



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Onderzoek

Categoriale bijzondere bijstand.

Startdatum – 1 januari 2006

Einddatum – 5 december 2006

Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid*

Categoriale bijzondere inkomensaanvulling

Doel en vraagstelling

Er zijn signalen dat gemeenten contra legem categoriale bijzondere inkomstenaanvulling verstrekken. De inspectie stelt een verkennend onderzoek in.

Conclusie

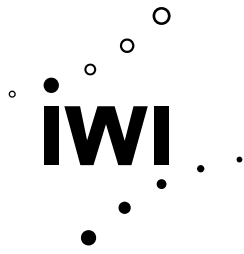
Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) mogen gemeenten geen categoriale bijzondere inkomensaanvulling meer verstrekken. Algemeen, generiek inkomensbeleid is voorbehouden aan het Rijk. Categoriale bijzondere bijstandsverlening is alleen toegestaan voor 65+-ers, chronisch zieken en gehandicapten en voor de kosten van een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering. De inspectie heeft onder een representatief aantal gemeenten onderzocht of deze gemeenten toch buiten de wet om categoriale bijzondere bijstand verstrekken en zo ja, in welke omvang dit voorkomt. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode april 2006 tot en met juni 2006. Mede naar aanleiding van deze verkennende studie heeft de staatssecretaris in een verzamelbrief aan de gemeenten (december 2006) onder de aandacht gebracht dat het verstrekken van categoriale bijzondere bijstand niet is toegestaan. De Wet werk en bijstand (WWB) biedt gemeenten grote ruimte om een eigen beleid te ontwikkelen. Dit schept mogelijkheden voor maatgerichte activering naar werk. Een kenmerk van de populatie in de WWB is dat een groot aantal cliënten zeer ver van de arbeidsmarkt staat. De inspectie heeft bij een aantal gemeenten onderzocht op welke wijze zij beleid ten uitvoer brengen gericht op activering van cliënten. Geconcludeerd wordt dat de inzet van de gemeenten om bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt weer geschikt te krijgen goed is. De resultaten zijn echter beperkt. Het overgrote deel van deze groep bijstandsgerechtigden heeft na afloop van een traject voor sociale activering nog steeds een slechte kans om werk te vinden. Wel scoort ongeveer de Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/edv3p510>

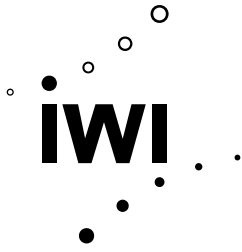
Categoriale bijzondere inkomensaanvulling

Verkennde studie

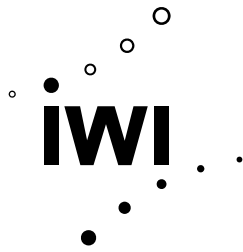


Categoriale bijzondere inkomensaanvulling

Verkennde studie

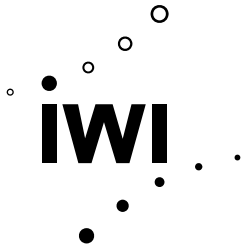


V06/13 , november 2006



Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	5
1.2	Onderzoekmethode en (algemeen)toetsingskader	6
2	Bevindingen	9
2.1	Kosten van schoolgaande kinderen	9
2.2	Kosten aanschaf/vervanging duurzame gebruiksgoederen	12
2.3	Overige kostensoorten	13
3	Samenvatting en conclusie	15





1 Inleiding

Categoriale verlening van bijzondere inkomensaanvulling niet mogelijk

De invoering van de WWB heeft een einde gemaakt aan vrijwel alle gemeentelijke *categoriale* regelingen. De wetgever heeft gesteld dat er geen ruimte (meer) is voor eigen gemeentelijk categoriaal beleid inzake bijzondere inkomensaanvulling¹. Algemeen, generiek inkomensbeleid is voorbehouden aan het Rijk². Dit geldt zowel voor regelingen binnen de bijzondere bijstand als voor niet-bijstandsregelingen. Het categoriaal toekennen van bijzondere bijstand moet op grond van de WWB en de Invoeringswet WWB beperkt blijven tot aangewezen groepen 65+ers en/of chronische zieken en gehandicapten en de kosten van collectieve aanvullende ziektekostenverzekering.

De WWB heeft geen verandering gebracht in de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen, de schuldhulpverlening en de voorzieningen voor maatschappelijke participatie. Voor de voorzieningen voor maatschappelijke participatie, zoals stadspassen, blijft gelden dat die uitsluitend betrekking mogen hebben op sociaal-culturele en sportieve activiteiten³. Dit betekent dat deze regelingen het categoriale karakter hebben behouden en het college van B&W bevoegd is beleid te voeren.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Uit signalen is gebleken dat gemeenten toch mogelijk contra legem categoriale bijzondere bijstand verstrekken aan personen jonger dan 65 jaar, niet zijnde chronische zieken en gehandicapten. Naar aanleiding hiervan heeft IWI besloten om een vooronderzoek in te stellen om antwoord te krijgen op de vraag of er sprake is van buitenwettelijk beleid en zo ja, of de omvang waarin zich dit voordoet, voldoende reden is om een onderzoek in te stellen onder een representatief aantal gemeenten.

Uit dit vooronderzoek bleek dat het aannemelijk is dat er bij meer dan de helft van de gemeenten sprake is van buitenwettelijk beleid. Gegeven deze uitkomst is besloten tot het instellen van een onderzoek onder een representatief aantal gemeenten met als doel een antwoord te krijgen op de volgende vragen:

1. Verstrekken gemeenten contra legem categoriale bijzonder bijstand aan personen tot 65 jaar, niet zijnde chronisch zieken of gehandicapten, en in het bevestigende geval: in welke omvang vindt dit plaats?
2. Verlenen gemeenten categoriale bijzondere inkomensaanvulling buiten de WWB om, niet zijnde kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen, de schuldhulpverlening en voorzieningen voor maatschappelijke participatie?

¹ EK 2003-2004, 28 870 en 28 960, nr. B, p. 27.

² TK 2002-2203, 28 870, nr. 3, p.64-65

³ EK 2003-2004, 28 870 en 28 960, nr. B, p. 27.

Aangetekend wordt dat aan de hand van de gemeentelijke documenten (verordeningen, beleidsregels) uitsluitend (de vormgeving van) het beleid is beoordeeld.

De uitvoering hiervan maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek (bijvoorbeeld op basis van persoonsdossiercontrole bij de gemeenten).

1.2 Onderzoekmethode en (algemeen)toetsingskader

Onderzoekmethode

Het onderzoek is uitgevoerd bij 100 gemeenten. Uitgaande van het wettelijk kader⁴ zijn er vragenlijsten ontwikkeld aan de hand waarvan de gemeentelijke documenten zijn beoordeeld. De onderzoeksperiode omvat de periode april 2006 tot en met juni 2006.

Toetsingskader algemeen

Zoals in de inleiding al is aangegeven heeft de invoering van de WWB een einde gemaakt aan vrijwel alle gemeentelijke *categoriale* regelingen voor zowel regelingen binnen de bijzondere bijstand als voor niet-bijstandsregelingen gericht op bijzondere inkomensaanvulling. Het specifieke karakter van categoriale bijstand⁵ is gelegen in het feit dat voor de belanghebbende die behoort tot de aangewezen categorie niet nagegaan hoeft te worden of de bedoelde kosten voor die persoon ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn of gemaakt zijn. Doordat hij behoort tot een aangewezen categorie is het al aannemelijk dat die persoon zich in bijzondere omstandigheden bevindt. Die bijzondere omstandigheden leiden tot bepaalde noodzakelijke kosten van bestaan waarin de algemene bijstand niet voorziet en die de aanwezige draagkracht te boven gaan. Sinds de invoering van de WWB kan de gemeente alleen nog bijzondere bijstand verlenen voor kosten die uit bijzondere individuele omstandigheden voortkomen en die in het concrete geval als noodzakelijk moeten worden aangemerkt⁶.

Deze individuele uitvoering van de bijzondere bijstand laat onverlet dat gemeenten daarvoor beleidsregels kunnen opstellen⁷. Beleidsregels kunnen bijdragen aan de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en mede van belang zijn voor de doelmatigheid van de uitvoering. Door beleidsregels op te stellen, maakt de gemeente een meetlat voor het maatwerk. Toetsing van de individuele omstandigheden van de aanvrager aan deze meetlat bepaalt welk bedrag er aan individuele bijzondere bijstand wordt verstrekt.

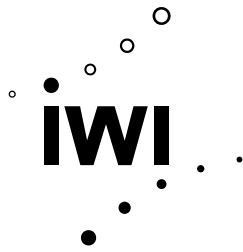
Indien de gemeente financiële middelen inzet voor bestaanskosten kan dat alleen met toepassing van de WWB. Bijzondere bijstand is geen onderwerp dat tot de bevoegdheid van het ge-

⁴ Artikel 35, lid 3 WWB en artikel 10, lid 2 en lid 3 Invoeringswet WWB en de toelichting op artikel 35 waar het betreft bijzondere inkomensaanvulling buiten de WWB om.

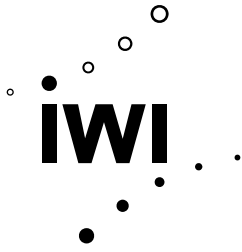
⁵ Artikel 35 lid 3 WWB

⁶ Degene die als gevolg van bijzondere individuele omstandigheden wordt geconfronteerd met noodzakelijke bestaanskosten waarin de algemene bijstand niet voorziet en die de aanwezige draagkracht te boven gaan, heeft recht op bijzondere bijstand (eerste lid; zie ook artikel 11, eerste lid). Welke kosten daarvoor in aanmerking komen hangt af van de omstandigheden in het individuele geval en kan dan ook slechts van geval tot geval worden beoordeeld. Het kan hierbij om zeer diverse kostensoorten gaan, temeer daar het recht op bijzondere bijstand, behoudens het gestelde in artikel 15, niet naar kostensoort is begrensd. Bepalend is dat sprake is van kosten die uit bijzondere individuele omstandigheden voortkomen en die in het concrete geval als noodzakelijk moeten worden aangemerkt. Het betreft hier dus bij uitstek een kwestie van maatwerk; een landelijke normering van de bijzondere inkomensaanvulling is niet aan de orde (TK 2002-2003, 28870. nr. 3, p.64-65 (Memorie van Toelichting WWB, artikelsgewijs).

⁷ TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 13-14.



meentebestuur tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente behoort (artikel 108 gemeentewet), omdat daarin bij bijzondere wet is voorzien, waaraan het college verplicht (in medebewind) uitvoering moet geven. Het college kan niet aan de in de WWB opgenomen voorwaarden voorbijgaan, bijvoorbeeld omdat zij deze niet wenselijk acht, om vervolgens een vergoeding voor deze bestaanskosten te verstrekken met toepassing van laatstgenoemd artikel uit de Gemeentewet.





2 Bevindingen

Uit de beoordeling van de gemeentelijke documenten blijkt dat in het bijzonder voor de volgende kostensoorten bijzondere bijstand is verleend (door 35 procent van de gemeenten):

1. Kosten van schoolgaande kinderen tot 18 jaar onder andere voor reiskosten;
2. Aanschaf/vervanging duurzame gebruiksgoederen.

In dit hoofdstuk wordt voor beide kostensoorten ingegaan op de vraag of het verstrekken van bijzondere bijstand al dan niet contra legem is. Daarnaast wordt kort ingegaan op de verstrekking van bijzondere bijstand voor overige kostensoorten.

2.1 Kosten van schoolgaande kinderen

Toetsingskader specifiek

Uit kamerstukken blijkt dat gemeentelijke regelingen voor de kosten van schoolgaande kinderen tot 18 jaar die uitgaan van een individuele benadering (maatwerk) en waarbij rekening wordt gehouden met de voorliggende voorzieningen, zowel binnen als buiten de bijzondere bijstand zijn toegestaan.⁸

Daaruit vloeit voort dat:

1. indien er sprake is van een toereikende en passende voorliggende voorziening in het geheel geen bijstand kan worden verleend (artikel 15 WWB);
2. het verlenen van categoriale bijzondere bijstand niet is toegestaan;
3. voor de individuele uitvoering van de bijzondere bijstand de gemeente beleidsregels kan opstellen.

De Wtos: toereikende en passende voorliggende voorziening?

Om de vraag te kunnen beantwoorden of er voor de kosten van de bovengenoemde groep van schoolgaande kinderen sprake is van een toereikende en passende voorliggende voorziening, heeft de inspectie gekeken naar de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (de Wtos). Er zijn twee denkrichtingen:

- 1 Voor de directe schoolkosten (zoals lesgeld, ouderbijdrage, bijdrage schoolfonds, kosten van schoolboeken of vergoeding boekenfonds en diverse kleine kosten) van schoolgaande kinderen tot 18 jaar dient de Wtos als een toereikende en passende voorliggende voorziening als bedoeld in artikel 15 WWB te worden aangemerkt. Deze opvatting is gebaseerd op het feit dat de Centrale Raad van Beroep (CRvB) de Wet tegemoetkoming studiekosten (de Wts), de rechtsvoorganger van de Wtos, als een dergelijke voorziening heeft aangemerkt.⁹ De CRvB grijpt hierbij terug op de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 16, eerste lid, van de Wts.

⁸ TK 2003-2004, 28 870, nr.105, p. 8.

⁹ Zie bijvoorbeeld CRvB 29-06-2004, nr. 02/850 NABW.

Hieruit blijkt dat bij de samenstelling van het bedrag dat aan tegemoetkoming in de studiekosten kan worden verstrekt normatief rekening is gehouden met kostenposten die direct samenhangen met het volgen van een studie zoals het wettelijk verschuldigde les- of collegegeld, boeken en leermiddelen en reiskosten.¹⁰ Voorts blijkt bij de totstandkoming van de Wts dat met specifieke individuele gegevens - zoals de afstand tussen ouderlijk huis en school - geen rekening is gehouden, aangezien het streven van de wetgever was gericht op een eenvoudig en doorzichtig stelsel van tegemoetkoming studiekosten.

Nu de totstandkoming van de Wtos er niet op is gericht verandering te brengen in de hiervoor genoemde uitgangspunten betekent dit in deze denkrichting dat naar verwachting de CRvB de Wtos voor de directe studiekosten eveneens als een passende en toereikende voorliggende voorziening zal aanmerken. Verlening van bijzondere bijstand voor directe schoolkosten moet daarom in deze redeneerlijn als contra legem worden aangemerkt.

Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat 14 procent van de in het onderzoek betrokken gemeenten bijzondere bijstand verleent voor directe schoolkosten. Zolang de CRvB geen uitspraak heeft gedaan, kan niet met zekerheid worden gesteld dat deze gemeenten contra legem handelen

2. De Wtos kan *niet* als voorliggende voorziening worden aangemerkt. Uit de parlementaire geschiedenis van de Wtos¹¹ is namelijk op te maken dat de wetgever het niet langer onwenselijk acht dat de gemeente de normvergoeding van de Wtos aanvult indien deze in individuele situaties niet toereikend mocht blijken te zijn.

In deze denkrichting wordt verwacht dat de rechter op grond hiervan de Wtos dan ook niet -zoals bij de Wts- als een passende en toereikende voorliggende voorziening aanmerkt, maar dat de uit bijzondere individuele omstandigheden voortvloeiende kosten van het bestaan en de (on)mogelijkheid om deze uit normvergoeding Wtos dan wel de eigen middelen te kunnen voldoen, bepalend zijn voor de vraag of een aanvulling op het normbedrag van de Wtos noodzakelijk is. Met andere woorden: verleent de gemeente (aanvullende) bijzondere bijstand dan is het beleid in deze denkrichting niet buitenwettelijk.

Beleidsregels

Naast de *directe* schoolkosten komen ook *indirecte* schoolkosten voor: hieronder vallen de kosten van huur kluisje, schoolreisjes, excursies, gymkleding etc. Voor deze kosten kan geen beroep worden gedaan op de Wtos en uit dien hoofde kan deze wet niet als een toereikende en passende voorliggende voorziening als bedoeld in artikel 15 WWB worden aangemerkt. Verlening van categoriale bijzondere bijstand is echter uitgesloten. Alleen verlening van individuele bijzondere bijstand is mogelijk. Bepalend is dat sprake is van noodzakelijke kosten van het bestaan die uit bijzondere individuele omstandigheden voortkomen en die in het concrete ge-

¹⁰ Memorie van toelichting op de WTS, Kamerstukken II 1996-1997, 23 699, nr. 3, blz. 7.

¹¹ Kamerstukken I, 2000/01, 27414, nr.204b, p.4.

val als noodzakelijk moeten worden aangemerkt.¹² In het kader van de verlening van de individuele bijzondere bijstand kan de gemeente beleidsregels opstellen.

De inspectie constateert dat de vraag waarin de uitvoering van de individuele bijzonder bijstand met gebruikmaking van beleidsregels zich onderscheidt van categoriale bijzondere bijstand niet éénduidig kan worden beantwoord.

Ook hier bestaan twee denkrichtingen:

1. Beleidsregels kunnen bijdragen aan de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en mede van belang zijn voor de doelmatigheid van de uitvoering. Door beleidsregels op te stellen, maakt de gemeente een meetlat voor het maatwerk. Toetsing van de individuele omstandigheden van de aanvrager aan deze meetlat bepaalt welk bedrag er aan individuele bijzondere bijstand wordt verstrekt. Bij de toetsing van een aanvraag aan de beleidsregels is bepalend dat er sprake is van noodzakelijke kosten van het bestaan die uit bijzondere individuele omstandigheden voortkomen en die in het concrete geval als noodzakelijk moeten worden aangemerkt en ook feitelijk gemaakt zijn. Vindt deze toets niet plaats dan heeft de bijstand een categoriaal karakter en doorkruist de gemeente het aan het Rijk voorbehouden algemeen, generiek inkomensbeleid. Of anders gezegd: het beleid van de gemeente is in dat geval contra legem.
2. Tijdens het Algemeen Overleg op 27 april 2006 over de loonontwikkeling en het koopkrachtbeleid is door de kamerleden Noorman-den Uyl en Verburg een motie ingediend. In de motie wordt de regering verzocht tot 31 december 2007 de mogelijkheid te bieden om via de bijzondere bijstand, gebruik makend van groepskenmerken, maatwerkondersteuning te bieden aan gezinnen met kinderen die dit nodig hebben¹³. De bedoelde maatwerkondersteuning moet passen binnen de uitgangspunten van de individuele bijzondere bijstand.¹⁴

In zijn op 6 oktober 2006 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden reactie op deze motie stelt de staatssecretaris dat het goed mogelijk is om maatwerkondersteuning, waarbij gebruik wordt gemaakt van groepskenmerken, vorm te geven binnen de huidige juridische kaders die de WWB stelt aan de verlening van individuele bijzondere bijstand.

Kernpunten uit de brief:

1. In de brief wordt benadrukt dat de gemeenten binnen de huidige wettelijke kaders van de bijzondere bijstand de mogelijkheid hebben om een specifieke op een minimum inkomen aangewezen groep personen/huishoudens aan te wijzen, waarvan *vaststaat* dat zij door de bijzondere omstandigheden waarin zij verkeren specifieke noodzakelijke kosten hebben. Een voorbeeld van zo'n specifieke groep zijn ouders met minderjarige (schoolgaande) kinderen.
2. In beleidsregels kan de gemeente bepalen *welke kosten*, tot *welk bedrag* voor individuele bijzondere bijstand in aanmerking komen. Hierbij kunnen bijvoorbeeld kosten worden betrokken die direct of indirect met de schoolverplichtingen van de kinderen te maken hebben.

¹² TK, vergaderjaar 2003-2004, 28870, nr. 105.

¹³ Kamerstukken II, 2005/2006, 30 300 XV, nr 110.

¹⁴ Handelingen Tweede Kamer, 27 april 2006, 77-4813.

3. Doordat de gemeente in haar beleid de doelgroep beschrijft die in aanmerking komt voor vergoeding van *bepaalde (in beleidsregels omschreven) kosten*, kan de gemeente die doelgroep met behulp van gegevens uit het uitkeringsbestand, dan wel bestandskoppeling actief benaderen, en hen op de hoogte stellen van de mogelijkheid om gebruik te maken van de individuele bijzondere bijstand voor bepaalde gemaakte of te maken noodzakelijke kosten.
 4. Er is in deze situatie dus sprake van individuele bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken. Behoort men tot een specifieke groep dan *staat* ook *vast* dat er bepaalde kosten gemaakt worden. In de brief wordt aangegeven dat de gemeente wel op een zelf te bepalen wijze *moet* vaststellen dat de kosten waarvoor bijzondere bijstand wordt verleend ook daadwerkelijk gemaakt zijn.
 5. Hier ligt dus precies het verschil tussen individuele bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken en de categoriale bijzondere bijstand:
 - a. Bij categoriale bijzondere bijstand wordt slechts *aangenomen* dat iemand die tot een bepaalde groep behoort kosten maakt (bijvoorbeeld een krantenabonnement wordt vergoed voor alleenstaande 55-plussers ook al worden deze kosten niet feitelijk door een ieder van de groep gemaakt).
 - b. Bij categoriale bijstand vindt er geen controle plaats of, en zo ja in hoeverre, de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt.
 6. Het grote bezwaar tegen categoriale bijzondere bijstand is dat gemeenten door *ongेरichte inkomenssuppleties* in het aan de Rijksoverheid voorbehouden generieke inkomensbeleid treden. De genoemde verschillen tussen individuele bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken en de categoriale bijzondere bijstand voorkomen dit.
- De conclusie in de brief is: de verlening van de bijzondere bijstand voor schoolkosten is niet contra legem.

2.2 Kosten aanschaf/vervanging duurzame gebruiksgoederen

Toetsingskader specifiek

Uit het onderzoek blijkt dat 11 procent van de gemeenten bijzondere bijstand verleent voor aanschaf of vervanging van duurzame gebruiksgoederen. Deze gemeenten hebben in een beleidsregel vastgelegd dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid als de belanghebbende gedurende een bepaalde periode is aangewezen op een minimuminkomen of het sociaal minimum verhoogd met een bepaald percentage van het sociaal minimum.

Ook hier is er sprake van twee denkrichtingen:

1. De kosten van duurzame gebruiksgoederen en overige inrichtingskosten behoren tot de incidenteel voorkomende algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan. Deze kunnen worden voldaan uit een inkomen ter hoogte van de toepasselijke uitkering algemene bijstand door middel van reservering dan wel gespreide betaling achteraf. Dit betekent dat er in beginsel geen bijstandsverlening mogelijk is voor deze kosten. Alleen indien er sprake

is van bijzondere omstandigheden in het individuele geval kan er van deze regel worden afgeweken.

Gegeven dit feit kan het enkel gedurende een bepaalde periode aangewezen zijn op een minimuminkomen niet worden gezien als een bijzondere omstandigheid.

Een beleidsregel met bovenstaande strekking krijgt het karakter van een categoriale toepassing (dus geen maatwerk). De gemeente doorkruist hiermee het aan het Rijk voorbehouden algemeen, generiek inkomensbeleid.

Er zullen (aanvullend) voorwaarden gesteld moeten worden waaruit kan worden afgeleid dat aan het criterium “bijzondere individuele omstandigheden” wordt voldaan zoals: was reservering voor deze kosten mogelijk of kon voor de kosten geheel of gedeeltelijk een geldlening worden afgesloten ¹⁵ Bij het ontbreken van deze toets op “bijzondere individuele omstandigheden” is het beleid van de betreffende gemeente contra legem

2. Er is in deze situatie sprake van individuele bijzondere bijstand op basis van een groepskenmerk (zie ook de eerder genoemde door de Staatssecretaris aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden brief) en de verlening van deze bijstand kan dientengevolge niet als buitenwettelijk worden aangemerkt. Groepskenmerk is dat mensen die langdurig zijn aangewezen op een minimuminkomen niet de mogelijkheid hebben te reserveren voor aanschaf of vervanging van duurzame gebruiksgoederen. Het in deze situatie niet kunnen reserveren heeft ook geleid tot de totstandkoming van de langdurigheidstoelage als bedoeld in artikel 36 WWB. De langdurigheidstoelage is echter niet gerelateerd aan bepaalde kosten. Het betreft een algemene inkomensondersteunende maatregel. In deze denkrichting is het beleid niet buitenwettelijk.

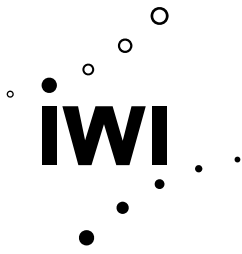
Aan de verlening van individuele bijzonder bijstand, al dan niet vastgelegd in een beleidsregel dient de voorwaarde te worden verbonden dat de kosten daadwerkelijk moeten zijn gemaakt. Uit de overgelegde beleidsstukken blijkt dat 28 procent van de gemeenten die bijstand verlenen voor directe en indirecte schoolkosten en/of bijstand voor aanschaf/vervanging duurzame gebruiksgoederen deze voorwaarde niet in de beleidsregel hebben opgenomen. Het niet opleggen van deze voorwaarde dient als contra legem te worden gekwalificeerd.

2.3 Overige kostensoorten

Beoordelingskader

De overige kostensoorten (11 procent) waarvoor, vastgelegd in een beleidsregel, bijzondere bijstand wordt verleend zijn divers van aard: een toeslag in verband met de gestegen energielasten, verstrekking van een cadeaubon, een eindejaarsuitkering, een bedrag voor aanschaf van tien spaarlampen, verstrekking van een computer in bruikleen aan ouders met schoolgaande kinderen etc. Bijstandsverlening voor elke afzonderlijke kostensoort deed zich in 2 procent of minder van de in de steekproef opgenomen gemeenten voor. Tenminste deels is hier sprake van een ongerichte inkomenssuppletie en is het beleid als contra legem aan te merken.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld CRvB 10-12-2002, nrs.00/2393 NABW e.a. en CRvB 28-03-2006, nrs. 05/196 NABW e.a.



3 Samenvatting en conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat 46 procent van de gemeenten in beleidsregels hebben vastgelegd voor welke kosten en tot welk bedrag individuele bijzondere bijstand wordt verleend. Uit het onderzoek blijkt voorts dat het onderscheid tussen categoriale bijzondere bijstand en incidentele bijzondere bijstand met toepassing van beleidsregels multi-interpretabel is. Bij de beoordeling of er al dan niet sprake is van contra legem handelen, baseert de inspectie zich op de interpretatie van de staatssecretaris in zijn op 6 oktober 2006 aan de voorzitter van de Tweede Kamer gezonden brief. Op basis hiervan concludeert de inspectie dat de gemeenten (35 procent) die met gebruikmaking van beleidsregels bijzondere bijstand verlenen voor directe en indirecte schoolkosten en de kosten van aanschaf respectievelijk vervanging duurzame gebruiksgoederen, niet contra legem handelen.

In de hiervoor genoemde brief maakt de staatssecretaris geen onderscheid tussen *directe* en *indirecte* schoolkosten. IWI wijst erop dat nog niet vaststaat of de Wtos voor de direct met het volgen van een studie samenhangende kosten als een passende en toereikende voorliggende voorziening als bedoeld in artikel 15 WWB moet worden aangemerkt. Hierover zal de CRvB duidelijkheid moeten geven.

Verder stelt de inspectie vast dat 28 procent van de gemeenten buitenwettelijk handelt door niet de voorwaarde te stellen dat de kosten daadwerkelijk gemaakt moeten zijn. Het ontbreken van een dergelijke voorwaarde in de beleidsregel behoeft echter niet per definitie te betekenen dat de uitvoering van deze gemeenten onrechtmatig is. Het is immers mogelijk dat zij deze voorwaarde in de beschikking op de aanvraag hebben opgenomen.

In de afrondende fase van deze verkennende studie heeft de staatssecretaris in zijn verzamelbrief van 9 november 2006 de gemeenten geattendeerd op de mogelijkheden van individuele bijzondere bijstand met gebruikmaking van beleidsregels, zoals opgenomen in zijn op 6 oktober 2006 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden brief.

Hiermede wordt bereikt dat:

1. De rechtsgelijkheid van de burger wordt bevorderd¹⁶;
2. Er een heldere/éénduidige norm is waaraan de rechtmatigheid van de verleende bijzondere bijstand door zowel de gemeentelijke accountant als de Rijkstoezichthouder kan worden getoetst¹⁷;

¹⁶ Het is aannemelijk dat tenminste een deel van de gemeenten die geen individuele bijzondere bijstand verlenen met gebruikmaking van beleidsregels (54 procent) deze mogelijkheden niet kennen dan wel hierin terughoudend zijn uit vrees voor contra legem handelen.

¹⁷ Uit de door gemeenten overgelegde beleidsstukken blijkt in een aantal gevallen dat de gemeentelijke accountant van oordeel is dat er sprake is van onrechtmatigheid terwijl de gemeente blijft binnen de grenzen als bedoeld in de op 4 oktober 2006 door de staatssecretaris aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden brief.



3. Indien de gemeente contra legem handelt/blijft handelen kan zij zich niet beroepen op onbekendheid met vigerende wet- en regelgeving/de beleidsopvatting van het Rijk; dit kan bij de weging of er al dan niet sprake is van een ernstige tekortkoming als bedoeld in artikel 76 lid 3 WWB een belangrijke rol spelen;
4. Het niet-gebruik wordt tegengegaan. Aan de hand van concrete voorbeelden in de te publiceren beleidsregel kan de burger zelf bepalen waarop hij recht kan doen gelden.

De overige kostensoorten waarvoor bijzondere bijstand wordt verleend (door 11% van de gemeenten) zijn divers van aard. Tenminste deels is hier sprake van een contra legem uitvoering: denk bijvoorbeeld aan een toeslag in verband met gestegen energielasten, de eindejaarsuitkering en de verstrekking van een cadeaubon. De verstrekking van bijstand voor deze kosten heeft het karakter van algemeen, generiek inkomensbeleid welke bij uitsluiting aan het Rijk toekomt.

In de eerstvolgende verzamelbrief zal de staatsecretaris nogmaals voor het voetlicht brengen dat het treffen van categoriale regelingen - behoudens de eerder genoemde uitzonderingen – niet is toegestaan.

