

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 maart 2010 en het nader rapport d.d. 9 juli 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 december 2009, no.09.003651, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende afschaffen van specifiek interbestuurlijk toezicht op grond van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en andere wetten betreffende gemeentelijke inkomensvoorzieningen (Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt het specifieke toezicht door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Minister van SZW) af te schaffen, maar handhaaft in een aantal socialezekerheidswetten de mogelijkheid voor de Minister van SZW een aanwijzing te geven aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college). In verband met de wijziging van het toezicht wordt tevens de taak van de Inspectie Werk en Inkomen aangepast.

De Raad van State maakt onder meer opmerkingen over het handhaven van de aanwijzingsbevoegdheid. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader moet worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 23 december 2009, nr. 09.003651, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 5 maart 2010, nr. W12.09.0542/III, bied ik U hierbij aan.

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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Interbestuurlijk toezicht: specifiek of generiek?

De aanwijzingsbevoegdheid; beoordelingskader

Bij de totstandkoming van de Wet werk en bijstand (WWB) is gekozen voor een vorm van specifiek interbestuurlijk toezicht, zoals wordt uiteengezet in paragraaf 2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Ingevolge het huidige artikel 76, tweede lid, WWB kan de Minister van SZW, indien hij met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van de WWB ernstige tekortkomingen vaststelt, aan het college een aanwijzing geven, nadat het college gedurende acht weken in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. In de aanwijzing wordt een termijn opgenomen waarbinnen het college de uitvoering in overeenstemming moet hebben gebracht met de aanwijzing. De andere socialezekerheidswetten bevatten een overeenkomstige bepaling. Indien de Minister van SZW van oordeel is dat het college na afloop van de termijn geen of onvoldoende gevolg heeft gegeven aan de aanwijzing, kan de uitkering aan de gemeente ten behoeve van haar uitgaven aan bijstandsgerechtigden worden verlaagd. Ingevolge het huidige artikel 72 WWB betreft dit verlaging van de uitkering met 1% na afloop van de in de aanwijzing genoemde termijn en verlaging met 3% 12 maanden na het verlopen van de genoemde termijn.

In paragraaf 2 van de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de met de aanwijzingsbevoegdheid gekozen vorm van specifiek interbestuurlijk toezicht in de WWB is ingegeven door de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van SZW. Deze verantwoordelijkheid gaat niet zo ver dat de Minister van SZW al zou moeten ingrijpen indien de uitvoering door de gemeente niet geheel wetsconform is. De bevoegdheid ingevolge het genoemde artikel 76 ziet op situaties van «een ernstige tekortkoming», waarbij het gemeentelijk belang zodanig wordt overstegen dat dit een rechtstreeks gevolg heeft voor de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van SZW.

De regering heeft gekozen voor het handhaven van deze aanwijzingsbevoegdheid in de WWB en de andere socialezekerheidswetten.¹ De Raad zal het wetsvoorstel op dit punt beoordelen in het licht van de voorgenomen algehele herziening van het interbestuurlijk toezicht, waartoe het kabinet heeft besloten op grond van het advies van de commissie Oosting in haar rapport Van specifiek naar generiek.² Uitgangspunt daarbij is dat in het interbestuurlijk toezicht in beginsel kan worden volstaan met het generieke instrumentarium. Dit voornemen tot herziening heeft inmiddels geleid tot het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht.³ Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van dit kabinetsvoornemen op het terrein van SZW.

De bevoegdheid tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Voor de beoordeling van het voorstel tot handhaving van de aanwijzingsbevoegdheid in de WWB c.a. is met name van belang de in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht opgenomen regeling van het interbestuurlijk toezicht in het geval van taakverwaarlozing. Het gaat daarbij om de bevoegdheid van het toezichthoudend bestuursorgaan tot indeplaatsstelling indien het aan toezicht onderworpen bestuursorgaan (in het geval van het onderhavige wetsvoorstel: het college) een bij of krachtens een wet gevorderde beslissing of handeling niet of niet naar behoren neemt of verricht.

Zo'n besluit tot indeplaatsstelling is geformuleerd als een last. Indien het bestuursorgaan tot hetwelk de last is gericht niet binnen een in het besluit genoemde termijn de in dat besluit genoemde maatregelen heeft genomen, zal het toezichthoudend bestuursorgaan die maatregelen

¹ Met enige aanpassing van de tekst van de desbetreffende bepalingen: zie de artikelen 76 WWB (artikel I, onderdeel J), artikel 13 Wet sociale werkvoorziening (artikel III, onderdeel C), artikel 52 Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (artikel IV, onderdeel B), artikel 52 Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (artikel V, onderdeel B) en artikel 45 Wet werk en inkomen kunstenaars (artikel VI, onderdeel C).

² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

³ Waarover de Raad op 24 februari 2010 advies heeft uitgebracht (W04.09.0438/I).

nemen, op kosten van het taakverwaarlozend bestuursorgaan. Indien de termijn is verstreken, zal het toezichthoudend bestuursorgaan in de plaats van het onder toezicht staande bestuursorgaan overgaan tot het nemen van alle maatregelen die nodig zijn om de gevorderde taak uit te voeren.

De Raad merkt op dat in de vormgeving van de wettelijke regeling voor eventueel ingrijpen bij taakverwaarlozing het in de plaats treden de laatste stap is in een traject dat begint met overleg, waarna de toon van waarschuwing steeds strenger wordt. In dat kader wordt wel gesproken van een interventieladder, waarvan het daadwerkelijke gebruik van de toezichtbevoegdheid de laatste trede vormt. Deze trede zal alleen worden gebruikt indien voorgaande stappen geen effect hebben gesorteerd.

Motivering van het voornemen tot handhaven van de aanwijzingsbevoegdheid

Paragraaf 3 van de toelichting bevat de weergave van het kabinetsstandpunt op het advies van de commissie Oosting voor zover het de WWB betreft. Het kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat de aanwijzing zoals thans nog geregeld in artikel 76, derde lid, WWB «in de specifieke situatie van SZW het meest effectieve en bestuurlijk het best passende instrument is. De aanwijzing is vooral toekomstgericht waarbij het college in de gelegenheid wordt gesteld de uitvoering in overeenstemming te brengen met de wettelijke eisen. De wijzigingen die met het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht in de Provinciewet en de Gemeentewet (hierna: Gemw) zullen worden aangebracht, voorzien niet in een dergelijke op de toekomst gerichte interventie. 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.» De regering voegt geen nadere motivering toe aan de hiervoor aangehaalde weergave van het kabinetsstandpunt. De toelichting bevat ook geen informatie over het daadwerkelijk gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid; de Raad heeft reden te veronderstellen dat dit gebruik, als het al heeft plaatsgevonden, uitzonderlijk is geweest.

Wel gaat paragraaf 8 van de toelichting nog in op de heroriëntatie die in verband met het onderhavige voorstel heeft plaatsgevonden op de verantwoordelijkheid van de Minister van SZW. Daarbij is bevestigd dat de verantwoordelijkheid voor de rechtmatige besteding van de uitkering aan de gemeente waaruit de uitkeringen aan bijstandgerechtigden worden gefinancierd (hierna: WWB inkomensdeel), exclusief ligt bij de gemeenten. Verder is gesteld dat alleen in het geval van tekortkomingen die het lokale niveau overstijgen en een direct gevolg kunnen hebben voor de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van SZW, er reden kan zijn voor inzet van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium. Blijkens de toelichting denkt de regering daarbij zowel aan de maatregelen in het kader van het specifieke toezicht (aanwijzing en eventueel budgetverlaging) als aan de in de Gemw opgenomen generieke maatregelen. De toelichting bevat overigens geen nadere aanduiding van het soort besluiten of situaties dat volgens de regering aanleiding zou kunnen geven tot interventie in het kader van interbestuurlijk toezicht.

Vergelijking van de aanwijzing en de indeplaatsstelling

De Raad is van oordeel dat, gelet op de uitgangspunten van de hiervoor genoemde algehele herziening van het stelsel van interbestuurlijk toezicht, het handhaven van een bestaande bevoegdheid voor specifiek toezicht – in dit geval de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing – een bijzondere rechtvaardiging en een daartoe strekkende overtuigende motivering behoeft. De in paragraaf 3 van de memorie van toelichting opgenomen argumentatie uit het kabinetsstandpunt kan de Raad niet overtuigen van de dringende noodzaak tot het handhaven in de WWB en

de andere socialezekerheidswetten van de aanwijzing, als specifiek toezichtinstrument. De enkele stelling dat de aanwijzing «het meest effectieve en bestuurlijk het best passende instrument is», acht de Raad in dit verband ontoereikend. Voor een beoordeling op effectiviteit van een specifiek toezichtinstrument zal duidelijk moeten zijn of het generieke toezichtinstrumentarium niet tenminste gelijkwaardig is. De Raad merkt daartoe het volgende op.

In de regeling van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling zoals voorzien in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht ligt feitelijk al de aanwijzing besloten. Immers, de op grond van die bevoegdheid te geven last beoogt te bewerkstelligen dat het desbetreffende bestuursorgaan, daartoe aangesproken in het geval van een ernstige tekortkoming als in de toelichting bedoeld, alsnog doet waartoe de last verplicht. Aldus is een dergelijke last evenzeer toekomstgericht als de aanwijzing dat, volgens het kabinetsstandpunt, is. Wordt de last, binnen de gegeven termijn, niet opgevolgd, dan zal het toezichthoudende orgaan, als de laatste stap op de interventieladder, het roer kunnen overnemen, en daarbij over alle bevoegdheden beschikken van het taakverwaarlozende bestuursorgaan.

Zeker ook gelet op die eventuele laatste stap, acht de Raad de motivering van de keuze van de regering voor het handhaven van de aanwijzingsbevoegdheid naast de bevoegdheid tot indeplaatsstelling opmerkelijk. Bij gebruik van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling kan immers eerst een krachtige interventie worden gepleegd in de vorm van de bedoelde last, waarna bij onverhoopte weigering de desbetreffende instructie op te volgen ook nog, als een soort sanctie, de stap kan worden gezet van het feitelijk in de plaats treden.

Het lijkt de Raad aannemelijk dat het opleggen van de bedoelde last, eventueel gevolgd door het in de plaats treden, zal worden ervaren als zeer ingrijpend, en een minstens zo zwaar middel als de aan de huidige aanwijzingsbevoegdheid verbonden verlaging van de uitkering. De dreiging van dit ingrijpen zal aldus tenminste evenzeer haar preventief effect kunnen hebben als die van de verlaging van de uitkering. De Raad ziet, alles bijeen, dan ook niet de noodzaak tot het handhaven van de specifieke bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing in het geval van een «ernstige tekortkoming». Hij meent dat de bevoegdheid tot indeplaatsstelling, zoals opgenomen in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht, de Minister van SZW een toereikend instrument biedt om, waar nodig, invulling te geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid, zodat er geen reden is die rechtvaardigt om daarnaast ook nog de bevoegdheid te handhaven van de aanwijzing, als specifiek toezichtinstrument.

Andere regimes: de WSW; het participatiebudget

In verband met de motivering van het voorgestelde behoud van de aanwijzingsbevoegdheid trok het verder nog de aandacht van de Raad dat de regering de financiële sanctie in combinatie met de aanwijzingsbevoegdheid niet nodig acht voor het toezicht op het college bij de uitvoering van zijn taken ingevolge de Wet sociale werkvoorziening (WSW). Volgens de regering kan in dat geval worden volstaan met het besluit tot indeplaatsstelling, omdat het juridische kader van de WSW geen instrumenten biedt om op te treden indien een gemeente een aanwijzing niet of niet voldoende opvolgt.¹ Het is de Raad niet duidelijk welk onderscheid tussen de WSW en de andere inkomensregelingen leidt tot dit onderscheid in toezichtinstrumenten.

Ten slotte merkt de Raad nog op dat de regering aan het toezicht op de rechtmatigheid van het besteden van de uitkering aan de gemeente ten

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, § 5. Interbestuurlijk toezicht Wet sociale werkvoorziening.

behoefte van participatievoorzieningen (hierna: participatiebudget) op een andere wijze vorm heeft gegeven dan aan het toezicht op de besteding van het WWB inkomensdeel. Het niet of onrechtmatig bestede deel van het participatiebudget wordt immers, op grond van artikel 4 van de Wet participatiebudget, teruggevorderd. De Minister van SZW heeft in die situatie geen aanwijzingsbevoegdheid.

De Raad adviseert de keuze voor het handhaven van de aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister van SZW in het licht van het voorgaande te heroverwegen.

1. Interbestuurlijk toezicht: specifiek of generiek

Handhaven aanwijzingsbevoegdheid WWB c.a.

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

De Raad ziet niet de noodzaak tot het handhaven van de specifieke bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing in het geval van een «ernstige tekortkoming» en adviseert de keuze voor handhaving ervan te heroverwegen. De Raad meent dat de bevoegdheid tot indeplaatsstelling, zoals opgenomen in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht, de minister van SZW een toereikend instrument biedt om, waar nodig, invulling te geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid. Naar het oordeel van de Raad ligt in de regeling van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling, zoals voorzien in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht, feitelijk al de aanwijzing besloten.

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

In 2006 is de aanwijzingsprocedure op grond van artikel 76 WWB voor de eerste keer daadwerkelijk in praktijk gebracht. Het betrof de gemeente Arnhem die was overgegaan tot verstrekking van een niet toegestane vorm van categoriale bijzondere bijstand. In het kader van het interbestuurlijke interventieproces heeft de gemeente onderschreven dat haar beleid niet in overeenstemming met de WWB was en heeft daarbij toegezegd in de toekomst van een dergelijke vorm van bijzondere bijstandsverlening te zullen afzien. Om die reden is door de toenmalige staatssecretaris geoordeeld dat de aanwijzing achterwege kon blijven. De Tweede Kamer is over deze procedure geïnformeerd bij brief van 27 november 2006 en in de Verzamelbrief van 19 december 2006 zijn gemeenten nogmaals geïnformeerd over de mogelijkheden en onmogelijkheden van categoriale bijzondere bijstand in het kader van de WWB. Na 2006 is de aanwijzingsprocedure van toepassing geweest met betrekking tot de gemeenten Reimerswaal, Werkendam en Winterswijk. Ook in deze gemeenten was sprake van niet geoorloofde categoriale bijzondere bijstand, waarbij gemeenten tevens – het aan het Rijk voorbehouden – generiek inkomensbeleid voerden. In alle gevallen heeft de aanwijzingsprocedure ertoe geleid dat gemeenten hun onjuiste beleid hebben beëindigd en zij de minister van SZW ervan hebben overtuigd dat herhaling van het contra legem beleid zal worden voorkomen. Momenteel is sprake van nog één lopende aanwijzingsprocedure betreffende de gemeente Goes. Ook in die situatie is sprake van een niet geoorloofde

vorm van categoriale bijzondere bijstand en van het onbevoegd voeren van generiek inkomensbeleid door de gemeente.

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

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

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

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

Aanwijzingsbevoegdheid Wsw

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

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

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

- de gemeente geeft geen uitvoering aan begeleid werken (als één van de fundamentele doelstellingen van de wet)

- de gemeente geeft voorrang aan bepaalde groepen op de wachtlijst zonder dit te verankeren in een gemeentelijke verordening;
- de gemeente weigert informatie te verstrekken aan de Wsw-doelgroep over de plek op de wachtlijst.

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

Omdat de mogelijk ernstige tekortkomingen in het kader van de Wsw zich al jaren niet hebben voorgedaan, heeft, anders dan bij de WWB, ook geen aanleiding bestaan om de aanwijzing daadwerkelijk toe te passen.

Participatiebudget en toezicht

De Raad merkt op dat aan het toezicht op de rechtmatigheid van het besteden van de uitkering aan de gemeente ten behoeve van participatievoorzieningen (hierna: participatiebudget) op een andere wijze vorm is gegeven dan aan het toezicht op de besteding van het WWB inkomensdeel.

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

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

meent kan de te handhaven aanwijzingsbevoegdheid, ingeval van een ernstige tekortkoming, derhalve ook betrekking hebben op gemeentelijke re-integratieactiviteiten.

2. Wijziging artikel 7 WWB; de begrippen verantwoordelijkheid en taak
De aanhef van het huidige artikel 7, eerste lid, WWB luidt: «Het college is verantwoordelijk voor:». Met het voorgestelde artikel I, onderdeel A, wordt deze aanhef gewijzigd in: «Het college draagt de verantwoordelijkheid voor de rechtmatige uitvoering van deze wet en heeft de taak:». Blijkens de artikelsgewijze toelichting beoogt deze wijziging te expliciteren dat het college verantwoordelijk is voor de rechtmatige uitvoering van de WWB.

De Raad merkt hierover het volgende op.

In het kader van het medebewind kan de wetgever een bestuursorgaan van de gemeente belasten met de uitvoering van een bepaalde taak, waar nodig onder het formuleren van de voorwaarden waaronder die taak moet worden vervuld. Zo is artikel 7 WWB het eerste artikel in paragraaf 1.2, waarvan het opschrift luidt: «Opdracht gemeente». Artikel 7 heeft zelf de titel «Opdracht college». Zo'n wettelijke taakopdracht impliceert de verantwoordelijkheid van het desbetreffende bestuursorgaan – in dit geval het college – tot het uitvoeren van de taak met inachtneming van de eisen van de wet, alsmede van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Anders gezegd: de eis van rechtmatigheid van de taakuitvoering ligt ten volle besloten in de wettelijke taakopdracht aan het college. Zo bezien, is het apart in een wettelijke taakopdracht formuleren van de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de uitvoering van die taak volstrekt overbodig. Waar de verantwoordelijkheid voortvloeit uit de taakopdracht, is overigens ook de in het voorstel gekozen volgorde – waarbij het begrip verantwoordelijkheid voorop staat en wordt gevolgd door het begrip taak – niet gelukkig.

De Raad adviseert het voorstel in verband met het voorgaande aan te passen.

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

3. Financiering informatievoorziening

Op grond van artikel 119, vierde lid, Gemw wordt, voor zover dat niet bij wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van een verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd. De Raad merkt op dat de voorgestelde artikelen 78 WWB en – voor zover het verstrekking door het college betreft – 42, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen voorzien in kosteloze verstrekking van informatie. Hij adviseert in te gaan op de vraag hoe de in de genoemde artikelen opgenomen kosteloze verstrekking zich verhoudt tot artikel 119 Gemw.

3. Financiering informatievoorziening

Met betrekking tot de voorgestelde artikelen 78 WWB en – voor zover het verstrekking door het college betreft – 42, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, adviseert de Raad in te gaan op de vraag hoe de in de genoemde artikelen opgenomen kosteloze informatieverstrekking zich verhoudt tot artikel 119 Gemeentewet.

Primair is van belang dat met het voorstel tot het afschaffen van specifiek interbestuurlijk toezicht WWB c.a. geen nieuwe informatieplicht aan gemeenten wordt opgelegd. De bestaande informatie-arrangementen in de onderscheiden specifieke wetten worden aangepast aan het kabinetsstandpunt Oosting. Kern hiervan is dat komt te vervallen dat gemeenten verplicht zijn kosteloos informatie te verstrekken die de Minister van SZW nodig heeft voor zijn toezichtstaak. Zoals reeds opgemerkt in de memorie van toelichting wordt in de Gemeentewet, via het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht, een algemene bepaling opgenomen over systematische informatieverstrekking en laat het aanpassen van de informatie-arrangementen aan het kabinetsstandpunt Oosting onverlet dat de minister, met het oog op de afweging of in een voorkomend geval aanleiding bestaat tot interbestuurlijke interventie, zich -bij voorkeur via IWI- moet laten informeren over de feitelijke situaties. Met het oog hierop en mede ter harmonisering met bepalingen in de Wet SUWI en de Gemeentewet wordt voorgesteld om op basis van een eenduidige bepaling in de WWB, de IOAW, de IOAZ, de WWIK en de Wsw de informatieplicht voor gemeenten te regelen. Voor de integrale uitvoering van de WWB c.a., waaronder wordt begrepen het voldoen aan de opgedragen informatieverplichting, ontvangen gemeenten via het gemeentefonds een uitkering. De informatiebepalingen dienen overigens beschouwd te worden als een uitwerking van artikel 119, eerste lid, van de Gemeentewet, waarin bepaald wordt dat bij wet de verplichting van het college tot het verstrekken van systematische informatie wordt geregeld. De toelichting is hierop verduidelijkt.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

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

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt nog enige wijzigingen in de artikelen aan te brengen in verband met de voorgestelde aanpassingen en ook de relevante bepalingen in de Wet investeren in jongeren aan te passen aan de vergelijkbare bepalingen in de andere wetten. Voorts heeft de Algemene Rekenkamer op 13 april 2010 haar opvatting over het wetsvoorstel kenbaar gemaakt. Dit heeft er toe geleid, dat artikel 77 van de Wet werk en bijstand is aangepast, omdat de kern van de opmerkingen betrekking heeft op de verantwoordelijkheid van de minister voor de besteding van de gebundelde uitkering, bedoeld in artikel 69 van de Wet werk en bijstand. De aard van de informatie via SISA over de uitgaven ten laste van deze uitkering is daarmee conform de bestaande praktijk geregeld. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat expliciet in de WWB geregeld dient te worden dat geen toezicht op de besteding van het budget wordt gehouden. Dat de minister geen systematisch toezicht meer uitoefent is de kern van dit wetsvoorstel.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

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

**bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W12.09.0542/III met redactionele kanttekeningen die de Raad
in overweging geeft.**

- Het opschrift en de considerans beknopt houden (Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Ar.) 107, tweede lid, en Ar. 118; voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand en enige andere wetten in verband met het afschaffen van specifiek interbestuurlijk toezicht).
- De citeertitel schrappen (Ar. 108 juncto 184, tweede lid).
- Onverminderd punt 2 van het advies, in het in artikel I, onderdeel A, voorgestelde artikel 7, eerste lid, de zinsnede «rechtmatige uitvoering van de wet» vervangen door: rechtmatigheid van de uitvoering van de wet.
- In het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 69, tweede lid, «algemene bijstand, uitkeringen en inkomensvoorzieningen» vervangen door: uitgaven.
- In het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 69, derde lid, na «verdeling» invoegen: van de uitkering, bedoeld in het eerste lid.
- In de toelichting op de wijziging van het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 69, vijfde lid, WWB het verschil (“en de voorzieningen op grond van de Wet investeren in jongeren”) met de huidige tekst van dat artikellid toelichten.
- In het in artikel I, onderdeel G, voorgestelde artikel 74, eerste lid, «meerderjarig» vervangen door: meerderjarige (en de wijziging van dit artikellid toelichten).
- In het in artikel I, onderdeel G, voorgestelde artikel 76, eerste lid, artikel III, onderdeel C, voorgestelde artikel 13, tweede lid, artikel IV, onderdeel B, voorgestelde artikel 52, eerste lid, artikel V, onderdeel B, voorgestelde artikel 52, eerste lid, en artikel VI, onderdeel C, voorgestelde artikel 45, eerste lid, na de zinsnede «naar voren te brengen», telkens een komma invoegen.