per tekortkoming (van vier naar drie) en het verdwijnen van de onderverdeling van de termijnoverschrijdingen bij de heronderzoeken. Tevens wordt op grond van artikel 8, tweede lid, onderdeel e, van de Rfa niet langer onderscheid gemaakt tussen debiteurenonderzoeken op belanghebbenden en debiteurenonderzoeken op derden. Naast de vereenvoudiging van het forfaitaire stelsel heeft ook een wijziging van de maatregelgronden plaatsgevonden. In artikel 8, tweede lid, onderdeel a en b, van de Rfa zijn de onvolledigheid van de aanvragen en de onvolledigheid van de heronderzoeken nu als twee afzonderlijke maatregelgronden opgenomen. In artikel 8, tweede lid, onderdeel b, c en e, van de Rfa zijn tevens de onvolledigheid en de niet-tijdigheid van de heronderzoeken, beëindigingsonderzoeken en debiteurenonderzoeken als afzonderlijke maatregelgronden ver-

meld. Nieuw is ook dat op grond van artikel 8, tweede lid, onderdeel d, van de Rfa een forfaitaire maatregel kan worden toegepast ingeval de tekortkoming verband houdt met onvolledige of onjuiste besluiten tot toekenning of voortzetting van bijstand of uitkering. Deze mogelijkheid kan onder meer worden toegepast in situaties waarin de gemeente ten onrechte nalaat arbeidsverplichtingen op te leggen.

Met de invoering van de financiële incentive per 1 januari 1999 mochten gemeenten boven een per gemeente vastgesteld drempelbedrag 75 procent van de ontvangsten uit hoofde van terugvordering en verhaal zelf houden; onder de drempel kwam 10 procent van deze ontvangsten aan gemeenten toe. In het maatregelenbeleid voor de vergoedingsjaren 1999 en 2000 is rekening gehouden met deze financiële incentive door de omvang van het bedrag van de financiële maatregel vast te stellen op het bedrag dat door de nalatigheid van de gemeente niet ten bate van het Rijk is gekomen. Met de invoering van de WFA is de financiële incentive komen te vervallen en is het rijksaandeel in zowel de bijstandsuitgaven als in de ontvangsten verlaagd naar 75 procent. Dit heeft ook gevolgen voor het maatregelenbeleid. De ontvangsten uit hoofde van terugvordering en verhaal en overige ontvangsten (zoals ontvangsten uit administratieve boeten als bedoeld in de artikelen 14a van de Abw, 20a van de IOAW en 20a van de IOAZ) vallen nu gewoon onder de werking van artikel 11, eerste lid, van de WFA. Dit betekent dat de omvang van de financiële maatregel wordt vastgesteld op het financieel beslag van de onjuiste wetsuitvoering.

Een financiële maatregel bestaat uit het bij de vaststelling buiten aanmerking laten van de ten laste van de gemeente gebleven kosten, die verband houden met een onrechtmatige wetsuitvoering. Gelet op de toezichtsverantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op grond van de Abw, de IOAW en IOAZ alsmede op de door de Comptabiliteitswet 2001 gestelde eisen inzake het departementale financieel beheer, is het financiële maatregelenbeleid uitsluitend gericht op een correctie van een onjuiste wetsuitvoering. Het is steeds de

bedoeling de feitelijke uitvoeringspraktijk in overeenstemming te brengen met de door de wetgever beoogde. De omvang van de financiële maatregel sluit aan bij het financieel beslag van de onjuiste wetsuitvoering, zijnde het verschil tussen het bedrag van de ten laste van de gemeente gebleven kosten bij een onjuiste wetsuitvoering en dat bij een juiste wetsuitvoering. Bij de toepassing van het financiële maatregelenbeleid wordt niet uitgegaan van een boetestelsel.

Een financiële maatregel heeft betrekking op tekortkomingen in de uitvoering ten opzichte van een bij of krachtens de wet vastgelegde norm. De gronden voor het treffen van een financiële maatregel zijn limitatief opgesomd in artikel 11, eerste lid, van de WFA. Deze gronden zijn samengevat:

- het verstrekken van bijstand of uitkering in strijd met hetgeen bij en krachtens wet is bepaald;
- het niet voldoen aan bepaalde uitvoeringsvoorschriften;
- het niet of niet volledig terugvorderen en verhalen van bijstand of uitkering;
- het niet voldoen aan de verplichting om een maatregel op te leggen bij het niet nakomen van bepaalde verplichtingen door belanghebbenden, respectievelijk de verplichting tot het opleggen van een boete bij het niet nakomen van de inlichtingenverplichting door belanghebbenden.

Uit de verankering in artikel 11 van de WFA vloeit voort dat het financieel maatregelenbeleid direct gerelateerd is aan de tegemoetkoming in de uitkeringslasten aan gemeenten ten laste van 's Rijks kas, zodat het financieel maatregelenbeleid niet van toepassing is op bijzondere bijstand en de doeltreffendheid van de uitvoering.

Uitgangspunt bij het maatregelenbeleid is dat de omvang van de financiële maatregel aansluit bij het financieel beslag van de onjuiste wetsuitvoering. Slechts indien de financiële omvang van de tekortkoming ook niet bij benadering kan worden gekwantificeerd, wordt ingevolge artikel 11, tweede lid, van de WFA teruggevallen op een forfaitair stelsel. Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Rfa wordt het bedrag van de maatregel dan vastgesteld op een percentage van de volgens opgave van burgemeester en wethouders ten

laste gebleven kosten. De tekortkomingen waarvoor het forfaitair stelsel geldt, zijn limitatief opgesomd in artikel 8, tweede lid, van de Rfa. In dit artikel zijn tevens voor de onderscheiden tekortkomingen de forfaitaire maatregelpercentages aangegeven. In de hoogte van het forfaitaire maatregelpercentage weerspiegelt zich de ernst van de tekortkoming. De percentages kennen onderling een consistente verhouding in relatie tot de ernst van de tekortkoming.

Voor zover de kostenopgave van burgemeester en wethouders kosten bevat die geen kosten van bijstand of uitkering ingevolge de IOAW of IOAZ zijn, worden deze kosten uiteraard niet vergoed. Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Rfa worden de forfaitaire maatregelpercentages toegepast op het totaalbedrag van de volgens opgave van burgemeester en wethouders ten laste gebleven kosten. Indien de opgave van burgemeester en wethouders kosten bevat die geen kosten van bijstand of uitkering zijn, wordt in het geval van een forfaitaire maatregel het maatregelbedrag in beginsel berekend door toepassing van het forfaitaire percentage op het totaalbedrag van de volgens opgave van burgemeester en wethouders ten laste gebleven kosten. Indien deze handelwijze voor de gemeente leidt tot meer dan marginale gevolgen, dat wil zeggen tot een materieel effect van meer dan € 454,- per wettelijke regeling (Abw, IOAW en IOAZ) per vergoedingsjaar, wordt de forfaitaire maatregel berekend over de werkelijke kosten van bijstand of uitkering.

De gemeente dient ernaar te streven om zonder uitzondering de wet juist uit te voeren. Tekortkomingen op bepaalde onderdelen kunnen niet worden gecompenseerd door een goede uitvoering op andere onderdelen. Evenmin kunnen rechtmatigheidstekortkomingen worden gecompenseerd door een doeltreffende uitvoering.

Formele tekortkomingen in een verordening kunnen leiden tot materieel onrechtmatige uitgaven, dat wil zeggen tot het geheel of gedeeltelijk ten onrechte verstrekken van toeslagen en het ten onrechte niet of onvoldoende toepassen van verlagingen op bijstand. In het kader van het financiële maatregelenbeleid worden de materiële gevolgen van een onjuiste verordening financieel gecorrigeerd.

Dit geldt eveneens voor de materiële gevolgen van een onjuiste toepassing van een verordening. Een feitelijk toegelagde toeslag mag niet hoger zijn dan waarop de belanghebbende volgens de verordening recht heeft. In beginsel worden aan een te laag vastgestelde toeslag geen financiële gevolgen verbonden bij de vaststelling van de ten laste van de gemeente gebleven kosten, omdat hier geen sprake is van kosten van onrechtmatig verstrekte bijstand of uitkering. Bovendien kan een te lage toeslag worden gecorrigeerd op basis van de door de Algemene wet bestuursrecht geboden rechtsbescherming.

Artikel 11, derde lid, aanhef en onder a, van de WFA voorziet erin dat de minister in geval van tekortkomingen van bijzondere aard of van geringe betekenis kan afzien van het treffen van een maatregel. In de artikelen 3 en 4 van deze beleidsregels worden de situaties benoemd waarin de minister gebruik maakt van deze bevoegdheid.

Tevens maakt artikel 11, derde lid, aanhef en onder b, van de WFA het mogelijk om af te zien van een maatregel wanneer de gemeente zich naar het oordeel van de minister voldoende heeft ingespannen om de tekortkomingen op te heffen. De wijze waarop en de omstandigheden waaronder de minister gebruikmaakt van deze bevoegdheid, zijn vastgelegd in de Beleidsregels verbetertraject en zelfstandig beroep (Stcrt. 2000, 251). Indien de minister begunstigend beschikt op een verzoek inzake een verbetertraject of zelfstandig beroep, wordt in de beschikking ook aangegeven onder welke voorwaarden van een financiële maatregel wordt afgezien.

Voor de ten laste van de gemeente gebleven uitkeringskosten verstrekt de minister een vergoeding en een uitkering. Het op grond van artikel 11 van de WFA buiten aanmerking laten van de ten laste van de gemeente gebleven kosten betekent dat voor deze kosten geen vergoeding wordt gegeven als bedoeld in artikel 3 van de WFA en dat deze kosten evenmin worden betrokken bij de beoordeling van de vraag of recht bestaat op een aanvullende uitkering als bedoeld in artikel 8 van de WFA. Het op grond van artikel 11 van de WFA buiten aanmerking laten van de ten laste van de gemeente gebleven kosten kan er ver-

der toe leiden dat de in artikel 5 van de WFA bedoelde uitkering, op grond van artikel 7 van de WFA, gedeeltelijk moet worden teruggevorderd. Het een en ander wordt verduidelijkt in de toelichting bij artikel 11, derde lid, van de WFA.

Vooruitlopend op een formele financiële maatregel kan in materiële zin daarmee reeds rekening worden gehouden door de bevoorschotting hiervoor aan te passen. Op grond van artikel 4, tweede lid, van de WFA kan de minister bij ernstige tekortkomingen in de uitvoering van de Abw, IOAW of IOAZ besluiten de voorschotten lager vast te stellen.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsbepalingen

In artikel 1 zijn enkele begripsbepalingen opgenomen waar in deze beleidsregels naar wordt verwezen.

Artikel 2 Foutentolerantie

In het maatregelenbeleid wordt een onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele tekortkomingen in de uitvoering. Een incidentele tekortkoming is een tekortkoming waarbij de fout valt binnen bepaalde te tolereren grenzen, de foutentolerantie, en waarbij er geen maatregel wordt opgelegd. Een structurele tekortkoming is een tekortkoming, waarbij de fout valt buiten de foutentolerantie. De omvang van de foutentolerantie is afhankelijk van de aard van de tekortkoming:

1. indien de vastgestelde tekortkoming met zekerheid leidt tot onrechtmatige verstrekking van bijstand of uitkering, zoals bij tekortkomingen bij de vaststelling van het recht op uitkering en bij tekortkomingen bij het terugvorderen of verhalen van een ten onrechte verstrekte uitkering, wordt een foutentolerantie gehanteerd van maximaal 5 procent van het relevante bestand;
2. indien de vastgestelde tekortkoming leidt tot onzekerheid over de rechtmatigheid van de verstrekking van bijstand of uitkering, geldt een hogere foutentolerantie, namelijk van maximaal 15 procent van het relevante bestand.

De genoemde percentages zijn gerelateerd aan het relevante bestand. Onder relevant bestand wordt begrepen het bestand dat representatief is in relatie tot een of meer aspecten

van de uitvoering en waarop het onderzoek zich richt ter beoordeling van deze aspecten. Het betreft hier dus een percentage van het aantal onderzochte waarnemingen, niet van het financieel belang.

Algemeen uitgangspunt bij het financieel maatregelenbeleid is een foutentolerantie van maximaal 5 procent. Slechts in de situaties waarin niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat de bijstand of uitkering rechtmatig is verstrekt, geldt een hogere foutentolerantie van maximaal 15 procent. Het betreft hier tekortkomingen, waarbij mogelijk sprake is van een onrechtmatige verstrekking. De onzekerheid over de onrechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking rechtvaardigt dat hier een hogere foutentolerantie wordt gehanteerd. De tekortkomingen waarvoor een hogere foutentolerantie van maximaal 15 procent geldt, zijn limitatief opgesomd in artikel 8, tweede lid, onderdeel a tot en met f, van de Rfa.

Artikel 3 Tekortkomingen van bijzondere aard

Op grond van artikel 11, derde lid, aanhef en onder a, van de WFA heeft de minister de bevoegdheid in geval van tekortkomingen van bijzondere aard af te zien van het treffen van een maatregel. In dit artikel worden de situaties benoemd waarin de minister een tekortkoming kan aanmerken als een tekortkoming van bijzondere aard.

De minister heeft de bevoegdheid af te zien van een financiële maatregel indien er sprake is van een niet toerekenbare onmogelijkheid voor de gemeente om haar verplichting tot een juiste wetsuitvoering na te komen. Buitengewone omstandigheden kunnen een situatie van overmacht opleveren, die het de gemeente onmogelijk dan wel bezwaarlijk maakt om haar verplichting tot een juiste wetsuitvoering volledig na te komen. Als overmacht voor de gemeente geldt iedere onvoorziene omstandigheid die het nakomen van de verplichting door de gemeente zodanig bemoeilijkt, dat tijdelijk een juiste wetsuitvoering onmogelijk dan wel bezwaarlijk wordt.

De buitengewone omstandigheden ontslaan de gemeente niet van haar verplichting om alles in het werk te stellen om tekortkomingen te voorkomen, te verminderen en indien moge-

lijk te herstellen. De minister houdt bij de beoordeling van de toerekenbaarheid rekening met de reële krachtsinspanningen die de uitvoerder zich heeft getroost om tot een juiste wetsuitvoering te komen. Bij de beoordeling of sprake is van tekortkomingen van bijzondere aard wordt meegewogen of de gemeente, binnen de grenzen van haar mogelijkheden, alles heeft gedaan om het probleem te ondervangen. Het afzien van een maatregel is nimmer aan de orde bij tekortkomingen die de uitvoerder redelijkerwijs had kunnen voorkomen of had behoren te voorkomen. Voorbeelden van buitengewone omstandigheden die een situatie van overmacht kunnen opleveren, zijn onder andere brand, onvoorzienbare storingen bij de automatisering, en belemmeringen en/of tekortkoming door derden. Een ander voorbeeld is de toepassing van fysiek geweld door cliënten of de reële dreiging ermee, waardoor de veiligheid van uitvoerenden ambtenaren of gemeentebestuurders in gevaar kan komen. In het laatst genoemde voorbeeld zal de gemeente aannemelijk moeten maken dat er sprake is van een situatie, waarin de naleving van de verplichting tot een juiste wetsuitvoering redelijkerwijs niet van de gemeente kan worden verlangd. De feiten en de onderbouwing van de door de gemeente aangevoerde argumenten zullen een belangrijke rol spelen bij de beoordeling of de tekortkomingen kunnen worden aangemerkt als tekortkomingen van bijzondere aard. Onder tekortkoming door derden wordt in ieder geval verstaan tekortkoming door het CWI. Door het niet nakomen van verplichtingen door het CWI kan het voor de gemeente onmogelijk worden om haar verplichting tot een juiste wetsuitvoering volledig na te komen, bijvoorbeeld als het CWI de benodigde gegevens voor het vaststellen van het recht op bijstand niet, niet-tijdig, onvolledig of onjuist levert. De gemeente moet aannemelijk maken dat de door het CWI veroorzaakte tekortkoming de gemeente niet kan worden toegerekend en dat zij bij het constateren van de tekortkoming tijdig en adequaat heeft gereageerd naar het CWI. Bij de beoordeling of de door het CWI veroorzaakte tekortkoming de gemeente niet kan worden toegerekend zal worden meegewogen of de

gemeente heeft gedaan wat in redelijkheid van haar verwacht mag worden om de schade te beperken en eventueel te herstellen. Bij de beoordeling van de toerekenbaarheid zal indien nodig worden meegewogen of er tussen de gemeente en het CWI een schriftelijke overeenkomst bestaat, waarin de wederzijdse verplichtingen zijn vastgelegd en waarin afspraken zijn vastgelegd over de definitie van juistheid, volledigheid en consistentie van de door het CWI aan de gemeente over te dragen gegevens en eventueel over een verlenging van de wettelijke termijn van acht werkdagen voor de overdracht van een aanvraag voor algemene bijstand. Dergelijke afspraken zullen over het algemeen zijn vastgelegd in een zogenaamde Service Niveau Overeenkomst. Onder tekortkoming door derden wordt tevens verstaan tekortkoming door de gemeente ingeschakelde reïntegratiebedrijven. Door het niet nakomen van verplichtingen door reïntegratiebedrijven kan het voor de gemeente onmogelijk worden om haar verplichting tot een juiste wetsuitvoering volledig na te komen, bijvoorbeeld als het reïntegratiebedrijf de benodigde gegevens voor het handhaven van aan cliënten opgelegde verplichtingen niet levert. De gemeente moet aannemelijk maken dat de door het reïntegratiebedrijf veroorzaakte tekortkoming de gemeente niet kan worden toegerekend en dat zij bij het constateren van de tekortkoming tijdig en adequaat heeft gereageerd naar het reïntegratiebedrijf. Bij de beoordeling of de door het reïntegratiebedrijf veroorzaakte tekortkoming de gemeente niet kan worden toegerekend zal worden meegewogen of de gemeente heeft gedaan wat in redelijkheid van haar verwacht mag worden om de schade te beperken en eventueel te herstellen. Bij de beoordeling van de toerekenbaarheid zal indien nodig worden meegewogen of er tussen de gemeente en het reïntegratiebedrijf een schriftelijke overeenkomst bestaat, die voldoet aan eisen zoals gesteld in artikel 4.1, eerste lid, van het Besluit Suwi. Onder overmacht wordt in ieder geval niet verstaan: gebrek aan personeel, ziekte van personeel en verlate aanlevering of ongeschiktheid van automatiseringsprogrammatuur. Als een gemeente vanwege krapte op de

arbeidsmarkt niet voldoende of niet voldoende gekwalificeerd personeel kan aantrekken, is dat op zich onvoldoende reden om te kunnen spreken van een tekortkoming van bijzondere aard. De uit het personeelsgebrek voortkomende tekortkoming kan alleen dan worden aangemerkt als een tekortkoming van bijzondere aard, als de gemeente aannemelijk maakt alles binnen haar vermogen in het werk te hebben gesteld om het personeelstekort te voorkomen en te verminderen.

Bij de beoordeling of sprake is van tekortkomingen van bijzondere aard, wordt ook de reële toekomstverwachting meegewogen. Indien de verwachting is dat het probleem ook in een aansluitend vergoedingsjaar aan de orde zal zijn, of indien de periode waarin door overmacht nakoming van de verplichting van de gemeente niet mogelijk is langer duurt dan zes maanden, ligt niet de toepassing van 'tekortkoming van bijzondere aard' voor de hand, maar wel de toepassing van een verbetertraject of een zelfstandig beroep op artikel 11 van de WFA.

Indien de gemeente van mening is dat er sprake is van tekortkomingen van bijzondere aard, kan de gemeente bij inzending van het verslag over de uitvoering een met redenen omkleed verzoek doen aan de minister om gebruik te maken van zijn bevoegdheid om in geval van tekortkomingen van bijzondere aard af te zien van het treffen van een maatregel. Als op dat moment het verzoek wordt gedaan, kan hiermee bij de vaststelling rekening worden gehouden. De beoordeling van de mate van toerekenbaarheid van de tekortkomingen vindt plaats op basis van de weging van de feitelijke situatie en per individuele uitvoerder. De beoordeling van de mate van toerekenbaarheid vindt uitsluitend achteraf plaats, bij de vaststelling van de ten laste van de gemeente gebleven kosten. Hieruit volgt dat hierop bij de uitvoeringscontrole en de rapportage daarover niet geanticipeerd mag en kan worden.

De minister heeft voorts de bevoegdheid af te zien van een financiële maatregel, als het bedrag van de getroffen maatregelen het met de tekortkoming gemoeide financieel beslag met meer dan € 454,- per wettelijke regeling (Abw, IOAW en

IOAZ) per vergoedingsjaar overtreft. Als gevolg van de gekozen systematiek kan eenzelfde tekortkoming aanleiding geven tot meer dan één maatregel. Door samenloop van verschillende maatregelen die verband houden met in de kern dezelfde tekortkoming, kan het bedrag van de maatregel het hiermee gemoeide financieel beslag in bepaalde mate overtreffen. Als een gemeente aantoonbaar maakt dat het bedrag van de getroffen maatregelen het met de tekortkoming gemoeide financieel beslag met meer dan € 454,- overtreft, kan een nadere afweging plaatsvinden. Artikel 11, derde lid, aanhef en onder a, van de WFA biedt de ruimte om bij de definitieve vaststelling van de maatregel met die gegevens rekening te houden. De financiële maatregel kan dan gedeeltelijk ongedaan worden gemaakt door een tekortkoming (gedeeltelijk) aan te merken als een tekortkoming van bijzondere aard. De bewijslast berust bij de gemeente.

Samenloop van verschillende maatregelen die verband houden met in de kern dezelfde tekortkoming, kan zich bijvoorbeeld voordoen bij tekortkomingen in de sfeer van de debiteurenadministratie of het debiteurenonderzoek. Dit type tekortkoming leidt, gelet op het bepaalde in artikel 8, tweede lid, onderdeel a, van de Rfa tot een financiële maatregel door middel van een forfaitair vastgesteld percentage. Daarnaast is het goed mogelijk dat de tekortkoming ook leidt tot het buiten invordering stellen van vorderingen wegens het verstrijken van de verjaringsstermijn, eventueel in een ander vergoedingsjaar. De aldus buiten invordering gestelde bedragen vallen onder het bereik van artikel 11, eerste lid, WFA.

Uiteraard kan ook tussen de in artikel 8, tweede lid, onder a tot en met f, van de Rfa opgenomen tekortkomingen samenloop optreden.

Artikel 4 Tekortkomingen van geringe betekenis

Ingevolge artikel 11, derde lid, aanhef en onder a, van de WFA heeft de minister de bevoegdheid in geval van tekortkomingen van geringe betekenis af te zien van het treffen van een maatregel. In dit artikel worden de situaties benoemd waarin de minister een tekortkoming zal aanmerken als

een tekortkoming van geringe betekenis.

Een termijnoverschrijding van minder dan één maand bij (her)onderzoeken, beëindigingsonderzoeken en debiteurenonderzoeken kan worden aangemerkt als een tekortkoming van geringe betekenis. Om de minister in staat te stellen om een termijnoverschrijding van minder dan één maand aan te merken als een tekortkoming van geringe betekenis, kan de gemeente in het verslag over de uitvoering aanvullend specificeren welk aandeel van de termijnoverschrijvingen bij (her)onderzoeken, beëindigingsonderzoeken en debiteurenonderzoeken betrekking heeft op termijnoverschrijdingen van minder dan één maand. Als op dat moment deze specificatie wordt gegeven, wordt bij de vaststelling van het maatregelbedrag uitsluitend rekening gehouden met termijnoverschrijdingen van méér dan een maand. Uiteraard is de extra specificatie in het verslag over de uitvoering van het aandeel termijnoverschrijvingen van minder dan één maand alleen zinvol, indien deze daadwerkelijk kan leiden tot een vermindering van het maatregelbedrag. De beoordeling of sprake is van een tekortkoming van geringe betekenis vindt uitsluitend achteraf plaats, bij de vaststelling van de ten laste van de gemeente gebleven kosten. Dit betekent dat hierop bij de uitvoeringscontrole en de rapportage daarover niet geanticipeerd mag worden. Financiële maatregelen van in totaal minder dan € 454,- per wettelijke regeling (Abw, IOAW en IOAZ) per vergoedingsjaar worden niet geëffectueerd. Voor de bepaling of een bedrag minder is dan € 454,- geldt als uitgangspunt de niet in aanmerking te nemen kosten.

Een tekortkoming van geringe betekenis wordt wel altijd opgenomen in de vaststellingsbeschikking, daar het in wezen gaat om een meer dan incidentele tekortkoming die uitsluitend vanwege het geringe financieel belang niet wordt geëffectueerd.

Artikel 5 Bewust gemeentelijke uitvoering in strijd met de wet

Indien de tekortkoming voortkomt uit een bewust – in de zin van opzettelijk – onjuiste wetsuitvoering, wordt altijd een financiële maatregel getroffen. Dit geldt ook voor incidentele tekortkomingen en tekortkomingen

van geringe betekenis. Dit impliceert dat bij de vaststelling van de omvang van de financiële maatregel geen fouttolerantie wordt gehanteerd en dat de maatregel zal worden geëffectueerd ongeacht het ermee gemoeide financiële belang.

De minister kan van oordeel zijn dat de bewust gemeentelijke uitvoering in strijd met de wet voortkomt uit een situatie van overmacht, die maakt dat een daardoor veroorzaakte tekortkoming de gemeente niet kan worden toegerekend. De minister kan dan de tekortkomingen aanmerken als tekortkomingen van bijzondere aard (zie artikel 3).

Artikel 6 Tekortschietende uitvoering van het incassobeleid

Uitgangspunt is dat de omvang van de maatregel correspondeert met het gekwantificeerde financieel beslag dat feitelijk gemoeid is met een tekortschietend gemeentelijk debiteurenbeheer. Het incassobeleid van de gemeente dient erop gericht te zijn het in de beschikking vastgelegde betalingsritme (bedragen en termijnen) in stand te houden en zonodig af te dwingen. De verplichting tot verhaal beperkt zich niet alleen tot de formele aspecten (de besluitvorming), maar strekt zich ook uit tot de materiële aspecten ervan (de feitelijke incasso). In de situatie waarin de gemeente weliswaar de besluitvorming tijdig en juist heeft verzorgd, maar vervolgens inadequaat reageert tegenover de debiteur die zijn verplichtingen niet of slechts onregelmatig nakomt, wordt het bedrag van de financiële maatregel vastgesteld op het bedrag dat door de nalatigheid van de gemeente niet wordt geïncasseerd.

De financiële maatregel is onherroepelijk, dat wil zeggen dat eventuele incasso nadien door de gemeente geen invloed meer heeft op de omvang van de opgelegde financiële maatregel. Dit betekent overigens ook dat wanneer de gemeente de gelden waarop de maatregel betrekking heeft, later alsnog van de debiteur ontvangt, zij deze niet meer met het Rijk hoeft te verrekenen.

Artikel 7 Geen instelling van actie tot verhaal

Uitgangspunt is dat de omvang van de maatregel correspondeert met het gekwantificeerde financieel beslag dat

feitelijk gemoeid is met de formeel of materieel tekortschietende uitvoering van de verplichting tot verhaal. Indien de gemeente ten onrechte geen actie tot verhaal instelt bij een onderhoudsplichtige, wordt de omvang van de door de gemeente gemiste verhaalsopbrengst forfaitair per geval per maand bepaald op 30 procent van de van toepassing zijnde netto algemene bijstand voor een alleenstaande, met inbegrip van de vakantietoeslag en de maximale toeslag op grond van artikel 33 Abw. Voor de toepassing van deze norm maakt het geen verschil of bijstand wordt verleend aan een alleenstaande dan wel aan een alleenstaande ouder. Bij de bepaling van het financiële beslag van de tekortkoming wordt uitgegaan van een forfaitaire gevalsbenadering, omdat de werkelijke financiële omvang van de tekortkoming niet kan worden gekwantificeerd. Er is immers door de gemeente geen onderzoek ingesteld naar de individuele omstandigheden van de verhaalsdebiteur.

De te hanteren norm voor de niet in aanmerking te nemen kosten is een maandnorm. Indien gedurende het gehele vergoedingsjaar bijstand is verleend, wordt de bedoelde maandnorm twaalf maal genomen. Indien slechts gedurende een of meer gedeelten van het vergoedingsjaar bijstand is verleend (bijvoorbeeld omdat het recht op bijstand eerst lopende het vergoedingsjaar is toegekend of omdat het recht op bijstand is onderbroken vanwege verworven inkomsten uit arbeid), wordt het bedrag naar rato bepaald.

Artikel 8 Geen adequate instelling van actie tot verhaal op een onderhoudsplichtige

Uitgangspunt is dat de omvang van de maatregel correspondeert met het gekwantificeerde financiële beslag dat feitelijk gemoeid is met de formeel of materieel tekortschietende uitvoering van de verhaalsverplichting. Indien de gemeente geen adequate actie tot verhaal heeft ingesteld waardoor de gemeente een deel van de vordering niet juridisch afdwingbaar kan verhalen, geldt dat het financiële beslag van de tekortkoming (de misgelopen verhaalsopbrengst) bepaald wordt door over de periode waarover de gemeente geen verhaalsactie heeft ingezet de hoogte van de (te laat)

vastgestelde onderhoudsbijdrage te berekenen.

Indien de gemeente op enig moment in een vergoedingsjaar een actie tot verhaal instelt, doch eerst later in dat jaar dan bij een juiste wetsuitvoering het geval zou zijn, is uitsluitend voor dat jaar sprake van het niet adequaat instellen van een actie tot verhaal. De beoordeling of sprake is van een tekortkoming die valt onder 'geen instelling van actie tot verhaal' dan wel onder 'geen adequate instelling van actie tot verhaal' kan alleen plaatsvinden per afzonderlijk vergoedingsjaar.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte.*