
Onderzoek categoriale aanvullende inkomens-
ondersteuning door gemeenten



Inspectie Werk en Inkomen
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Onderzoek categoriale aanvullende inkomens-
ondersteuning door gemeenten

Colofon

| | |
|-----------|--------------------|
| Programma | Wettelijke Taken |
| Nummer | R 11/02, juli 2011 |
| ISSN | 1383-8733 |
| ISBN | 978-90-5079-247-9 |

Inhoud

| | |
|----------|--|
| | Colofon—2 |
| 1 | Samenvatting—5 |
| 2 | Inleiding—7 |
| 2.1 | Opdracht—7 |
| 2.2 | Object van onderzoek—8 |
| 3 | Aanpak van het onderzoek—9 |
| 3.1 | Toetsingskader—9 |
| 3.2 | Onderzoeksmethode—10 |
| 4 | Bevindingen—13 |
| 4.1 | Respons—13 |
| 4.2 | Bevindingen uit het onderzoek bij 407 gemeenten—13 |
| 4.2.1 | Eindejaarsuitkeringen of daarmee vergelijkbare verstrekkingen—13 |
| 4.2.2 | Participatiebijdrage—14 |
| 4.2.3 | Bijdrage vervanging duurzame gebruiksgoederen—15 |
| 4.2.4 | Bijdrage participatie schoolgaande kinderen—16 |
| 4.2.5 | Totaal resultaat onderzoek bij 407 gemeenten—16 |
| 4.2.6 | Reacties gemeenten op concept bevindingen—17 |
| 4.3 | Bevindingen uit signalering bij 11 gemeenten—17 |
| 4.4 | Totaal resultaat onderzoek bij 418 gemeenten—18 |
| | Lijst van publicaties Inspectie Werk en Inkomen—19 |

1 Samenvatting

In de afgelopen jaren hebben de bewindspersonen van SZW in het kader van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid, diverse gemeenten er op gewezen dat zij een categoriaal bijzondere bijstandsbeleid voeren dat strijdig is met de WWB. Het aantal signalen over onterechte vormen van aanvullende inkomensondersteuning was voor de staatssecretaris van SZW aanleiding om IWI te verzoeken voor de jaren 2008 tot en met 2010 onderzoek uit te voeren naar het beleid van alle gemeenten met betrekking tot de toepassing van categoriale inkomensondersteuning.

De van het verzoek van de staatssecretaris van SZW afgeleide onderzoeksvraag luidde als volgt: *“Is het beleid van alle gemeenten met betrekking tot de toepassing van categoriale inkomensondersteuning in overeenstemming met de WWB?”*

Met de gehanteerde onderzoeksmethodiek is bij 389 gemeenten geen aanvullende inkomensondersteuning in strijd met de WWB is aangetroffen.

Door het huidige en het eerder door de inspectie uitgevoerde onderzoek is komen vast te staan dat 29 gemeenten aanvullende inkomensondersteuning hebben verleend. Dit laatste niet in overeenstemming met de WWB. Deze gemeenten hebben een brief met concept bevindingen van IWI ontvangen en zijn gedurende twee weken in de gelegenheid gesteld op die brief en concept bevindingen te reageren. De reacties van de betreffende colleges zijn ontvangen en verwerkt in de uiteindelijke rapportage per gemeente. Die rapportages worden de staatssecretaris van SZW separaat aangeboden.

Eenentwintig gemeenten delen de bevindingen en conclusie van de inspectie en zien in het vervolg af van verstrekkingen in strijd artikel 35 WWB. Twee colleges delen de bevindingen maar vragen de staatssecretaris van SZW om ruimte om toch een kleine tegemoetkoming aan de minima te doen. Vier colleges delen de bevindingen en de conclusie van de inspectie niet en zien een reactie van de staatssecretaris van SZW tegemoet. Twee colleges delen de bevindingen maar geven geen reactie op de conclusie dat er sprake is van een ernstige tekortkoming.

De inspectie stelde vast dat meerdere gemeenten categoriale bijzondere bijstand voor participatie van schoolgaande kinderen verstrekten. Vier gemeenten geven aan categoriale bijzondere bijstand te verstrekken voor ouders met ten laste komende kinderen. Zij baseren dat op de extra middelen die beschikbaar zijn gesteld voor armoedebestrijding bij kinderen. Dat beleid gaat verder dan artikel 35 WWB waar gesproken wordt over schoolgaande kinderen. Hierover zijn nadere afspraken gemaakt tussen Rijk en gemeenten.

2 Inleiding

Met de brief van 26 november 2010¹ verzoekt de staatssecretaris van SZW de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) een onderzoek in te stellen naar mogelijk onjuiste toepassing van categoriale aanvullende inkomensondersteuning door gemeenten. IWI heeft de Auditdienst van SZW (ADSZW) opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren voor de jaren 2008 tot en met 2010.

Met de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand (WWB) per 1 januari 2004 is het, behoudens een aantal wettelijke uitzonderingen², niet langer toegestaan categoriale bijzondere bijstand te verstrekken. In twee verzamelbrieven³ heeft de staatssecretaris van SZW de gemeenten geïnformeerd over de uitvoering van de categoriale bijzondere bijstand. In de verzamelbrief van november 2010⁴ geeft de staatssecretaris aan dat het in strijd met de WWB verstrekken van categoriale bijzondere bijstand moet worden aangemerkt als een ernstige tekortkoming op grond van artikel 76, derde lid, WWB.

Op grond van artikel 76 van de WWB houdt IWI, namens de minister van SZW, toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand. De minister van SZW is bevoegd aan gemeentebesturen een aanwijzing te geven indien hij constateert dat bij de uitvoering van de wet sprake is van een ernstige tekortkoming met betrekking tot de rechtmatigheid.

Deze nota beschrijft de bevindingen van de door de AD SZW in opdracht van IWI uitgevoerde werkzaamheden en de acties die hier door IWI aan gekoppeld zijn. De opdracht van IWI is in paragraaf 2.1 omschreven, vervolgens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het object van controle. Hoofdstuk 3 beschrijft de aanpak van het onderzoek, waaronder het door de AD SZW gehanteerde toetsingskader. Hoofdstuk 4 gaat in op de bevindingen van het onderzoek.

2.1 Opdracht

Op 26 november 2010 verzoekt de staatssecretaris van SZW de inspecteur-generaal van SZW een onderzoek in te stellen naar vormen van eindejaarsuitkering.

“IWI dient actief op zoek te gaan naar mogelijk onjuiste toepassingen van categoriale bijzondere bijstand in de vorm van eindejaarsuitkeringen, of daarmee vergelijkbare verstrekkingen. Het onderzoek dient een combinatie te zijn van enerzijds detecteren van nieuwe signalen en anderzijds het beoordelen van de uitvoering bij gemeenten die dit jaar en/of in eerdere jaren door SZW aangesproken zijn op een onjuiste toepassing van categoriale bijzondere bijstand.”

¹ Brief aan de inspecteur-generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 26 november 2010, kenmerk IVV/FB/10/23269.

² Categoriale bijzondere bijstand aan 65 plussers, chronisch zieken en gehandicapten, categoriale bijzondere bijstand voor maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen en categoriale bijzondere bijstand voor een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering.

³ Verzamelbrief d.d. 9 november 2006, kenmerk intercom /2006/86435 en verzamelbrief d.d. 19 december 2006, kenmerk: intercom/2006/97633.

⁴ Verzamelbrief d.d. 24 november 2010, kenmerk RUA/RB/2010/20886.

De hieruit afgeleide centrale onderzoeksvraag luidt:

“Is het beleid van alle gemeenten met betrekking tot de toepassing van categoriale inkomensondersteuning in overeenstemming met de WWB?”

De opdrachtverstrekking van IWI aan de AD SZW is vastgelegd in een op 24 januari 2011 getekend plan van aanpak.

2.2 Object van onderzoek

Object van onderzoek zijn alle (418) per 1 januari 2011 bestaande gemeenten. De gemeenten zijn door middel van de verzamelbrief van de staatssecretaris van SZW van november 2010⁵ in kennis gesteld van het onderzoek van IWI.

⁵ Verzamelbrief aan gemeentebesturen d.d. 24 november 2010, kenmerk RUA/RB/2010/20886.

3 Aanpak van het onderzoek

3.1 Toetsingskader

De invoering van de WWB in januari 2004 heeft een einde gemaakt aan vrijwel alle gemeentelijke categoriale regelingen. De wetgever stelde dat er geen ruimte (meer) is voor eigen gemeentelijk categoriaal beleid inzake bijzondere inkomensaanvulling⁶. Algemeen, generiek inkomensbeleid is voorbehouden aan het Rijk⁷.

Het verlenen van categoriale bijzondere bijstand vormt een uitzondering op de algemene regel dat het recht op bijzondere bijstand van geval tot geval moet worden beoordeeld (individueel maatwerk) en is alleen in een expliciet in de WWB genoemd aantal situaties toegestaan. Deze uitzonderingssituaties zijn:

- bijstandsverlening aan personen van 65 jaar en ouder;
- bijstandsverlening in de kosten van chronische ziekte en handicap;
- bijstandsverlening in de kosten van maatschappelijke participatie van een schoolgaand en ten laste komend kind;
- bijstandsverlening in de kosten van collectieve aanvullende ziektekostenverzekering.

De staatssecretaris van SZW schrijft daarover in de verzamelbrief van november 2010⁸:

“Het anders dan in genoemde uitzonderingssituaties verstrekken van categoriale bijzondere bijstand, waarbij de omstandigheden van de individuele belanghebbenden niet in de beoordeling van het recht op bijzondere bijstand worden betrokken, is zodanig in strijd met de wet dat sprake is van een ernstige tekortkoming als bedoeld in artikel 76 van de WWB. Het maakt daarbij niet uit op welke wijze de gemeente haar uitgaven bekostigt. Bij de keuze om gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid te voeren op grond van de WWB of van artikel 108, eerste lid, Gemeentewet, geldt dat de gemeente verplicht is invulling te geven aan de WWB en bevoegd is gebruik te maken van de Gemeentewet. Indien de gemeente voor haar burgers financiële middelen inzet ter vergoeding van bijzondere bestaanskosten, dient dat te geschieden met toepassing van de WWB. Waar het gemeentelijke beleid past binnen de WWB dient dat dan ook op die wet gebaseerd te zijn. Voor zover het beleid niet past binnen de WWB, staat de weg via de Gemeentewet alleen dan open als dit niet in strijd komt met het beleid van de rijksoverheid. Het in strijd met de wet verstrekken van categoriale bijzondere bijstand leidt tot een ongerichte inkomenssuppletie door gemeenten en daarmee tot een ongewenste doorkruising van het rijksinkomensbeleid.”

In 2008 was het gemeenten toegestaan een eindejaarsuitkering te verstrekken aan personen met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Die eindejaarsuitkering 2008 was mogelijk door een in de Tweede Kamer aangenomen amendement Tang/Spekman (TK 31 474 XV, nr. 10) op de Begrotingswet, waarbij 50 miljoen is toegevoegd aan de SZW begroting voor armoedebeleid en had nadrukkelijk een eenmalig karakter. Bij schrijven gericht aan de colleges van Burgemeester en Wethouders gedateerd 27 oktober 2008 kenmerk W&B/B&K/08/29863 benadrukt de staatssecretaris het eenmalige karakter van de regeling. Ook de VNG heeft door middel van haar nieuwsbrief, gedateerd 17 oktober 2008, het eenmalige karakter

⁶ EK 2003-2004, 28 870 en 28960 nr. B. p.27.

⁷ TK 2002-2003, 28 870 nr. 3 p. 64-65.

⁸ Verzamelbrief aan gemeentebesturen d.d. 24 november 2010, kenmerk RUA/RB/2010/20886.

benadrukt. Als bijlage bij die nieuwsbrief was een afschrift van de brief van de minister aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gevoegd gedateerd 9 oktober 2008 (TK 31 700 XV, nr. 10). Daarin schrijft de minister o.a. het volgende:

“Zoals bekend is inkomensbeleid voorbehouden aan het Rijk. De uitvoering van dit amendement is daar geen uitzondering op. Gemeenten krijgen daarom eenmalig de mogelijkheid om de uitvoering van genoemd amendement ter hand te nemen. Het is echter van belang dat de gemeente bij het gebruik maken van deze eenmalige mogelijkheid niet afwijkt van de randvoorwaarden die besloten liggen in het amendement”.

De grondslag voor het verstrekken van de eindejaarsuitkering 2008 is het door de Tweede Kamer aangenomen amendement Tang/Spekman dat eenmalig de toepassing van artikel 35 WWB heeft verruimd. Omdat het amendement alleen betrekking had op 2008 is artikel 35 in 2009 en volgende jaren onverkort van toepassing en kunnen de resterende middelen niet voor hetzelfde doel in 2009 en daarop volgende jaren worden gebruikt.

Aanvulling van de eindejaarsuitkering 2008 met eigen gemeentelijke voorzieningen is niet toegestaan.

3.2 Onderzoeksmethode

Om te komen tot het door de staatssecretaris van SZW gevraagde inzicht over de rechtmatige uitvoering van de WWB met betrekking tot categoriale aanvullende inkomensondersteuning zijn alle gemeenten in Nederland betrokken in het onderzoek. Het onderzoek heeft betrekking op de bijstandsverstrekking in de jaren 2008 tot en met 2010. Het onderzoek is uitgevoerd in het eerste kwartaal van 2011. Op dat moment telde Nederland 418 gemeenten. Van de 418 gemeenten zijn zeventien gemeenten eerder aangesproken op een onjuiste toepassing van categoriale bijzondere bijstand. Van elf van die gemeenten was recente informatie beschikbaar, zodat deze gemeenten niet meer zijn benaderd om gegevens aan te leveren. Van de overige zes gemeenten waren onvoldoende gegevens aanwezig. Op basis van het voorgaande is het onderzoek als volgt te categoriseren:

1. 407 gemeenten: van deze gemeenten waren nog geen of onvoldoende gegevens beschikbaar;
2. 11 gemeenten: gegevens beschikbaar uit de door IWI uitgevoerde onderzoeken in 2009 en 2010.

407 gemeenten

Door middel van een vragenlijst zijn deze 407 gemeenten verzocht inzicht te geven in hun beleid met betrekking tot de toepassing van categoriale bijzondere bijstand in de vorm van eindejaarsuitkeringen of daarmee vergelijkbare verstrekkingen (kerstpakketten en cadeaubonnen). Verder is gevraagd naar het financiële beslag van die verstrekkingen anders dan de in artikel 35 WWB genoemde uitzonderingen. Tot slot is gevraagd naar de initiatiefnemer van het afwijkende beleid.

Van een aantal gemeenten is via de gemeentelijke website nagegaan of er in de betreffende gemeente sprake is van categoriale aanvullende inkomensondersteuning anders dan de mogelijkheid genoemd in artikel 35 WWB.

Ook is steekproefsgewijs vastgesteld of de door de gemeente gegeven antwoorden op de door de inspectie gestelde vragen overeenstemden met de gemeentelijke documenten. Hiertoe is van die gemeenten de website geraadpleegd.

Elf gemeenten

Van deze elf gemeenten stelde de inspectie eind 2009/begin 2010 vast dat er sprake was van het verstrekken van een eindejaarsuitkering of daarmee vergelijkbare verstrekkingen. De onderzoeken naar deze gemeenten hebben plaatsgevonden naar aanleiding van ontvangen signalen over mogelijk ernstige tekortkomingen. In het kader van dit onderzoek is aan deze gemeenten geen vragenlijst toegestuurd maar wel is de website geraadpleegd op documenten met betrekking tot bijzondere bijstand. Ook de raadsinformatie is in het onderzoek betrokken. De resultaten van deze elf gemeenten maken onderdeel uit van deze rapportage.

4 Bevindingen

4.1 Respons

407 gemeenten

Op 8 februari 2011 is aan 407 gemeenten een brief verzonden met daarbij een vragenlijst. Brief en vragenlijst zijn ook digitaal aangeboden.

Van 398 gemeenten is een ingevulde vragenlijst terug ontvangen, uitgedrukt in een percentage is dat een respons van 97,8.

Aan de hand van een aselecte steekproef is van 25 van de 398 gemeenten de informatie geverifieerd aan de hand van de website en het raadsinformatiesysteem. Uit deze verificatie zijn geen onvolkomenheden vastgesteld.

Van de 9 gemeenten die niet hebben gereageerd, zijn de website en het raadsinformatiesysteem geraadpleegd. Van die gemeenten is vastgesteld dat er overeenkomstig de WWB is gehandeld.

Van zes gemeenten die eerder zijn geweest op afwijkend beleid, zijn eveneens de website en het raadsinformatiesysteem geraadpleegd. Daaruit zijn geen signalen naar voren gekomen van continuering van het afwijkende beleid.

4.2 Bevindingen uit het onderzoek bij 407 gemeenten

4.2.1 *Eindejaarsuitkeringen of daarmee vergelijkbare verstrekkingen*

Onderstaande tabel geeft een overzicht van eindejaarsuitkeringen, of daarmee vergelijkbare verstrekkingen, in 2008 tot en met 2010 en het financieel beslag van die eindejaarsuitkeringen of daarmee vergelijkbare verstrekkingen.

Tabel 1

Eindejaarsverstrekking 2008 t/m 2010

| Omschrijving | Aantal 2008⁹ | Totaal bedrag | Aantal 2009 | Totaal bedrag | Aantal 2010 | Totaal bedrag |
|---------------------|------------------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| Geld | 2 | 30.530 | 7 | 112.763 | 3 | 57.825 |
| Geld en kerstpakket | 1 | 30.000 | 1 | 30.000 | 1 | 30.000 |
| Cadeaubonnen | 2 | 151.350 | 2 | 151.350 | 0 | 0 |
| Kerstpakket | 3 | 13.889 | 3 | 15.275 | 3 | 16.016 |
| Totaal | 8 | 225.769 | 13 | 309.388 | 7 | 103.841 |

Deze 28 verstrekkingen zijn door totaal 15 gemeenten gedaan. Verschillende gemeenten verstrekten meerdere jaren een aanvullende uitkering:

- 5 gemeenten verstrekten in 2008, 2009 en 2010 een uitkering;
- 2 gemeenten verstrekten in 2008 en 2009 een uitkering;
- 1 gemeente verstrekke in 2008 en 2010 een uitkering;
- 6 gemeenten verstrekten alleen in 2009 een uitkering;
- 1 gemeente verstrekke alleen in 2010 een uitkering.

⁹ Verstrekking naast geoorloofde verstrekking op basis van amendement Tang/Spekman.

Uit het onderzoek blijkt dat deze 15 gemeenten een verstrekking hebben gedaan in strijd met de WWB.

Zoals in het toetsingskader is aangegeven, mochten gemeenten in 2008 een eindejaarsuitkering verstrekken van maximaal € 50 per huishouden. Uit het nu ingestelde onderzoek blijkt dat 8 gemeenten in 2008 daarnaast nog een eigen voorziening troffen. Die verstrekking is niet in overeenstemming met de WWB.

Het aantal eindejaarsuitkeringen in geld was in 2009 hoog ten opzichte van de andere jaren. Het betreft hier zes gemeenten waarvan vijf gemeenten aan hebben gegeven geld te hebben overgehouden aan de regeling 2008 en dat geld hebben ingezet voor dezelfde doelgroep in 2009. Deze gemeenten hebben alleen in 2009 een eindejaarsuitkering verstrekt. Gelet op het eenmalige karakter van de oprekking van artikel 35 WWB moet de verstrekking in 2009 worden aangemerkt als een ernstige tekortkoming.

Ook de verstrekking van cadeaubonnen (twee gemeenten) moet worden aangemerkt als een categoriale verstrekking in natura en is in strijd met de WWB. Eén van die gemeenten neemt het leeuwenaandeel (90% van het verstrekte bedrag) voor haar rekening. Beide gemeenten hebben in 2010 afgezien van het verstrekken van cadeaubonnen.

De besluiten tot het verstrekken van een eindejaarsuitkering of daarmee vergelijkbare verstrekkingen kwamen in meerderheid (10 van de 15 besluiten) tot stand door in de gemeenteraad aangenomen moties. In 4 gemeenten kwam het initiatief voor de verstrekking bij het college. In één gemeente nam het college een besluit op voorspraak van de cliëntenraad.

Elf van de vijftien gemeenten die in de onderzoeksperiode een eindejaarsuitkering verstrekte of een daarmee vergelijkbare verstrekkingen deden hebben minder dan 25.000 inwoners. Drie gemeenten hebben tussen de 25.000 en 50.000 inwoners. Eén gemeente heeft tussen 50.000 en 75.000 inwoners.

De inspectie stelt vast dat de besluiten van de 15 colleges niet in overeenstemming zijn met de betreffende bepalingen (artikel 35) van de WWB en de door de staatssecretaris van SZW daarbij gegeven toelichting.

4.2.2 *Participatiebijdrage*

Drie gemeenten verstrekten gedurende de onderzochte jaren een participatiebijdrage (deelname maatschappelijk verkeer). De ontvanger van die bijdrage hoeft daarover geen verantwoording af te leggen, het bedrag is feitelijk vrij te besteden.

De 2^e Kamerfractie van de PvdA heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel WWB in de Kamer vragen gesteld over het gemeentelijk minimabeleid. Daarop heeft de regering geantwoord:¹⁰

“Het gemeentelijk minimabeleid omvat meerdere regelingen, te weten: kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen, schuldhulpverlening, de voorzieningen voor maatschappelijke participatie en categoriale regelingen die niet onder de bijzondere bijstand vallen. Het voorliggende wetsvoorstel brengt geen verandering voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen, schuldhulpver-

¹⁰ TK 2002-2003, 28870 nr. 13 p. 70 e.v.

lening en voorzieningen voor maatschappelijke participatie. Voor voorzieningen voor maatschappelijke participatie zoals stadpassen geldt dat die, evenals in de bestaande situatie, uitsluitend betrekking mogen hebben op sociaal-culturele en sportieve activiteiten. Het kan dus niet zo zijn dat onder de noemer 'voorzieningen voor maatschappelijke participatie' andersoortige verstrekkingen worden gedaan die liggen op het vlak van de afgeschafte categoriale regelingen waaraan de bezwaren kleven die voor het kabinet aanleiding zijn om de categoriale regelingen af te schaffen."

De gemeentelijke regelingen voldoen qua doelstelling aan de criteria zoals genoemd in het antwoord aan de 2^e Kamer. In de drie gemeenten wordt het geld categoriaal verstrekt zonder dat de ontvanger verantwoording over de besteding af hoeft te leggen. Er is daardoor sprake van een categoriale verstrekking, die niet in overeenstemming is met het antwoord aan de 2^e Kamer en ook niet met de bepalingen van artikel 35 WWB.

De inspectie stelt vast dat de besluiten van de 3 colleges niet in overeenstemming zijn met de betreffende bepalingen (artikel 35) van de WWB en de door de staatssecretaris van SZW daarbij gegeven toelichting.

4.2.3 *Bijdrage vervanging duurzame gebruiksgoederen*

Eén gemeente (ca. 35.000 inwoners) verstrekt aan personen met een minimuminkomen een jaarlijkse bijdrage voor vervanging van duurzame gebruiksgoederen. De noodzaak van de vervanging hoeft niet aangetoond te worden. Ook hoeft de ontvanger geen verantwoording over de besteding af te leggen. Daardoor is het bedrag in de praktijk vrij besteedbaar. Het financiële beslag over 2008 is € 70.000 en over 2009 € 90.000. De uitgaven 2010 zijn op dit moment nog niet bekend.

De 2^e Kamerfractie van de PvdA vraagt bij de behandeling van het wetsvoorstel WWB in de Kamer of gemeenten individuele cliënten een forfaitair bedrag mogen geven voor een omschreven doel als bijzondere bijstand, zonder het overleggen vooraf of achteraf van bonnetjes. Daarop heeft de regering geantwoord:¹¹ "Met de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand krijgt de individuele bijzondere bijstand weer het oorspronkelijke maatwerk karakter terug. Maatwerk vereist een meetlat. De WWB biedt de gemeenten ruime mogelijkheden om een efficiënte en effectieve meetlat te maken, zowel inhoudelijk als procedureel. Beleidsregels en werkinstructies zijn bij de verlening van bijzondere bijstand van groot belang, zoals ook is aangegeven in het Nader Rapport. De kwaliteit van beleidsregels en werkinstructies is mede bepalend voor de druk op de uitvoering. Het is aan de gemeente om te bepalen hoe wordt vastgesteld en vastgelegd dat de belanghebbende de kosten daadwerkelijk gemaakt heeft. De gemeente kan bijvoorbeeld kiezen voor steekproefsgewijze controle, controle boven een bepaald bedrag, en/of controle op basis van risicoprofielen. Ook kan de gemeente ervoor kiezen om de controle niet afzonderlijk uit te voeren, maar die te laten samenvallen met een ander contact met de cliënt, bijvoorbeeld bij een heronderzoek. Verstrekking van forfaitaire bedragen past niet bij individuele bijzondere bijstand. Dit is namelijk strijdig met het uitgangspunt dat bij de verlening van bijzondere bijstand de specifieke omstandigheden en mogelijkheden in het individuele geval bepalend zijn. Gemeenten kunnen wel, zoals zij nu ook al doen, werken met normbedragen."

¹¹ TK 2002-2003, 28870 nr. 13 p. 70 e.v.

Het categoriaal verstrekken van een jaarlijkse bijdrage voor vervanging van duurzame gebruiksgoederen is in strijd met artikel 35 WWB en de door de regering gegeven toelichting.

De inspectie stelt vast dat het besluit van het college om categoriale bijzondere bijstand te verstrekken voor duurzame gebruiksgoederen niet in overeenstemming is met de betreffende bepalingen (artikel 35) van de WWB en de door de staatssecretaris van SZW daarbij gegeven toelichting.

4.2.4 *Bijdrage participatie schoolgaande kinderen*

Meerdere gemeenten geven aan categoriale bijzondere bijstand te verstrekken voor participatie van schoolgaande kinderen.

Vier gemeenten geven aan categoriale bijzondere bijstand te verstrekken voor ouders met ten laste komende kinderen. Zij wijzen daarbij op de tekst van artikel 35 lid 5 WWB. Daarin wordt de mogelijkheid geboden om voor ouders met *schoolgaande* kinderen iets extra's te doen.

Deze gemeenten handelen niet conform de bepaling van artikel 35 lid 5 WWB.

Desgevraagd geven die vier gemeenten aan dat ze ruimer beleid voeren dan artikel 35 WWB toelaat, maar dat zij zich voor de doelgroep kinderen van nul tot vier jaar baseren op de extra middelen die beschikbaar zijn gesteld voor armoedebestrijding bij kinderen¹².

Veel gemeenten hebben daar destijds convenanten met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over afgesloten.

4.2.5 *Totaal resultaat onderzoek bij 407 gemeenten*

In onderstaande tabellen zijn de bevindingen zoals opgenomen in de paragrafen 3.2.1 t/m 3.2.4 samengevat.

Tabel 2

Totaal van de tekortkomingen

| Omschrijving | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Eindejaarsuitkering (geld) | 2 | 7 | 3 |
| Geld en kerstpakket | 1 | 1 | 1 |
| Cadeaubonnen | 2 | 2 | 0 |
| Kerstpakket | 3 | 3 | 3 |
| Participatiebijdrage | 3 | 3 | 3 |
| Bijdrage duurzame gebruiksgoederen | 1 | 1 | 1 |
| Totaal | 12 | 17 | 11 |

Deze verstrekkingen zijn door in totaal 18 gemeenten gedaan.

- 8 gemeenten verstrekten in 2008, 2009 en 2010 een uitkering;
- 2 gemeenten verstrekten in 2008 en 2009 een uitkering;
- 1 gemeente verstrekke in 2008 en 2010 een uitkering;
- 6 gemeenten verstrekten alleen in 2009 een uitkering;
- 1 gemeente verstrekke alleen in 2010 een uitkering

Eén van de gemeenten verstrekke in 2010 zowel een eindejaarsuitkering als een participatie bijdrage.

¹² Motie van Geel c.s. TK 31200 nr. 16.

4.2.6 *Reacties gemeenten op concept bevindingen*

Achttien gemeenten hebben een verstrekking gedaan in strijd met de WWB, 14 gemeenten verstrekten een eindejaarsuitkering, 3 een participatiebijdrage en één een bijdrage duurzame gebruiksgoederen. Die gemeenten hebben een brief met concept bevindingen van IWI ontvangen. Zij zijn gedurende twee weken in de gelegenheid gesteld op de brief en de concept bevindingen te reageren. De reacties van de betreffende gemeenten zijn ontvangen en verwerkt in de uiteindelijke rapportage per gemeente.

Tabel 3

Overzicht reacties op brieven

| | |
|---|-----------|
| Eens met bevindingen inspectie | 12 |
| Eens maar verzoek om meer beleidsruimte | 2 |
| Oneens | 3 |
| Geen inhoudelijk oordeel | 1 |
| Totaal | 18 |

De inspectie stelt vast dat de besluiten van 18 gemeenten niet in overeenstemming zijn met de betreffende bepalingen (artikel 35) van de WWB en de door de staatssecretaris van SZW daarbij gegeven toelichting.

4.3 **Bevindingen uit signalering bij 11 gemeenten**

Eind 2009/begin 2010 heeft de inspectie 11 signalen over eindejaarsuitkeringen of daarmee vergelijkbare verstrekkingen onderzocht en daarover aan de minister van SZW gerapporteerd¹³. Twee gemeenten kregen van de minister van SZW een aanwijzing. Eén omdat de gemeente opnieuw overging tot een verstrekking, ondanks een eerdere waarschuwing. De andere gemeente kreeg een brief met een vooraankondiging van een aanwijzing en werd in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. De gemeente maakte hiervan geen gebruik, waarop een aanwijzing door de minister van SZW volgde.

De overige 9 gemeentebesturen lieten de minister van SZW desgevraagd weten in de toekomst af te zien van het verstrekken van een eindejaarsuitkering of een daarmee vergelijkbare verstrekking. Een groot aantal van die gemeenten hadden geld over van de regeling 2008 en hebben dat in 2009 opnieuw aan de doelgroep besteed.

Gelet op het eenmalige karakter van de oprekking van artikel 35 WWB in 2008 moet de verstrekking in 2009 worden aangemerkt als een ernstige tekortkoming.

In zes van de elf gemeenten kwam het besluit tot verstrekken van een eindejaarsuitkering of een daarmee vergelijkbare verstrekking voort uit een door de gemeenteraad aangenomen motie. In 5 gemeenten kwam het initiatief voor de verstrekking van het college.

De elf gemeenten die in de onderzoeksperiode een eindejaarsuitkering verstrekten of daarmee vergelijkbare verstrekkingen hebben gedaan zijn naar inwoneraantal als volgt verdeeld;

- Vijf gemeenten hebben minder dan 25.000 inwoners;

¹³ Rapport d.d. 30-06-2010 kenmerk: IWI/2010/4953 en rapport d.d.27-09-2010 kenmerk: IWI/2010/7019

- Drie gemeenten hebben meer dan 25.000 maar minder dan 50.000 inwoners;
 - Twee gemeenten hebben tussen 50.000 en 75.000 inwoners;
 - Een gemeente heeft tussen 75.000 en 100.000 inwoners.
- (Het betreft hier de bevindingen uit signalering).

4.4 Totaal resultaat onderzoek bij 418 gemeenten

In onderstaande tabellen zijn de bevindingen uit het onderzoek bij de 418 gemeenten opgenomen.

Tabel 4

Totaaloverzicht tekortkomingen uit onderzoek bij 418 gemeenten

| Omschrijving | Aantal 2008 | Aantal 2009 | Aantal 2010 |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Eindejaarsuitkering | 2 | 17 | 3 |
| Eindejaarsuitkering en kerstpakket | 1 | 1 | 1 |
| Cadeaubonnen | 2 | 3 | 0 |
| Kerstpakket | 3 | 3 | 3 |
| Participatiebijdrage | 3 | 3 | 3 |
| Bijdrage duurzame gebruiksgoederen | 1 | 1 | 1 |
| Totaal | 12 | 28 | 11 |

Tabel 5

Aantal gemeenten met een tekortkoming WWB

| Aantal gemeenten | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------|------|------|------|
| 8 | x | x | x |
| 2 | x | x | |
| 17 | | x | |
| 1 | x | | x |
| 1 | | | x |

Totaal: 29*

*Bij een aantal gemeenten is sprake van een dubbele verstrekking

Tabel 6

Overzicht reacties gemeenten

| | |
|---|-----------|
| Eens met de conclusie | 21 |
| Eens maar verzoek om meer beleidsruimte | 2 |
| Oneens | 4 |
| Geen inhoudelijk oordeel | 2 |
| Totaal | 29 |

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2011

- R11/03 De voorlichting aan WGA'ers
- R11/02 Onderzoek categoriale aanvullende inkomensondersteuning door gemeenten
- R11/01 UWV en Walvis, tiende rapportage
Jaarverslag 2010

2010

- R10/11 De burger bediend in 2010
Programmarapportage Informatieprocessen
- R10/10 Balans in dienstverlening
- R10/09 Participatie in crisistijd
Afsluiting drie jaar toezichtonderzoek naar de uitvoering van het beleidsprogramma 'Iedereen doet mee'
- R10/08 Het Chronisch vermoeidheidssyndroom
De beoordeling door verzekeringsartsen
- R10/07 Armoedebestrijding
- R10/06 Risicobeheersing en re-integratiebudgetten UWV
- R10/05 Implementatie van eenmalige gegevensuitvraag
Jaarplan 2011
- R10/04 Maatwerk bij meervoudigheid
Domeinoverstijgende dienstverlening aan mensen met meervoudige problematiek
- R10/03 Dienstverlening op maat
Het voorkomen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in tijden van crisis
- R10/02 UWV en Walvis
Negende rapportage
- R10/01 Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld
Jaarverslag 2009

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Strategie en communicatie

communicatie@iwiweb.nl
www.iwiweb.nl
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45

Postbus 11563
2502 AN Den Haag

