

Hoofdstuk 8

Bijstandsbeleid

8.1 Inleiding

Burgers die niet in hun bestaan kunnen voorzien, hebben recht op bijstand van overheidswege. Dit recht is neergelegd in de Grondwet en in verschillende internationale verdragen.¹ Het algemene recht op bijstand in Nederland is uitgewerkt in verschillende wetten en regelingen. Met name in de Wet werk en bijstand (WWB) worden aanspraken op overheidsondersteuning gereguleerd.

Het recht op ondersteuning op het niveau van het bestaansminimum resulteert in een spanningsveld tussen algemene aanspraken en individueel maatwerk. De algemene aanspraken vloeien voort uit de algemeen geldende normen in regelgeving. De soms omvangrijke organisaties die deze aanspraken moeten verwezenlijken, versterken de standaardisatie. Daar staat tegenover dat bijstand maatwerk vergt. Niet iedere burger die in de situatie dreigt te raken dat hij niet meer in zijn bestaan kan voorzien, heeft immers dezelfde ondersteuning nodig. De kosten die behoren tot de noodzakelijke kosten van bestaan, kunnen per individu verschillen. Bovendien kunnen niet aan alle bijstandsgerechtigden dezelfde verplichtingen worden opgelegd. Bijstandsverlening vereist differentiatie.

In het systeem van de WWB wordt enerzijds voorzien in een algemene aanspraak, waarbij bijstand wordt toegekend op grond van de kenmerken van de groep waartoe burgers behoren. Het inkomen, het vermogen, de woonsituatie en de leeftijd zijn daarbij bepalend.² Daarnaast is er bijzondere bijstand waarmee de verschillen tussen individuele bijstandsgerechtigden tot uitdrukking kan komen. Op grond van artikel 35 WWB is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om bijstand te verlenen voor de 'noodzakelijke kosten van het bestaan', die 'uit bijzondere omstandigheden voortvloeien', voor zover deze naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de toepasselijke bijstandsnorm. De noodzakelijke kosten van het bestaan zijn bijvoorbeeld de kosten die voortvloeien uit de eigen bijdrage voor voorzieningen (rechtshulp, zorgverzekering, maatschappelijke ondersteuning), ziekenvervoer, dieet op medisch voorschrift, medische hulpmiddelen en vervanging van huisraad.³ Bijzondere bijstand kan worden verleend in de vorm van een lening,

-
1. Zie art. 20 Gw en art. 30 ESH (laatste herziening in 1996).
 2. Deze normen, alsmede de bevoegdheid om deze normen te verhogen en te verlagen, zijn neergelegd in art. 20 tot en met 30 WWB.
 3. Noordam 2004, p. 94.

een bedrag om niet of in de vorm van bijstand in natura door goederen ter beschikking te stellen

8.1.1.1 Bijzondere bijstand en voorliggende voorzieningen

De bevoegdheid om bijzondere bijstand te verlenen geeft het bestuursorgaan zowel beoordelingsruimte als beoordelingsvrijheid. Wat tot de ‘noodzakelijke kosten van bestaan’ moeten worden gerekend, is een kwestie van wetsinterpretatie, waarbij de bestuursrechter uiteindelijk het laatste woord heeft.⁴ Van belang is of er een voorliggende voorziening is op grond waarvan de gevraagde ondersteuning kan worden verkregen. Er bestaat geen recht op bijzondere bijstand voor zover een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die, naar aard en doel, geacht wordt voor de belanghebbende passend en toereikend te zijn.⁵ Voorliggende voorzieningen zijn bijvoorbeeld voorzieningen op grond van de Wet op de huurtoeslag, de Wet op de zorgtoeslag, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet op de rechtsbijstand.⁶ Waar vergoeding uit deze bijzondere wetgeving mogelijk is, of juist bewust niet mogelijk is gemaakt, ligt het voor de hand dat er geen recht bestaat op bijzondere bijstand. Een uitputtend geregeld wettelijk systeem waaruit nadrukkelijk voortvloeit dat iemand geen recht heeft op een voorliggende voorziening, moet niet door toedoen van bijzondere bijstand worden doorkruist.⁷ Is de bijzondere voorziening niet uitputtend bedoeld, of is er in het geheel geen voorliggende voorziening, dan bestaat er recht op bijzondere bijstand.

8.1.1.2 Bijzondere bijstand en minimabeleid

Bijzondere bijstand wordt bekostigd uit het gemeentefonds, via een niet-geoormerkt budget.⁸ Naast de bijzondere bijstand bestaan er in veel gemeenten flankerende voorzieningen voor de burgers die op het minimumniveau leven. Deze flankerende voorzieningen worden vaak bekostigd uit andere bronnen en vallen samen met de bijzondere bijstand onder de noemer van het ‘minimabeleid’. Het gaat dan bijvoorbeeld om programma’s voor schuldhulpverlening, fondsen voor het reduceren van woonlasten, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en stadspassen om deel te nemen aan sociaal-culturele activiteiten. Bovendien bevat het minimabeleid vaak nog landelijke regelingen, zoals de langdurigheidstoeslag.

Bijzondere bijstand onderscheidt zich van het overige minimabeleid, vanwege het individuele karakter. Met bijzondere bijstand mag geen inkomensbeleid worden gevoerd. Inkomensbeleid is het gevolg van een ‘ongerichte’ verstrekking, waarbij

4. Zie: CRvB 23 september 2003, RSV 2003/285.

5. Van Deutekom 2005.

6. Van Deutekom 2005, p. 326.

7. Doorkruising doet zich met name voor wanneer gemeenten woonlasten vergoeden, die niet uit de Huursubsidiewet (HSW, inmiddels vervangen door de Wet op de huurtoeslag) worden vergoed. Zie: Van Deutekom 2005. De CRvB concludeerde eerder dat het gemeentebestuur niet bevoegd is om bijzondere bijstand te verlenen, omdat de HSW passend en toereikend wordt gevonden, CRvB 7 oktober 2003, RSV 2003/311.

8. De berekeningswijze is neergelegd in het Besluit WWB (Stb. 2003, 387), dat per 1 januari 2007 is vervangen door het Besluit WWB 2007 (Stb. 2006, 379).

niet wordt getoetst of de aanvrager in de bijzondere omstandigheden verkeert en bijzondere ondersteuning nodig heeft. De individuele toets ontbreekt bij bijvoorbeeld de langdurigheidstoelage, waarvoor burgers in aanmerking komen indien ze ouder zijn dan 21, maar jonger dan 65 jaar, al lange tijd (60 maanden) op het bestaansminimum leven en gedurende die tijd geen inkomen uit arbeid hebben genoten. De bevoegdheid op grond waarvan deze langdurigheidstoelage wordt verleend, kende in eerste instantie geen ruimte voor het afwegen van individuele omstandigheden.⁹ Inmiddels heeft het college echter ook bij het verlenen van de langdurigheidstoelage een zekere keuzeruimte in de vorm van beoordelingsvrijheid bij de vraag of er sprake is van arbeidsmarktperspectief. Ontbreekt het arbeidsmarktperspectief, dan heeft de aanvrager, ondanks de geringe inkomsten uit arbeid, toch recht op een langdurigheidstoelage.¹⁰

De langdurigheidstoelage geldt als vervanger van de categoriale bijzondere bijstand. Vóór de inwerkingtreding van de WWB werd bijzondere bijstand verleend op grond van de Algemene bijstandswet. Deze wet bood het college de bevoegdheid om bijzondere bijstand toe te kennen aan 'categorieën van personen'. Bij het toekennen aan 'categorieën van personen' hoefde het college niet individueel de noodzaak van de bijzondere bijstandsverlening te toetsen.¹¹ Bovendien kan categoriale bijzondere bijstand ambtshalve worden verleend, omdat geen aanvraag van de belanghebbende nodig is om de individuele situatie te kunnen beoordelen. Dit reduceert de kans op non-gebruik.¹² De mogelijkheid om de bijzondere bijstand categoriaal te verlenen, is met de inwerkingtreding van de WWB beperkt tot enerzijds ouderen en anderzijds gehandicapten en chronisch zieken. Bovendien mag categoriale bijzondere bijstand worden verleend in de vorm van een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering.¹³

8.1.1.3 *Bijzondere bijstand en besluitvormingsregels*

De bevoegdheid om bijzondere bijstand te verlenen is in de WWB sterk gericht op maatwerk. De wetgever veronderstelt dat deze bestuursbevoegdheid eraan bijdraagt dat iedere hulpbehoevende krijgt wat hij nodig heeft. Tegelijkertijd ontstaat er naar verwachting een zekere regelmaat bij de uitoefening van deze bevoegdheid, zeker wanneer het bestuursorgaan te maken heeft met zeer veel aanvragers. Bij de verlening van bijzondere bijstand zullen besluitvormingsregels worden gebruikt waarin

9. Dit leidde soms tot schrijnende situaties, waarin bijvoorbeeld een kleine bijverdienste in een verleden een blokkade vormde om voor een langdurigheidstoelage in aanmerking te komen. Zie voor meer voorbeelden: *Kamerstukken II* 2004/05, 28 870, nr. 127. De CRvB oordeelde overigens dat de eis van arbeidsmarktperspectief onevenredig uitwerkt en in strijd komt met artikel 26 IVBPR. Zie: CRvB 4 juli 2006, *AB-kort* 2006, 447.

10. Zie: Wet van 5 juli 2006 tot wijziging van de Wet werk en bijstand, Stb. 2006, 349.

11. Deze wijze van bijstandsverlening werd expliciet mogelijk gemaakt in art. 39 lid 2 Abw: 'bijzondere bijstand kan ook aan een persoon, behorend tot een bepaalde categorie, worden verleend, zonder dat behoeft te worden nagegaan of ten aanzien van die persoon de hierna bedoelde kosten ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn of gemaakt zijn'. Zie verder: Prins 2004.

12. Wilmink 2005, p. 67. Zie verder over non-gebruik: Van Oorschot & Kolkhuis Tanke 1989; Van Oorschot 1994.

13. Art. 35 lid 3 WWB (ouderen) en art. 10 lid 2 en 3 Invoeringswet WWB (respectievelijk: collectieve aanvullende ziektekostenverzekering en gehandicapten en chronisch zieken)

het recht op bijzondere bijstand wordt geconcretiseerd. Op voorhand lijken maatwerk en besluitvormingsregels of beleidsregels elkaar min of meer uit te sluiten.¹⁴ Dit hoofdstuk moet antwoord bieden op de vraag hoe maatwerk en besluitvormingsregels zich tot elkaar verhouden.¹⁵

8.2 Besluitvormingsregels voor bijzondere bijstand

8.2.1 Beeld uit het onderzoek

Besluitvormingsregels voor het verlenen van bijzondere bijstand zijn in alle onderzochte gemeenten aangetroffen. Soms maken deze regels deel uit van het algemene minimabeleid. De besluitvormingsregels voor bijzondere bijstand vloeien voort uit een samenstel van regels, bestaand uit regels met abstracte beleidsvoornemens en concrete beslisschema's voor de behandeling van individuele aanvragen.

In een aantal gemeenten gelden bovendien verordeningen waarin de bijzondere bijstandsbevoegdheid wordt ingevuld. Dit is in zoverre bijzonder dat artikel 35 WWB de gemeenteraad geen verordenende bevoegdheid verschaft. Door het ontbreken van de verordeningbevoegdheid kunnen de verordeningen niet gelden als algemeen verbindende voorschriften. Het zijn echter ook geen beleidsregels, omdat de regels zijn vastgesteld door de gemeenteraad, die niet bevoegd is om beleidsregels vast te stellen over de bevoegdheid van het college om bijzondere bijstand te verlenen. De verordeningen zijn daarom richtlijnen voor het college bij de uitoefening van de bevoegdheid om bijzondere bijstand te verlenen.¹⁶

8.2.2 Bevoegd vastgesteld

Naast verordeningen zijn er veel nota's aangetroffen. Soms zijn de nota's vastgesteld door de gemeenteraad. In dat geval gelden ze, net als de verordeningen, als richtlijnen voor het college van burgemeester en wethouders. Andere algemene nota's zijn wel vastgesteld door het college zelf. De regels die in deze documenten zijn neergelegd, kunnen worden gekwalificeerd als beleidsregel in de zin van de Awb.

De algemene nota's hebben het minimabeleid in zijn geheel als onderwerp en zijn vrij abstract. Voor de concrete beschikkingverlening is daarom nog een vertaalslag noodzakelijk. Deze vertaalslag wordt gemaakt met de concrete regels in handboeken of beslisschema's. Uit deze regels kan worden afgeleid wat als bewijs wordt geaccepteerd bij de vaststelling van het inkomen en tot welke hoogte een voorziening kan worden verstrekt.

Sommige van deze handboeken en concrete uitvoeringsregels zijn vastgesteld door het college. Voor zover de regels zijn gebaseerd op een collegebesluit, gelden ze als beleidsregel. Het overgrote deel van de concrete uitvoeringsregels is echter

14. Dat dit niet helemaal het geval is, blijkt bijvoorbeeld uit Fleurke & De Vries 1998.

15. Het integrale deelrapport van de casestudy naar beleid voor de verlening van bijzondere bijstand, is digitaal raadpleegbaar: <irs.ub.rug.nl/ppn/306133628>.

16. CRvB 7 maart 2005, AB 2005, 269 (m.nt. Bröring), JB 2005/155, JWwB 2005, 257, RSV 2005, 191, USZ 2005/176.

niet officieel vastgesteld door het college. Soms is dit een tijdelijke situatie en zal het college in de (nabije) toekomst de regels officieel vaststellen. In andere gevallen worden de concrete uitvoeringsregels nooit aan het college of de gemeenteraad voorgelegd, omdat men binnen de organisatie de inhoud van deze regels van minder belang vindt en men het bestuur er niet mee wil lastigvallen.

In de onderstaande tabel wordt weergegeven welke soorten regels er voor de uitvoering van de bijzondere bijstand zijn aangetroffen.

Tabel 8.1 Kwalificatie van de besluitvormingsregels voor bijzondere bijstand

Gemeente	Vastgesteld door...			Kwalificatie bijstandsbeleid
	gemeenteraad bij verordening	gemeente- raad	college	
De Marne	nee	ja	ja	zowel beleidsregels als richtlijnen
Groningen	nee	ja	ja	zowel beleidsregels als richtlijnen
Haarlemmermeer	ja	nee	ja	zowel beleidsregels als richtlijnen
Harderwijk	ja	ja	nee	richtlijnen
Kerkrade	ja	nee	ja	zowel beleidsregels als richtlijnen
Oldenzaal	ja	nee	ja	zowel beleidsregels als richtlijnen
Smallingerland	nee	ja	ja	zowel beleidsregels als richtlijnen
Utrecht	nee	ja	ja	zowel beleidsregels als richtlijnen

Naast de regels waarover wel een besluit is genomen, zijn er in veel van de onderzochte gemeenten besluitvormingsregels aangetroffen waaraan geen besluit van de gemeenteraad of het college ten grondslag ligt.

Voor de kwalificatie van de regels moeten nog twee opmerkingen worden geplaatst over typische eigenschappen van regels voor bijzondere bijstand. In de eerste plaats blijkt bijzondere bijstand vaak te worden uitgevoerd door intergemeentelijke sociale diensten of anderszins in een samenwerkingsverband met meerdere gemeenten. Bij samenwerking wordt vaak uniform beleid uitgevoerd, dat moet worden vastgesteld door alle samenwerkende gemeentebesturen. Vaak stellen gemeentebesturen het beleid na elkaar vast, zodat het gemeentebestuur dat het beleid als laatste vaststelt, feitelijk min of meer gedwongen wordt om de eerder gemaakte beleidskeuzes over te nemen.

Overigens valt op dat bij een samenwerkingsverband tussen meerdere gemeenten, het bijstandsbeleid 'hoog' in de politieke hiërarchie wordt vastgesteld. Het beleid voor de bijzondere bijstand bestaat in samenwerkende gemeenten daarom vaker uit raadsrichtlijnen dan uit beleidsregels. Dit verklaart het relatief grote aandeel raadsrichtlijnen in de gemeenten De Marne, Harderwijk en Smallingerland, die deel uitmaken van een samenwerkingsverband.

Een tweede bijzondere eigenschap is de commerciële ondersteuning van het beleid. Gemeenten kunnen zich abonneren op de ondersteuning van private bedrijfjes die de ontwikkelingen in wetgeving en jurisprudentie bijhouden en daarover circulaire verspreiden met aanbevelingen over de wijze waarop gemeenten uitvoering zouden moeten geven aan de WWB. Op zichzelf biedt deze service de ruimte voor bijzondere beleidskeuzes van het gemeentebestuur zelf, maar de praktijk leert dat

waar een gemeentelijke organisatie zich aansluit bij dit systeem, de gemeentelijke beleidsvrijheid sterk uniform wordt ingevuld. Bij de onderzochte gemeenten die gebruik maken van de diensten van hetzelfde bedrijf zijn althans geen grote verschillen aangetroffen.

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat *een deel* van de aangetroffen besluitvormingsregels voor het verlenen van de bijzondere bijstand kan worden aangemerkt als beleidsregel. Andere regels die worden toegepast bij het verlenen van bijzondere bijstand kunnen worden gekwalificeerd als richtlijnen, omdat ze zijn vastgesteld door de gemeenteraad, of als niet-geaccordeerde werkvoorschriften, omdat er (nog) geen formeel besluit aan de besluitvormingsregel ten grondslag ligt.

Of een besluitvormingsregel officieel wordt vastgesteld of niet, lijkt op het eerste gezicht een willekeurige keuze. Soms wordt beleid aan de gemeenteraad voorgelegd, omdat het beleid voor de bijzondere bijstand onderdeel uitmaakt van het minimabeleid waarvoor gemeentelijke middelen ter beschikking moeten worden gesteld. Ook wordt beleid soms aan de gemeenteraad voorgelegd omdat het gemeentebestuur een samenwerkingsverband aangaat met een ander gemeentebestuur. In beide gevallen is een richtlijn het resultaat.

Andere regels worden helemaal niet aan het bestuur voorgelegd, omdat men binnen de gemeentelijke organisatie de inhoudelijke beslissingen die in de regels zijn neergelegd, van ondergeschikt belang acht. Materieel gaat het echter wel degelijk om belangrijke beslissingen bij de verlening van bijzondere bijstand, zoals de precieze hoogte van de geldelijke vergoeding, of de mate waarin een bepaalde voorziening kan gelden als een voorliggende voorziening.

8.2.3 Overige kenmerken van de besluitvormingsregels

8.2.3.1 De besluitvormingsregel leidt niet tot onwettelijke beschikkingen

Een aantal van de aangetroffen besluitvormingsregels leidt tot een categoriale toekenning van de bijzondere bijstand aan andere groepen dan ouderen of chronisch zieken en gehandicapten of in een andere vorm dan een ziektekostenverzekering. Er zijn bijvoorbeeld categoriale regelingen aangetroffen voor burgers met een inkomen op of net boven het bijstandsniveau, ter bestrijding van de woonlasten en de kosten voor zelfzorgmiddelen of schoolgaande kinderen. Omdat bij de totstandkoming van de WWB uitdrukkelijk is overwogen dat deze categoriale bijzondere bijstand niet is toegestaan, leiden deze regels tot een onwettelijke bevoegdheidsuitoefening. In de onderstaande tabel is weergegeven in welke gemeenten categoriale regelingen zijn aangetroffen.

Tabel 8.2 Categoriele regelingen voor de verlening van bijzondere bijstand

Gemeente	Categoriele regeling?
De Marne	nee
Groningen	ja (Tegemoetkoming Ouderbijdrage Schoolfonds)
Haarlemmermeer	ja (Tegemoetkoming schoolgaande kinderen)
Harderwijk	ja (Verordening sociaal-culturele en sportieve activiteiten 2004)
Kerkrade	ja (Verordening Sociale en Culturele Activiteiten)
Oldenzaal	ja (Verordening Bijdragefonds)
Smallingerland	nee
Utrecht	ja (Regeling Zelfzorgmiddelen)

De constatering dat er nog altijd categoriele regelingen gelden, sluit aan bij een eerdere constatering van de Inspectie voor Werk en Inkomen.¹⁷ In de onderzochte gemeenten wordt betwist dat het om een categoriele regeling zou gaan. Bovendien is men ervan overtuigd dat ook in de WWB nog de mogelijkheid bestaat om bijzondere bijstand categoriaal te verstrekken. Deze overtuiging is gebaseerd op de parlementaire geschiedenis van de WWB, waarbij met name het navolgende antwoord van de minister op vragen in de Eerste Kamer tijdens de behandeling van de WWB van belang is:¹⁸

‘Evenals aan categoriele regelingen die wél onder de bijzondere bijstand vallen, maakt het wetsvoorstel een einde aan de categoriele regelingen die niet onder de bijzondere bijstand vallen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is er op dit punt geen ruimte voor eigen gemeentelijk beleid. Het voorliggende wetsvoorstel brengt geen verandering voor de kwijschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen, de schuldhulpverlening en de voorzieningen voor maatschappelijke participatie. Voor voorzieningen voor maatschappelijke participatie, zoals stadspassen, geldt dat die, evenals in de bestaande situatie, uitsluitend betrekking mogen hebben op sociaal-culturele en sportieve activiteiten.’

Hoewel de minister ruimte lijkt te scheppen voor het bestaan van categoriele regelingen, wordt deze ruimte elders in de parlementaire geschiedenis ontkend.¹⁹ Ook de tekst van de wet biedt geen aanknopingspunten voor het standpunt dat categoriele regelingen nog altijd zijn toegestaan, zodat het ervoor moet worden gehouden dat categoriele regelingen op grond van de WWB onwettig zijn, voor zover ze zich niet beperken tot de in de wet genoemde groepen (ouderen en gehandicapten of langdurig zieken) of tot de in de wet genoemde vorm (ziektekostenverzekering).²⁰

Gemeentebesturen camoufleren het categoriele karakter van de voorziening, door er een andere naam aan te geven of er een specifiek budget of fonds voor in te rich-

17. IWI 2006.

18. *Kamerstukken I* 2003/04, 28 870 en 28 960, B, p. 22.

19. Zie onder meer: *Kamerstukken I* 2003/04, 28 870 en 28 960, B, p. 27, *Kamerstukken I* 2003/04, 28 870 en 28 960, E, p. 9 en het antwoord op Kamervragen: *Kamerstukken II* 2003/04, Aangangsel 2056.

20. IWI 2006.

ten.²¹ Soms wordt een 'individuele verstrekking' gesuggereerd, door een steekproefsgewijze controle in de regeling aan te kondigen. Het dwaalspoor is in veel gevallen effectief genoeg om toezichthouders, waaronder de gemeentelijke accountant, om de tuin te leiden. In het enkele geval dat de toezichthouder de voorziening wél als categoriale bijzondere bijstand aanmerkt, zal het gemeentebestuur nooit over de vereiste accountantsverklaring kunnen beschikken, omdat de toegestane marge van onrechtmatige uitkeringen dan ruimschoots zal zijn overschreden.²²

8.2.3.2 *De besluitvormingsregel geeft blijk van het afwegen van belangen*

De afweging van belangen blijft in de beleidsstukken vaak impliciet. Het is echter de vraag in hoeverre bij de beslissingen een volledige belangenafweging denkbaar is. In de motivering van de besluitvormingsregels wordt vaak gewezen op het bestaan van voorliggende voorzieningen. Bovendien wordt voor de hoogte van de vergoedingen meestal aangesloten bij andere voorzieningen, zoals de vergoedingen die plaatsvinden op grond van een (aanvullende) ziektekostenverzekering. Deze beslissingen hebben betrekking op de interpretatie van het begrip 'noodzakelijke kosten van bestaan'. Het gemeentebestuur heeft hierbij geen beleidsvrijheid en komt aan het afwegen van belangen niet toe.

Alleen ten aanzien van de vaststelling van de draagkracht is ruimte voor een belangenafweging. De beslissing welke middelen worden meegenomen om de draagkracht te berekenen, wordt echter nooit gemotiveerd, zodat onduidelijk is welke belangenafweging heeft plaatsgevonden. Dit is opmerkelijk, te meer omdat er toch behoorlijke verschillen tussen de gemeenten onderling zijn waargenomen. De ene gemeente laat bijvoorbeeld de langdurigheidstoelage buiten beschouwing bij de berekening van de draagkracht, terwijl in de andere gemeente deze toeslag wel meetelt voor de berekening van de draagkracht.

Ten slotte kan bij de beoordeling van de belangenafweging worden gewezen op de eerder beschreven bijzondere problematiek van samenwerkende gemeenten. Het is bij samenwerkende organisaties niet goed mogelijk om grote verschillen tussen beide gemeenten te laten voortbestaan. Het bijstandsbeleid dat door het samenwerkingsverband wordt uitgevoerd, bevat daarom overwegingen en beslissingen van het ene gemeentebestuur, die aan het andere gemeentebestuur min of meer worden opgelegd, zonder dat een nadere belangenafweging mogelijk is. Het beleid in een samenwerkingsverband kan daarom zijn vastgesteld zonder dat er een volledige belangenafweging aan ten grondslag ligt.²³

21. Soms geven gemeenten één en dezelfde regeling een dubbel karakter. In de gemeente Utrecht is de Regeling Zelfzorgmiddelen voor gehandicapten en ouderen wél als bijzondere bijstand aangemerkt, omdat dat is toegestaan op grond van de WWB. Voor 'overige' burgers, die op het bestaansminimum leven, wordt de verstrekking geen categoriale bijzondere bijstand genoemd.

22. In één van de onderzochte gemeenten had de accountant in de regeling inderdaad een categoriale bijzondere bijstandsregeling herkend. In de overige gemeenten was ten tijde van het onderzoek nog geen accountantsverklaring vereist, of had men de regeling aan het zicht van de accountant weten te onttrekken.

23. Het ene gemeentebestuur kan zich dan laten leiden door de regel die elders is vastgesteld. Er heeft dan geen belangenafweging plaatsgevonden, Bröring 1998, p. 73.

8.2.3.3 *De besluitvormingsregel bevat een draagkrachtige motivering*

In de motivering van de besluitvormingsregel wordt de afweging van belangen zichtbaar. De constatering dat de afweging van belangen veelal vaag is en soms volledig ontbreekt, impliceert dat bij de meeste regels nauwelijks sprake is van een draagkrachtige motivering. Er is overigens een onderscheid tussen de besluitvormingsregels met een artikelsgewijze opmaak en de besluitvormingsregels die in nota's zijn verwerkt. Bij de laatste besluitvormingsregels zijn de regels verwerkt in een proza, waarin de aanleiding voor de (beleids)beslissing, de beslissing zelf en de mogelijke consequenties van die beslissing door elkaar worden gepresenteerd. Er is dan wel een begin van een motivering die echter niet goed kan worden gescheiden van de beslissing zelf. De artikelsgewijze regels hebben vaak helemaal geen motivering en bestaan feitelijk uit niets meer dan een opsomming van beslissingen.

8.2.3.4 *De besluitvormingsregel is vastgesteld na inspraak of cliëntenparticipatie*

Artikel 47 WWB verplicht de gemeenteraad bij verordening regels vast te stellen over de wijze waarop bijstandsgerechtigden bij de uitvoering van de WWB worden betrokken. De onderzochte gemeenten hebben ter uitvoering van deze plicht een cliëntenraad ingesteld met vertegenwoordigers van de bijstandsgerechtigden.²⁴ Deze raad wordt om advies gevraagd bij beleidskeuzes, waaronder beleidskeuzes over het minimabeleid. De mate waarin de cliëntenraad wordt geraadpleegd over besluitvormingsregels, verschilt per gemeente. De consultatie van de cliëntenraad volgt meestal het formele besluitvormingstraject. Voordat een regel wordt voorgelegd aan het college of de gemeenteraad, wordt daarover eerst de cliëntenraad om advies gevraagd. Raadsrichtlijnen en collegebeleidsregels bieden zo gezien meer beïnvloedingsmogelijkheden dan de regels die niet langs een formele besluitvormingsprocedure zijn vastgesteld. Dat is niet altijd het geval: in een aantal gemeenten heeft de cliëntenraad ook inzicht in de concrete (vuist)regels die bij de uitvoering worden gehanteerd en die niet officieel zijn vastgesteld. Over deze regels vindt echter alleen inspraak door de cliëntenraad plaats, indien deze raad daar zelf het initiatief toe neemt.

Overigens is het beeld in de onderzochte gemeenten dat de cliëntenraad de legitimiteit van het beleid versterkt. Het advies van de cliëntenraad geeft vaak de doorslag. Wanneer de cliëntenraad positief heeft geadviseerd over een beleidsdocument, dan is de gemeenteraad geneigd om het advies te volgen en geen kritische vragen meer te stellen. Bij een negatief advies of bij kritiek uit de cliëntenraad, stelt de gemeenteraad zich juist kritischer op en is de kans groter dat het beleid later, onder druk van de gemeenteraad, wordt bijgesteld.

8.2.3.5 *De besluitvormingsregel reduceert het aantal administratieve handelingen*

Wanneer een aanvraag voor bijzondere bijstand wordt ingediend, moet allereerst worden getoetst of er geen voorliggende voorziening beschikbaar is. De aangetroffen besluitvormingsregels bevatten een opsomming van de voorliggende voorzieningen, zodat niet meer per aanvraag hoeft te worden nagegaan welke alternatieven

24. Van Wolde 2003.

er zijn. Bovendien volgt uit de besluitvormingsregel hoe de draagkracht van de aanvrager moet worden vastgesteld en beoordeeld voor het recht op bijzondere bijstand. En ten slotte bevat de besluitvormingsregel normen over de vorm en de hoogte van de gevraagde voorziening. Op al deze punten reduceren de aangetroffen besluitvormingsregels het aantal administratieve handelingen per aanvraag.

8.2.3.6 Het vaststellen van de besluitvormingsregel vergt niet te veel investeringen

Het ontwikkelen en vaststellen van regels voor de verstrekking van bijzondere bijstand blijkt in de praktijk veel moeite te kosten. Er bestaat geen vaste ambtelijke praktijk die kan worden neergelegd in een regel. In veel gevallen komen de normen ‘van buiten’, doordat er zich wijzigingen in aangrenzende regelingen of jurisprudentie voordoen. In de praktijk blijkt het voor een ambtelijke organisatie te veel gevraagd om alle wijzigingen bij te houden en adequaat te verwerken in de besluitvormingsprocessen. Vaak kiest men er daarom voor om regels van elders over te nemen: van andere gemeenten of van particuliere aanbieders.

Hoewel de kosten voor het ontwikkelen van besluitvormingsregels op zichzelf wellicht hoog zijn, zijn de baten, in de zin van besparingen per individueel dossier, ook hoog. Per saldo is er daarom wel sprake van een toegevoegde waarde voor de doelmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening.

8.2.4 Tussenconclusie: aandeel kwalitatief goede beleidsregels

Een groot deel van de besluitvormingsregels kan worden aangemerkt als beleidsregels in de zin van de Awb. Bij de overige regels – ook een grote groep – gaat het om richtlijnen van de gemeenteraad of om niet-geaccordeerde werkvoorschriften. Het onderscheid tussen beleidsregels en de overige regels is soms het resultaat van een weloverwogen keuze, bijvoorbeeld wanneer gemeentebesturen samenwerken en gezamenlijk een minimabeleid formuleren. Maar vaker is het min of meer toeval of de regel geldt als een beleidsregel of als een raadsrichtlijn. Bovendien zijn bij de uitvoering van de bijzondere bijstand ook de juridisch minder fraaie regels aangetroffen in de vorm van onbevoegd vastgestelde verordeningen.

De eigenschappen van de regels zelf dragen niet of nauwelijks bij aan de juridische kwaliteit van de beschikkingverlening. Er zijn nogal wat regels die leiden tot een onwetmatige uitoefening van de bestuursbevoegdheid, in de vorm van categoriale bijzondere bijstand. Bovendien zijn de besluitvormingsregels nauwelijks gemotiveerd en blijkt vaak niets van een belangenafweging.

Tegenover de geringe toegevoegde waarde voor de rechtmatigheid van de beschikkingverlening, staat de grote toegevoegde waarde voor de legitimiteit en de doelmatigheid van de beschikkingverlening. De regels maken beïnvloeding door de gemeenteraad en de cliëntenraad mogelijk. En hoewel het ontwikkelen en actualiseren van de regels weliswaar kostbaar is, leiden de regels tot een aanzienlijke reductie van het aantal administratieve handelingen per aanvraag.

8.3 Waarom worden besluitvormingsregels ontwikkeld?

8.3.1 Besluitvormingsregels bieden een kader voor beslissingen

De *eerste* hypothese luidt dat vaker besluitvormingsregels zullen worden aangetroffen indien de uitoefening van een bestuursbevoegdheid leidt tot een keuze uit veel alternatieven in gevallen die op zichzelf niet uniek zijn. Het verlenen van bijzondere bijstand leidt tot verschillende keuzes tussen veel alternatieven. Allereerst moet worden vastgesteld of voor de gevraagde voorziening een voorliggende voorziening bestaat. Bij het beantwoorden van deze vraag heeft het bestuursorgaan geen keuzeruimte. Vervolgens moet worden nagegaan of de gevraagde voorziening uit de aanwezige middelen kan worden bekostigd. Het berekenen van de aanwezige middelen biedt wel enige keuzeruimte, bijvoorbeeld bij de vraag welke middelen worden meegenomen in de berekening en welke niet. Vooral in relatie tot de keuze of een drempelbedrag wordt gehanteerd of niet, is de draagkracht van belang. Ten slotte is er nog de keuze over de vorm waarin bijstand wordt verleend.

Gelet op de omvang van de keuzeruimte, zou men met name voor de bepaling van de draagkracht, het vaststellen van het drempelbedrag en de vorm van de bijzondere bijstand, regels verwachten. In de praktijk blijkt dat ook het geval: alle aangetroffen regels bevatten normen over deze aspecten van de bestuursbevoegdheid. In zoverre wordt de hypothese bevestigd.

Daar staat echter tegenover dat ook voor het deel van de bevoegdheidsuitoefening waarvoor het bestuursorgaan eigenlijk geen keuzeruimte heeft, namelijk de vaststelling van de voorliggende voorzieningen, besluitvormingsregels zijn aangetroffen. In zoverre zijn de keuzeruimte en het aantal alternatieven van het bestuursorgaan bij de uitvoering van de bijzondere bijstand, geen sterke verklarende variabelen voor de aanwezigheid van besluitvormingsregels.

In de praktijk blijkt men bij de inventarisatie van de voorliggende voorzieningen ook een keuzeruimte te ervaren. Uiteindelijk moet het bestuursorgaan in eerste instantie inschatten of een voorliggende voorziening ‘passend en toereikend’ is. De verklaring voor de aanwezigheid van besluitvormingsregels is dan ook niet de formele keuzeruimte, maar de materiële keuzeruimte die men in de praktijk ervaart. Met deze aanpassing kan hypothese *één* worden bevestigd.

8.3.2 Met besluitvormingsregels kan een organisatie worden gestuurd

8.3.2.1 Hiërarchische sturing

In de *tweede* hypothese wordt verondersteld dat besluitvormingsregels ontstaan als gevolg van ingrijpen door ambtelijke of politieke gezagsdragers. De bijzondere bijstand is in een aantal gemeenten onderwerp van politieke discussie, waarna een bijstelling van de uitvoering plaatsvindt. Het ingrijpen door de gezagsdragers is beperkt tot het soort voorzieningen waarvoor in het algemeen bijzondere bijstand moet worden verleend. De sturing vloeit voort uit een politiek debat en resulteert in door de raad vastgestelde besluitvormingsregels, soms in de vorm van een verordening. In die zin leidt sturing vaker tot richtlijnen dan tot beleidsregels.

Op andere aspecten van het verlenen van bijzondere bijstand – bijvoorbeeld de vraag hoe de draagkracht wordt vastgesteld, welk drempelbedrag wordt gehanteerd en in welke vorm de bijstand wordt verleend – vindt aanmerkelijk minder sturing plaats. Deze beslissingen zijn vaak in ambtelijke kringen geformuleerd en vervolgens ter formalisering aan het gemeentebestuur voorgelegd. Voor deze delen van de bijstandsverlening is derhalve geen bewijs gevonden dat sturing resulteert in besluitvormingsregels.

Hypothese *twee* kan gedeeltelijk worden bevestigd, omdat er aanwijzingen zijn dat het mechanisme waarop de hypothese doelt, in de praktijk inderdaad een rol speelt. Als er een interventie plaatsvindt om de bestaande ambtelijke praktijk te wijzigen, dan vindt die vaak plaats door besluitvormingsregels vast te stellen.

8.3.2.2 Afstemming

In hypothese *drie* wordt een verband gelegd tussen de noodzaak om bestuursbevoegdheden af te stemmen en het bestaan van besluitvormingsregels. Afstemming van de bijzondere bijstand is denkbaar in het kader van andere voorzieningen die zich speciaal op dezelfde doelgroep richten. De besluitvormingsregels voor de verlening van bijzondere bijstand maken dan deel uit van het algemene minimabeleid. Verondersteld kan worden dat de besluitvormingsregels voor het verlenen van bijzondere bijstand, zijn geïntegreerd in een beleidsdocument dat meerdere aspecten van het minimabeleid omvat. Deze veronderstelling wordt in de onderstaande tabel getoetst.

Tabel 8.3 Afstemming en besluitvormingsregels

Bijzondere bijstand afgestemd met andere voorzieningen?	
Ja	De Marne Groningen Harderwijk Smallingerland Utrecht
Nee	Haarlemmermeer Kerkrade Oldenzaal

In de meeste gemeenten blijkt over de afstemming tussen de verlening van bijzondere bijstand en andere voorzieningen een besluitvormingsregel te bestaan. In de gemeenten waar geen minimabeleid werd aangetroffen, is het beleid versnipperd over verschillende besluitvormingsregels. De bijzondere bijstand wordt dan uitgevoerd in een kleine organisatie, waarbij dezelfde functionaris zowel beslissingen neemt over de verlening van bijzondere bijstand als over de overige voorzieningen. Het is dan niet noodzakelijk om een aparte regel te ontwikkelen over de afstemming met deze voorzieningen.

Wanneer de organisatie groter is, wordt de afstemming tussen voorzieningen wél een probleem en ligt het voor de hand dat afstemmingsregels worden ontwikkeld. Dit verklaart waarom juist in de grote gemeenten (Utrecht en Groningen) en in de

gemeenten die de bijzondere bijstand in een samenwerkingsverband uitvoeren (Harderwijk, Smallerland, De Marne), afstemmingsregels zijn aangetroffen.²⁵

Gelet op het voorgaande kan hypothese *drie* worden bevestigd: wanneer een organisatorische noodzaak bestaat om de uitoefening van verschillende regelingen af te stemmen, dan worden daarover besluitvormingsregels vastgesteld.

8.3.2.3 *Veel gelijksoortige beschikkingen*

Op grond van hypothese *vier* kan worden verwacht dat, wanneer veel gelijksoortige beschikkingen worden genomen, besluitvormingsregels worden aangetroffen. De omvang van het ambtelijk apparaat dat vereist is voor de verlening van bijzondere bijstand, verschilt per gemeente. In de kleine gemeenten zijn slechts een paar bijstandsconsulenten aangesteld, terwijl in de grote gemeenten veel consulenten dezelfde regels uit dienen te voeren. Desalniettemin zijn in alle gemeenten besluitvormingsregels aangetroffen.

Het type regel dat met name bedoeld is om de stroom aanvragen efficiënt af te kunnen doen, zijn de zogenaamde handboeken. Deze handboeken vertalen de formele regels in praktische aanwijzingen. Het bestaan van de handboeken hangt samen met de aantallen beschikkingen. Dit verklaart ook dat er op de onderdelen van de bestuursbevoegdheid waarop geen keuzeruimte bestaat, toch besluitvormingsregels worden aangetroffen: de uitvoerende ambtenaren hebben een vuistregel nodig om snel te kunnen beslissen. Hypothese *vier* kan, gelet op het voorgaande, worden bevestigd.

8.3.3 **Met besluitvormingsregels wordt de uitvoering voorspelbaar**

In de *vijfde* hypothese wordt een verband verondersteld tussen beschikkingverlening op aanvraag en de aanwezigheid van bekendgemaakte besluitvormingsregels. De *zesde* hypothese bevat een veronderstelling over de beschikkingverlening die ambtshalve plaatsvindt. In beide gevallen vormt het vergroten van de voorspelbaarheid de reden om besluitvormingsregels vast te stellen.

Bij het verlenen van bijzondere bijstand is het reduceren van het non-gebruik een mogelijk doel om besluitvormingsregels te ontwikkelen. Voor de doelbereiking is het noodzakelijk dat burgers die denken recht te hebben op ondersteuning op grond van de bijzondere bijstand, een aanvraag indienen. De regels zouden bovendien kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de aanvragen, zodat het bestuursorgaan snel over de juiste gegevens beschikt.

Uit het onderzoek blijkt dat de besluitvormingsregels zelf niet bijdragen aan het vergroten van de voorspelbaarheid van de bevoegdheidsuitoefening. De regels zijn te gecompliceerd en te gedetailleerd om aan burgers kenbaar te maken. Voor het reduceren van het non-gebruik worden andere middelen gebruikt, zoals de verspreiding van brieven onder degenen die ooit in aanraking zijn gekomen met de sociale dienst van de gemeente, of door in andere klantencontacten met de doelgroep, bij-

25. Zie over de omvang van de gemeenten hoofdstuk 5 en over de samenwerkende gemeenten: paragraaf 8.2.2.

voorbeeld bij de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning, cliënten te wijzen op het mogelijke recht op bijzondere bijstand.

Het zijn met name de directe contacten met consulenten van de sociale dienst die van belang zijn voor het aantal aanvragen en de kwaliteit ervan. De aanvraag volgt in veel gevallen op een periodiek onderzoek dat de bijstandsconsulent uitvoert en waarbij de financiële situatie van de cliënt wordt doorgelicht. Een aanvraag wordt dan ingevuld in het gesprek dat daarover plaatsvindt tussen consulent en cliënt. Dit directe contact leidt ertoe dat vrijwel alleen maar ‘verleenbare’ aanvragen worden ingediend.

Hypothese *vijf* kan derhalve voor het verlenen van de bijzondere bijstand niet worden bevestigd: voor het vergroten van de voorspelbaarheid van de bevoegdheidsuitoefening worden andere middelen aangewend dan het bekendmaken van een besluitvormingsregel. Hypothese *zes* kan niet worden getoetst, omdat de bijzondere bijstand niet ambtshalve plaatsvindt.

8.3.4 Met besluitvormingsregels kunnen beslissingen worden verdedigd

Hypothese *zeven* en *acht* bevatten de veronderstelling dat het risico dat een belanghebbende een beslissing bestrijdt, van invloed is op het bestaan van besluitvormingsregels. Alleen bij een weigering van een aanvraag voor bijzondere bijstand is er sprake van een beslissing die niet overeenstemt met het belang van de directbelanghebbende. Alleen voor dit type beslissingen bestaat het risico dat de uitkomst van de besluitvormingsprocedure zal worden betwist.

In de praktijk blijken aanvragen zelden te worden geweigerd. Eerder is al gewezen op het directe klantcontact voorafgaand aan een aanvraag. Dit vormt een trechter waarmee aanvragen die niet kunnen worden verleend, worden geweerd. Als al een aanvraag wordt ingediend die moet worden geweigerd, dan ervaart men in de ambtelijke organisatie wel een zekere steun door de besluitvormingsregel. Toch is dit, gelet op het geringe aantal weigeringen, niet het primaire doel waarvoor de besluitvormingsregels zijn vastgesteld. Deze functie van de besluitvormingsregel is eerder een prettige bijkomstigheid. Gelet hierop kunnen hypothesen *zeven* en *acht* niet worden bevestigd.

8.3.5 Met besluitvormingsregels kan verantwoording worden afgelegd

8.3.5.1 Toezichthouder

In de *negende* hypothese wordt een verband gelegd tussen de aanwezigheid van een toezichthouder en het bestaan van besluitvormingsregels. Het gemeentebestuur is bij de uitvoering van de WWB onderworpen aan toezicht door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (art. 76 WWB). Dit toezicht wordt in de praktijk uitgeoefend door de IWI. Ten behoeve van dit toezicht rust op het gemeentebestuur de taak om jaarlijks verslag te doen van de uitvoering van de WWB. In dat verslag dienen de gemaakte kosten te worden verantwoord. Onderdeel van het verslag is een verklaring van de accountant ‘omtrent de getrouwheid van de verstrekte gegevens en de rechtmatigheid van de uitvoering van de wet’ (art. 77 lid 1 WWB). In feite is de accountant de eerste toezichthouder, die de gemeentelijke uitgaven moet controleren

op rechtmatigheid.²⁶ Op basis van deze verslaglegging met de accountantsverklaring vindt steekproefsgewijs een controle door de IWI plaats.²⁷ De IWI houdt in zoverre systeemtoezicht: toezicht op het functioneren van interne kwaliteitswaarborgen.

De accountant controleert de rechtmatigheid van de uitgaven die in het kader van de uitvoering van de WWB zijn gedaan. De controle van de accountant is beperkt tot de financiële afwikkeling. Hierbij wordt als norm gehanteerd dat de onrechtmatig verstrekte uitkeringen de foutentolerantie van 1% niet mag overschrijden. Het oordeel van de toezichthouder is niet afhankelijk van de vraag of het bestuursorgaan besluitvormingsregels heeft vastgesteld. In zoverre kan hypothese *neven* niet worden bevestigd.

Toch bieden besluitvormingsregels de toezichthouder wel belangrijke informatie over de wijze waarop bijzondere bijstand wordt verleend. Indien de accountant stuit op een regeling voor categoriale bijzondere bijstand, dan zal het toezichtoordeel negatief zijn: in dat geval is de foutentolerantie van 1% vrijwel zeker (ruim) overschreden.

8.3.5.2 *Politieke context*

In hypothese *tien* wordt verondersteld dat, wanneer het bestuursorgaan regelmatig politiek ter verantwoording wordt geroepen, besluitvormingsregels zullen ontstaan. De mate waarin de gemeenteraad zich actief bemoeit met de uitoefening van de bevoegdheid om bijzondere bijstand te verlenen, verschilt per gemeente. Er zijn gemeenten waarin de bijzondere bijstand en het minimabeleid 'a-politiek' zijn. In deze gemeenten kunnen ambtelijke organisatie en college in beginsel zonder inmenging van de gemeenteraad het beleid formuleren. Het regelbestand bestaat in dat geval voor het belangrijkste deel uit beleidsregels en niet-geaccordeerde werkvoorschriften.

Daartegenover staan de gemeenten waarin de gemeenteraad wel regelmatig het college ter verantwoording roept over de uitvoering van het minimabeleid en de uitoefening van de bevoegdheid om bijzondere bijstand te verlenen. Met name in de grotere gemeenten wordt het minimabeleid als een politiek geladen onderwerp gezien, waarover de wethouder regelmatig aan de tand wordt gevoeld. In deze gemeenten ziet het regelbestand er dan ook anders uit (zie tabel 8.1). In deze gemeenten is altijd een regel die is ontwikkeld door of in samenspraak met de gemeenteraad en waarin de gemeenteraad zich uitspreekt over de vormgeving van het minimabeleid. Dit minimabeleid wordt vervolgens ingevuld met beleidsregels van het college of met niet-geaccordeerde werkvoorschriften. Het verschil tussen betrokkenheid van de gemeenteraad en het soort besluitvormingsregel, sluit aan bij hypothese *tien*. In zoverre kan deze hypothese, *ceteris paribus*, worden bevestigd.

26. De wijze waarop de accountant moet controleren is neergelegd in de Regeling WWB van 16 oktober 2003, *Stcrt.* 2003, 204, p. 16, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 5 april 2007, *Stcrt.* 2007, 73, p. 22 en in het bijbehorende 'controle- en rapportageprotocol'.

27. Zie Inspectie Werk en Inkomen, Jaarverslag 2005, p. 19.

8.3.6 Tussenconclusie: factoren voor besluitvormingsregels

Besluitvormingsregels voor het verlenen van bijzondere bijstand concentreren zich op de onderdelen van de bestuursbevoegdheid waarbij de uitvoerende ambtenaren veel gedragalternatieven hebben. De naar regelmaat strevende organisatie genereert dan vanzelf besluitvormingsregels op de meest kardinale onderdelen. Ook voor de onderdelen van de bestuursbevoegdheid waarvoor het bestuursorgaan geen beleidsvrijheid heeft, ontstaan in de praktijk besluitvormingsregels, vanwege het grote aantal gedragalternatieven dat men in de praktijk ervaart. Het repeterende karakter van de bevoegdheidsuitoefening speelt hierbij een rol: dezelfde keuze moet vaker worden gemaakt en dus is het zinvol om een standaardprocedure vast te leggen.

De omvang van de doelgroep en het aantal beschikkingen blijken bovendien van invloed op het bestaan van categoriale regelingen. Met een categoriale regeling kunnen individuele aanvragen voor bijzondere bijstand worden afgewezen omdat er een voorliggende voorziening bestaat in de vorm van die categoriale regeling. Het niet in behandeling nemen van de aanvragen voor individuele bijzondere bijstand, reduceert de uitvoeringskosten.

Hoewel het bestuursorgaan afhankelijk is van aanvragen van belanghebbenden, worden de regels niet vastgesteld om de voorspelbaarheid te vergroten. Voorlichting vindt plaats via klantencontacten en verder via folders, klantenbrieven of internet. Besluitvormingsregels hebben een aanvullende functie, omdat met de regels alle medewerkers die klantcontacten onderhouden met de potentiële doelgroep houvast bieden bij het verstrekken van informatie over een mogelijk recht op bijzondere bijstand.

Een andere aannemelijke verklaring voor de aanwezigheid van besluitvormingsregels, is de politieke beïnvloeding van de verlening van bijzondere bijstand. De politieke discussie gaat vaak over het formuleren van de voorzieningen die op grond van bijzondere bijstand kunnen worden verleend. Op zichzelf heeft het gemeentebestuur op dit onderdeel de minste keuzeruimte. Desalniettemin leidt de politieke beïnvloeding er wel toe dat besluitvormingsregels ontstaan, die (mede) zijn vastgesteld door de gemeenteraad.

8.4 Waarom worden besluitvormingsregels toegepast?

In het onderzoek is geconstateerd dat de aangetroffen regels, met name de regels op het niveau van de handboeken, op nagenoeg alle aanvragen worden toegepast. Binnen de sociale diensten doet zich de interessante paradox voor dat de beleidsafdeling, waar de besluitvormingsregels worden ontwikkeld, soms van mening is dat de regels *te vaak* worden toegepast, omdat men op het uitvoerende niveau niet geneigd is om af te wijken van de regel, wanneer dat wel zou moeten. Hieronder wordt nagegaan welke factoren deze regeltoepassing verklaren.

8.4.1 Organisatorische factoren

8.4.1.1 Scherpheid van de besluitvormingsregel

In hypothese *elf* wordt verondersteld dat, wanneer de regel voldoende scherp is, een grote kans bestaat dat de regel wordt toegepast. Dát de besluitvormingsregels in de praktijk strikt worden toegepast, is een rechtstreeks gevolg van de gedetailleerdheid van de aangetroffen regels. Met name de handboeken bevatten concrete normen die eenvoudig, zonder nadere interpretatie, kunnen worden toegepast op elk individueel dossier.

De geringe geneigdheid om af te wijken, wordt versterkt doordat veel regels zijn verwerkt in een computerprogramma. De besluitvorming wordt gestuurd door velden in het computerprogramma in te vullen. Of iemand recht heeft op bijzondere bijstand en, zo ja, in welke vorm, zijn beslissingen die aan de hand van de ingevulde gegevens door het computerprogramma worden gegenereerd.

De regels nodigen niet uit tot een kritische benadering, maar leiden eerder tot blinde regeltoepassing. Indien het wenselijk is dat de uitvoerders de redelijkheid van de regeltoepassing mee laten wegen bij de beslissing of de regel in een concreet geval moet worden toegepast, dan moet dat geëxpliciteerd worden in de regel zelf. Maatwerk en redelijke regeltoepassing kunnen in de praktijk alleen maar het resultaat zijn van goede, in de zin van gedetailleerde, regels waarin normen worden geformuleerd voor zoveel mogelijk 'bijzondere' gevallen.²⁸

8.4.1.2 Interne controle

In de *twaaftde* hypothese wordt verondersteld dat regels worden toegepast, wanneer interne controle plaatsvindt. Sociale diensten kenmerken zich door een fabrieksmatige inrichting van het besluitvormingsproces. In dit besluitvormingsproces is de controle op de naleving van interne afspraken, een belangrijk onderdeel.

Elke beslissing wordt in ieder geval éénmaal gecontroleerd door een andere medewerker. In de grotere gemeenten is de controle horizontaal georganiseerd, en wordt de beschikking opgesteld door een casemanager of bijstandsconsulent en gecontroleerd en mede-ondertekend door een directe collega. Hoewel de kans bestaat dat in de horizontale controle de beschikking integraal opnieuw wordt beoordeeld, blijft de controle in de praktijk vaak beperkt tot de hoofdlijnen. Soms vindt zelfs helemaal geen controle plaats en wordt ongezien meegetekend.

Naast controle binnen de afdeling vindt ook altijd een verticale controle plaats door medewerkers van een andere, hiërarchisch hogere, afdeling. In een aantal gemeenten is deze verticale controle de enige controle op de inhoud van de beschikkingen. Indien de verticale controle aanvullend is op de horizontale controle, blijft de controle doorgaans beperkt tot een steekproef. De steekproef wordt per medewerker vastgesteld en is afhankelijk van de in het verleden geconstateerde fouten. In een aantal gemeenten kiest men echter voor een 'één-op-één' controle waarbij de casemanager of bijstandsconsulent belast is met de verzameling van de informatie

28. Fleurke, Hulst & De Vries 1995.

en het opstellen van een conceptbeschikking, die wordt gecontroleerd en wordt ondertekend door een beslisambtenaar.

Hoewel de mate van controle verschilt, is er geen verschil in de wijze waarop de controle uitwerkt op het gedrag van de street-level bureaucrat. De keuze om de regel toe te passen is altijd aantrekkelijker dan de keuze om af te wijken van de regel. Een afwijkende beslissing moet door de uitvoerende ambtenaar worden onderbouwd tegenover degene die zijn beslissing zal controleren. Degene die controleert zal zich in eerste instantie richten op de geldende regels en zal dus moeten worden overtuigd van de juistheid om af te wijken. Dit blijkt in de praktijk een grote hobbel, waardoor men vaker kiest voor het veilige alternatief om de regel toe te passen. Hypothese *twaalf* kan worden bevestigd.

8.4.1.3 *Kans op procedures*

Hypothese *dertien* luidt dat, wanneer een grote kans bestaat op een procedure nadat de beslissing om de regel al dan niet toe te passen is genomen, men eerder geneigd zal zijn om de regel toe te passen. Over bijstandsbeschikkingen wordt niet veel geprocedeerd. Er zijn, als gevolg van het eerder genoemde directe contact tussen cliënt en consulent voorafgaand aan de besluitvormingsprocedure, weinig weigeringsbeschikkingen. Er is daarom nauwelijks reden om een juridische procedure te vrezen.

Mocht er al een juridische procedure volgen, dan kwalificeert men deze binnen de ambtelijke organisatie als ‘kansloos’, omdat men erop vertrouwt dat de toegepaste regels binnen de wettelijke grenzen blijven. Daarbij komt dat juist bij de weigeringsbeschikkingen de regel strikt wordt toegepast, omdat alleen in het voordeel van de aanvrager wordt afgeweken van de regel (zie hierna paragraaf 8.4.2). Men schat in dat alleen als de regels zelf onjuist zijn, de rechter de beschikking zal vernietigen. Op het al dan niet toepassen van de regels is de rechterlijke controle niet aanwijsbaar van invloed. Hypothese *dertien* kan derhalve niet worden bevestigd.

8.4.2 **Professionaliteit of cliëntgerichtheid**

Uit het voorgaande blijkt dat de besluitvormingsregels worden toegepast vanwege de scherpte van de regels en de interne controle op de naleving ervan. Toch is denkbaar dat wordt afgeweken van de regels. Er zijn twee hypothesen die verklaren dat de regel af en toe *niet* wordt toegepast. Afwijken kan het gevolg zijn van besluitvorming die in hoge mate afhankelijk is van het professionele oordeel van de ambtenaar (hypothese *veertien*). Een andere mogelijkheid is dat wordt afgeweken van de regel omdat de direct-belanghebbende een duidelijke voorkeur heeft voor een bepaalde bevoegdheidsuitoefening, terwijl er geen benadeelde derden zijn met concrete conflicterende belangen (hypothese *vijftien*).

Hypothese *veertien* wordt gedeeltelijk bevestigd door de soms strenge houding van bijstandsconsulenten die vinden dat een cliënt ‘overvraagt’. Ook al zou de cliënt op grond van de regels recht hebben op een bijzondere bijstandsvoorziening, dan nog kunnen de consulenten in het directe contact met de cliënt hem op andere gedachten brengen en hem proberen af te houden van het indienen van een aanvraag. De street-level bureaucraten vinden dan de regels zelf te ruimhartig. De aanschaf van een wasmachine is bijvoorbeeld voor elke burger een relatief grote uitgave. Voor de consulent is het soms moeilijk te rechtvaardigen dat de bijstandsgerechtigde voor

deze goederen bijzondere bijstand ontvangt, zonder daarvoor een aanwijsbare inspanning te hoeven leveren. Met name in de grotere gemeenten, waar de band tussen bijstandsgerechtigde en bijstandsconsulent anoniemer is, wordt deze afhoudende houding van consulenten genoemd. Overigens is deze prikkel nauwelijks te bewijzen, omdat van de fase, voorafgaand aan de aanvraag, geen schriftelijk verslag wordt gemaakt.

Bij bijzondere bijstand ligt een bevestiging van de *vijftiende* hypothese voor de hand: de belanghebbende heeft belang bij het verstrekken van de gevraagde voorziening, ook al wijkt het bestuursorgaan daarbij af van de regel. Bovendien worden door de afwijking van de regel geen derden benadeeld. Er zijn aanwijzingen gevonden dat er inderdaad ten gunste van de aanvrager wordt afgeweken van de regel. Het gaat daarbij om de 'zielige' gevallen. De regel dat geen bijzondere bijstand wordt verleend voor het saneren van leningen, wordt bijvoorbeeld soms anders toegepast, wanneer de schuldenpositie zo goed als gesaneerd is en er voldoende vertrouwen bestaat dat de bijzondere bijstand op de juiste wijze wordt gebruikt. Ook wordt soms over de bewijsmiddelen die de aanvrager moet overleggen niet al te moeilijk gedaan. Van belang voor een afwijking van de regels is of de aanvraag 'redelijk' is en de aanvrager 'betrouwbaar'.

Over een afwijking op grond van cliëntgerichte argumenten vindt, in tegenstelling tot de afwijking op grond van 'professionele' argumenten, veel intern overleg plaats. Een street-level bureaucrat die van plan is om af te wijken van de regel, omdat toepassen onredelijk bezwarend is, zoekt naar steun binnen de ambtelijke organisatie. Afwijken ten gunste van de belanghebbende is nooit het resultaat van een beslissing van een individuele ambtenaar, maar van een serie beslissingen binnen de organisatie. Gelet op de hoge kosten die dat met zich meebrengt, ligt het voor de hand dat afwijkingen beperkt blijven tot uitzonderlijke gevallen.

8.4.3 Tussenconclusie: factoren voor regeltoepassing

Uit het voorgaande blijkt dat de scherpte van de regel in combinatie met de interne controle, bijdraagt aan een strikte toepassing van de besluitvormingsregels. Het afwijken van de regel wordt zowel verklaard door professionele als cliëntgerichte argumenten. Professionele argumenten kunnen een street-level bureaucrat ertoe brengen een cliënt te overtuigen geen aanvraag in te dienen. Cliëntgerichte argumenten kunnen een reden zijn om een afwijking van de regel ten gunste van de aanvrager toe te staan. Deze afwijking is dan echter niet het resultaat van een individuele beslissing door één street-level bureaucrat, maar van een serie beslissingen binnen het organisatorische verband van het bestuursorgaan.

8.5 Toegevoegde waarde van beleidsregels voor bijzondere bijstand

8.5.1 Beleid of beleidsregels voor het verlenen van bijzondere bijstand

Sociale diensten zijn typische beschikkingenfabrieken.²⁹ De besluitvormingsprocessen leiden tot relatief veel beschikkingen die op veel aspecten met elkaar overeen komen. Dit leidt tot uniformering en minimaliseren van de besluitvormingskosten per beschikking. Standaardisering door het vastleggen van vuistregels in (digitale) beslisschema's is het resultaat. De abstracte beleidskeuzes worden gemaakt in beleidsdocumenten die door het college of de gemeenteraad worden vastgesteld.

Besluitvormingsregels zijn vaak het resultaat van politieke besluitvorming. Een deel van de besluitvormingsregels ontstaat in het politieke verantwoordingsproces. Deze regels richten zich echter vooral op de voorzieningen waarvoor bijzondere bijstand zou moeten worden verleend. Strikt genomen is de beleidsruimte voor het gemeentebestuur op dit punt zeer gering. Op andere punten van de bestuursbevoegdheid blijkt de politieke beïnvloeding aanmerkelijk minder indringend.

De meest concrete regels zijn vaak gebaseerd op externe bronnen. Met name de regels die zijn verwerkt in computerprogramma's zijn zelden in de gemeente zelf ontwikkeld. Deze systemen worden soms overgenomen van andere gemeenten, maar kunnen ook worden afgenomen van particuliere uitgevers. De beleidsruimte wordt op deze wijze voor een belangrijk deel elders, buiten de gemeente, ingevuld. Dit is eveneens het geval als gemeenten samenwerken: in dat geval wordt de beleidsruimte buiten het gemeentebestuur ingevuld.

8.5.2 Toegevoegde waarde van beleidsregels

Beleidsregels hebben voor de kwaliteit van de verlening van bijzondere bijstand geen bijzondere toegevoegde waarde. De kwalificatie van een regel als beleidsregel leidt niet tot een ander soort regel of een ander soort regeltoepassing. De verlening van bijzondere bijstand is het resultaat van de toepassing van drie soorten regels: raadsregels, collegeregels en niet-geaccordeerde werkvoorschriften. De raadsregels en sommige collegeregels bevatten de algemene beleidsoverwegingen die aan het minimabeleid en de bijzondere bijstand ten grondslag liggen. De overige collegeregels en de niet-geaccordeerde werkvoorschriften zijn de concrete vertaling van deze beleidsuitgangspunten voor de beschikkingverlening. Deze driedeling van regels is in elke gemeente aangetroffen. Er zijn altijd raadsregels, soms zelfs raadsverordeningen, naast collegebeleidsregels en niet-geaccordeerde werkvoorschriften.

De beleidsregels hebben geen toegevoegde waarde voor de juridische kwaliteit van de beschikkingverlening, omdat de regels zelf niet tegemoet komen aan de normen die uit de Awb voortvloeien. De belangenafweging en de motivering van de regels vertonen gebreken. Bovendien zijn veel regels aangetroffen waarmee bijzondere bijstand categoriaal wordt toegekend. Deze categoriale regelingen zijn voor de praktijk onmisbaar en zullen altijd (blijven) bestaan bij de uitvoering van de bijzondere bijstand. Ook al worden de regelingen soms anders genoemd: het zijn uiteinde-

29. Houwling 1996.

lijk gewoon categoriale regelingen waarin een voorziening wordt gecreëerd en wordt toegekend op grond van enkele groepskenmerken, zonder dat een individuele beoordeling plaatsvindt. De inwerkingtreding van de WWB, waarin de bevoegdheid om bijzondere bijstand categoriaal te verstrekken sterk werd gereduceerd, heeft in deze praktijk geen verandering gebracht. Het gevolg van het bestaan van deze onwetmatige regelingen is dat de bijstandsverlening misschien wel niet altijd rechtmatig is, maar wel doeltreffend en doelmatig. De aangetroffen besluitvormingsregels zijn vaak een sturingsinstrument, bedoeld om een omvangrijke ambtelijke organisatie uniforme beslissingen te laten nemen. Bovendien reduceren de algemene regels – ook de categoriale regelingen – de besluitvormingskosten per individuele aanvraag. In plaats van per aanvraag na te gaan of sprake is van voorliggende voorzieningen, hoe de draagkracht moet worden vastgesteld en welke voorziening kan worden verstrekt, kan worden volstaan met het toepassen van de regel.

Bij de toepassing van de regels blijkt de doelmatigheid eveneens leidend. De regels nodigen niet uit tot een kritische toepassing en worden daarom zoveel mogelijk toegepast. De meest scherpe regels zijn verwerkt in een computerprogramma. Van deze regels kan men in de praktijk vrijwel niet afwijken. De strikte toepassing van de regels gaat ten koste van andere kwaliteitsaspecten, waaronder de rechtmatigheid van de beschikkingverlening. Verondersteld kan worden dat zelfs als zich al een bijzondere omstandigheid voordoet, de dwingende werking van de besluitvormingsregels en de beleidsregels niet leidt tot een afweging van belangen of deze regels wel moeten worden toegepast. Individuele rechtsbedeling lijkt bij bijzondere bijstandsverlening gedeels illusoir.

Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt afgeweken van de beleidsregel. Maar deze afwijkingen worden niet onderbouwd met de argumentatie die een rechtmatige beschikking op zou leveren. Er wordt immers afgeweken omdat de regel ‘onredelijk’ uitwerkt in het concrete geval, niet omdat het een bijzonder geval betreft waarmee bij het vaststellen van de beleidsregel geen rekening was gehouden. Bovendien worden de regels soms niet toegepast omdat de consultant een cliënt afhoudt van het indienen van een aanvraag voor een voorziening, waarop, met toepassing van de regel, wel recht bestaat. Afwijkingen van de regels zijn schaars en hebben, zeker vanuit een juridisch perspectief, een zeer twijfelachtige kwaliteit.

