

Agenda doorzettingsmacht G-4

Ministerie van Justitie

1) Versnelde uitbreiding bevoegdheden politierechter tot het opleggen van straffen tot 12 maanden

De competentie van de politierechter wordt geregeld in het Wetboek van Strafvordering, Wetboek van Strafrecht, enz. De uitbreiding van de competentie van de politierechter tot het opleggen van straffen tot 12 maanden (was 6 maanden) is in 2002 wettelijk geregeld. Onder druk van de Eerste Kamer heeft de toenmalige minister van Justitie echter toegezegd dat deze verruimde competentie zou worden beperkt tot zaken tegen drugskoeriers. Het wetsvoorstel waarin deze hernieuwde beperking wordt geregeld, ligt momenteel bij de Tweede Kamer (nr.28866) en is politiek controversieel. Minister Donner heeft de Tweede Kamer in een wetgevingsoverleg ervan overtuigd dat dit wetsvoorstel moet worden verworpen. Hij gaat nu eerst over deze uitkomst met de Eerste Kamer overleggen, waarna het wetsvoorstel zal worden verworpen door de Tweede Kamer danwel door hem zal worden ingetrokken. Gevraagd wordt om een voortvarende afwikkeling.

Expert: Simon Bontekoning, Bestuursdienst Gemeente Amsterdam, Directie Openbare Orde en Veiligheid (020-5522567; sbontekoning@bda.amsterdam.nl)

2) Uitbreiden afdoeningsbevoegdheid officier van justitie

Dit betreft een wetsvoorstel dat inmiddels door de ministerraad is goedgekeurd (6 februari 2004) en nu om advies bij de Raad van State ligt. Volgens het wetsvoorstel krijgt het Openbaar Ministerie de bevoegdheid strafbeschikkingen op te leggen: een taakstraf van maximaal 180 uur, een geldboete, ontzegging van de rijbevoegdheid voor maximaal 6 maanden, en onttrekking aan het verkeer van gevaarlijke voorwerpen. Het moet gaan om overtredingen of misdrijven waarop een maximumstraf van zes jaar staat. Het OM kan geen vrijheidsstraf opleggen. Gevraagd wordt om bespoediging van de Kamerbehandeling.

Expert: Simon Bontekoning (zie boven)

3) Vereenvoudiging Algemene Wet Bestuursrecht

Juridische gebreken in de besluitvorming van het gemeentebestuur die in beroepsprocedures bij de bestuursrechter aan het licht komen, maken dat de besluitvorming geheel opnieuw dient plaats te vinden. Dit is ook het geval wanneer aannemelijk is dat het bestreden besluit niet anders zou hebben geluid indien het besluit geheel correct tot stand zou zijn gekomen.

In dergelijke gevallen zou een “bestuurlijke lus” in de beroepsprocedure heilzaam kunnen werken. Deze “lus” zou er als volgt kunnen uitzien:

- Wanneer de rechter een gebrek constateert dat hersteld zou kunnen worden, geeft hij het bestuursorgaan de gelegenheid dat gebrek binnen een bepaalde termijn te herstellen;
- Indien daartoe aanleiding bestaat, stelt het bestuursorgaan de partijen in de gelegenheid een reactie te geven alvorens te besluiten tot herstel van het gebrek;
- Het eventuele nieuwe besluit vervangt het gebrekkige besluit; het beroep wordt geacht zich te richten tegen het nieuwe besluit; de rechter beoordeelt dus het nieuwe besluit

Wij menen dat onder meer opnemings van een nieuw artikel in afdeling 7.3 (Bijzondere bepalingen over administratief beroep) de voorkeur verdient. In de bezwaarprocedure is geen behoefte aan het opnemen van een bestuurlijke lus, omdat het bestuur in de beslissing op bezwaar het gebrek nog kan herstellen. Er is eventueel behoefte aan herstel als het geschil buiten de macht van het bestuur is gekomen, dus in beroep bij de rechter en in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak dan wel de Centrale Raad van Beroep en dergelijke hoger-beroepsinstanties.

In aanvulling daarop doen wij de volgende suggesties voor verbetering van de AWB:

- De rechter besluit alleen tot vernietiging indien hij aannemelijk acht dat na vernietiging een inhoudelijk ander besluit zal worden genomen;
- De rechter laat strijd met de wet buiten beschouwing indien de geschonden norm niet is gegeven ter bescherming van de belangen van de eiser;
- De rechter kan de gevolgen van een vernietiging voor gedekt verklaren, indien de feitelijke gevolgen van het besluit redelijkerwijs niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. In dat geval kan de rechter een schadeloosstelling toekennen.
- Beperking van het belanghebbende-begrip. Het komt voor dat iedereen bezwaar en beroep kan instellen tegen een besluit, bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening (actio popularis). Dat vergt erg veel (extra) tijd.

(Zie ook: Brief d.d. 19.01.04 van wethouder Stadig aan minister Donner.)

Expert: mevr. Mr. L.Brasz, Directeur Juridische Zaken Gemeente Amsterdam,
t.a.v. mevr. Mr. Drs. H.B.P.Elbers (020-5523203; Helbers@bda.amsterdam.nl)

Ministerie van VWS

1) Vergroten gemeentelijke zeggenschap over geestelijke gezondheids- en verslavingszorg (AWBZ)

De laatste decennia neemt een toenemend aantal dak- en thuislozen in slecht verzorgde toestand een prominente plaats in het stadsbeeld van de G4. Hun kommersiële levenssituatie en de overlast die omstanders van hen ondervinden vloeit mede voort uit niet adequaat behandelde psychiatrische problemen (waaronder verslaving).

Vanuit de gemeentelijke regieverantwoordelijkheid voor de OGGZ zien de G4 de noodzaak van een inhaalslag waarbij GGZ, verslavingszorg, woningcorporaties en gemeente de handen ineen slaan. Het resultaat is sluitende hulpverlening voor al degenen die het nodig hebben maar er niet zelf om vragen. Deze hulp moet laagdrempelig zijn, en zo nodig bestaan uit arbeidsintensieve bemoeizorg, op straat geleverd kunnen worden en 7 x 24 uur beschikbaar zijn. De G4 beoogt met deze inhaalslag zowel een verhoging van de kwaliteit van leven en zorg voor de betrokkenen, als in het verlengde daarvan een verhoging van de leefbaarheid en veiligheid voor de stad als geheel.

Voor sluitende hulpverlening is zogenaamde gezamenlijk opdrachtgeverschap van steden en het Zorgkantoor nodig. Op dit moment berust de samenwerking, voor zover al aanwezig, slechts op vrijwillige afspraken. De kaders waarbinnen zorg verleend mag worden (AWBZ-richtlijnen en CTG-beleidsregels) zijn te strikt en niet geschikt voor de doelgroep van deze zorg. Nodig is een wettelijk vastgelegd gezamenlijk opdrachtgeverschap van deze partijen geldend voor de openbare GGZ, de chronische GGZ, en de verslavingszorg. ABWZ-richtlijnen en CTG-beleidsregels zijn momenteel niet op deze doelgroep van toepassing. Versoepeling hiervan is noodzakelijk. Gewenst is dat bepaald wordt dat de Zorgkantoren de productieafspraken met instellingen in de GGZ en verslavingszorg slechts kunnen maken met instemming van de gemeente. Omgekeerd moet de gemeente het Zorgkantoor mee laten beslissen over de gemeentelijke bestedingen in de maatschappelijke opvang en verslavingszorg. Praktisch zou dit kunnen worden uitgevoerd door te stellen dat er twee handtekeningen nodig zijn onder productieafspraken voor de AWBZ: van Zorgkantoor en gemeente.

“De wettelijk verankering stelt gemeente en zorgkantoor in staat stelt tot sluitende hulpverlening aan sociaal kwetsbaren, maar ook tot gezamenlijk afspraken met woningcorporaties over benodigde ondersteuning aan zelfstandig gehuisvesten in het kader van maatschappelijk herstel respectievelijk preventie van dak- en thuisloosheid.”

Expert: Marlies van Loon, GG&GD Utrecht, (030-2863331; M.van.Loon@utrecht.nl)

2) Uitbreiding heroïne-experimenten

In december 2003 is de motie-Lambrechts (29200 XVI, nr. 141) door de Tweede Kamer aanvaard. De motie verzoekt de regering zo spoedig mogelijk over te gaan tot uitbreiding van de heroïne-experimenten in lijn met de aanbeveling van de commissie-Paas. De commissie-Paas rapporteerde dat de experimenten met vrije verstrekking van methadon en heroïne geslaagd genoemd kunnen worden. Naast het verbeteren van de gezondheidstoestand van de verslaafden is eveneens sprake van het terugdringen van de criminaliteit die voortvloeit uit de heroïneverslaving. De bewindslieden van VWS hebben recentelijk laten weten dat er dit jaar een evaluatie met een standpunt over voortzetting van de experimenten naar de Tweede Kamer komt (29200 XVI, nr. 170). Het belang van het voorzetten en uitbreiden van de experimenten is voor de G-4 evident.

Expert: Erik van Straalen, Bestuursdienst gemeente Amsterdam, (020-5523385; estraalen@bda.amsterdam.nl)

Ministerie van SZW

1) Beleidsvrijheid t.a.v. inkomensvrijlating/premies (ontvangers bijstand stimuleren tot aanvaarden en behouden van deeltijdwerk)

Onder het regime van de Abw bestond een wettelijke regeling die gedeeltelijke vrijlating van arbeidsinkomsten regelde voor met name alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 jaar. Tevens gaf de Abw gemeenten de bevoegdheid om bij verordening groepen bijstandsgerechtigden te definiëren die ook voor een dergelijke vrijlating in aanmerking kwamen. Deze beleidsruimte is door veel gemeenten benut. Met de invoering van de WWB zijn deze categoriale vrijlatingen vervallen.

Bij de behandeling van de WWB in de Tweede Kamer is echter een amendement aangenomen waarmee opnieuw een vrijlatingsregeling in de wet is opgenomen. Gemeenten mogen op grond van de WWB in individuele gevallen maximaal 6 maanden maximaal 25% van de inkomsten uit arbeid vrijlaten met een maximum van 166 euro per maand als het college van mening is dat het werk van de bijstandsgerechtigde kan leiden tot volledige uitstroom uit de uitkering. (art. 10 en 31 WWB). De vrijlating moet de bijstandsgerechtigde prikkelen om door het aanvaarden van werk op termijn volledig uit de bijstand uit te stromen. Door de vrijlating te beperken in duur wordt en de armoedeval voorkomen en de ongewenste situatie dat de prikkel verdwijnt om een baan rond het minimumloon te aanvaarden. Immers, het inkomen van de bijstandsgerechtigde inclusief vrijlating zal vaak hoger liggen dan het minimumloon. Het vrijlatingsbeleid is dus te zien als één van de instrumenten die het reïntegratiebeleid ondersteunt. Naast de inkomensvrijlating biedt ook het instrument van de eenmalige premie de gemeente de mogelijkheid om bijstandsgerechtigden te prikkelen om stappen naar werk te zetten. De gemeente kan een bijstandsgerechtigde één keer per jaar in het kader van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling maximaal 1944 euro verstrekken, zonder dat dit leidt tot een verrekening met de uitkering. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de premie een structureel karakter draagt. Voor het toekennen van elke nieuwe premie moet een nieuw besluit genomen worden, gebaseerd op nieuwe omstandigheden in de voortgang van de reïntegratie van de bijstandsgerechtigde.

Ondanks de voordelen van de beperking in duur van de vrijlating, ligt daar ook direct het belangrijkste knelpunt. Veel cliënten hebben een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt en zullen niet binnen genoemde 6 maanden de stap van part-time naar full-time werk kunnen zetten. Dit geldt met name voor de groep (alleenstaande) ouders met jonge kinderen die vaak een tijdlang uit het arbeidsproces zijn geweest en veel moeten regelen rondom kinderopvang en/of de zorg voor hun kinderen. Ook voor burgers met meerdere (veelal medische) belemmeringen geldt dat uitstroom binnen 6 maanden vaak niet haalbaar is. Juist in dergelijke gevallen gaat van het verdwijnen van de prikkel na 6 maanden een demotiverende werking uit.

Gezien aard en doel van de premie is het niet mogelijk om in die gevallen waarin de maximale duur van de vrijlating als te kort wordt ervaren om optimaal te prikkelen tot uitstroom uit de bijstand additioneel (in één of meerdere jaren) een premie toe te kennen. Een activerend vrijlatingsbeleid is daarom juist voor deze burgers een vereiste.

Om volledig recht te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten voor zowel de bijstandsuitgaven alsook de reïntegratie van bijstandsgerechtigden, is nadrukkelijk behoefte aan verdere deregulering ten aanzien van het punt van de vrijlating. Het eerder genoemde wetsartikel is daartoe ons inziens te rigide geformuleerd.

De G-4 pleiten er daarom voor gemeenten zelf, op basis van individuele omstandigheden van de bijstandsgerechtigde, te laten vaststellen wie in aanmerking kan komen voor de vrijlating. Het moet daartoe aan gemeenten worden overgelaten om de periode waarin de inkomsten deels worden vrijgelaten te bepalen.

Expert: John Dieleman, Dienst SZW Den Haag (070-3537483; szdiel@szw.denhaag.nl)

2) Bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het kader van de WWB

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Met de invoering van de WWB per 1-1-2004 zijn de gemeenten ook 100% financieel verantwoordelijk geworden voor de uitvoering. Bij 100% verantwoordelijkheid behoort ook de volledige bevoegdheid die verantwoordelijkheid zo goed mogelijk te kunnen invullen. Dat is nu niet het geval aangezien een deel van de bevoegdheden krachtens de wet SUWI (per 1-1-2002 ingevoerd) zijn toebedeeld aan het CWI. Experimenteerartikel 82a van de wet SUWI maakt het weliswaar mogelijk op onderdelen van de bepalingen van de wet SUWI af te wijken, maar dat gaat niet verder dan de betrokken ketenpartners toestaan.

De G4 vragen hun verantwoordelijkheden in het kader van de WWB uitvoering geheel te kunnen afdekken met de bijbehorende bevoegdheden. Op die manier kan recht worden gedaan aan de wens de werkprocessen bij de uitvoering van de WWB zodanig vorm te geven, dat optimaal wordt bijgedragen aan 'schadelastbeperking': zo weinig mogelijk personen toelaten aan de poort van de WWB (vormgeven 'poortwachtersfunctie') en een zo snel mogelijke uitstroom realiseren naar (zo mogelijk) werk indien verblijf in de WWB onvermijdelijk is.

De voordelen:

- De regie van de 'poortwachtersfunctie' ligt bij de ketenpartner (gemeente) die daar financieel het meest directe belang bij heeft.
- De inzet van de personele capaciteit van de ketenpartners kan meer worden gericht op hun kernkwaliteiten: die van het CWI met name op doorgeleiding naar werk van de meer kansrijken, die van de gemeente op het poortwachten (handhaving, uitkeringsintake) en het verzorgen van een activeringstraject voor personen waarvoor werk (nog) niet aan de orde is.
- Een en ander leidt tot meer effectiviteit en efficiency in de ketendienstverlening en is daarmee ook in het belang van de klant.

Expert: Kees Hulsman, Gemeente Amsterdam, Sociale Dienst (020-3464961; kees.hulsman@sociale-dienst.amsterdam.nl)

3) Stelselmatige daders en bijzondere bijstand voor doorbetaling vaste lasten bij detentie

In veel gemeenten worden momenteel projecten ontwikkeld om de overlast van stelselmatige daders (veelplegers) tegen te gaan. Stelselmatige daders zijn burgers die zich veelvuldig en steeds opnieuw schuldig maken aan (voornamelijk) kleine criminaliteit, zoals winkeldiefstal, auto inbraak en fietsendiefstal en als gevolg daarvan veel overlast geven in de (centra van) grote steden. De noodzaak om deze vorm van criminaliteit terug te dringen teneinde de leefbaarheid van de steden te verbeteren is evident. Er is breed maatschappelijk en ook politiek draagvlak voor repressief maar ook curatief beleid ten aanzien van deze stelselmatig daders.

Kenmerkend is de insteek om een integrale sluitende aanpak te realiseren waarbij naast politie, justitie en hulpverleningsinstanties ook de gemeente betrokken is. Als een stelselmatig dader criminele handelingen verricht wordt deze in de meeste gevallen korte tijd gedetineerd. Na ontslag uit detentie volgt zo veel mogelijk een traject gericht op hulpverlening. Voorwaarde hiervoor is een zo stabiel mogelijke thuissituatie.

De bijstandswetgeving werkt op dat laatste punt belemmerend ten aanzien van de doorbetaling van vaste lasten als de burger gaandeweg het traject kortdurend in detentie wordt opgenomen. Gemeenten hebben niet de bevoegdheid (anders dan in zeer individuele gevallen) gedurende deze detentie bijzondere bijstand te verlenen voor de doorbetaling van vaste lasten. Dit is een belemmering omdat, met het oog op de aan te vangen hulpverlening, van groot belang is dat een burger na opname in detentie weer kan terugkeren naar zijn reguliere huisvesting en niet met achterstanden in de betaling wordt geconfronteerd. Gevraagd wordt een wijziging van de WWB, artikel 13, lid 1a. De WWB verbiedt bijstandsverlening aan gedetineerden. Op het gebied van vergoeding voor vaste lasten zou dit een bevoegdheid moeten worden.

Expert: John Dieleman (zie boven)

4) Verificatieverplichting bijzondere groepen omzetten in een bevoegdheid

De WWB (art. 17) schrijft cliënten een inlichtingenverplichting voor en gemeenten een verificatieverplichting. Met betrekking tot sommige groepen cliënten (dak- en thuislozen, burgers die na langdurige detentie bijstand aanvragen, verslaafden) zijn de verificatieverplichtingen belemmerend in het aanvraagproces. Veelal zijn door deze groepen de gevraagde gegevens niet aan te leveren omdat deze niet in hun bezit zijn of slechts tegen veel moeite en hoge kosten zijn te verkrijgen. Het aanvraagproces blijft hierdoor nodeloos lang voortduren, waardoor burgers langer verstoken blijven van bijstand, hetgeen kan leiden tot overlevingscriminaliteit. Ten aanzien van bijzondere groepen is het wenselijk de verificatieverplichting om te zetten in een bevoegdheid. Dit past ook binnen de WWB waarin de gemeente maximaal verantwoordelijk is voor de bijstandsuitgaven. Gevraagd wordt een wijziging van de WWB (artikel 17, lid 1). Het college zou de bevoegdheid moeten hebben ten aanzien van bijzondere doelgroepen het besluit tot het al dan niet verlenen van bijstand te baseren op een meer beperkte verificatieset.

Uit informatie van het ministerie van SZW blijkt het volgende:

De reikwijdte van het huidige art. 17 WWB is als volgt. De WWB legt ten aanzien van de algemene verificatie geen verplichtingen op. Het is aan de gemeente (zo nodig afgestemd met de accountant) om de wijze van verificatie te bepalen.

Ten aanzien van de vaststelling van de identiteit van de aanvrager stelt artikel 17 WWB imperatief dat die moet aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1 van de wet op de identificatieplicht. Bij de invoering van de Wet op de Identificatieplicht is het door de G4 aangegeven probleem reeds onderkend. In een publicatie van SZW van april 1994, nr i 578 inzake identificatieplicht is het volgende opgenomen: "Er wordt onderkend dat er een aantal klanten van de sociale dienst zijn die niet over een geldig legitimatiebewijs kan beschikken of dit binnen de kortste keren weer kwijt is. Het gaat dan vooral om

daklozen, thuislozen, verslaafden, en psychiatrische patiënten. Bovendien komt het ook voor dat de Gemeentelijke basisadministratie niet in staat is om de identiteit vast te stellen. In zulke gevallen kan van de verplichting tot identificatie op een andere wijze worden ingevuld. Als de sociale dienst na onderzoek van de Gemeentelijke basisadministratie of na eigen onderzoek van oordeel is dat de identiteit voldoende is vastgesteld, kan de dienst zelf een identiteitsbewijs maken. De gemeente kan zo'n legitimatiebewijs of een kopie, dan zelf bewaren."

Met deze toevoeging vanuit SZW kan de conclusie zijn dat met de invoering van de WWB gemeenten voldoende ruimte hebben om in overleg met de accountant en het Centrum voor werk en inkomen (in de SNO) afspraken te maken omtrent het verificatieproces.

Expert: John Dieleman (zie boven)

5) Vereenvoudiging intake en heronderzoek WWB door het verstrekken van giro- en bankrekeningnummers aan de gemeenten door de belastingdienst

Zowel de cliënt als bepaalde instanties hebben een informatieplicht ten aanzien van wat (mogelijk) relevant is voor uitkeringsverstrekking. De bank (en giro-)nummers kunnen op verschillende momenten en om verschillende redenen van belang zijn. De bankrekeningnummers vormen de basis voor het zogenoemde girogluren. Zo wordt in de praktijk wel het onderzoek genoemd dat zich richt op met name inkomsten (en uitgaven), aanwezigheid van vermogen en tenaamstelling (mogelijke partnerrelatie) aan de hand van fysieke controle van alle dagafschriften van alle bekende rekeningnummers uit de onderzochte periode.

Onder de huidige regelgeving is het niet toegestaan dat een gemeente via het Inlichtingenbureau van de Belastingdienst de aan het Sofinummer van de cliënt gekoppelde giro- en bankrekeningnummers verkrijgt. Ter vereenvoudiging van de werkwijze van de sociale diensten is het nuttig deze belemmering op te heffen. De ratio hierachter is dat de gemeente de cliënt kan vragen om inzage in giro- en bankafschriften op al diens bij de Belastingdienst bekende bank- en giro-nummers. De cliënt wordt niet in de verleiding gebracht slechts de afschriften van één rekeningnummer te laten zien en de afschriften van andere rekeningnummers achter te houden.

Sinds kort stelt het Inlichtingenbureau ten behoeve van controle op vermogen een selectie van bankrekeningen met bepaald saldo en/of rente van cliënten van sociale diensten aan de betreffende sociale dienst ter beschikking. Een beperking in de dienstverlening is dat de huidige informatie betrekking heeft op gegevens uit 2001. Er wordt dus een paar jaar achter de feiten aangelopen. Dit kan worden opgelost door het eerder genoemde girogluren eerder volledig mogelijk te maken door een overzicht van bij de Belastingdienst bekende bankrekeningnummers aan de sociale dienst te verstrekken. Dit is in beginsel nu al technisch mogelijk voor het Inlichtingenbureau voor wat betreft bestaande cliënten.

Verzocht wordt de regelgeving ter zake te wijzigen, te weten het Besluit Inlichtingenbureau Gemeenten en Bijlage XVI bij de regeling SUWI.

Expert: Jan Peter Bergfeld, Inlichtingenbureau, Den Haag (0800-02337686;
jpbergfeld@inlichtingenbureau.nl)