

“De burger aan zet”

Afstudeerrapport



Een onderzoek naar het verkorten van de bijzondere bijstandsprocedures voor de Friese gemeenten

Leeuwarden, 27 maart 2017

Afstudeerder
Studentnummer
Opleiding
Onderwijsinstelling

Sharona Vallinga
277622
HBO Rechten 4B
NHL Hogeschool

Afstudeerbegeleider NHL
Opdrachtgever
Begeleider FSU

Dhr. mr. R. den Hollander
FSU Leeuwarden
Dhr. N. de Jong

Afstudeerrapport voor het FSU te Leeuwarden

“De burger aan zet”



Leeuwarden, 27 maart 2017

Afstudeerder	Sharona Vallinga
Studentnummer	277622
Opleiding	HBO Rechten
Onderwijsinstelling	NHL Hogeschool

Afstudeerperiode	Schooljaar 2016/2017
------------------	----------------------

NHL
HOGESCHOOL

Voorwoord

Na een studie van vier jaar, is het einde geleidelijk in zicht gekomen. De toekomst zal niet langer meer op zich laten wachten, zodat ik als beginnende HBO juriste deze tegemoet kan treden. Maar voordat afstuderen werkelijkheid wordt, behoor ik als afstudeerder iets 'te leveren'. Zo gezegd zo gedaan. Voor u ligt het rapport van mijn praktijkgericht juridisch onderzoek. Dit onderzoek is verricht in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding HBO Rechten aan de NHL Hogeschool te Leeuwarden. De opdrachtgever van dit onderzoek is Nanne de Jong, coördinator van het FSU te Leeuwarden. Van maart 2016 tot en met maart 2017 ben ik doende geweest met het onderzoek en het schrijven van dit onderzoeksrapport.

Dit onderzoeksrapport is tot stand gekomen als gevolg van een onderzoeksvoorstel dat aan mij is voorgelegd door Nanne de Jong van het FSU. Dit onderzoeksvoorstel heb ik aangenomen, omdat dit bij mij interesse heeft gewekt en ik dit als een uitdaging zag om onderzoek te gaan doen op het gebied van gemeenterecht, bestuursrecht en sociaal zekerheidsrecht. Het onderzoek is kwalitatief van aard en door realisatie van het onderzoek is de hoofdvraag beantwoord. Ook al kwamen er tijdens het onderzoek enkele barrières aan bod, dankzij veel hulp van stagebegeleider Nanne de Jong kon ik verder met het onderzoek.

Mijn dank gaat uit naar de personen die medewerking hebben verleend aan het onderzoek. Zij hebben tijd vrij gemaakt voor het geven van informatie en hebben mij de mogelijkheid gegeven een kijkje te nemen in hun werkomgeving. Mijn speciale dank gaat uit naar C. Wierenga en stagebegeleider R. den Hollander, die mij vaak een steuntje in de rug hebben geboden. Ook wil ik niet vergeten de medewerkers van het FSU te bedanken, het was een leuke afstudeerperiode.

Veel leesplezier toegewenst.

Sharona Vallinga

Studente aan de NHL te Leeuwarden

Stagiaire FSU te Leeuwarden

Leeuwarden, 27 maart 2017

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
Afkortingen / begrippenlijst	6
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
§ 1.1 Probleemanalyse.....	7
§ 1.1.1 Overdragen van bevoegdheden	9
§ 1.2 Afbakening van het probleem.....	9
§ 1.3 Doelstelling.....	11
§ 1.4 Centrale vraag.....	11
§ 1.5 Deelvragen	11
§ 1.6 Methode van onderzoek.....	12
§ 1.7 Belanghebbenden	14
§ 1.8 Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2 Juridisch kader: Overdragen van bevoegdheden	16
§ 2.1 Het beginsel legitimiteit.....	16
§ 2.2 De grondslag van de bevoegdheidsverdeling	17
§ 2.3 De rechtsfiguren.....	18
§ 2.4 De Participatiewet.....	21
§ 2.5 Bijzondere bijstand volgens de wet	23
§ 2.5.1 Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen	24
§ 2.6 De bevoegdheidsoverdracht van het college van B&W	25
§ 2.7 Mandaatbesluiten bijzondere bijstand van de Friese gemeenten	26
§ 2.8 Tussenconclusie	29
Hoofdstuk 3 Praktijk: Bijzondere bijstand Friese gemeenten.....	30
§ 3.1 De bijzondere bijstand in de praktijk	30
§ 3.2 De bijzondere bijstandsverlening door de Friese gemeenten.....	31
§ 3.3 De procedure van de bijzondere bijstand door de Friese gemeenten	32
§ 3.4 De toetsing van de bijzondere bijstand	34
§ 3.5 De wijkteams	35
§ 3.6 Tussenconclusie	36
Hoofdstuk 4 Conclusies.....	37
Literatuurlijst	40
Het beroepsproduct ‘ De aanbevelingsbrief’	42

Samenvatting

Het Fries Samenwerkingsverband Uitkeringsgerechtigden (FSU) is een provinciale belangenvereniging en steunt belangenorganisaties en adviesraden sociaal domein. Het FSU is van mening dat de Friese gemeenten ten aanzien van de wettelijke beslistermijn van acht weken voor de bijzondere bijstand te veel tijd besteden aan deze procedure en dat er sneller beslist kan worden. In 2010 heeft het FSU al een voorstel tot snellere besluitvorming van de bijzondere bijstand aan de Friese gemeenten verzonden. Daarnaast hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een convenant ‘vijf beloften aan de burger’ opgesteld, waarbij het mogelijk behoort te zijn om voor een bekende cliënt van de gemeente binnen zeven dagen te beschikken. Het blijkt nog steeds dat bekende of geen bekende cliënten van de gemeenten die bijzondere bijstand aanvragen, regelmatig laat hun beschikking krijgen en daardoor (extra) in de problemen komen.

Het doel van dit onderzoek is om het FSU te adviseren aan de hand van het antwoord op de volgende centrale onderzoeksvraag:

“Op welke wijzen kunnen de colleges van B&W van de Friese gemeenten bevoegdheden in het kader van de Awb, Gemeentewet en Participatiewet zodanig overdragen aan vanuit de gemeente gedetacheerde personen binnen de wijkteams, zodat:

- (A) gemeentelijke bijzondere bijstand procedures verkort worden;*
- (B) waardoor er werkbare en wenselijke wachttermijnen ontstaan;*
- (C) de dienstverlening zorgvuldig blijft;*
- (D) en er voldoende toetsingsmogelijkheden voor het gemeentebestuur zijn?”*

Allereerst is het juridisch theoretisch kader onderzocht. Daarbij is er gekeken naar de relevante wet- en regelgeving, literatuur en jurisprudentie. Om het onderwerp beter in kaart te brengen is er gekeken naar het legitimiteitsbeginsel, de bijzondere bijstand van wet naar praktijk, de bevoegdheden omtrent de bijzondere bijstand en de rechtsfiguren om bevoegdheden over te dragen. Door bevoegdheden te kunnen overdragen, hetgeen waar mandaat zich voor leent, zijn de mandaatbesluiten van alle Friese gemeenten geanalyseerd. Deze methode is gekozen, om te constateren aan welke functies de colleges van B&W van de Friese gemeenten het mandaat met betrekking tot de bijzondere bijstand hebben verleend.

Het praktijkgerichte deel van dit onderzoek is onderzocht door middel van het afnemen van interviews en het versturen van een vragenlijst aan alle Friese gemeenten omtrent de uitvoer van de bijzondere bijstandsprocedure. De respondenten (16 van de 24 Friese gemeenten) gaven een duidelijk beeld van de uitvoer van de bijzondere bijstandsprocedure, de gemiddelde beslistermijnen op dit moment en hoe de toetsing wordt uitgevoerd. Hierdoor is duidelijk geworden dat bij bepaalde gemeenten de doorlooptijd van de bijzondere bijstandsprocedure 42 tot en met 56 dagen in beslag nemen. Met andere woorden, een cliënt dient meer dan een maand te wachten op antwoord van zijn/haar ingediende bijzondere bijstandsaanvraag.

Door de praktijksituatie in kaart te krijgen is de werking van de Friese wijkteams/gebiedsteams nader bekeken. Hierbij werd duidelijk dat wijkteams een functionele werking hebben ten opzichte van de burger, maar dat bijvoorbeeld de afdeling Werk en Inkomen niet bij alle wijkteams is aangehaakt.

Er kan geconcludeerd worden dat door gebruik van het beslissingsmandaat de bijzondere bijstandsprocedure mogelijk verkort kan worden. Dit door alle behandelend ambtenaren (consulenten) beslissingsmandaat te verlenen en eventueel te laten detacheren naar een wijkteam. De zorgvuldigheid wordt geboden doordat de sociaal werker het invullen van de aanvraag samen met de burger doet. De procedure kan onmiddellijk van start gaan. De consulent met beslissingsmandaat kan de aanvraag beoordelen en er kan nog een toetsing plaatsvinden. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten wordt het FSU aanbevolen de Friese gemeenten en cliëntenraden op de hoogte te stellen van de mogelijkheid om de bijzondere bijstandsprocedure te verkorten.

Afkortingen / begrippenlijst

Afkorting	Betekenis
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BC	Bestuurscommissie
CRVB	Centrale Raad van Beroep
FSP	Fries sociaal planbureau
FSU	Fries samenwerkingsverband uitkeringsgerechtigden
IKT	Inkomenstoeslag
KCC	Klantencontactcentrum
MBZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
MvT	Memorie van toelichting
P-wet	Participatiewet
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WWB	Wet werk en bijstand

Begrip	Definitie
Consulent	Een behandelend ambtenaar bijzondere bijstandsaanvragen.
Legaliteitsbeginsel	Het handelen van de overheid volgens de wet.
Legitimiteitsbeginsel	Wettelijk, draagvlak hebben in de maatschappij.
Minimaregeling	Regeling voor extra financiële ondersteuning (gegeven door de gemeente waarin men woont) voor iemand met een laag inkomen en geldend voor de betreffende gezinsleden. ¹
Rechtsfiguur	Vorm waarin het recht zich kan voordoen, zoals in het bestuursrecht attributie of delegatie of mandaat.
Wetgever in formele zin	Het vaststellen van wetten door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk.
Wetgever in materiële zin	Besluit van een bevoegd orgaan inhoudende algemeen verbindende voorschriften.
Wijkteam	Een wijkteam wordt gevormd door personen met ervaringsdeskundigheid. In een wijkteam zitten personen van de gemeente, GGZ, Jeugdzorg, MEE, een pedagoog enzovoort. Overigens wordt het ook wel een gebiedsteam genoemd. Een wijkteam is het eerste aanspreekpunt voor burgers in hun wijk. Burgers die op één of meerdere leefgebieden hulp en ondersteuning nodig hebben kunnen zich bij een wijkteam melden.

¹ 'Minimaregeling', Avres, www.rsdav.nl, laatst geraadpleegd op 30 januari 2017

Hoofdstuk 1 Inleiding

‘De burger aan zet’, een titel met een betekenis. Een titel die iets zegt over de burger. De Friese burgers om precies te zijn. De Friese gemeenten staan voor hen klaar, zorgen voor de bestaanszekerheid voor de bevolking door middel van onder andere het recht op sociale zekerheid en bijstand. De nadere regels omtrent de sociale zekerheid worden bij de wet bepaald en de bijstand kan worden verleend als men zelf niet in het bestaan kan voorzien. Het recht op middelen van bestaan is neergelegd in artikel 20 van de Grondwet. Deze grondwettelijke bijstand, waaronder valt de zogeheten bijzondere bijstand, behoort met zorgvuldigheid en met een bepaalde snelheid geboden te worden. En dat kon, een aantal jaren geleden mogelijk gemaakt door de gemeente Leeuwarden. Het was toen mogelijk om een bijzondere bijstandsvoorziening snel te verlenen, ‘bijzonder’ snel zelfs. Maar is dit nu ook nog mogelijk nadat de regelgeving is aangepast en de Participatiewet in werking is getreden? Dat zal dit onderzoek uitwijzen.

§ 1.1 Probleemanalyse

In het kader van het afstuderen, zal er een onderzoek uitgevoerd worden voor het FSU te Leeuwarden, een provinciale belangenvereniging voor uitkeringsgerechtigden. Het juridische onderwerp waar onderzoek naar gedaan zal worden, is of het overdragen van bevoegdheden (bijvoorbeeld delegeren of mandateren) van het college van B&W van Friese gemeenten zinvol is om te komen tot een snellere besluitvorming en een betere dienstverlening inzake sociale wetgeving. Met andere woorden: op welke manier kan de doorlooptijd van gemeentelijke procedures (zoals bijstandprocedures) verkort worden, zodat besluiten sneller genomen kunnen worden? Daarbij dient ook de kwaliteit van de toetsing van de beslissingen in acht te worden genomen. Uit de toetsing komt naar voren of de aanvraag volgens de regels is behandeld en de daarop genomen beslissing correct is genomen. De dienstverlening behoort vervolgens zorgvuldig te worden uitgevoerd. De aanleiding voor dit onderwerp is het volgende:

In juli 2010 heeft het FSU een voorstel verstuurd richting alle Friese gemeenten tot het nemen van versnelde besluiten met betrekking tot het afgeven van een beschikking (zoals bijzondere bijstand of langdurigheidtoeslag) volgens de toenmalige Wet werk en bijstand (WWB).² Op dat moment was de gemeente Leeuwarden al doende met het nemen van dergelijke versnelde besluiten: een medewerker van de sociale dienst van de gemeente Leeuwarden kon ter plekke beslissen of een cliënt in aanmerking kwam voor een voorziening en indien nodig ook direct een beschikking verstrekken. Waarschijnlijk had de medewerker van de sociale dienst via mandaat de mogelijkheid gekregen om op deze manier sneller te beslissen. Voor het FSU was dit erg interessant, want kon elke gemeente zo snel beslissen? De gemeente Leeuwarden heeft deze manier van werken tijdelijk gehanteerd, waarna het om voor het FSU onbekende redenen is stopgezet.³ Ook is niet duidelijk of de bevoegdheden zijn overgedragen en op welke manier er eventueel meer bevoegdheden zijn overgedragen

Het probleem dat speelt volgens het FSU, volgens een beleidsadviseur van de gemeente Leeuwarden en volgens gedeelde ervaringen uit de praktijk,⁴ is dat gemeentelijke procedures omtrent bijzondere bijstandsaanvragen vaak te veel tijd in beslag nemen. De tijd voor het doorlopen van deze gemeentelijke procedure bedraagt soms wel tien weken, volgens het FSU. Ook de gemeentelijke adviesraden klagen erover dat het langer duurt dan de termijn van acht weken die artikel 4:13 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aangeeft. De gegeven acht wekentermijn kan het bestuursorgaan op basis van artikel

² Zie bijlage 15

³ Zie bijlage 13

⁴ Zie bijlage 10

4:14 lid 1 Awb overschrijden door de beslistermijn met een zo kort mogelijke termijn te verlengen. Indien het laatste van toepassing is, ontvangt de burger een mededeling van de gemeente over het opschorten van de wettelijke beslistermijn. Dit betekent dat er een mogelijkheid bestaat dat de gemeente de beslistermijn van acht weken ook nog eens kan verlengen.

De Nationale Ombudsman behandelt de klachten die burgers hebben over de overheid en kan onderzoek doen naar deze klachten/problemen. Vanuit het perspectief voor de burgers, laat de Nationale Ombudsman de overheid weten hoe zij haar dienstverlening kan bijschaven. Dit doet de Nationale Ombudsman door de overheden uit te dagen om anders te gaan kijken naar innovaties, processen en diensten.⁵

De Nationale Ombudsman heeft op verschillende gebieden een wijzer gecreëerd. Een wijzer geeft duidelijkheid over wat de burger van de overheid mag aannemen en andersom.⁶ Zo geeft de Nationale Ombudsman weer in zijn (Behoorlijkheids)wijzer dat de wettelijke termijnen gelden als uiterste termijnen en dat de overheid kortere termijnen dient na te streven.⁷ De gemeenten hebben de mogelijkheid om de voortvarendheid te handhaven en behoren de uiterste termijn serieus te nemen.

Het advies en de oordelen die de Nationale Ombudsman geeft zijn niet bindend van aard. Wel heeft de Nationale Ombudsman gezag, wat door de kwaliteit van het werk wordt bepaald. Zoals zorgvuldig onderzoek, overtuigende en goed onderbouwde beoordelingen en leesbare rapportage.⁸ Naar aanleiding van het gezag hechten overheden waarde aan de oordelen van de Nationale Ombudsman.⁹

Volgens de Nationale Ombudsman:

‘De overheid handelt zo snel en slagvaardig mogelijk’

(Behoorlijkheidswijzer 2016, de Nationale Ombudsman)

Bij het aanvragen van een voorziening behoren vaak ‘lastige’ formulieren te worden ingevuld en wordt de burger (hierna te noemen: cliënt) vaak in ambtelijk Nederlands te woord gestaan. De formulieren worden vaak als ‘lastig’ beschouwd omdat de vragen niet altijd duidelijk zijn, het onhelder is welk antwoord er ingevuld moet worden en indien er iets verkeerd wordt ingevuld dit grote gevolgen kan hebben.¹⁰

Bovendien zijn er bij een gemeente verschillende afdelingen gemoeid met de verwerking van een bijzondere bijstandsaanvraag, waardoor de aanvraag voor een bijzondere bijstandsvoorziening enkele weken kan duren.

Zolang het recht op bijvoorbeeld een algemene bijstandsuitkering nog niet is vastgelegd, ontvangt de cliënt uiterlijk pas na vier weken een voorschot.¹¹

De Friese gemeenten behoren voortvarend te werken, waardoor er binnen een redelijke termijn op een bijzondere bijstandsaanvraag wordt beslist. Doordat de doorlooptijden vaak erg lang zijn, ondervinden

⁵ ‘De organisatie’, *de Nationale Ombudsman*, www.nationaleombudsman.nl, laatst geraadpleegd op 27 februari 2017

⁶ ‘Ombudsman maakt wijzer voor slachtoffers van geweldsmisdrijven’, *de Nationale Ombudsman*, www.nationaleombudsman.nl, laatst geraadpleegd op 27 februari 2017

⁷ Behoorlijkheidswijzer NL september 2015, de Nationale ombudsman

⁸ ‘Over de Nationale Ombudsman’, *de Nationale Ombudsman*, www.nationaleombudsman.nl, , laatst geraadpleegd op 12 maart 2017

⁹ ‘Welk gezag/macht heeft de Nationale Ombudsman?’, *de Nationale Ombudsman*, www.nationaleombudsman.nl, laatst geraadpleegd op 5 maart 2017

¹⁰ ‘Hulp bij moeilijke formulieren en wazige brieven’, *gemeente Binnenmaas*, www.binnenmaas.nl, laatst geraadpleegd op 20 oktober 2016

¹¹ Artikel 52 Participatiewet.

cliënten er last van. Voor personen die bijvoorbeeld een beroep willen doen op een minimaregeling of de bijzondere bijstand, is dit natuurlijk erg vervelend. Deze personen hebben weinig inkomen, weinig tot geen vermogen en moeten ook nog eens lang op ondersteuning wachten. Daarnaast dreigen ze in de schulden te raken of ze verkeren al in de schuldsanering. Door snellere besluitvorming kan voorkomen worden dat de cliënten in schuldsituaties terecht komen.

Vanuit de cliënt gezien is het wenselijk om het proces van beschikkingverlening te versnellen, zodat de persoon in kwestie sneller weet waar hij of zij aan toe is en (financiële) hulp kan ontvangen. De Awb geeft in artikel 4:13 lid 2 acht weken als beslistermijn. Dit wordt vaak als te lang ervaren. In het kader van dit onderzoek wordt onderzocht of door attributie, mandaat of delegatie de beslistermijn verkort kan worden en op welke wijze dit uitvoerbaar kan worden gemaakt.

§ 1.1.1 Overdragen van bevoegdheden

Naast de lange doorlooptijd speelt het overdragen van bevoegdheden een grote rol. Het college van B&W mag bijvoorbeeld op basis van de Algemene wet bestuursrecht mandaat verlenen.¹² Het college van B&W kan bijvoorbeeld mandaat verlenen aan ambtenaren om brieven of besluiten namens het college van B&W te ondertekenen. Deze vorm van mandaat wordt ook wel het ondertekeningsmandaat genoemd.¹³ Voor het FSU is het niet bekend wat de mogelijkheden voor mandatering (afdoeningsmandaat, ondertekeningsmandaat, volmacht en machtiging),¹⁴ delegatie (bestuursbevoegdheden en regelgevende bevoegdheden)¹⁵ of attributie (besluitbevoegdheden als feitelijke handelingen of regelgevende bevoegdheden)¹⁶ zijn en hoe deze vormen in de gemeentelijke organisatie zijn verwerkt. Is het bijvoorbeeld wettelijk mogelijk dat niet een ambtenaar maar een sociaal werker (als onafhankelijke partij en zonder dienstverband/verhouding met de gemeente) de bevoegdheid krijgt om individueel beslissingen te nemen? In hoeverre strekt de overdraagbaarheid? Ook de voor- en nadelen zullen hierbij onderzocht worden. Er is bij de besluitvorming van gemeenten sprake van een spanningsveld. Hiermee wordt een scheiding bedoeld met aan de ene kant de beoordeling en aan de andere kant de besluitvorming. De beoordeling wordt gedaan door de ambtenaren (zoals consultants van de afdeling Werk & Inkomen of de afdeling Sociale Zaken) en de besluitvorming vindt plaats door het college van B&W of - indien deze de besluitvorming heeft gemandateerd of gedelegeerd - door de desbetreffende mandataris respectievelijk delegataris. Als deze scheiding doorbroken wordt, welke gevolgen kan dit hebben? En kan dit leiden tot het verkorten van gemeentelijke procedures en een verbetering van de dienstverlening? En hoe verhoudt het zich tot de controle mogelijkheden?

§ 1.2 Afbakening van het probleem

Door de grootte van het onderzoek af te bakenen en het probleem te concretiseren, wordt voorkomen dat het onderwerp te breed gaat worden. Doordat er bij de Friese gemeenten veel verschillende aanvragen binnenkomen en verschillende procedures zich afspelen, is er gekozen voor de bijzondere bijstandsprocedure.

De bijzondere bijstand is een voorziening (ook wel een maatregel), zodat burgers extra en bijzondere kosten kunnen betalen. De noodzakelijke kosten die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld bewindvoerderskosten) kunnen de burgers vaak niet voldoen uit hun bijstandsuitkering,

¹² Artikel 10:3 Algemene wet bestuursrecht.

¹³ Artikel 10:11 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁴ Algemeen mandaatbesluit gemeente Leeuwarderadeel 2017

¹⁵ Artikel 10:15 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁶ Artikel 10:22 Algemene wet bestuursrecht.

eventueel aangevuld met een individuele inkomenstoelage, en de individuele studietoelage.¹⁷ Iedere burger die een minimum inkomen geniet mag bijzondere bijstand aanvragen.

De keus voor de bijzondere bijstand is gemaakt, omdat de bijzondere bijstand een groep hulpbehoevende en kwetsbare personen betreft. Zij zijn hulpbehoevend, omdat zij niet uit de verschillende hierboven genoemde uitkeringen hun noodzakelijke kosten vanuit vaak bijzondere omstandigheden kunnen betalen. De bijzondere bijstand is niet te vergelijken met de bijstand die per maand wordt uitgekeerd. Daarnaast behoort het college van B&W maatwerk te leveren en een afweging te maken bij ieder individueel geval die bijzondere bijstand aanvraagt.

Uit dit onderzoek moet blijken of de gemeentelijke procedures op het terrein van bijzondere bijstand aangepast kunnen worden en/of meetbaar kunnen worden gemaakt, zodat een snelle besluitvormingsprocedure gewaarborgd kan worden. De doorlooptijd van deze procedures nemen vaak zes tot acht weken in beslag. Er vinden relatief veel beoordelingen plaats en het betreft een groep kwetsbare personen. Deze groep kwetsbare personen is meer hulpbehoevend dan personen die enkel bijstand aanvragen. Ze hebben weinig vermogen, weinig inkomen en zijn niet in staat eenvoudige of passende of noodzakelijke kosten te voldoen. Juist voor hen zijn deze inkomensvoorzieningen in het leven geroepen, volgens het FSU.

Ook de overheid zelf vindt dat de burger zo spoedig mogelijk geholpen moet worden. In 2010 hebben het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (MBZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een 'checklist dienstverlening' opgesteld. Dit als onderdeel van het bestuursakkoord tussen het Rijk en de gemeenten. De checklist is gebaseerd op de 'vijf beloften' voor de burger. Iedere gemeente behoort deze beloften in te voeren en er naar te handelen. Deze vijf beloften zijn:

1. Onze dienstverlening is mensgericht
2. Burgers kunnen hun zaken snel en zeker regelen
3. Altijd de juiste deur: optimale ketensamenwerking
4. We vragen gegevens slechts eenmaal op
5. We zijn transparant en aanspreekbaar

De beloften werden zodanig opgesteld, dat de burgers ook bij de MBZK en de VNG hun stem mochten laten horen. Bij de eerste belofte 'Onze dienstverlening is mensgericht' zijn een aantal instrumenten (de zaken die de gemeente moet invoeren) vermeld. Uit de toelichting van het tweede instrument 'sneller beslissen over bijzondere bijstand (beslissen en uitkeren binnen 7 werkdagen)' blijkt dat er sneller beslist moet worden op de bijzondere bijstand.¹⁸ Namelijk het beslissen en uitkeren binnen zeven werkdagen voor bekende cliënten van de gemeente. Door het terugdringen van de doorloopsnelheid kunnen administratieve lasten worden teruggedrongen en daarmee kan tijdswinst worden behaald. Zoals dat een bekende cliënt van de gemeente niet nogmaals gevraagd hoeft te worden naar zijn of haar situatie. En er moet gestreefd worden naar het hanteren van een eenvoudig aanvraagformulier.¹⁹

Het FSU wil graag geadviseerd worden over welke mogelijkheden er zijn waardoor de doorlooptijd van de bijzondere bijstandsprocedure bij de Friese gemeenten verkort kan worden, zodat een beschikking sneller gegeven kan worden. Dit met inachtneming van de juridische overdrachtvormen mandaat, delegatie en attributie. Hiervoor is onderzoek gedaan naar de juridische overdrachtvormen, die een relevante rol spelen bij het verkorten van de bijzondere bijstandsprocedure.

¹⁷ Artikel 35 lid 1 Participatiewet.

¹⁸ Zie bijlage 8

¹⁹ Zie bijlage 8

§ 1.3 Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel het FSU te adviseren over de mogelijkheden tot het verkorten van de bijzondere bijstandsprocedure bij de Friese gemeenten. Deze informatie is verzameld door de inrichting en uitvoering van de bijzondere bijstandsprocedure van de Friese gemeenten in kaart te brengen. Daarnaast is er onderzocht welke juridische overdrachtsvorm van toepassing is om het verkorten van de bijzondere bijstandsprocedure bij de Friese gemeenten te realiseren.

Het doel van het onderzoek wordt als volgt geformuleerd:

Een advies (intern doel) aan FSU waarin is onderzocht in hoeverre de Awb en Gemeentewet mogelijkheden geven aan externe partijen om de Participatiewet uit te voeren namens burgemeester en wethouders, waardoor de doorlooptijden van de beschikkingen verkort kunnen worden. Met dit advies ontstaat er voor FSU duidelijkheid over de mogelijkheid of doorlooptijden van procedures verkort kunnen worden hetgeen in het belang is van hun cliënten.

§ 1.4 Centrale vraag

Naar aanleiding van de doelstelling is de centrale vraag, ook wel de hoofdvraag, als volgt geformuleerd:

Op welke wijzen kunnen de colleges van B&W van de Friese gemeenten bevoegdheden in het kader van de Awb, Gemeentewet en Participatiewet zodanig overdragen aan vanuit de gemeente gedetacheerde personen binnen de wijkteams, zodat:

- (A) gemeentelijke bijzondere bijstand procedures verkort worden;
- (B) waardoor er werkbare en wenselijke wachttermijnen ontstaan;
- (C) de dienstverlening zorgvuldig blijft;
- (D) en er voldoende toetsingsmogelijkheden voor het gemeentebestuur zijn?

§ 1.5 Deelvragen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende juridische theoretische deelvragen en praktische deelvragen opgesteld. De antwoorden op de deelvragen vormen tezamen het antwoord op de centrale vraag.

Juridisch theoretische deelvragen

Deelvraag 1
1. Welke bevoegdheden op grond van hoofdstuk 10 Awb, artikel 165 Gemeentewet, hoofdstuk 6 Participatiewet mogen door het college van B&W overgedragen worden naar (gedetacheerde) ambtenaren of een persoon binnen een wijkteam of een sociaal werker?
1.1 Van welke overdrachtsvormen tot het overdragen van bevoegdheden waarbij bijzondere bijstandsbesluiten kunnen worden genomen, kan een college van B&W gebruik maken?
1.1.1 Wat zijn de juridische voor- en nadelen van deze overdrachtsvormen van bevoegdheden door het college van B&W?
1.1.2 Wat is de juridische grondslag van de bijzondere bijstand?

1.1.3 Welke overdrachtsvorm tot het nemen van bijzondere bijstandsbesluiten is voor het college van B&W het meest van toepassing, zodat dit in de praktijk op de rechtmatige manier uitgevoerd kan worden?

Deelvraag 2

2. Wat bepaalt hoofdstuk 6 van de Participatiewet over de overdracht van beslisbevoegdheden aan ondergeschikten?

Praktische deelvragen

Deelvraag 3

3. Wat is een bijzondere bijstandsvoorziening?

3.1 Hoe wordt de aanvraag van bijzondere bijstand door de Friese gemeenten ten uitvoer gebracht?

3.1.1 hoe lang duurt het op dit moment voordat er door de Friese gemeenten op een bijzondere bijstandsaanvraag wordt beslist?

3.2 wat wordt verstaan onder werkbare en wenselijke wachttermijnen omtrent een bijzondere bijstandsaanvraag?

3.3 welke juridische problemen voorkomend in de praktijk en met betrekking tot de wettelijke wachttermijnen spelen bij de Participatiewet in het jaar 2016 een rol?

3.4 Op welke wijze kan de beslisprocedure van een bijzondere bijstandsaanvraag door de Friese gemeenten getoetst worden?

§ 1.6 Methode van onderzoek

Er is voor dit onderzoek naar het toepasselijk recht gekozen voor de onderzoeksstrategie 'rechtsbronnen en literatuuronderzoek', omdat deze het meest voor de hand liggend is. Deze onderzoeksstrategie, de middelen die ingezet zullen worden om het kennisdoel te bereiken, levert veel valide informatie op.

Dit onderzoek is een praktijkgericht juridisch onderzoek, inzake de uitvoering van een kwalitatief onderzoek. Het is een kwalitatief onderzoek, omdat het beschouwend van aard is (de lezer mag er overigens zelf een mening over vormen) en de resultaten worden beschouwend, deels in cijfers, beschreven. Dit praktijkgericht juridisch onderzoek heeft als doel een oplossing te bieden voor een probleem in de praktijk. Het doel van dit onderzoek is:

na te gaan in hoeverre bevoegdheden in het kader van de Awb, Gemeentewet en Participatiewet van het college van B&W overgedragen kunnen worden aan bijvoorbeeld een gedetacheerde ambtenaar in een wijkteam om op deze manier te zorgen voor een snellere besluitvorming en een zorgvuldige dienstverlening. Daarbij speelt ook het aspect hoe de controle wat dit betreft wordt vormgegeven.

Voor het onderzoek naar de praktijk is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- rechtsbronnen- en literatuuronderzoek
- het observeren van praktijkgerichte situaties (zoals wat er zich heeft afgespeeld op het probleemgebied en hoe in de praktijk naar bepaalde situaties gekeken wordt)
- informatie-opvraag bij verschillende instanties (gemeenten, wijkteams, cliëntenraden, welzijnsorganisaties en derden)

- het spreken van personen (interviews/groepsgesprekken)

Hieronder worden de gekozen onderzoeksmethoden toegelicht:

Voor het onderzoek worden de rechtsbronnen Awb, Gemeentewet, Participatiewet en de Grondwet onder de loep genomen. De Awb, Gemeentewet en de Participatiewet geven aan welke mogelijkheden er bestaan om bevoegdheden over te dragen. In de Participatiewet staat vermeld welke specifieke bevoegdheden overgedragen kunnen worden.

Het betreft een analyse van de Participatiewet, daarbij horende welke gevolgen dit heeft gekregen voor de cliënten, vanwege de decentralisatie van de Participatiewet bij de Nederlandse gemeenten per 1 januari 2015. De rechtsbronnen en literatuur, welke geraadpleegd zijn, zijn te beschouwen als betrouwbaar. Bij betrouwbare literatuur is gekozen voor handreikingen van de VNG, lesboeken gebruikt in de lessen van HBO Rechten en tijdschriften zoals Bestuurswetenschappen. Als (pseudo)wetgeving is er gekozen voor verordeningen, beleidregels en besluiten van de Friese gemeenten. Deze bronnen bevatten veel en juridisch betrouwbare informatie. Uiteraard is er gezocht naar jurisprudentie, die voor dit onderzoek van toepassing is.

Omdat dit praktijkgericht juridisch onderzoek niet alleen kan afhangen van wat rechtsbronnen en vakliteratuur uitwijzen, is de praktijk nader onderzocht door middel van bezoeken, interviews en een vragenlijst. Om de problematiek goed in beeld te krijgen is ervoor gekozen om dit onderzoek te beginnen bij de plaats die het meest laagdrempelig is voor de cliënten, te weten de spreekuurpunten waar vrijwillige hulpverleners hulp bieden. De spreekuurpunten zijn plaatsen waar ieder persoon naartoe kan gaan voor informatie en/of advies omtrent regels en wetten op het gebied van sociale zekerheid, maatschappelijke ondersteuning en schuldhulpverlening. Bij deze plaatsen kun je tijdens de gesprekken binnenlopen of een afspraak maken. Bij de spreekuurpunten zijn vrijwillige hulpverleners en ervaringsdeskundigen aanwezig en zij kunnen helpen met problemen.²⁰ Deze problemen lopen uiteen van bijvoorbeeld onduidelijkheid over de rechten die je als burger hebt, een bezwaarprocedure die gestart moet worden of problemen ondervinden door het hebben van schulden.

In de tijdspanne van dit onderzoek, is er een volgorde gemaakt. Na de spreekuurpunten is er informatie vergaard bij de gebied- en wijkteams (zoals overkoepelende organisatie voor Leeuwarder wijkteams 'Amaryllis'), daarna bij de Friese gemeenten en derden. Onder derden wordt verstaan personen die affiniteit hebben met dit onderwerp. Zij hebben bijvoorbeeld met de bijzondere bijstand gewerkt of ze hebben een goed onderbouwde mening met betrekking tot dit onderzoek.

Voor het beantwoorden van de deelvragen, zodat ook de hoofdvraag beantwoordt kan worden, zijn de volgende stappen ondernomen:

Eerste deelvraag

Bij de eerste deelvraag is gebruik gemaakt van rechtsbronnen en literatuur. De Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, de Participatiewet en de handreiking (attributie, mandaat en delegatie) van de VNG waren hiervoor erg relevant. Ook de mandaatbesluiten gingen niet onopgemerkt aan dit onderzoek voorbij. Deze mandaatbesluiten waren van belang om de actuele situatie in kaart te brengen.

Tweede deelvraag

De tweede deelvraag is een verlengde van de eerste deelvraag. Daarbij is, net als bij de eerste deelvraag, de Participatiewet gebruikt.

²⁰ 'Spreekuren', FSU, www.fsufriesland.nl, laatst geraadpleegd op 18 november 2016

Derde deelvraag

Om de laatste deelvraag te kunnen beantwoorden is er informatie opgevraagd bij alle Friese gemeenten. De gemeenten die ondersteuning wilden bieden hebben de ontvangen vragenlijst ingevuld en zelfs nog extra informatie meegestuurd.

Er is voorkennis opgedaan door de spreekuurpunten en een wijkteam te bezoeken. Verder zijn er enkele interviews afgelegd om de informatieverzameling compleet te maken. Deze interviews zijn gehouden met ambtenaren van bepaalde Friese gemeenten.

§ 1.7 Belanghebbenden

Dit onderzoek is van belang voor meerdere belanghebbenden, omdat zij invloed kunnen uitoefenen op de gemeenten om hen tot handelen aan te sporen. Of om tot belanghebbende te behoren in de zin van de personen die in dit onderzoek centraal staan. Dit zijn de personen die bijzondere bijstand willen aanvragen. Allereerst de opdrachtgever, het FSU, dat belang heeft bij de uitkomst van het onderzoek. Zij kunnen het advies gebruiken en beschikbaar stellen voor de verschillende doelgroepen. De volgende belanghebbenden zijn de gemeentelijke cliëntenraden voor het sociaal domein in Friesland, omdat zij het advies bijvoorbeeld verwerken in een ongevraagd of gevraagd advies aan de betreffende gemeente. De gemeentelijke cliëntenraden voor het sociaal domein worden hieronder nader omschreven.

Een omschrijving van de betreffende belanghebbenden:

Het FSU:

Het Fries Samenwerkingsverband Uitkeringsgerechtigden is een provinciale belangenvereniging bestaande uit 18 lidorganisaties (zoals VerSus, UGS, cliëntenraad Smallingerland enzovoort). Het FSU steunt en bundelt belangenorganisaties en adviesraden sociaal domein, zoals het gemeentelijke sociaal domein in Fryslân. Zij zijn werkzaam op de terreinen sociale zekerheid en re-integratie. De kerntaken die uitgevoerd worden zijn: het geven van voorlichting & informatie, het bieden van persoonlijke hulp & advies, het bieden van individuele begeleiding naar de sociale dienst in de betreffende gemeente en UWV, het geven van scholing & training aan vrijwilligers van de belangenorganisaties en adviesraden sociaal domein, het signaleren van knelpunten & het ontwikkelen van voorstellen over verbeteringen op het gebied van de sociale zekerheid en het onderhandelen met instanties & politiek over de versterking van de positie van uitkeringsgerechtigden & gehandicapten. De uitvoering van het werk binnen de FSU gebeurt via tientallen vrijwilligers en een aantal ondersteunende beroepskrachten. De activiteiten van het FSU worden gefinancierd door de provincie Fryslân en particuliere fondsen. De lokale activiteiten (steunpunten en adviesraden) worden gefinancierd door de gemeenten.²¹

Gemeentelijke cliëntenraden voor het sociaal domein:

De gemeentelijke cliëntenraden voor het sociaal domein zijn onafhankelijke raden van mensen die alle burgers in de gemeente vertegenwoordigen. Een cliëntenraad toetst het beleid in de praktijk, waarna er knelpunten worden gesignaleerd. In het advies aan het gemeentebestuur worden de knelpunten voorgelegd en verbeterpunten aangegeven.

De gemeentelijke adviesraad voor het sociaal domein van de gemeente Leeuwarden bijvoorbeeld bestaat uit vijftien benoemde leden.²² Het aantal leden van een cliëntenraad kan verschillen. Zo

²¹ 'Activiteiten', FSU, www.fsufriesland.nl, laatst geraadpleegd op 18 november 2016

²² 'Wie zijn wij', *Adviesraad Sociaal Domein Leeuwarden*, www.asdleeuwarden.nl, laatst geraadpleegd op 27 januari 2017

bestaat de cliëntenraad WWB/Sociale Zaken van de gemeente Achtkarspelen uit vijf personen.²³ De cliëntenraad Smallingerland bestaat uit 12 personen.²⁴

De gemeentelijke cliëntenraden (worden ook wel cliëntenpanel of cliëntenplatform of cliëntenparticipatie genoemd) richten zich niet op individuele gevallen, maar behandelen het grotendeels in zijn collectiviteit. Als vertegenwoordiger hebben de gemeentelijke cliëntenraden ook een adviserende rol. De gemeentelijke cliëntenraden, als een adviesorgaan, mogen gemeenten voorzien van ongevraagd en gevraagd advies.²⁵ Wat een gemeente met het advies doet behoort aan de cliëntenraad te worden doorgegeven. Een adviesraad kan overigens geen bindende uitspraken doen.

Overige belanghebbenden

Ook de Friese gemeenten en de cliënten worden als belanghebbenden aangewezen. De Friese gemeenten kunnen, indien ze daar open voor staan, actie ondernemen om hun dienstverlening aan de burger te verbeteren. De cliënten kunnen misschien, afhankelijk van hoe de Friese gemeenten omgaan met de uitkomst van dit onderzoek, snellere beslisprocedures omtrent de bijzondere bijstand ervaren.

§ 1.8 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is de aanleiding van het onderzoek gepresenteerd, waaronder het probleem, de hoofdvraag, de deelvragen, de doelstelling en de belanghebbenden.

In hoofdstuk 2 wordt de juridische theorie uitgewerkt. Daarbij is ingegaan op de verschillende regelgeving en zijn de relevante rechtsfiguren beschreven.

In hoofdstuk 3 komt de praktijksituatie aan de orde. De praktijksituaties zijn nader in beeld gebracht door gemeenten en andere organisaties te ondervragen en te interviewen.

In hoofdstuk 4, tevens het laatste hoofdstuk, worden de conclusies beschreven.

Aan het eind van dit rapport bevindt zich het beroepsproduct, inhoudende de aanbevelingen gericht aan het FSU in de vorm van een aanbevelingsbrief.

De informatie – opvraag ten behoeve van dit onderzoek heeft tot 31 januari 2017 plaatsgevonden.

²³ 'Cliëntenraadsleden', *CR-Acht*, www.cr-acht.nl, laatst geraadpleegd op 27 januari 2017

²⁴ 'Leden cliëntenraad', *Cliëntenraad Smallingerland*, www.clientenraadsmallingerland.nl, laatst geraadpleegd op 27 januari 2017

²⁵ Artikel 47 Participatiewet.

Hoofdstuk 2 Juridisch kader: Overdragen van bevoegdheden

Introductie

Het tweede hoofdstuk richt zich allereerst op het beginsel legitimiteit en vervolgens op het overdragen van bevoegdheden. Welke bevoegdheden mogen overgedragen worden door het college van B&W en op welke manier kan de overdracht plaatsvinden. De manier waarop, ook wel de overdrachtvorm (of rechtsfiguren) genoemd, bestaat uit attributie, delegatie en mandaat. Deze overdrachtvormen zijn verder onderverdeeld in verschillende vormen. Welke juridische voor- en nadelen zijn er aan gekoppeld en wat voor toetsingsmogelijkheden zijn er?

In de eerste paragraaf komt het beginsel legitimiteit aan bod. In paragraaf twee wordt de grondslag van de bevoegdheidsverdeling toegelicht. Paragraaf drie beschrijft de rechtsfiguren die we kennen vanuit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De vierde paragraaf geeft een korte toelichting van de Participatiewet. De Participatiewet omschrijft welke mogelijkheden het college heeft om bevoegdheden over te dragen. Paragraaf vijf geeft informatie over de bijzondere bijstand volgens de wet en de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen door de overheid. Paragraaf zes gaat in op de bevoegdheidsoverdracht door het college van B&W. In paragraaf 7 worden alle Friese mandaatbesluiten weergegeven. De tussenconclusie is vermeld in de laatste paragraaf.

§ 2.1 Het beginsel legitimiteit

Het recht bestaat uit verschillende rechtsbronnen. Deze rechtsbronnen zijn onder te verdelen in: wetten, gewoonte, verdragen, rechtsbeginselen en jurisprudentie. De rechtsbeginselen zijn van fundamenteel belang, omdat zij de normatieve grondslag vormen van de rechtsorde. Er bestaan verschillende rechtsbeginselen zowel ongeschreven als geschreven recht. Enkele voorbeelden van rechtsbeginselen zijn: het legaliteitsbeginsel²⁶, fair play²⁷, het zorgvuldigheidsbeginsel²⁸ en het beginsel van legitimiteit. De laatst genoemde, het beginsel van legitimiteit houdt in: een vereiste dat burgers zeggenschap hebben over het bestuur dat over hen wordt uitgeoefend.²⁹ Volgens sociaal psycholoog Tom Tyler (Yale Law School New York) kan het beginsel van legitimiteit op twee manieren worden benaderd. De eerste benadering geeft weer dat men zich verplicht voelt om de overheid te gehoorzamen. De tweede benadering is dat legitimiteit gezien kan worden als de mate waarin de burgers vertrouwen kunnen hebben in de overheid.³⁰ Tom Tyler is een Amerikaanse professor die verbonden is aan de rechtenfaculteit van Leiden. Hij bestudeert al jaren het fenomeen 'procedurele rechtvaardigheid' door onderzoek te doen bij rechtbanken en politie. Naast het zijn van een vaste gast in Nederland, spreekt hij ook regelmatig voor Nederlandse universiteiten.³¹

Dr. G.H. Reussing (redactiesecretaris van het tijdschrift Bestuurswetenschappen) geeft een andere benaming voor het begrip legitimiteit, namelijk de morele aanvaardbaarheid of morele rechtvaardiging van de uitoefening van het gezag. Met gezag wordt het nemen van overheidsbeslissingen bedoeld.³²

²⁶ Legaliteitsbeginsel: handelen in overeenstemming met de wet

²⁷ Fair play: de gelegenheid krijgen tot het benutten van processuele mogelijkheden tijdens een rechtszaak of andere juridische procedure

²⁸ Zorgvuldigheidsbeginsel: een bestuursorgaan heeft een onderzoeksplicht ter voorbereiding van besluiten

²⁹ Oosten, 2009, p. 98

³⁰ Gribnau, 2012, p. 7

³¹ 'Wat de Amerikanen nog van de Nederlandse politie kunnen leren', *Elsevier*, www.elsevier.nl, laatst geraadpleegd op 16 maart 2017

³² Reussing, 2011, p.53

Uit de benamingen is op te maken dat het gaat om het gehoorzamen van en het vertrouwen in de overheid, door eerlijk en redelijk handelen van de overheid. Tot het handelen van de overheid behoort ook de uitvoering van de bevoegdheden en procedures. Waar onder andere ook beslisprocedures ten behoeve van de bijzondere bijstand van gemeenten onder vallen.

Volgens Tom Tyler:

‘Nederland is wereldwijd koploper als het gaat om procedurele rechtvaardigheid’.
(De responsieve rechtsstaat, in de masterclass, 2016, p.10)

Zoals het citaat hierboven aangeeft wordt Nederland door Tom Tyler bevonden als wereldwijd koploper op het gebied van procedurele rechtvaardigheid. De procedurele rechtvaardigheid, oftewel hoe de uitvoering van de overheid is vormgegeven. De Nederlandse overheid bestaande uit de provincies, gemeenten en waterschappen blijken hun taken en bevoegdheden volgens Tom Tyler procedureel gezien correct uit te voeren. Ook al worden de bevoegdheden correct uitgevoerd, de problemen rondom de doorlooptijden van de bijzondere bijstand zijn gesignaleerd. Er is dus een verschil tussen de procedurele rechtvaardigheid en de (soms) door de burger ervaren rechtvaardigheid. Bestaat er de mogelijkheid om dit verschil te verkleinen?

§ 2.2 De grondslag van de bevoegdheidsverdeling

Het zou voor de hand liggend zijn dat alle besluiten en beschikkingen door de volksvertegenwoordiging worden genomen, omdat deze immers door de burgers is samengesteld via evenredige verkiezing. Dat is praktisch onuitvoerbaar, waardoor de wetgever aangeeft dat andere organen bevoegd zullen zijn om besluiten te nemen. De wetgever heeft onder andere ook de bestuursorganen binnen de Nederlandse gemeenten de bevoegdheid gegeven om besluiten te nemen. Hieronder is weergegeven wat de taken en bevoegdheden zijn binnen de gemeentelijke organisatie.

Een gemeente is een juridische organisatie en is geregeld in de Gemeentewet. De gemeentelijke bestuursorganen zijn:

- de gemeenteraad
- het college van burgemeester en wethouders
- de burgemeester

Aan het hoofd van een gemeente staat de gemeenteraad. De gemeenteraad is de volksvertegenwoordiging op gemeentelijk niveau en heeft als hoofdtaken:

- het maken van verordeningen
- de controle op het bestuur³³

De burgemeester is tevens een afzonderlijk orgaan binnen de gemeente. Hij is het gezicht van de gemeente, maar ook een echte gemeentelijke functionaris.³⁴ Zo is hij de voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het college van burgemeester en wethouders.^{35 36}

De belangrijkste bevoegdheden van het burgemeesterschap zijn:

- het voorbereiden van raadsvergaderingen en de besluitvorming daarin³⁷

³³ Montfort e.a. 2009, p.59

³⁴ Michiels 2011, p. 108

³⁵ Artikel 9 Gemeentewet

³⁶ Artikel 34 lid 2 Gemeentewet

³⁷ Michiels 2011, p. 113

- het vertegenwoordigen van de gemeente ‘in en buiten rechte’³⁸
- de handhaving van de openbare orde³⁹

Het college van B&W is een orgaan binnen de gemeente. Het college van B&W voert het dagelijks bestuur op gemeentelijk niveau.⁴⁰

Het college van B&W wordt in de praktijk gezien als een belangrijk gemeentelijk orgaan, omdat dit orgaan gemoeid is met het nemen van concrete en verstrekkende beslissingen.⁴¹

Binnen het bestuursrecht, de verhouding tussen de overheid en de samenleving, krijgt de gemeente als overheidsinstantie veel te maken met aanvragen van burgers, bedrijven en andere organisaties. Deze aanvragen betreffen subsidies, vergunningen, uitkeringen enzovoort en zullen door de gemeente moeten worden behandeld.⁴²

Algemene regels zoals op het gebied van ruimtelijke ordening en sociaal zekerheid, maar ook specifieke regelingen op de bijzondere delen van het bestuursrecht zijn hoofdzakelijk neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Onder de ‘bijzondere delen van het bestuursrecht’ wordt verstaan: regels voor het zorgvuldig onderzoek doen voordat er een beslissing genomen wordt, het nemen van beslissingen binnen een redelijke termijn, een deugdelijke motivatie van de beslissingen en bekendmaking van de beslissingen op een correcte wijze. Daarnaast kent de Awb nog basisregels omtrent de totstandkoming en inhoud van overheidsbeslissingen en basisregels omtrent hetgeen burgers en organisaties kunnen doen om beslissingen van de overheid aan te vechten.⁴³

Zo is ook het college van B&W gemoeid met de vele aanvragen die door de burgers worden ingediend. Het is een erg relevant orgaan als het gaat om het geven van beschikkingen. Door medebewind wordt er vanuit de gemeenteraad beschikkingsbevoegdheid aan het college van B&W toegekend.⁴⁴ Het handelen vanuit medebewind betekent dat de formele wetgever of een andere hogere regelgever medewerking vordert aan de uitvoering van bepaalde wetten of regels aan andere overheidsorganen. Meestal gebeurt dit doordat er opdracht is gegeven voor het opstellen van (nadere) regels.⁴⁵

De bevoegdheden van het college van B&W zijn weergegeven in hoofdstuk X ‘*De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders*’ van de Gemeentewet.

Het college van B&W kent vele bevoegdheden die in de Gemeentewet zijn vastgelegd. In artikel 165 Gemeentewet wordt weergegeven dat het college van B&W bevoegdheden mag overdragen aan een door hem ingestelde bestuurscommissie, tenzij de aard van de bevoegdheid zich er tegen verzet.

§ 2.3 De rechtsfiguren

Het overheidshandelen dient altijd te berusten op een wettelijke grondslag. Dit uitgangspunt wordt ook wel het legaliteitsbeginsel genoemd. De overheid, die gebonden is aan het recht, kan hierdoor bevoegdheden uitoefenen en overdragen. Om bevoegdheden te kunnen overdragen kan een overheidsorgaan gebruik maken van rechtsfiguren. De relevante rechtsfiguren in dit verband zijn attributie, mandaat en delegatie. Deze rechtsfiguren zijn neergelegd in hoofdstuk 10 van de Awb.

In dit hoofdstuk worden de verschillende vormen, de juridische grondslag en de consequenties nader uitgelegd. Hieronder volgt een korte omschrijving aangaande de rechtsfiguren attributie, delegatie en

³⁸ Artikel 171 lid 1 Gemeentewet

³⁹ Artikel 171 ev. Gemeentewet

⁴⁰ Artikel 160 Gemeentewet

⁴¹ Montfort e.a. 2009, p. 60

⁴² Montfort e.a 2009, p. 113

⁴³ Montfort e.a 2009, p. 114-115

⁴⁴ Michiels, 2011, p.112

⁴⁵ Michiels, 2011, p. 103

mandaat. Deze zijn belang voor het onderzoek, omdat overheidsorganen deze vormen kunnen gebruiken om bevoegdheden over te dragen.

Attributie

Attributie wordt in de literatuur vaak aangeduid als *'het bij wettelijk voorschrift in het leven roepen en toedelen van een publiekrechtelijk bevoegdheid aan een bestuursorgaan'*.⁴⁶ Met andere woorden, het creëren van een nieuwe bevoegdheid. Deze toedeling van bevoegdheden gaat aan mandaat en delegatie vooraf.⁴⁷

Het begrip attributie is niet wettelijk omschreven en kent in de Awb slechts twee artikelen.

Het attribueren van bestuursbevoegdheden kan alleen plaatsvinden door de wetgever in materiële zin (bijvoorbeeld de regering of de minister). Er moet daarbij onderscheid worden gemaakt tussen attributie van bestuursbevoegdheden en attributie van bevoegdheden tot het vaststellen van algemene verbindende regels:

Attributie van bestuursbevoegdheden

De bestuursbevoegdheden mogen door lagere regelgevers worden geattribueerd. Een voorbeeld van een bestuursbevoegdheid is een beschikkingsbevoegdheid. Bij deze attributie valt te denken aan een gemeenteraad die een in het leven geroepen beschikkingsbevoegdheid attribueert aan het college van B&W.

Attributie van bevoegdheden tot het vaststellen van algemene verbindende regels

De bevoegdheden tot het vaststellen van algemene verbindende regels kan alleen door de wetgever in formele zin (de regering en de Staten-Generaal) worden uitgevoerd.

Attributie heeft zowel betrekking op besluitbevoegdheden, regelgevende bevoegdheden als feitelijke handelingen.⁴⁸

Voordeel: het voordeel van attributie is dat er een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt aan welk persoon of orgaan de bevoegdheid wordt toegekend. Zoals dat de gemeenteraad een verplichting krijgt opgelegd om een verordening vast te stellen. Zie bijvoorbeeld bepaalde in artikel 2.1.3 lid 1 WMO 2015.

Nadeel: het nadeel van attributie is dat de bevoegdheid door de wetgever toebedeeld is op basis van een wettelijk voorschrift. Het gaat bij attributie niet om het 'doorgeven' van de bevoegdheid, maar het middels een wet in materiële zin rechtstreeks toekennen van bestuursbevoegdheden aan een bestuursorgaan.⁴⁹

Delegatie

Bij delegatie gaat het om het overdragen van een bestaande bevoegdheid. Door middel van delegatie mag de gedelegeerde oftewel de delegataris de bevoegdheid uit eigen naam uitoefenen. Door deze bevoegdheidsoverdracht verliest het oorspronkelijke bevoegde orgaan (de delegans) zijn bevoegdheid. Onder delegatie vallen zowel bestuursbevoegdheden als regelgevende bevoegdheden, met als uitzondering delegatie in een formele wet.⁵⁰

Bij de bevoegdheidsoverdracht is het mogelijk om sturingsmogelijkheden door te geven. Deze bestaan uit: het geven van beleidsregels met betrekking tot de uitvoering van de gedelegeerde bevoegdheid en de

⁴⁶ Artikel 10:22 Awb

⁴⁷ Handreiking Attributie, mandaat en delegatie VNG, p. 11

⁴⁸ Handreiking Attributie, mandaat en delegatie VNG, p. 12-13

⁴⁹ Handreiking Attributie, mandaat en delegatie VNG, p. 12

⁵⁰ Artikel 10:15 Awb, tekst en commentaar

delegataris verschaft de delegans op zijn verzoek inlichtingen over de uit te voeren bevoegdheid.⁵¹ De delegans mag de gedelegeerde bevoegdheid te allen tijde intrekken.⁵²

Het delegeren van bevoegdheden is niet altijd mogelijk. Delegatie is alleen mogelijk indien daarin bij wettelijk voorschrift is voorzien.⁵³ Daarbij valt te denken aan artikel 165 Gemeentewet. Dit artikel geeft een algemene grondslag voor bevoegdheden die openstaan voor delegatie aan een bestuurscommissie.⁵⁴ Ook voor subdelegatie geldt dat dit mogelijk is als daarin bij wettelijk voorschrift is voorzien.

Voor het gebruik maken van delegatie dient men van te voren na te gaan of er een wettelijke grondslag is om bevoegdheden te kunnen delegeren.

Het delegeren van een bevoegdheid moet worden vastgesteld bij een delegatiebesluit. In het delegatiebesluit staat beschreven welke bevoegdheid precies wordt overgedragen. Het is daarbij van belang om de juiste terminologie te hanteren. Indien mandaat en delegatie door elkaar staan vermeld, zal een rechter het delegatiebesluit niet goedkeuren.

Overigens mogen er geen bevoegdheden worden gedelegeerd aan ondergeschikten.⁵⁵ Dit is niet passend in een hiërarchische verhouding, omdat de bevoegdheid zelfstandig en onder eigen naam en verantwoordelijkheid uitgeoefend gaat worden.

Delegatiebesluiten dienen gepubliceerd te worden in een elektronisch gemeenteblad of in een juridische databank.⁵⁶

Voordeel: het voordeel van delegatie is dat de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid geheel worden overgedragen.

Nadeel: delegatie kent het nadeel dat het niet altijd mogelijk is en dat er geen delegatie mogelijk is aan ondergeschikten. Hierdoor wordt het delegeren van bevoegdheden beperkt. Een ander nadeel van delegatie is de (democratische) controle, omdat de bevoegdheid uit eigen naam en verantwoordelijkheid uitgeoefend zal worden wordt de controle hierdoor beperkt. Derhalve kan enkel van de sturingsmogelijkheden gebruik worden gemaakt.

Mandaat

Mandaat is een bevoegdheidsoverdracht waarbij in naam van een bestuursorgaan besluiten mogen worden genomen.⁵⁷ De bevoegdheid blijft op deze manier bij de mandaatverlener oftewel *mandans*. De mandaatontvanger oftewel *mandataris* neemt besluiten namens de mandaatverlener.⁵⁸ De mandans behoudt de verantwoordelijkheid en blijft juridisch aanspreekbaar voor de genomen besluiten. De mandaatverlener kan te alle tijde het mandaatbesluit intrekken.⁵⁹ De gemandateerde is verplicht inlichtingen te verstrekken aan de mandaatverlener als deze daar om vraagt.⁶⁰

In tegenstelling tot delegatie wordt de bij de wet vastgestelde bevoegdheidsstructuur niet doorbroken. Het verlenen van mandaat is veel ruimer en altijd mogelijk behalve als er sprake is van een zogenaamde 'tenzij-clausule'. Deze tenzij-clausule betekent dat iets wel of niet is toegestaan *tenzij* bij wettelijk voorschrift anders in bepaald. De tenzij – gronden zijn te vinden in artikel 10:3 Awb. De eerste grond geeft aan dat

⁵¹ Artikel 10:16 Awb

⁵² Artikel 10:18 Awb

⁵³ Artikel 10:15 Awb

⁵⁴ Handreiking Attributie, delegatie en mandaat VNG, p.43

⁵⁵ Artikel 10:14 Awb

⁵⁶ Handreiking Attributie, mandaat en delegatie VNG, p. 19

⁵⁷ Artikel 10:1 Awb

⁵⁸ Artikel 10:2 Awb

⁵⁹ Artikel 10:8 lid 1 Awb

⁶⁰ Artikel 10: 6 lid 2 Awb

mandaat niet is toegestaan als dit bij de wet verboden is. De tweede grond schetst een concrete situatie rondom het verzet tegen mandaat. De derde grond geeft aan dat mandaat niet mogelijk is wanneer iemand die primaire besluit in mandaat heeft genomen belast wordt met het beslissen op een bezwaarschrift. De vierde grond houdt in dat geen mandaat mag worden verleend tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan degene die van de overtreding een proces – verbaal of een rapport heeft opgemaakt.

Het tweede deel van artikel 10:3 lid 2 is nog abstracter. Daarin is bepaald dat mandaatverlening niet is toegestaan indien de aard van de bevoegdheid zich er tegen verzet. Daaruit zijn twee situaties te herleiden: mandaatverlening is niet toegestaan als de wetgever een besluitbevoegdheid heeft toegekend aan een bepaald orgaan (dit betreft vaak zware bevoegdheden) en mandaatverlening is uitgesloten bij bepaalde hoedanigheid of positie van de mandaatontvanger.⁶¹

De mandaatverlener mag altijd toestemming geven tot het verlenen van ondermandaat. Dezelfde regels gelden als voor 'primaire' mandaatverlening.⁶²

Mandaat is onder te verdelen in verschillende vormen bestaande uit: volmacht, machtiging, ondertekeningsmandaat en afdoeningsmandaat. Bij volmacht wordt de vertegenwoordigingsbevoegdheid gegeven voor het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Bij machtiging wordt iemand gemachtigd om uit zijn/haar vertegenwoordigingsbevoegdheid feitelijke handelingen te verrichten. Het ondertekeningsmandaat staat vermeld in artikel 10:11 van de Awb. Deze vorm van mandaat houdt in dat als een bestuursorgaan een beslissing neemt, deze ook wordt ondertekend door hetzelfde bestuursorgaan. In feite mandateert het bestuursorgaan uitsluitend de afdoening en ondertekening. Hiervoor dient het bestuursorgaan wel te vermelden dat de beslissing door het bestuursorgaan zelf is genomen.⁶³ Het afdoeningsmandaat wordt ook wel beslissingsmandaat of uitvoeringsmandaat genoemd. Onder afdoeningsmandaat wordt verstaan: mandateren of volmacht of machtiging.⁶⁴

Voordeel: De bevoegdheden kunnen eenvoudiger en ruimer overgedragen worden. Er vindt een optreden plaats namens de mandaatverlener: de formele bevoegdheid blijft bij de mandaatverlener.

Nadeel: Een nadeel van mandaat is dat als het mandaat bijgestuurd dient te worden, de mandaatontvanger afhankelijk is van de mandaatverlener. Dit omdat de mandaatverlener verantwoordelijk blijft voor de genomen besluiten.

§ 2.4 De Participatiewet

De Participatiewet is enerzijds gericht op het door de gemeenten bevorderen van deelname aan de arbeidsmarkt van mensen met arbeidsvermogen, en anderzijds de verlening van bijstand door gemeenten.

Een relevant doel van deze wet is mensen met of zonder arbeidsbeperking werk (bij voorkeur regulier werk) te laten vinden en het verlenen van bijstand aan de burgers die het nodig hebben.

De Participatiewet vervangt sinds 1 januari 2015 onder meer de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Sociale Voorziening (WSV) en een deel van de Wajong. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze wet is bij de gemeenten komen te liggen. Van de gemeenten wordt verwacht dat zij genoeg ondersteuning bieden met betrekking tot de doelgroep Wajongeren (2014: 242 duizend personen, 2015: 251 duizend personen en 2016: 247 duizend personen).⁶⁵

⁶¹ Handreiking Attributie, delegatie en mandaat VNG, p.22

⁶² Artikel 10:9 Awb

⁶³ Handreiking Attributie, delegatie en mandaat VNG, p.23-24

⁶⁴ Artikel 168 gemeentewet, tekst en commentaar

⁶⁵ www.cbs.nl, laatst geraadpleegd op 29 januari 2017

Ook de financieringssysteem behoort nu tot de Nederlandse gemeenten. Het rijk verdeelt vooraf de budgetten over de gemeenten. Hierdoor worden de gemeenten gestimuleerd personen uit de uitkering te houden.⁶⁶

Voor de regering is het een grote uitdaging om zo veel mogelijk mensen te laten participeren. Naar aanleiding van de Participatiewet zullen er meer kansen geboden worden aan mensen die aan de zijlijn staan. Meer kans op werk of een andere vorm van participatie is een streven vanuit de Participatiewet.⁶⁷ Naast het feit dat de Participatiewet een ambitieuze doelstelling heeft, wordt er binnen de Participatiewet ook gestreefd naar het zorgen voor toekomstbestendigheid van de bijstand.

Hiermee wordt bedoeld dat de regering wil voorkomen dat er binnen gezinnen een opstapeling van uitkeringen ontstaat, waardoor de kosten van de bijstandsvoorziening oplopen en het draagvlak bij de belastingbetaler kan verminderen. Hiervoor is de kostendelersnorm in het leven geroepen, waardoor kosten met elkaar gedeeld kunnen worden. En door het invoeren van een lagere basisnorm, komen de opstapelingen niet uit boven huishoudens die modaal verdienen.⁶⁸

De Participatiewet voorziet ook in een aantal maatregelen om het armoedebelief⁶⁹ te intensiveren: zoals verruiming van de extra bijzondere bijstand, extra aandacht voor ouderen met een klein pensioen, voor gezinnen met kinderen en voor werkenden met een laag inkomen.

De Participatiewet regelt een aanscherping van de bijstand, vanwege voorgekomen misbruik van de bijstand. De regering wil ervan uitgaan dat mensen die kunnen werken niet afhankelijke hoeven te zijn van een uitkering. De regering wil hierdoor de arbeids- en re-integratieverplichting herzien, zodat er bij verordening van de gemeente de hoogte en duur van de betreffende maatregel wordt weergegeven als de verplichting niet wordt nageleefd.⁷⁰

En is het college van B&W verplicht beleid te ontwikkelen met betrekking tot de 'tegenprestatie naar vermogen' (de plicht om naar vermogen nuttige werkzaamheden te verrichten door bijstandsgerechtigden). Hierin wordt de duur, inhoud en omvang van de tegenprestatie weergegeven. Het beleid met betrekking tot de tegenprestatie naar vermogen mag het re-integratiebeleid niet doorkruisen.⁷¹

Juridische gevolgen Participatiewet

Op grond van de Participatiewet wordt de Nederlandse gemeenten een ruime beleidsvrijheid geboden. De Gemeenteraad stelt verordeningen vast met betrekking tot uitkeringen (artikel 8 Participatiewet), re-integratievoorzieningen, tegenprestatie (artikel 8a Participatiewet), regels voor bestrijding & gebruik, ten onrechte ontvangen van de bijstand en misbruik & oneigenlijk gebruik van de wet (artikel 8b Participatiewet). Het college van B&W kent vele verantwoordelijkheden zoals: ondersteuning bij arbeidsinschakeling, het verlenen van (bijzondere) bijstand en het ontwikkelen van beleid.⁷²

Mogelijkheid tot overdragen bevoegdheden:

De Participatiewet kent een eigen hoofdstuk (6) 'Bevoegdheden en faciliteiten gemeenten' (artikelen 48-68). In dit hoofdstuk wordt nader weergegeven welke bevoegdheden de colleges van B&W van de gemeenten hebben, maar ook welke vele verantwoordelijkheden er aan de gemeenten worden toegekend. Zodoende is het college van B&W bevoegd om (bijzondere) bijstand te verlenen en een onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van verstrekte gegevens met betrekking tot een aanvraag van bijstand. Indien de

⁶⁶ 'Budgetten Participatiewet', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl, laatst geraadpleegd op 24 mei 2016

⁶⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33801,3, p.1 (MvT)

⁶⁸ Modaal inkomen in 2016: 36.500 euro bruto per jaar, *NRC*, www.nrc.nl, laatst geraadpleegd op 1 februari 2017

⁶⁹ Armoedebelief: een plan van de gemeente waarin wordt aangegeven hoe hun armste inwoners ondersteund kunnen worden.

⁷⁰ 'Verplichtingen cliënten (Participatiewet, informatie voor gemeenten)', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl

⁷¹ 'Verplichtingen cliënten (Participatiewet, informatie voor gemeenten)', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl

⁷² Artikel 1:3 lid 4 Awb

bijstand onterecht is verleend of er is een te hoog bedrag gerekend, is het college van B&W bevoegd dit terug te vorderen.

Uit hoofdstuk 6 van de Participatiewet is niet duidelijk te herleiden welke bevoegdheden precies door het college van B&W overgedragen kunnen worden aan bijvoorbeeld ondergeschikten. Wel mag de uitvoering van de Participatiewet verricht worden door derden, behoudens vaststelling van de rechten en plichten en de noodzakelijke beoordeling van zijn omstandigheden. De bedoelde vaststelling en beoordeling kunnen gemandateerd worden aan bestuursorganen.⁷³

De bevoegdheden die op basis van de Participatiewet en via mandaatvorm bijvoorbeeld open staan om overgedragen te worden zijn:

- Besluiten in het kader van de Participatiewet in zijn algemeenheid
- Artikel 17 Participatiewet; besluit nemen tot het geven van waarschuwingen en het opleggen van een boete wegens schending van de inlichtingenplicht
- Besluiten nemen op basis van individuele aanvragen zoals een voorschot op een uitkering⁷⁴

§ 2.5 Bijzondere bijstand volgens de wet

Zoals in paragraaf 1.2 al wordt aangegeven, focust het onderzoek op de bijzondere bijstand. Maar waar bevindt zich de juridische grondslag van de bijzondere bijstand?

De bijzondere bijstand staat vermeld in artikel 35 van de Participatiewet. De bijzondere bijstand is een aanvulling op de periodieke bijstandsuitkering uitgekeerd door de gemeente waarin men woont. Deze aanvulling is alleen bedoeld voor bijzondere uitgaven die niet bekostigd kunnen worden uit de reguliere bijstand, de individuele inkomenstoeslag, de individuele studietoelage of aanwezige inkomen/vermogen. De bijzondere uitgaven zijn veroorzaakt door bijzondere individuele omstandigheden. Daarbij valt te denken aan extra kosten vanwege ziekte of handicap, maar ook bewindvoerkosten en kosten voor inrichtingen van statuswoningen worden tot de bijzondere bijstand gerekend.⁷⁵ De bijzondere bijstand kan verleend worden in de vorm van bijstand om niet (als gift), borgstelling of als geldlening.⁷⁶ Indien de bijzondere bijstand wordt verleend in de vorm van een geldlening, dient men deze binnen een bepaalde periode terug te betalen. De periode is in het algemeen drie jaar.⁷⁷

Per gemeente kan het verschillen waarvoor bijzondere bijstand kan worden verleend. Dit heeft te maken met de beleidsvrijheid die een gemeente geniet. De gemeenteraad behoort op basis van artikelen 6, 8, 8a, 10b en 47 Participatiewet bij verordening regels vast te stellen. Het college dient op basis van artikel 7 lid 1 onderdeel c beleid te ontwikkelen en uit te voeren.

De bijzondere bijstand is naar aanleiding van artikel 35 Participatiewet te verdelen in individuele bijzondere bijstand en categorale bijzondere bijstand. Deze twee benamingen worden tezamen gezien als de bijzondere bijstand. Vanuit de wet bestaat de bijzondere bijstand uit: de individuele bijzondere bijstand plus de categorale bijzondere bijstand plus de individuele inkomenstoeslag plus de individuele studietoelage.⁷⁸ De categorale bijstand is sinds 1 januari 2015 veranderd. Vóór 1 januari 2015 werd aan bepaalde groepen bijzondere bijstand verleend door middel van een bedrag dat aan hen werd uitgekeerd. Deze groepen waren onder te verdelen in pensioengerechtigden, gehandicapten, chronisch zieken en personen met schoolgaande kinderen. Het was toen voor de gemeente niet nodig om na te gaan of die kosten waren gemaakt ook echt

⁷³ Artikel 7 lid 4 Participatiewet

⁷⁴ Mandaat door college ,Gemeente De Fryske Marren 2016

⁷⁵ Abdoelbasier, 2016, p.74

⁷⁶ Artikel 48 Participatiewet

⁷⁷ Artikel 48 en 51 Participatiewet

⁷⁸ Geugjes, 2016, p.250

noodzakelijk waren. Nu in 2017 en met de komst van de Participatiewet per 1 januari 2015 is de categorale bijzondere bijstand enkel mogelijk in de vorm van een collectieve aanvullende zorgverzekering (zoals de AV Frieso)⁷⁹. Met het aanbieden van een collectieve aanvullende zorgverzekering kan een grotere doelgroep worden bereikt, zoals werkenden met een laag inkomen of ouderen met een klein pensioen.

De individuele bijzondere bijstand komt neer op de individuele maatwerkgedachte, waarbij de gemeente gaat kijken of bij ieder individueel geval de behoefte is in de vorm van bijzondere bijstand.⁸⁰

De uitvoering van de bijzondere bijstand staat vermeld in hoofdstuk 5 (uitvoering) van de Participatiewet. Zo dient de aanvraag te zijn voorzien van woonplaats en adresgegevens.⁸¹ Vervolgens vindt, indien voldaan aan de voorwaarden, toekenning, vaststelling en betaling plaats.⁸² Doordat de aanvraag in de zin van de Awb door middel van een beschikking wordt genomen, kan ook afwijzing van de aanvraag plaatsvinden. Met andere woorden een gegeven beschikking is een besluit van niet algemene strekking, met inbegrip dat een aanvraag afgewezen kan worden.⁸³

§ 2.5.1 Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Als een bestuursorgaan niet tijdig beslist op een bijvoorbeeld een bijzondere bijstandsaanvraag, heeft de aanvrager recht op een dwangsom voor elke dag dat het bestuursorgaan in gebreke is.

Per 1 oktober 2009 bestaat de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Deze wet biedt burgers rechtsmiddelen als de overheid niet tijdig beslist. Als de overheid niet tijdig beslist heeft men recht op een dwangsom, dat houdt in dat een bepaald bedrag per dag van de overheid opeisbaar is. Dit gebeurt via het indienen van bezwaar tegen het uitblijven van een besluit. Hierna is het mogelijk een beroepsschrift bij de rechtbank in te dienen.⁸⁴

Indien het bestuursorgaan, het college van B&W, niet tijdig beslist op de aanvraag bijzondere bijstand, kan de burger de betreffende gemeente in gebreke stellen. Nadat de gemeente door de burger in gebreke is gesteld, heeft de gemeente precies twee weken om te beslissen op de aanvraag. Nadat de twee weken ingebrekestelling voorbij zijn en er is nog niet beslist op de aanvraag, gaat de dwangsom automatisch lopen.⁸⁵

De rechtbank Roermond deed op 10 februari 2012 een uitspraak in het kader van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. De rechtbank Roermond oordeelde dat er tijdig beslist werd, vanwege het opschorten van de termijn door het treffen van een communicatieregeling. Het college van B&W werd in zijn gelijk gesteld, waarna appellant zich in hoger beroep tegen de uitspraak heeft gekeerd. Vervolgens deed de Centrale Raad van Beroep te Utrecht in 2014 een uitspraak waarbij hetzelfde college van B&W werd veroordeeld tot betaling van een dwangsom van € 1.180,- aan de appellanten. Het college van B&W had naar aanleiding van een bijzondere bijstandsaanvraag pas na de beslistermijn van acht weken de beslistermijn opgeschort. Nadat het college van B&W in gebreke werd gesteld, bleef een reactie op de aanvraag achterwege. De Centrale Raad van Beroep heeft het beroep van de appellanten gegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank Roermond vernietigd.⁸⁶

⁷⁹ Artikel 35 lid 3 Participatiewet

⁸⁰ Geugjes, 2016, p. 251-252

⁸¹ Artikel 40 Participatiewet

⁸² Artikel 44-45 Participatiewet

⁸³ Artikel 1:3 lid 2 Awb

⁸⁴ Algemeen, Circulaire Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

⁸⁵ Artikel 4:17 Awb

⁸⁶ CRVB 18 februari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:568.

§ 2.6 De bevoegdheidsoverdracht van het college van B&W

De in de vorige paragraaf genoemde rechtsfiguren zijn vormen die het college van B&W gebruiken kan om haar bevoegdheden over te dragen. De genoemde rechtsfiguren attributie, delegatie en mandaat kennen elk hun voor – en nadelen. Nagegaan zal worden waarvoor zij kunnen dienen in het kader van dit onderzoek. Met betrekking tot het nemen van bijzondere bijstandsbesluiten is na te gaan welke bevoegdheidsoverdracht hiervoor in aanmerking komt.

De bevoegdheidsoverdracht waarvan het college gebruik kan maken zijn delegatie en mandaat. Zoals eerder is aangegeven, is attributie in het kader van dit onderzoek het toekennen van een bestuursbevoegdheid aan een bestuursorgaan. Doordat de bevoegdheid tot het beslissen op een bijzondere bijstandsaanvraag al bij het college is neergelegd, is de rechtsfiguur attributie niet van toepassing. Toekenning van deze bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan is immers niet zinvol.

Het overdragen van bevoegdheden volgens delegatie is mogelijk voor het college, als er een bestuurscommissie (BC) door hem wordt ingesteld.⁸⁷ Enkel deze ingestelde bestuurscommissie (bijvoorbeeld de BC veiligheid en de BC gezondheid in Friesland)⁸⁸ mag de bevoegdheid uitvoeren, als deze bevoegdheid door het college is gedelegeerd. Een door het college ingestelde bestuurscommissie zal een bepaald onderwerp op zich nemen en met toegekende bestuursbevoegdheden mogen werken.⁸⁹ Hiervoor geldt volgens artikel 85 Gemeentewet het toetsingselement. Dit toetsingselement houdt in dat de ingestelde bestuurscommissie verantwoording hoort af te leggen aan het college van B&W. Het college van B&W mag besluiten van de door hem ingestelde commissie vernietigen en het college van B&W mag bepalen dat besluiten van een ingestelde commissie eerst nog door het college moeten worden goedgekeurd.⁹⁰ Hetgeen wat het college van B&W niet mag, is het delegeren van bevoegdheden aan ondergeschikten.⁹¹ Hierdoor is het niet toegestaan dat het college van B&W zijn bevoegdheden overdraagt aan een (gedetacheerde) ambtenaar, een persoon van het wijkteam of aan een sociaal werker. Het is voor de hand liggend dat beslisbevoegdheden binnen de bijzondere bijstandsprocedure geen mogelijkheid geven om gedelegeerd te kunnen worden naar een (gedetacheerde) ambtenaar, een persoon binnen het wijkteam of aan een sociaal werker.

Om de beslisbevoegdheden binnen de bijzondere bijstandsprocedure over te dragen zijn attributie en delegatie niet van toepassing. Maar wat is precies de reikwijdte van mandaat? Mandaat is eigenlijk bedoeld om de voortgang van het dagelijks bestuur te bevorderen. Maar ook om te voorkomen dat de agenda van een bestuursorgaan vol komt te staan met allemaal uitvoeringsbesluiten. Deze uitvoeringsbesluiten kunnen aan ambtenaren worden overgedragen.⁹²

Op basis van artikel 7 lid 4 van de Participatiewet mag het college van B&W de uitvoering van deze wet door derden laten verrichten. Hierbij kan het college de vaststelling en beoordeling mandateren aan een bestuursorgaan.

In de praktijk komt het veel voor dat bevoegdheden door het college aan ambtenaren worden gemandateerd. Het is volgens artikel 10:9 van de Awb ook toegestaan om ondermandaat toe te passen. Dat wil zeggen dat de gemandateerde de mogelijkheid heeft gekregen om ondermandaat te verlenen aan een bestuursorgaan binnen de organisatie. Overigens behoeft ondermandaat niet per se via de gemeentesecretaris te verlopen, omdat daar geen juridische noodzaak voor is.⁹³

⁸⁷ Artikel 165 lid 1 Gemeentewet

⁸⁸ 'Bestuur', *Veiligheidsregio Fryslân*, www.veiligheidsregiofryslan.nl, laatst geraadpleegd op 12 maart 2017

⁸⁹ 'Commissies', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl, laatst geraadpleegd op 3 maart 2017

⁹⁰ Handreiking Attributie, delegatie en mandaat VNG, p.43

⁹¹ Artikel 10:14 Awb

⁹² Handreiking Attributie, delegatie en mandaat VNG, p.44

⁹³ Handreiking Attributie, delegatie en mandaat VNG, p.45

Voor mandaat geldt dat de bevoegdheid tot het nemen van besluiten/beschikkingen behoort tot het ambt en niet tot de persoon zelf. Hierdoor is mandaat niet onderhevig aan de wisselingen binnen het personeel van de gemeente. Het is dan ook niet nodig om ondermandaat apart te regelen voor plaatsvervangers. Zij behoren tot de reikwijdte van het mandaatbesluit.⁹⁴

De reikwijdte van mandaat kan ver gaan, met andere woorden dieper in de gemeentelijke organisatie en aan ondergeschikten/niet - ondergeschikten. Door middel van ondermandaat kan het nog een stapje verder. Via mandaat is het mogelijk dat een gedetacheerde ambtenaar of een niet – ambtenaar (bijvoorbeeld een persoon binnen een wijkteam of sociaal werker) de bevoegdheid krijgt om een beschikking te verlenen naar aanleiding van een bijzondere bijstandsaanvraag. Detachering is geen wettelijk begrip, maar een detacheringovereenkomst zal voor de hand liggend zijn. In deze overeenkomst kunnen heldere afspraken tussen de partijen vastgelegd worden.

Op basis van artikel 10:4 Awb behoeft de gemandateerde niet werkzaam te zijn onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever. Indien er sprake is van deze situatie is er bij mandaatverlening instemming nodig van de gemandateerde.

Een bestuursorgaan, zoals het college van B&W, kan ook mandaat verlenen voor een bepaald geval.⁹⁵ Om de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid in goede banen te leiden, kan de mandaatverlener instructies geven.⁹⁶ Onder een bepaald geval kan iemand worden verstaan die niet werkt onder de verantwoordelijkheid van de mandaatverlener.

§ 2.7 Mandaatbesluiten bijzondere bijstand van de Friese gemeenten

Iedere gemeente behoort volgens artikel 3:42 Awb zijn mandaatbesluiten kenbaar te maken via een (elektronische) gemeenteblad of in een huis-aan-huisblad. Vaak zijn deze mandaatbesluiten te vinden via het digitaal platform www.officielebekendmakingen.nl. Hieronder is kort weergegeven hoe de mandaatbesluiten door alle Friese gemeenten zijn vormgegeven betreffende de bijzondere bijstand.

Gemeente Achtkarspelen en Gemeente Tytsjerksteradiel

Bevoegdheid 1. *(Minimabeleid) Mandaat/machtiging. Het nemen van besluiten tot vaststelling van de aanspraak op collectieve ziektekostenverzekering in een individueel geval, tot herziening en intrekking daarvan en tot terug- en invordering van het onverschuldigd betaalde, met uitzondering van het beslissen op bezwaarschriften. (Wettelijke grondslag: Collectieve ziektekostenverzekering (AV Frieso) Art. 35 lid 3 Participatiewet)*

Bevoegdheid 2. *(Minimabeleid) Mandaat/machtiging. Het nemen van besluiten tot vaststelling van de aanspraak op bijzondere bijstand in een individueel geval, tot herziening en intrekking daarvan en tot terug- en invordering van het onverschuldigd betaalde, met uitzondering van het beslissen op bezwaarschriften. (Wettelijke grondslag: Art. 35 lid 1 Pw)⁹⁷*

De gemeente Achtkarspelen heeft in zijn mandaatbesluit de bovengenoemde bevoegden genoteerd in het kader van de bijzondere bijstand. Deze bevoegdheden behoren feitelijk tot het college van B&W en het dagelijks bestuur van werkmaatschappij Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel (de samenwerkingsorganisatie tussen de gemeente Achtkarspelen en de gemeente Tytsjerksteradiel, waarbij beide colleges van B&W in het

⁹⁴ Handreiking Attributie, delegatie en mandaat VNG, p.47

⁹⁵ Artikel 10:5 Awb

⁹⁶ Artikel 10:6 lid 1 Awb

⁹⁷ Mandaatbesluit 2016 bijlage en overzicht mandaten deel 4, gemeente Achtkarspelen

Algemeen bestuur vertegenwoordigd zijn). Zij hebben deze bevoegdheden gemandateerd/gemachtigd aan de manager van de betreffende afdeling, teamopbouwer van het betreffende team van werkmaatschappij Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel en de ambtenaar die belast is met de uitvoering van de taak binnen de betreffende afdeling.⁹⁸

Gemeente Ameland

Het college van B&W van de gemeente Ameland heeft de bevoegdheid: 'Besluiten op aanvragen ingevolge de Participatiewet en Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) inclusief terugvordering en verhaal' gemandateerd aan de directie. In het mandaatregister staat onder 'ondermandataris' niets vermeld.⁹⁹

De Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest-Fryslân (gemeente het Bildt, gemeente Franekeradeel, gemeente Harlingen, gemeente Leeuwarderadeel, gemeente Menameradiel, gemeente Terschelling en gemeente Vlieland)¹⁰⁰

De bevoegdheid: 'Het nemen van besluiten tot het niet in behandeling nemen van een aanvraag, het verstrekken, afwijzen, opschorten, wijzigen dan wel afstemmen en beëindigen van uitkeringen dan wel inkomensvoorzieningen, voorzieningen en hulpmiddelen in het kader van de Participatiewet.' van het dagelijks bestuur is gemandateerd aan de directeur. De directeur heeft ondermandaat verleend aan de teamleider, senior medewerker, juridisch beleidsmedewerker, casemanager, claimbeoordelaar, Wmo-specialist en junior-casemanager.¹⁰¹

Gemeente Dantumadiel, gemeente Dongeradeel, gemeente Ferwerderadiel en gemeente Kollumerland c.a. gemeente Schiermonnikoog

Het college van B&W van de gemeente Dantumadiel heeft voor de bevoegdheid: 'Beslissingen op aanvragen ingevolge de: Participatiewet en daarop gebaseerde regelgeving....' Kwaliteitsmedewerker/ Teamleider(medewerker T&V als vervanger teamleiders Wurk en Ynkomen)/ PGM daarvoor als mandataris aangesteld. Afhankelijk van de situatie is de kwaliteitsmanager of de teamleider als eerste de gemandateerde.¹⁰²

De afdeling Wurk Ynkomen Soarch van de gemeente Dantumadiel voert de aanverwante regelingen uit van de Participatiewet voor de vier gemeenten.¹⁰³

De gemeente Dantumadiel voert op het gebied van Sociale Zaken werkzaamheden uit voor de gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadiel, Kollumerland c.a en Schiermonnikoog.¹⁰⁴ De gemeenten Dantumadiel en Dongeradeel hadden al langer een samenwerkingsverband in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (GR DanDon).¹⁰⁵

Gemeente De Fryske Marren

Het college van B&W van de gemeente De Fryske Marren (De Friese Meren) heeft de bevoegdheid: 'Besluiten in het kader van de uitvoering van: IOAW/Participatiewet' gemandateerd aan het afdelingshoofd

⁹⁸ Mandaatbesluit 2016 bijlage en overzicht mandaten deel 1, gemeente Achtkarspelen

⁹⁹ Mandaatregister 2016, gemeente Ameland

¹⁰⁰ Voert namens zeven verschillende gemeenten de wetten uit omtrent de sociale zekerheid en wordt aangestuurd door een dagelijks bestuur, algemeen bestuur en de directie. 'Eén sociale dienst voor Noardwest Friesland', *de Dienst*, www.sozawe-nw-fryslan.nl

¹⁰¹ Mandaatbesluit 2016, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân

¹⁰² Mandaatbesluit gemeente Dantumadiel 2015

¹⁰³ 'Werk & Inkomen', gemeente Dongeradeel, www.dongeradeel.nl, laatst geraadpleegd op 18 februari 2017

¹⁰⁴ Betreft een ambtelijke fusie tussen de gemeenten Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland c.a. (en in samenwerking met de gemeente Schiermonnikoog), *DDFK-gemeenten*, www.ddfk.nl

¹⁰⁵ 'Vaststellen wijzigingen Bijzonder Bijstandsbeleid', gemeente Dantumadiel, www.dantumadiel.eu, laatst geraadpleegd op 18 februari 2017

of de teamleider. De gemandateerde heeft de bevoegdheid ondergemandateerd aan de behandelend ambtenaar.¹⁰⁶

Gemeente Heerenveen

Het college van B&W en de Burgemeester van de gemeente Heerenveen hebben de bevoegdheid: 'De uitvoering van de Participatiewet, de daarop gebaseerde Verordeningen en beleidsregels' overgedragen aan het afdelingshoofd.¹⁰⁷

Gemeente Leeuwarden

Het college van B&W van de gemeente Leeuwarden heeft de bevoegdheid: 'Het nemen van besluiten, waaronder ook die ter voorbereiding en de tenuitvoerlegging daarvan, tot vaststelling en herziening van aanspraken en (betalings)verplichtingen, in een individueel geval, die voortvloeien uit de Wwb, alsmede voorschotverlening met uitzondering van het beslissen op bezwaarschriften' gemandateerd aan de Tactisch leidinggevende II, medewerker beleidsuitvoering II/III/IV, inkomen en zorg.¹⁰⁸

Gemeente Ooststellingwerf, gemeente Weststellingwerf en gemeente Opsterland

Het college van B&W van de gemeente Ooststellingwerf heeft de bevoegdheid 'Het nemen van besluiten op grond: de Wet Werk en bijstand' gemandateerd aan de manager. De manager heeft deze bevoegdheid ondergemandateerd aan de teamleider, specialistisch medewerker D en administratief of ondersteunend medewerker A. Al duidelijk is geworden dat dit mandaatbesluit een paar jaar terug is vastgesteld.¹⁰⁹ Bij besluit van het college van B&W 31 mei 2016 is het volgende omtrent deze bevoegdheid gewijzigd:

- Wet werk en bijstand wordt vervangen door Participatiewet
- Er wordt geen ondermandaat verleend, maar mandaat verleend aan specialistisch medewerker D, specialistisch medewerker C en vakinhoudelijk medewerker B.¹¹⁰

De gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland, ook wel bekend als de OWO gemeenten, hebben met betrekking tot de gemeentelijke decentralisaties hun krachten gebundeld.¹¹¹ Er is geen sprake van een fusie, maar van een samenwerkingsverband. Hierdoor zijn verschillende ambtelijke diensten samengevoegd, waaronder Werk & Inkomen. De dienst waar de bijzondere bijstand onder valt.

Gemeente Smallingerland

Het college van B&W van de gemeente Smallingerland heeft de bevoegdheid 'Het nemen van besluiten, waaronder ook die ter voorbereiding en ten uitvoerlegging daarvan, tot vaststelling en herziening van aanspraken en (betalings-) verplichtingen, in een individueel geval, die voortvloeien uit de P-wet, met uitzondering van het beslissen op bezwaarschriften' gemandateerd aan Hoofd afdeling Sociale Zaken. Deze heeft de bevoegdheid ondergemandateerd aan Hoofd bedrijfseenheid, Medewerker verhaal, Hoofd uitkeringseenheid, Kwaliteitsmedewerker, Senior backoffice, Senior frontoffice, Consulente en Senior bestandsbeheerder.¹¹²

Gemeente Súdwest-Fryslân (in samenwerking met) gemeente Littenseradiel

De gemeente Súdwest-Fryslân en de gemeente Littenseradiel hebben voor zover bekend geen actuele mandaatbesluiten officieel bekend gemaakt. De gemeente Súdwest-Fryslân hanteert een mandaatbesluit

¹⁰⁶ Mandaatregeling gemeente De Friese Meren 2016, mandaat door college

¹⁰⁷ Delegatie- en mandaatregeling gemeente Heerenveen, datum inwerkingtreding 25 maart 2015

¹⁰⁸ Mandaatstatuut 2017 gemeente Leeuwarden

¹⁰⁹ Regeling mandaat, machtiging en volmacht gemeente Ooststellingwerf 2014

¹¹⁰ Besluitenlijst College van B&W 31 mei 2016

¹¹¹ 'samenwerking met andere overheden', gemeente Opsterland, www.opsterland.nl, laatst geraadpleegd 21 februari 2017

¹¹² Mandaatregeling gemeente Smallingerland 2010, laatste wijziging 15 september 2016

dat in 2014 voor het laatst is gewijzigd. Daarin staat vermeld dat 'beslissingen op aanvragen ingevolge de WWB' gemandateerd zijn van het college van B&W naar de medewerker publiekdiensten van het Team Inkomen, belast met de uitvoering van de WWB.¹¹³

Op dit moment werken beide gemeenten samen en er zijn gebiedsteams opgericht. Deze gebiedsteams bestaan onder andere uit Timpaan welzijn, Regiecentrum, Stichting ouderenwerk Bolsward en gemeentelijke ambtenaren (WMO, schulddienstverlening en Participatiewet). In de informatiebrief 'organisatievorm van de gebiedsteams' is af te leiden dat de taken vanuit de Participatiewet door de gebiedsteams worden uitgevoerd. De zeggenschap over de gebiedsteams blijft volledig bij beide gemeenten. De teamleiders, die in dienst zijn van de gemeenten, sturen de gebiedsteams aan. De teamleider krijgt een vergaand mandaat om taken op het gebied van uitvoering Participatiewet te verrichten.

Per 1 januari 2017 vinden er meer wijzigingen plaats omtrent de gebiedsteams, volgens een ambtenaar van de gemeente Súdwest-Fryslân.¹¹⁴

§ 2.8 Tussenconclusie

Bijzondere bijstand is niet voor niets 'bijzonder'. Het is geen uitkering, die maandelijks door de gemeente wordt uitgekeerd ten behoeve van onvoldoende inkomen. Bijzondere bijstand is een voorziening. Een voorziening, oftewel een maatregel om burgers te ondersteunen door middel van het bekostigen van uitgaven vanuit bijzondere omstandigheden. Als men niet vanuit de maandelijkse inkomsten bron zoals de bijstand, uitgaven kan veroorloven, dan behoort men tot een kwetsbare groep personen.

In dit hoofdstuk zijn de rechtsfiguren attributie, delegatie en mandaat besproken. Deze rechtsfiguren zijn nader toelicht om het verschil in rechtsfiguren weer te geven. Maar ook wat precies de werking van ieder rechtsfiguur is en waar ze voor bedoeld zijn. Daaruit is te concluderen dat beslissingsmandaat de aangewezen methode is om bevoegdheden, gelet op de beslissingsbevoegdheden, over te dragen. Maar er is ook overwogen of delegatie aan een bestuurscommissie (BC specifiek voor bijzondere bijstandsbesluiten) een juridische oplossing kan zijn voor het verkorten van de gemeentelijke doorlooptijd van de bijzondere bijstandsaanvragen. Deze mogelijkheid zal het probleem niet oplossen, maar het probleem zal eerder verplaatst worden. Waar de ene ambtenaar nu voor verantwoordelijk is, zal dan in de handen komen te liggen van een bestuurscommissielid. Doordat bestuurscommissieleden eventueel nog andere nevenfuncties uitoefenen, zal deze mogelijkheid niet zinvol zijn.

Door het gebruik van mandaat kunnen bevoegdheden eenvoudiger en ruimer worden overgedragen. Het beslissingsmandaat is de wijze waarop gemandateerd kan worden. Dit is mogelijk omdat beslissingsmandaat nodig zal zijn om vanuit mandaat beslissingen op (bijzondere bijstand) aanvragen te mogen nemen.

De mandaatbesluiten, oftewel mandaatstatuten of mandaatregelingen, geven inzicht in hoeverre de reikwijdte van de beslissingsbevoegdheden omtrent de bijzondere bijstand via mandaat is verleend bij de Friese gemeenten. Er is niet bij alle Friese gemeenten sprake van mandaat, maar ook ondermandaat en machtiging worden genoemd. Hieruit volgt de conclusie dat niet alleen de teammanagers en afdelingshoofden over het mandaat beschikken, maar dat zij ondermandaat hebben verleend aan ambtenaren lager in de bevoegdheidsstructuur. Of dat er vanuit het college van B&W gemandateerd is aan ambtenaren lager in de bevoegdheidsstructuur. Nu is de beslissingsbevoegdheid ook toegekend aan medewerkers team Inkomen & Zorg, medewerker team Werk & Inkomen en zelfs aan de consulent. Dit is het geval bij de gemeente Smallingerland, de gemeente Leeuwarden en de gemeente Dantumadiel.

¹¹³ Bijlage zeven van het Mandaatbesluit Súdwest-Fryslân, ondermandaatbesluit Súdwest-Fryslân

¹¹⁴ Zie bijlage 4

Hoofdstuk 3 Praktijk: Bijzondere bijstand Friese gemeenten

Introductie

In dit hoofdstuk, beginnend bij paragraaf 1, wordt de bijzondere bijstand vanuit de praktijk gezien uitgelegd. Wat houdt het precies in en wat voor beleid voeren de Friese gemeenten op dit gebied, uitgelegd in de tweede paragraaf. Wat zijn de gemiddelde wachttermijnen op dit moment bij de Friese gemeenten, welke juridische problemen spelen nu een rol en naar welke wachttermijnen streven de 'gemeenten' zelf? Alle Friese gemeenten zijn benaderd met de vraag of ze aan dit onderzoek mee willen werken. Niet alle Friese gemeenten hebben laten weten mee te willen werken en van deze gemeenten is ook geen informatie ontvangen. De gemeenten die medewerking hebben verschaft aan dit onderzoek zijn: Ameland, Achtkarspen, Tytsjerksteradiel, Harlingen, Franekeradeel, Vlieland, Terschelling, Menameradiel, Leeuwarderadeel, het Bildt, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Opsterland en Leeuwarden. Dit zijn 16 van de in totaal 24 Friese gemeenten. In paragraaf drie zijn de bijzondere bijstandsprocedures van de betreffende gemeenten weergegeven. De controlemogelijkheden, oftewel de toetsing die de gemeenten uitvoeren, zijn nader toegelicht in de vierde paragraaf. In de vijfde paragraaf wordt de informatie rond de wijkteams gegeven. De laatste paragraaf geeft de tussenconclusie van dit hoofdstuk weer.

§3.1 De bijzondere bijstand in de praktijk

Nederland is een rechtsstaat. Dat houdt in dat de rechten en de regels voor iedereen in Nederland hetzelfde zijn, en dat ook de overheid zich aan de wet dient te houden. De belangrijkste (grond)rechten zijn opgenomen in de Grondwet. Zoals eerder aangegeven bepaalt artikel 20 van de Grondwet dat de Nederlandse overheid zorg draagt voor de bestaanszekerheid der Nederlandse bevolking, regels opstelt met betrekking tot de sociale zekerheid en dat er recht op bijstand van overheidswege mogelijk is. Om uitvoering te geven aan deze grondrechten bestaat er in Nederland een complex en uitgebreid stelsel van sociale zekerheid. Dit stelsel is bedoeld om de bestaanszekerheid van de burgers te waarborgen. De juridische regels rondom de sociale zekerheid zijn voornamelijk publiekrechtelijk van aard. De publiekrechtelijke socialezekerheidsregelingen bestaan uit:

- Werknemersverzekeringen
- Volksverzekeringen
- Sociale voorzieningen

De sociale voorzieningen dienen als laatste vangnet voor burgers indien zij geen beroep (meer) kunnen doen op een andere socialezekerheidsuitkering en zij geen vermogen hebben of een partner hebben zonder (of met onvoldoende) inkomen.

Voordat de Participatiewet in werking trad, bestond er de Wet Werk en Bijstand. Deze WWB bood de burger bescherming op niveau van het sociaal minimum en de uitvoering werd gedaan door de gemeenten.¹¹⁵

De WWB, WSW (voorzieningen voor beschut werk) en een deel van de Wajong (jong gehandicapten met arbeidsmogelijkheden) zijn per 1 januari 2015 vervangen door de Participatiewet.¹¹⁶

Een doel van de Participatiewet is om de mensen in Nederland te voorzien van een inkomen. Dat kan zijn uit werk en als dat niet lukt, kan er een uitkering worden verstrekt. Daarbij zijn voorwaarden opgesteld, waaruit afgeleid kan worden of iemand bijvoorbeeld wel of niet recht heeft op een uitkering, algemene bijstand enzovoort.

¹¹⁵ Montfort e.a. 2009, p. 205-206

¹¹⁶ Abdoelbasier e.a., 2016, p. 68

Ook voor de bijzondere bijstand geldt beleidsvrijheid die een gemeente geniet. Daardoor kunnen gemeenten ook van geval tot geval beslissen wel of geen bijzondere bijstand te verlenen.¹¹⁷ Iedere gemeente stelt zijn eigen beleid hiervoor op. Zo kan een gemeente vaststellen dat de aanschaf van een nieuw tv, nieuwe wasmachine, nieuwe koelkast of nieuwe kookplaat pas vergoed wordt als de desbetreffende persoon in vijf jaar een lager inkomen heeft gehad dan de 110% van de toepasselijke bijstandsnorm.¹¹⁸ Zo kan een gemeente ook bepalen dat er geld op zij gelegd moet worden als zich incidentele uitgaven voordoen. Dit kan zelfs indien de persoon in de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) zit. De Wsnp is het wettelijke schuldsaneringstraject, waarbij een bewindvoerder in drie jaar tijd controleert of de plichten door de persoon in kwestie worden nagekomen.¹¹⁹

Andere (praktische) voorbeelden van de bijzondere bijstand zijn:

- de vergoeding van kosten van een verhuizing
- babyuitzet voor een tienermoeder
- de vergoeding van kosten voor woninginrichting
- opleidingskosten
- kosten voor een bril
- dieetkosten
- woonkostentoeslag
- begrafenis kosten
- kosten voor rechtsbijstand
- kosten van bewindvoering

Iedere burger die een minimum inkomen geniet mag aanspraak maken op de bijzondere bijstand. Dit geldt ook zowel voor de niet - bijstandsgerechtigde (ook wel een nutter genoemd) als de bijstandsgerechtigde. Als niet – bijstandsgerechtigde behoort de aanvraag volgens artikel 16 Participatiewet te zijn voorzien van een dringende reden. Onder de dringende reden wordt verstaan: een acute noodsituatie die levensbedreigend is of een situatie die kan leiden tot blijvend ernstig psychisch of lichamelijk letsel of invaliditeit.¹²⁰ De bijzondere bijstand behoort aangevraagd te worden voordat er kosten worden gemaakt.

De beschikkingen die voortvloeien uit de bijzondere bijstandsaanvraag worden beschouwd als vrije beschikkingen. Dit zijn vrije beschikkingen omdat het bevoegde bestuursorgaan een zekere ruimte in de beslissingsbevoegdheid heeft. De vrije beschikkingen zijn natuurlijk niet helemaal 'vrij'. De vrijheid is in zekere mate ingeperkt door het gelijkheidsbeginsel, geschreven en ongeschreven normen enzovoort.¹²¹ De bestaande ruimte om naar eigen inzicht wel of niet een aanvraag toe te kennen wordt veelal door de overheid ingevuld met voor de ambtenaren bedoelde richtlijnen, de beleidsregels.

§ 3.2 De bijzondere bijstandsverlening door de Friese gemeenten

De gemeenten in Nederland, om meer concreet te zijn de gemeenten in Friesland mogen, binnen bepaalde grenzen, zelf bepalen wanneer zij bijzondere bijstand verlenen en onder welke voorwaarden zij dat willen doen (zie ook paragraaf 3.1, laatste alinea). De Friese gemeenten hebben op dit gebied ieder hun eigen beleid vastgesteld. Dit beleid is te lezen in de beleidsregels of in de betreffende verordening. Vaak is ook veel informatie rond de bijzondere bijstand vermeld op de gemeentelijke website.¹²²

¹¹⁷ Abdoelbasier e.a., 2016, p.74

¹¹⁸ Bijstandsnorm per 1 januari 2017: Gehuwden/samenwonenden € 1403.98 netto en alleenstaanden & alleenstaande ouders € 982.79 netto (uitkeringsbedragen per 1 januari 2017 www.rijksoverheid.nl)

¹¹⁹ 'Schulden oplossen met de Wsnp', *Bureau Wsnp*, www.bureauwsnp.nl, laatst geraadpleegd op 9 maart 2017

¹²⁰ Geugjes, 2016, p. 251

¹²¹ Michiels, 2011, p. 70-71

¹²² Sens, 2016, p. 277

Om een duidelijk beeld te geven hoe de Friese gemeenten hun beleid hebben ingevuld, zijn hieronder een aantal voorbeelden gegeven.

Gemeente Leeuwarden geeft aan in de beleidsregels bijzondere bijstand dat het inkomen tot en met 110 % van de bijstandsnorm draagkrachtloos inkomen is.¹²³ Voor de Dienst Noardwest-Fryslân geldt een drempelbedrag van minimaal 50 euro en komt men in aanmerking voor de AV Frieso als het inkomen lager is dan 130% van de geldende bijstandsnorm.¹²⁴ Gemeente Smallingerland behandelt normbedragen van 115% om als burger tot het gemeentelijk minimabeleid te behoren.¹²⁵ Ten opzichte van vorig jaar heeft bijvoorbeeld de gemeente Súdwest-Fryslân bepaalde wijzigingen doorgevoerd. Zo is de kostendelersnorm niet meer van toepassing voor aanvragen bijzondere bijstand en is de aanvraagprocedure duidelijker beschreven.¹²⁶

§ 3.3 De procedure van de bijzondere bijstand door de Friese gemeenten

Om inzicht te krijgen in het proces van een bijzondere bijstandsaanvraag, is er een vragenlijst naar alle Friese gemeenten verstuurd. Uit de ingevulde vragenlijsten en afgenomen interviews naar aanleiding van de vragenlijst, moet duidelijk worden hoe het balletje met de naam 'bijzondere bijstand' binnen de gemeenten rolt. Met andere woorden: de aanvraag wordt door de gemeente ontvangen, wordt in behandeling genomen door één of meerdere ambtenaren en het antwoord op de aanvraag wordt naar de cliënt verstuurd. Door middel van de vragenlijst is de volgende informatie in kaart gebracht: de procedure bijzondere bijstand, het (gemiddelde) aantal bijzondere bijstandsaanvragen per jaar, de (gemiddelde) doorlooptijd, de toetsing van de beschikking, de rol van mandaat en de wenselijke wachttermijn volgens de gemeente zelf.

Bevindingen

Uit de bevindingen is als eerste naar voren gekomen dat niet iedere gemeente een procesbeschrijving van de bijzondere bijstand voorhanden heeft. Sommige gemeenten hebben dit netjes weergegeven in een bestand met plaatjes en uitleg. Een andere gemeente werkt met een formulier, die ze gebruikt om de aanvraag van de bijzondere bijstand te behandelen.

De invulling van de procedure van de bijzondere bijstandsaanvragen van de verschillende Friese gemeenten biedt niet veel gelijkenissen, waaronder het aantal afdelingen en ambtenaren. In de tabel 'Procedure bijzondere bijstand' is een overzicht weergegeven. Wat opvalt, is dat het aantal door de cliënt in te vullen formulieren bijna gelijk is. De eventuele bijlagen zijn niet meegeteld.

¹²³ Beleidsregels bijzondere bijstand 2015, gemeente Leeuwarden

¹²⁴ 'Bijzondere bijstand', *de Dienst*, www.sozawe-nw-fryslan.nl, laatst geraadpleegd op 9 maart 2017

¹²⁵ Minimagids gemeente Smallingerland 2016

¹²⁶ Bijzondere bijstand, beleidsregels vanaf 2016, gemeente Súdwest-Fryslân

	gemeente Ameland	de Dienst Noardwest- Fryslân	gemeente Smallinger- land	gemeente Súdwest- Fryslân / Littensera- diel	gemeente Ooststelling- werf (OWO- gemeenten)	gemeente Leeuwarden	gemeente Achtkarspelen & Tytsjerkstera- diel
Aantal bijzondere bijstands- aanvragen per jaar	Minder dan 10	1200 á 1300 (over totaal 7 Gemeenten)	6173 (incl. - BB - RMP - AV Frieso - IKT)	1400	2416	-	1800
Gemiddelde doorlooptijd in dagen	7 dagen	21 dagen	19 dagen	42 dagen	28 dagen	Minder dan 56 dagen	28
Het aantal in te vullen aanvraag- formulieren	-	1	1	1	1	2	1
Aantal afdelingen waarover de aanvraag gaat	1 á 2	4	1	2	2	4	4
Aantal ambtenaren die gemoeid zijn met dezelfde aanvraag	1 á 2	5	2	4	3	6	6
Wie of welke afdeling verstuurt de beschikking?	Frontoffice	Documentatie en informatie- voorziening	Kwaliteits- manager	Team beschikken	Team Werk & Inkomen	Medewerker Inkomen & zorg	Medewerker KCC
Wie toetst de beschikking?	Leiding- gevende	Casemanager	Kwaliteits- manager	Tandem- partner	Toetser	Achteraf controle (d.m.v. steekproef)	Kwaliteits- medewerker

Procedure bijzondere bijstand betreffende Friese gemeenten ¹²⁷

De gemiddelde doorlooptijd, hetgeen van belang is voor dit onderzoek, laat zien dat de beschikkingen wel binnen de wettelijke termijn van acht weken worden verstuurd. De ene gemeente is sneller dan de andere, maar bij de gemeente Súdwest-Fryslân moet men gemiddeld zes weken wachten op een beschikking. Het vraagteken wordt al snel geplaatst, want is deze wachttermijn echt nodig? Volgens de informatie die de gemeenten hebben gegeven, hebben de gemeenten zelf een wachttermijn van drie à vier weken voor ogen. Dit hebben zij zelf aangegeven, met als reden dat cliënten van de gemeenten deze termijn moeten afwachten.

¹²⁷ In deze tabel zijn alle gegevens gebundeld op basis van de verkregen informatie van de betreffende Friese gemeenten

Om een inschatting te maken van de tijd, die het proces bij de gemeenten in beslag neemt (naast de termijn die door de gemeenten zelf is gegeven), is gevraagd over hoeveel ambtenaren en afdelingen de bijzondere bijstandsaanvraag gaat. Volgens het FSU zijn veel ambtenaren en afdelingen gemoeid zijn met het behandelen van aanvragen. In dit geval de bijzondere bijstandsaanvraag. Maar is het juist dat schijn bedriegt? In de bovenstaande tabel is de werkelijkheid weergegeven. Bij de vraag 'hoeveel afdelingen?' kan de overweging worden gemaakt om bijvoorbeeld de postafdeling wel of niet mee te moeten rekenen. In principe gaat het over de procedure in zijn totaliteit. Zo ook de postafdeling en afdeling/team Beschikken behoren tot de procedure. Uit de tabel is af te lezen dat nog steeds enkele afdelingen met de bijzondere bijstandsaanvraag gemoeid zijn. Het aantal ambtenaren is erg verschillend. Het zou aannemelijk zijn dat des te meer ambtenaren de bijzondere bijstandsaanvraag behandelen des te meer tijd het in beslag zal nemen. Dit hoeft natuurlijk niet waar te zijn, want het hangt af van verschillende factoren zoals parttime medewerkers, fulltime medewerkers, vakanties enzovoort.

Van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld, hebben een aantal gemeenten (waaronder ook de Dienst Noardwest-Fryslân) een procesbeschrijving meegestuurd.¹²⁸ Deze procesbeschrijvingen zijn aangegeven met een schema en bijbehorende uitleg. De procesbeschrijvingen geven een duidelijk beeld van de weg die een bijzondere bijstandsaanvraag binnen de gemeenten aflegt. Bij de Dienst Noardwest-Fryslân is aangeduid welke functies gemoeid zijn met de processen van de bijzondere bijstand. Daarbij is opvallend dat de medewerker DIV (documentatie en informatievoorziening) verschillende taken heeft op het gebied van het verwerken van bijzondere bijstandsaanvragen. Het is opmerkelijk omdat het de enige functie betreft met meerdere taken. De overige taken betreffen één of twee functies.¹²⁹

De gemeente Smallingerland kent een uitgebreide procesbeschrijving. Bij deze gemeente wordt in het begin van het proces bepaald of het een bekende cliënt van de gemeente betreft. Ook wordt nader bepaald of er een klantgesprek nodig is.¹³⁰ Verder zijn de genomen stappen in de procesbeschrijvingen vergelijkbaar. De stappen: aanvraag ontvangt - inboeken, onderzoek – rapportage – (besluit), besluit – toetsen en beschikken – verzenden – betaalbaar stellen – archiveren zijn terug te vinden in de verschillende procesbeschrijvingen.

§ 3.4 De toetsing van de bijzondere bijstand

De toetsing van de bijzondere bijstand is de zorgvuldigheid die een gemeente dient te leveren. De gemeente dient professioneel over te komen en behoort in zowel de beschikking als in de motivering geen fouten te maken.¹³¹ Het zorgvuldigheidsbeginsel en de daaruit voortvloeiende zorgvuldigheidsplicht is van relevante waarde in het bestuursrecht. De juridische grondslag hiervoor is in de artikelen 3:2, 3:3 en 3:4 van de Awb weergegeven.

De zorgvuldigheidsplicht is van relevante waarde, omdat het (belasting)geld op een juiste manier moet worden besteed. Zonder controle en/of onzorgvuldigheid kan eventueel onterecht bijzondere bijstand aan een cliënt worden verleend. Dit dient voorkomen te worden, zodat een positieve beschikking alleen toekomt aan de cliënt die er recht op heeft en die voldoet aan de gestelde voorwaarden.

Om na te gaan of de Friese gemeenten de zorgvuldigheidsplicht waarborgen en dit ook zullen doen bij een eventuele snellere besluitvorming, is lastig te bepalen. De personen met wie gesproken is en hetgeen dat uit de tabel naar voren komt, kan aannemelijk worden gemaakt dat de zorgvuldigheid en toetsing erg serieus genomen worden.

Het toetsen van de beschikkingen gebeurt bij de Friese gemeenten door verschillende personen. De redenen daarvoor zijn niet bekend, maar het is opvallend dat er niet één bepaalde functie voor wordt ingezet. Een

¹²⁸ Zie bijlage 2

¹²⁹ Zie bijlage 2

¹³⁰ Zie bijlage 3

¹³¹ Zie bijlage 7

gemeente die eruit springt, is de gemeente Leeuwarden. Zij toetsen niet voordat er besluitvorming heeft plaatsgevonden, maar doen dit achteraf door middel van een steekproef.

Het 'spanningsveld' benoemd in paragraaf 1.1.1 heeft betrekking op de beoordeling door de behandelend ambtenaar (consulent) en de besluitvorming door het college van B&W binnen de Friese gemeenten. Door de besluitvorming over te dragen naar de consulent, komt de gehele verantwoordelijkheid bij de consulent te liggen. Dit is niet het wegnemen van het spanningsveld, omdat de consulent die het beoordeelt het zelf ook nog gaat toetsen. Om de spanning weg te nemen of om het spanningsveld te doorbreken kunnen de controlemogelijkheden zoals: een collega-consulent of kwaliteitsmanager die toetst gewaarborgd worden. Zoals in paragraaf 2.7 in de mandaatbesluiten is aangegeven, is ook mandaat verleend aan collega-consulenten/medewerkers (gemeente Smallingerland) die gemoeid zijn met het uitvoeren van de Participatiewet,.

§ 3.5 De wijkteams

Veel gemeenten hebben er voor gekozen om te gaan werken met wijkteams. Inmiddels heeft 85% van de Nederlandse gemeenten een wijkteam.¹³² De ene gemeente kiest voor wijkteams, de ander voor dorpensteams of gebiedsteams. Het hangt er natuurlijk ook vanaf of het een stedelijke of een landelijke gemeente betreft. In de gemeente Leeuwarden bestaan voornamelijk wijkteams en in de gemeente Súdwest-Fryslân tezamen met de gemeente Littenseradiel is er sprake van gebiedsteams.

Na de decentralisaties van de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) 2015 (en eerder) hebben gemeenten er voor gekozen om wijkteams op te zetten. De wijkteams moeten het eerste aanspreekpunt zijn voor burgers in hun wijk of gebied. De burgers kunnen daar terecht met hulpvragen op gebieden als jeugd, gezin, schulden, participatie, zorg enzovoort. Zo bestaat een wijkteam onder andere uit een maatschappelijk werker, een pedagoog, jeugdzorg, ouderenwerk, stichting MEE¹³³ en de gemeente (team Werk & Inkomen en WMO).¹³⁴ De samenstelling van de wijkteams/gebiedsteams kan per gemeente verschillen. Zo is ook niet iedere gemeente aanwezig in de samenstelling van de wijkteams/gebiedsteams. Zo blijkt uit de themakaart van Movisie (een kennisinstituut, adviesbureau en onderzoeker voor het sociaal domein)¹³⁵ dat de afdeling Werk & Inkomen vaak nog niet bij de wijkteams is aangehaakt.¹³⁶ Dit heeft onder andere te maken met bepaalde juridische structuren (organisatievormen) die gemeenten aanbieden. Deze juridische structuren kunnen bestaan uit: de uitvoering door een verbonden partij, de uitvoering door een marktpartij of de gemeente voert het zelf uit.¹³⁷

De gebiedsteams in de gemeente Achtkarspelen en de gemeente Tytsjerksteradiel waarderen het niet als er een ambtenaar plaats neemt in het gebiedsteam. Volgens medewerkers van het gebiedsteam wordt het gebiedsteam dan bestempeld als onderdeel van de gemeente of als een soort verlengstuk van de gemeente. Dit wil het gebiedsteam graag vermijden door geen ambtenaren te laten aanhaken en daardoor onafhankelijk van de gemeente(n) te kunnen werken. In Leeuwarden, zijn ook geen ambtenaren van de gemeente Leeuwarden in dienst bij coöperatie Amaryllis. Wel werkt coöperatie Amaryllis samen met de gemeente Leeuwarden. In tegenstelling tot de eerdere genoemde gemeenten, heeft de gemeente Súdwest-

¹³² Zie bijlage 14

¹³³ Stichting MEE biedt een ambulante maatschappelijke dienstverlening aan burgers met een beperking, handicap of chronische ziekte op alle leefgebieden en in alle levensfasen van de cliënt. Dit doen zij door deskundige begeleiding, onderzoek en advisering. 'Over MEE', *MEE Friesland*, www.mee friesland.nl, laatst geraadpleegd op 23 maart 2017

¹³⁴ Zie bijlage 10

¹³⁵ 'Over movisie', *Movisie*, www.movisie.nl, laatst geraadpleegd op 12 maart 2017

¹³⁶ Zie bijlage 14

¹³⁷ 'Organisatievorm gebiedsteams', gemeente Súdwest-Fryslân, officiële bekendmakingen.nl, laatst geraadpleegd op 23 maart 2017

Fryslân tezamen met de gemeente Littenseradiel alle medewerkers van de gebiedsteams in dienst. Onder de medewerkers valt ook de consulent werk, consulent inkomen WMO en zij maken deel uit van de gebiedsteams.

§3.6 Tussenconclusie

In het begin van dit hoofdstuk werd al aangegeven dat niet iedere Friese gemeente medewerking heeft verleend aan dit onderzoek. Doordat een merendeel van de Friese gemeenten (16 van de 24) gereageerd heeft, wordt dit onderzoek als valide beschouwd.

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de werkwijze van de Friese gemeenten in de praktijk. Om kennis te nemen van de praktijksituaties omtrent de bijzondere bijstandprocedure, is alle Friese gemeenten gevraagd een vragenlijst in te vullen met betrekking tot het proces van de bijzondere bijstand.

Uit de beleidsregels is af te leiden hoe aanvragen van bijzondere bijstand door de Friese gemeenten worden behandeld. Uit de beleidsregels van de Friese gemeenten voor de bijzondere bijstand is op te maken dat er verschillen bestaan in deze beleidsregels.

Het is, naar aanleiding van de informatie van de Friese gemeenten, duidelijk geworden hoe een bijzondere bijstandsaanvraag binnen de betreffende Friese gemeenten wordt verwerkt en behandeld. De checklist van de gemeente Ooststellingwerf en de procesbeschrijvingen van de andere gemeenten geven een beeld van de praktijk.¹³⁸

Uit de geworven informatie is naar voren gekomen dat het aantal bijzondere bijstandsaanvragen die de Friese gemeenten ontvangen geen absurde verschillen vertonen. Wel is er de uitschieter gemeente Ameland waar minder dan tien bijzondere bijstandsaanvragen per jaar binnenkomen.

De verschillende gemiddelde doorlooptijden tussen de Friese gemeenten is opvallend. De gemeente Ameland is natuurlijk erg snel qua doorlooptijd, maar dat is niet vergelijkbaar met het aantal bijzondere bijstandsaanvragen die de andere Friese gemeenten ontvangen. De andere gemeenten zitten tussen de drie en vier weken. Behalve bij gemeente Súdwest-Fryslân (tezamen met gemeente Littenseradiel) en gemeente Leeuwarden. Daar lopen de doorlooptijden verder uit.

Het blijkt dat de betreffende Friese gemeenten er iets aan proberen te doen om de wettelijke termijn niet als uiterste termijn te beschouwen. Er zijn een aantal gemeenten die een kortere termijn weergeven. Het is ook niet mogelijk om een verband te leggen tussen het aantal bijzondere bijstandsaanvragen en de doorlooptijd. Het kan aannemelijk zijn dat er met minder bijzondere bijstandsaanvragen sneller beslist wordt, maar dit is niet het geval. Behalve bij gemeente Ameland, waar enkele bijzondere bijstandsaanvragen ontvangen worden en deze ook snel worden afgehandeld.

Ook het aantal ambtenaren of afdelingen hoeft niet doorslaggevend te zijn waardoor er kortere doorlooptijden ontstaan. Het minderen van ambtenaren en afdelingen of bepaalde ambtenaren belasten met meerdere taken hoeft niet te zorgen voor kortere doorlooptijden.

¹³⁸ Zie bijlage 5

Hoofdstuk 4 Conclusies

Het beslissen op een bijzondere bijstandsaanvraag kon een aantal jaar geleden erg snel, maar is het nu nog mogelijk? Deze vraag staat in het gehele onderzoek centraal. Is het mogelijk de bijzondere bijstandsprocedure bijzonder snel te laten verlopen? En hoe waardevol zou het zijn dat de groep kwetsbare personen, hetgeen waar het om gaat, zo snel mogelijk geholpen wordt. Het FSU probeerde het al een aantal jaren geleden door het versturen van een voorstel naar de Friese gemeenten, de Nationale Ombudsman liet in zijn wijzer weten de wettelijke termijn niet als uiterste termijn te beschouwen en zelfs de VNG ondertekende samen met het MBZK een convenant ('vijf beloften aan de burger' genaamd) waarin werd afgesproken dat de bijzondere bijstand binnen zeven werkdagen beslist moet worden voor bij de gemeente bekende cliënten.

Het onderzoek gaat over de overheidprocedures, meer in het bijzonder: over de beslisprocedure van de bijzondere bijstand van de Friese gemeenten. Als burger in Nederland is men vaak geneigd de overheid te gehoorzamen, tenzij het recht niet op de juiste manier is verleend. Bovendien wordt de mate van vertrouwen die de burger in de overheid kan hebben weergegeven, volgens sociaal psycholoog Tom Tyler in zijn definitie voor het legitimiteitsbeginsel.

Maar redactiesecretaris van het tijdschrift 'Bestuurswetenschappen' Dr. Reussing houdt het bij morele aanvaardbaarheid en morele rechtvaardiging. Dit is erg interessant, omdat een wachtermijn van zes tot acht weken van een bijzondere bijstandsaanvraag misschien wel als moreel onrechtvaardig te beschouwen is. Dit doordat het een groep kwetsbare hulpbehoevende personen betreft. Deze personen moeten wachten op de beschikking naar aanleiding van hun bijzondere bijstandsaanvraag en kunnen na lang wachten (extra) in de schulden raken. Daarnaast dient de morele aanvaardbaarheid door middel van zorgvuldigheid gewaarborgd te blijven, uiteraard ook om het vertrouwen in de (Friese) gemeenten te behouden. Het besluiten op een bijzondere bijstandsaanvraag vergt maatwerk, zodat de Friese gemeenten zorgvuldigheid laten zien en professioneel overkomen.

Tom Tyler noemt Nederland een koploper als het gaat om procedurele rechtvaardigheid. Maar als Nederland het als zo goed doet, hoe kan het dan nog beter en eventueel sneller in het belang van de hulpbehoevende burger.

De bijzondere bijstand is een aanvullende inkomensondersteuning en vindt zijn grondslag in artikel 35 van de Participatiewet. Iedere burger die niet over de middelen beschikt om zich in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien of op een minimum bevindt heeft recht op bijzondere bijstand.

Aan de hand van de eerder genoemde deelvragen kan de centrale onderzoeksvraag beantwoordt worden. Zo is uit dit onderzoek gebleken aan de hand van hoofdstuk 10 Awb, artikel 165 van de Gemeentewet en hoofdstuk 6 van de Participatiewet dat beslisbevoegdheden omtrent de bijzondere bijstandsprocedure overgedragen kunnen worden door het college van B&W. Er is geen "tenzij-clausule" en de aard van de bevoegdheid verzet zich niet tegen deze overdracht. Het bevoegde orgaan tot het nemen van beslissingen in de bijzondere bijstandsprocedure is het college van B&W. Het college van B&W heeft juridisch gezien twee mogelijkheden om deze overdracht te voltooien. De eerste mogelijkheid is via delegatie aan een bestuurscommissie. Deze mogelijkheid zal het probleem niet oplossen, maar het probleem verplaatsen en ook zal het college van B&W de bevoegdheid daardoor uit handen moeten geven. Delegatie is overigens niet mogelijk aan ondergeschikten. De tweede mogelijkheid is via mandaat, oftewel het beslissingsmandaat, waarbij de bevoegdheid wordt overgedragen en de verantwoordelijkheid bij het college van B&W (mandaatverlener) blijft. Een bevoegdheid kan overigens via mandaat makkelijker en ruimer overgedragen worden. Door de reikwijdte van mandaat kan ondermandaat plaatsvinden en is mandaat mogelijk aan ondergeschikten en niet-ondergeschikten.

Hoofdstuk 6 van de Participatiewet geeft niet veel weer over het overdragen van beslisbevoegdheden aan ondergeschikten of derden. Wel geeft artikel 7 lid 4 van de Participatiewet aan dat de uitvoering van de

Participatiewet verricht mag worden door derden. De vaststelling van de rechten en plichten en de beoordeling van de omstandigheden kunnen gemandateerd worden aan een bestuursorgaan.

De bijzondere bijstand is een aanvulling op de periodieke bijstandsuitkering en wordt verleend in de vorm van een gift, borgstelling of als lening voor bijvoorbeeld een nieuwe wasmachine. De bijzondere bijstand wordt gegeven als een vrije beschikking en kent een wettelijke beslistermijn van acht weken op basis van artikel 4:13 Awb. Uit dit onderzoek is gebleken dat de genomen stappen binnen de bijzondere bijstandsprocedure van de betreffende Friese gemeenten veel met elkaar overeenkomen. Deze stappen zijn vergelijkbaar met de volgende volgorde: aanvraag ontvangen - inboeken, onderzoek – rapportage – (besluit), besluit – toetsen en beschikken – verzenden – betaalbaar stellen – archiveren.

Het is opgefallen dat geen enkele gemeente heel snel beslissen kan. Behalve natuurlijk de gemeente Ameland, waar minder dan tien beschikkingen per jaar ontvangen worden. Op basis van ‘de vijf beloften aan de burger’, behoort het mogelijk te zijn om voor een bekende cliënt van de gemeente binnen zeven dagen te beschikken. De betreffende Friese gemeenten komen met hun gemiddelde doorlooptijd daar niet in de buurt. De gemeente met de snelste doorlooptijd (gemeente Ameland uitgezonderd) kent 19 dagen. De langste doorlooptijden worden gegeven tussen de 42 tot en met 56 dagen. Volgens de betreffende gemeenten worden de wenselijke en werkbare termijnen gezien op 21 tot en met 28 dagen.

Overigens is het opvallend dat bepaalde wijkteams in Friesland op enige afstand van de gemeenten werkzaam zijn. De afdeling Werk & Inkomen bijvoorbeeld is nog niet bij veel wijkteams aangehaakt, terwijl een wijkteam als laagdrempelig wordt beschouwd en waar burgers met een hulpvraag terecht kunnen.

De juridische problemen met betrekking tot de wettelijke wachttermijn die volgens de betreffende gemeenten een rol spelen zijn de regels en beleidsregels die voor de bijzondere bijstand door de gemeenten zijn opgesteld. Ten opzichte van een paar jaar geleden zijn bepaalde criteria veranderd, zoals de hoogte van de bijstandsnorm. Het betekent dat er meer onderzoek nodig is om de aanvraag op bijzondere bijstand te kunnen beantwoorden. Dit neemt meer tijd in beslag wat van invloed kan zijn op de gemiddelde doorlooptijd. Overigens zal de wettelijke wachttermijn niet snel overschreden worden.

Uit dit onderzoek valt te concluderen dat het niet eenvoudig was om de toetsing en de zorgvuldigheid uit te zoeken. Naar aanleiding van de gegevens van de betreffende Friese gemeenten en de afgenomen interviews kan bevestigd worden dat er aan zorgvuldigheid en toetsing veel waarde wordt gehecht. Het zorgvuldigheidsbeginsel zullen de gemeenten moeten naleven, omdat ze professioneel moeten overkomen door maatwerk te leveren en geen fouten te maken. De toetsingwijze die nu gehanteerd wordt, waarbij kwaliteitsmanagers/leidinggevendenden/casemanagers/tandempartners/toetsers de laatste controle uitvoeren is een gekozen wijze door de Friese gemeenten. Het niet toetsen is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en het toetsen achteraf is een keuze die een gemeente zelf moet maken.

Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag (hoofdvraag):

Nu dit praktijkgericht juridisch onderzoek verricht is, is het mogelijk antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag:

“Op welke wijzen kunnen de colleges van B&W van de Friese gemeenten bevoegdheden overdragen aan vanuit de gemeente gedetacheerde personen binnen de wijkteams, zodat:

- (A) gemeentelijke bijzondere bijstandsprocedures verkort worden;*
- (B) waardoor er werkbare en wenselijke wachttermijnen ontstaan;*
- (C) de dienstverlening zorgvuldig blijft;*
- (D) en er voldoende toetsingsmogelijkheden voor het gemeentebestuur zijn?”*

Om de gemeentelijke bijzondere bijstandsprocedures te verkorten, moet het mogelijk worden gemaakt dat iedere behandelend ambtenaar (consulent) van Werk & Inkomen of Sociale Zaken het mandaat krijgt van het

college van B&W om te beslissen op een bijzondere bijstandsaanvraag. Als iedere consulent deze bevoegdheid krijgt is men niet meer afhankelijk van bijvoorbeeld een kwaliteitsmanager of teamleider/afdelingshoofd. Dit betekent kortere lijnen en kortere lijnen zullen tijdswinst opleveren. Om deze wijze nog verder uit te breiden en waardoor de procedure meer verkort kan worden, is het plaatsen van (of detacheren) één of meerdere consulent(en) met het beslissingsmandaat in een wijkteam. Het detacheren kan door middel van een detacheringsovereenkomst en doordat de consulent het beslismandaat heeft, blijft de verantwoordelijkheid van de genomen besluiten bij de mandaatverlener (het college van B&W). De wijze kan zodanig worden ingericht dat er een werkbare win-win situatie gecreëerd wordt voor de burger en de gemeente. De burger kan zich melden bij het wijkteam voor bijzondere bijstand. De sociaal werker voert het gesprek en kan precies aangeven of bijzondere bijstand wel of niet aangevraagd kan worden. Indien het wel aangevraagd kan worden, kan de sociaal werker samen met de burger of bekende cliënt van de gemeente de bijzondere bijstandsaanvraag invullen. Na het schriftelijk of digitaal invullen van de bijzondere bijstandsaanvraag kan de procedure onmiddellijk van start gaan. Dit betekent dat de consulent met beslissingsmandaat eventueel nader onderzoek kan doen en daarna de aanvraag kan beoordelen. Na wijze van handelen kan toetsing plaatsvinden. Door deze wijze van handelen, wordt snelheid geboden en kan de wenselijke termijn van een beslissing binnen 28 werkdagen behaald worden. De zorgvuldigheid wordt gewaarborgd door een juiste invulling van de aanvraag en de controle op de aanvraag. Een juiste invulling van de aanvraag betekent dat er geen documenten en/of gegevens ontbreken en waardoor er minder tijd nodig zal zijn. De controle op de aanvraag behoort tot het zorgvuldigheidsbeginsel en dient nageleefd te worden.

Discussiepunten:

De sociaalwerker beslismandaat verlenen?

Om terug te komen op de mandaatverlening is het juridisch mogelijk en toegestaan om bijvoorbeeld een sociaalwerker binnen een wijkteam te mandateren met de beslisbevoegdheid in het kader van de bijzondere bijstand. De sociaal werker is ondergeschikt als deze in dienst is van de gemeente en niet – ondergeschikte als het een andere werkgever betreft. Ook de aard van de bevoegdheid verzet zich er niet tegen, omdat dit niet in de Awb en Participatiewet is vermeld. Daarbij ontstaat de discussie over de positie die een sociaal werker dan inneemt. De sociaal werker zal de leefwereld moeten verbinden met de systeemwereld. Volgens coöperatie Amaryllis, die deze werkwijze heeft geprobeerd, is het niet handig en botsen beide werelden met elkaar. Dit zal de sociaalwerker ervan weerhouden om juiste beslissingen te nemen, ook al zal dit de procedure kunnen verkorten. De zorgvuldigheid is ten opzichte van de snelheid meer van belang.

Wel of geen ambtenaren in dienst van een wijkteam?

Uit het onderzoek is gebleken dat ambtenaren van de gemeenten niet altijd door de personen werkzaam binnen de wijkteams gewaardeerd worden.¹³⁹ Hierdoor denken burgers dat een wijkteam tot een gemeente behoort of dat het wijkteam het verlengde is van een gemeente. Dit kan tot een discussie leiden, omdat het eigenlijk niet zo gezien moet worden. Het moet duidelijk worden dat er juist gemeenteambtenaren aan het wijkteam zijn toegevoegd om procedures te versnellen. Het is niet de bedoeling om de burgers bang te maken of op een ander spoor te brengen, maar om te helpen met hetgeen waar ze recht op hebben, zoals de bijzondere bijstand.

¹³⁹ Zie bijlage 7

Literatuurlijst

Geraadpleegde literatuur:

- A. van Montfort e.a. *'Geheel volgens de regels'. Inleiding recht voor bedrijf en overheid*, Den Haag: Lemma 2009
- F.C.M.A Michiels, *'Hoofdzaken van het bestuursrecht'*, Deventer: Kluwer 2011
- H. Gribnau, *'Vertrouwen, legitimiteit en belastingen'*, Tilburg University 2012 (Digitaal: https://www.tilburguniversity.edu/upload/d8003faa-ac63-46e3-bcde-7a4fb24049b4_120650_oratie_Gribnau_compleet.pdf)
- H.C. Geugjes, *Sociaalzekerheidsrecht begrepen*, Den Haag: Boom juridisch 2016
- I.Sens, *Praktische informatie over Sociale zekerheid*, Utrecht: Stimulansz 2016
- N. Abdoelbasier e.a., *Sociaal info. Juli 2016*, Amsterdam: Reed Business Information 2016.
- W. Oosten, *'Inleiding bestuurskunde'*, Den Haag: Lemma 2009

Gebruikte (online) tijdschriften:

- G.H. Reussing, *'De legitimiteit van de democratische rechtsstaat: inhoudelijk of procedureel?, bestuurswetenschappen No 5*, uttwente.nl, (zoek op *de legitimiteit van de democratische rechtsstaat*), <https://www.utwente.nl/bms/ces/aboutces/team/ZZ%205-11%20Reussing.pdf>

Elektronische bronnen:

- *'Arbeidsongeschikten en ziekteverzuim'*, Centraal bureau voor de statistiek, cbs.nl, (zoek op *Wajong*), laatst bijgewerkt op 3-10-2016
<https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/40/arbeidsongeschiktheid-en-ziekteverzuim>
- *'Bestuur'*, Veiligheidsregio Fryslân, veiligheidsregiofryslan.nl, (zoek op *bestuur*), <https://www.veiligheidsregiofryslan.nl/2995/bestuur/>
- *'Bijzondere bijstand'*, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noordwest Fryslân, sozawe-nw-fryslan.nl, (zoek op *bijzondere bijstand*), <http://www.sozawe-nw-fryslan.nl/minimaregelingen-2/bijzondere-bijstand/>
- *'De organisatie'*, de Nationale Ombudsman, nationaleombudsman.nl (zoek bij *Over de Nationale ombudsman*), <https://www.nationaleombudsman.nl/over/organisatie>
- *'Modaal betaalt 2000 euro inkomstenbelasting, nrc.checkt'*, nrc.nl, (zoek op *modale inkomens betalen gemiddeld*), <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/04/26/modaal-betaalt-2000-euro-inkomstenbelasting-1612403-a1110280>, laatst bijgewerkt op 26 april 2016
- *'Moeilijke formulieren en wazige brieven'*, gemeente Binnenmaas, binnenmaas.nl, (zoek op *hulp bij moeilijke formulieren en wazige brieven*), http://www.binnenmaas.nl/actueel/persberichten-andere-organisaties_41871/item/moeilijke-formulieren-en-wazige-brieven_64954.html
- *'Ombudsman maakt wijzer voor slachtoffers van geweldsmisdrijven'*, de Nationale Ombudsman 21 september 2012, nationaleombudsman.nl (zoek op *wijzers van de ombudsman*), <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2012/ombudsman-maakt-wijzer-voor-slachtoffers-van-geweldsmisdrijven>
- *'Organisatievorm gebiedsteams'*, gemeente Súdwest-Fryslân, officiële bekendmakingen.nl, (zoek op *organisatievorm gebiedsteams*), <https://zoek.officiële bekendmakingen.nl/gmb-2016-84981.html>

- 'Over de Nationale Ombudsman', *de Nationale Ombudsman*, nationaleombudsman.nl (zoek op *over de nationale ombudsman*), <https://www.nationaleombudsman.nl/over-de-nationale-ombudsman>
- 'Over MEE', *MEE Friesland*, meefriesland.nl (zoek op *over MEE*), <http://www.meefriesland.nl/over-MEE-Friesland>
- 'Over movisie', movisie.nl (zoek op *over movisie*), <https://www.movisie.nl/over-movisie>
- 'Participatiewet: informatie voor gemeenten', *Rijksoverheid* 29-4-2016, rijksoverheid.nl (zoek op *informatie voor gemeenten*), <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/inhoud/participatiewet-informatie-voor-gemeenten>
- 'Politieke legitimiteit', *De responsieve rechtsstaat* 22 september 2016, prettigcontactmetdeoverheid.nl (zoek bij actueel *de responsieve rechtsstaat*), <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/nieuws/verslag-conferentie-%E2%80%9Cde-responsieve-rechtsstaat%E2%80%9D>
- 'Schulden oplossen met de Wsnp', *Raad voor de rechtsbijstand – bureau voor de Wsnp*, bureauwsnp.nl (zoek op *schulden oplossen met de wsnp*), http://www.bureauwsnp.nl/binaries/content/assets/wsnp/brochures/schulden_oplossen_met_de_wsnp.pdf
- 'Wat de Amerikanen nog van de Nederlandse politie kunnen leren', *Elsevier*, www.elsevier.nl (zoek op *Tom Tyler*) laatst bijgewerkt op 15 augustus 2016 <http://www.elsevier.nl/buitenland/opinie/2016/08/vertrouwen-in-de-politie-waar-in-nederland-amerika-nog-veel-kan-leren-340874/>
- 'Werk & Inkomen', *dongeradeel.nl* (zoek op *zorg welzijn & onderwijs, werk & inkomen*), https://www.dongeradeel.nl/zorg-welzijn-onderwijs/werk-inkomen_3223/
- 'Wie zijn wij', *Adviesraad sociaal domein Leeuwarden*, asdleeuwarden.nl. (zoek op *wie zijn wij*), <http://asdleeuwarden.nl/wie-zijn-wij/>

Jurisprudentie:

- Centrale Raad van Beroep Utrecht, 18 februari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:568

Het beroepsproduct ‘De aanbevelingsbrief’

Fries Samenwerkingsverband Uitkeringsgerechtigden
T.n.v. Nanne de Jong
Keetwiltje 1
8921 EV Leeuwarden

Datum: 27 maart 2017

Betreft: aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek ‘verkorten bijzondere
bijstandsprocedure voor de Friese gemeenten’.

Geachte heer de Jong,

Naar aanleiding van het praktijkgericht juridisch onderzoek binnen het Fries Samenwerkingsverband
Uitkeringsgerechtigden naar het verkorten van de bijzondere bijstandsprocedure voor de Friese gemeenten
met als centrale onderzoeksvraag/hoofdvraag:

Op welke wijzen kunnen de colleges van B&W van de Friese gemeenten bevoegdheden in het kader van de
Awb, Gemeentewet en Participatiewet zodanig overdragen aan vanuit de gemeente gedetacheerde
personen binnen de wijkteams, zodat:

- (A) gemeentelijke bijzondere bijstand procedures verkort worden;
- (B) waardoor er werkbare en wenselijke wachttermijnen ontstaan;
- (C) de dienstverlening zorgvuldig blijft;
- (D) en er voldoende toetsingsmogelijkheden voor het gemeentebestuur zijn?

Om de belangen van de groep hulpbehoevende kwetsbare burgers te behartigen en om de Friese
gemeenten ervan bewust te maken de wettelijke beslistermijn niet als uiterste beslistermijn te beschouwen,
dient de procedurele rechtvaardigheid niet te zijn zoals deze nu is maar om te blijven luisteren naar de
burger. Oftewel ‘de burger aan zet’.

De aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek zijn:

Mandaat beslisbevoegdheid verlenen aan de behandelend ambtenaar (de consulent)

Indien dit nog niet van toepassing is, beveel ik aan alle behandelend ambtenaren die doende zijn met
bijzondere bijstandsprocedures te mandateren met de beslissingsbevoegdheid. De consulent hoeft hierdoor
niet te wachten op de toetser/kwaliteitsmedewerker die met de beslissingsbevoegdheid is belast. De
toetser/kwaliteitsmanager kan wel zijn functie blijven uitoefenen, maar een andere consulent of een collega-
consulent kan hierdoor ook als beoordelaar fungeren. Dit is een stap die eventueel in het beslisproces kan
worden ingekort.

Het detacheren van ambtenaren met beslisbevoegdheid naar een wijkteam

De ambtenaar neemt plaats op het terrein dat voor de burgers laagdrempelig is. Een wijkteam is
laagdrempelig omdat de burgers er eenvoudig terecht kunnen met hun hulpvragen. De ambtenaren kunnen
gedetacheerd worden op basis van een detacheringsovereenkomst tussen de gemeente en de werkgever
van het wijkteam. Is een wijkteam wel behorende tot een gemeente, dan kunnen de behandelend
ambtenaren ook plaatsnemen in het wijkteam.

Deze wijze kan op de volgende manieren worden vormgegeven:

1. de consulenten met het beslissingsmandaat kunnen binnen het wijkteam op de achtergrond werken en hebben geen contact met de burger. Nadat de bijzondere bijstandsaanvraag is ingevuld, gaat de consulent met het beslissingsmandaat de aanvraag beoordelen. Na de beoordeling wordt er een beschikking gegeven. De beschikking kan in het voordeel of in het nadeel van de burger zijn. Hierna volgt nog de toetsing. Dit kan eventueel uitgevoerd worden door de betreffende ambtenaar op het gemeentehuis (de toetser bijvoorbeeld).
2. de consulent met het beslissingsmandaat schuift aan bij een gesprek tussen de sociaal werker indien het bijzondere bijstand betreft. De consulent vult samen met de burger de bijzondere bijstandsaanvraag in. Hieraan voorafgaand kan de consulent aangeven dat bijzondere bijstand wel of niet mogelijk is. Na de schriftelijke of digitale invulling kan de procedure onmiddellijk van start gaan. Er behoort nog wel een toetsing gedaan te worden door een collega-consulent om de juistheid van de aanvraag te controleren.

Deze twee mogelijkheden worden op basis van de volgende criteria getoetst:

- verkorten van procedures
- werkbare en wenselijke termijnen creëren
- zorgvuldige dienstverlening waarborgen
- toetsingsmogelijkheden behouden

Aan de hand van de bovengenoemde criteria beveel ik aan om mogelijkheid één aan de Friese gemeenten en cliëntenraden voor te dragen. De criteria met betrekking op zorgvuldige dienstverlening komt bij beide mogelijkheden aan de orde. Door dichterbij de burger te staan en door samen met de burger de aanvraag in te vullen, wordt er zorgvuldigheid geboden. Maar de sociaal werker kan ook ondersteuning bieden bij het invullen van de bijzondere bijstandsaanvraag, waardoor de rollen (sociaal werker en consulent) duidelijk verdeelt zijn.

De sociaal werker kan de situatie van de cliënt inzien en kan erop sturen dat alle informatie ten behoeve van de aanvraag aanwezig is, zodat de aanvraag beoordeeld kan worden. De consulent met het beslissingsmandaat kan de bijzondere bijstandsaanvraag gaan beoordelen en een beschikking afgeven. Hierna kan er getoetst worden of de beschikking in zijn juistheid is afgegeven. De toetsing kan gedaan worden door bijvoorbeeld een toetser of kwaliteitsmanager werkend op het gemeentehuis.

In het kader van dit afstudeeronderzoek adviseer ik om de Friese gemeenten en de gemeentelijke cliëntenraden voor het sociaal domein op de hoogte te stellen van de onderzoeksresultaten. Naar aanleiding van deze onderzoeksresultaten kan de mogelijkheid tot het verkorten van de bijzondere bijstandsprocedure kenbaar worden gemaakt. Deze mogelijkheid, het mandateren van de beslissingsbevoegdheid aan iedere behandelend ambtenaar bijzondere bijstand en deze te plaatsen (detacheren) in een wijkteam. Hiermee zal de procedure verkort worden, er ontstaat een wenselijke & werkbare termijn, de zorgvuldigheid blijft gewaarborgd en de mogelijkheid tot toetsing neemt niet weg.

Met vriendelijke groet,

Sharona Vallinga