

Notitie Minimabeleid

**Positie van het minimabeleid naar aanleiding van de invoering van de Wet werk en
bijstand (WWB)**

**Gemeente Sint Anthonis
Afdeling Welzijn, cluster Sociale Zaken
November 2004**

Positie van het minimabeleid naar aanleiding van de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB)

Leeswijzer:

Deze notitie gaat in op de wijzigingen in het minimabeleid ten gevolge van de invoering van de Wet werk en bijstand. Een werkgroep van de vijf gemeenten in het Land van Cuijk heeft deze notitie voorbereid. Verdere uitwerking van de notitie heeft plaatsgevonden per gemeente. Een en ander heeft geleid tot een aantal overwegingen en adviezen ten aanzien van het te ontwikkelen minimabeleid.

Qua opbouw ziet de notitie er als volgt uit:

- de notitie start met een korte inleiding (hoofdstuk 1);
- in hoofdstuk 2 wordt een korte historische ontwikkeling weergegeven;
- gevolgd door een schematisch overzicht van het huidige minimabeleid (hoofdstuk 3);
- In hoofdstuk 4 wordt de positie van het minimabeleid in de WWB geschetst,
- Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de wijzigingen t.g.v. de invoering van de WWB aangegeven;
- Hoofdstuk 6 is een verdieping op het vorige hoofdstuk t.a.v. het verstrekkingenniveau,
- Hoofdstuk 7 is eveneens een verdieping op het vijfde hoofdstuk; nu t.a.v. het draagkrachtbeleid;
- In het 8e hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal nieuw te ontwikkelen beleidspunten ten aanzien van chronisch zieken en gehandicapten en de collectief aanvullende (ziektekosten)verzekering;
- Vervolgens wordt de positie van de schuldhulpverlening in hoofdstuk 9 verwoord, en het kwijtscheldingsbeleid van gemeentelijke belastingen en heffingen in het 10e hoofdstuk;
- In het 11e hoofdstuk wordt de vereenvoudiging van een aantal werkprocessen belicht;
- Waarna in het 12e hoofdstuk kort ingegaan wordt op toekomstige ontwikkelingen;
- Afgesloten wordt met het 13e hoofdstuk, waarin een samenvatting van de adviezen wordt weergegeven.

1 Inleiding

Met ingang van 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand ingevoerd. Deze wet volgt de Algemene bijstandswet (1996) op, alsmede enkele specifieke regelingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling. Met de WWB ligt sterker dan voorheen de nadruk op werk en inkomen (in die volgorde), hetgeen impliceert dat het armoedebeleid in de vorm van het geven van vergoedingen enigszins naar de achtergrond schuift. Dit gaat gepaard met bezuinigingen op de voor armoedebeleid en bijzondere bijstand beschikbare middelen. Deze notitie gaat in op de wijzigingen tengevolge van de invoering van de WWB, de nieuw te ontwikkelen beleidspunten en de verregaande vorm van beleidsvrijheid.

2 Minimabeleid in het verleden

Individualiseringsprincipe

Bijstand is een garantie voor financiële hulp aan degenen die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeren dat zij niet kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Dit kan bestaan uit het voorzien in een maandelijks inkomen op minimumniveau (de algemene bijstand naar een normbedrag) of uit tegemoetkomingen voor bijzondere kosten (bijzondere bijstand).

Kenmerkend is de mogelijkheid van individuele afstemming binnen wettelijke kaders. Dit principe is bij de bijzondere bijstand belangrijker dan bij de maandelijks algemene bijstand. Bij de bijzondere bijstand wordt immers geen "uitkeringsnorm" gehanteerd.

De individualisering betreft in hoofdzaak twee aspecten:

- de situatie van de aanvrager en diens gezin
- de noodzaak en omvang van de kosten waarin vergoeding wordt gevraagd

Vangnetprincipe

Bijstand komt alleen in aanmerking als binnen het gezin geen andere middelen van bestaan voorhanden zijn, waaruit de kosten kunnen worden voldaan. Daaronder dient ook te worden begrepen dat er geen aanspraak bestaat op andere vergoedingsmogelijkheden: "voorliggende voorzieningen". Meest bekende voorliggende voorziening bij algemene bijstand is de WW – uitkering. Meest bekende voorliggende voorziening bij bijzondere bijstand zijn het Ziekenfonds, de Wvg, AWBZ, de Wet rechtsbijstand on- en minvermogenen.

Naarmate het voorzieningenniveau in de voorliggende voorzieningen verschaalt, komt het vangnet sterker in beeld.

Centralisering begin jaren '70

In oorsprong bestond er voor gemeenten een grote vrijheid om het niveau van zowel de algemene als bijzondere bijstand lokaal en geïndividualiseerd te regelen.

Rond begin jaren '70 heeft het Rijk de uitvoering van de bijstandswet landelijk geharmoniseerd. Dit is gepaard gegaan met het invoeren van landelijke normeringen ten aanzien van de omvang van de in aanmerking te nemen middelen en ten aanzien van de hoogte van uitkeringen en verstrekkingen.

Voor de algemene bijstand zijn die normen in eerste instantie opgenomen in het Besluit landelijke normering (BlN). Dit besluit is in 1996 geïncorporeerd in de Abw.

Voor de bijzondere bijstand heeft de normering een plaats gekregen in het Besluit landelijke draagkrachtcriteria (Bld).

Decentralisering 1991

Per 1 augustus 1991 is de verlening van bijzondere bijstand weer gedecentraliseerd.

Verdeeld op basis van vier voorafgaande ervaringsjaren, zijn de middelen voor bijzondere bijstand toegevoegd aan de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Vanaf die datum konden gemeenten – binnen de wettelijke kaders – weer een eigen bijzondere bijstandsbeleid gaan voeren. De belangrijkste beperking die daarbij werd aangebracht was, dat categoriale inkomensondersteunende maatregelen verboden bleven. Dit werd gezien als een onderdeel van de bepaling van het bestaansminimum en dus van de algemene bijstand en het Besluit landelijke normeringen: een zaak voor het Rijk.

nAbw invoering 1996

In 1996 kreeg de bijstandsverlening een hechtere juridische grondslag. Inhoudelijk werden er wijzigingen aangebracht door een verbreding van de verplichting tot arbeidsinschakeling (sollicitatieplicht). Op het vlak van het minimabeleid werden geen inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd.

Categoriale bijstand mogelijk gemaakt

In 1998 werd het voor het eerst weer mogelijk gemaakt om categoriale bijzondere bijstand te gaan verstrekken. De gemeente kan kosten definiëren die voor categoriale vergoeding in aanmerking komen. Met deze regeling werd beoogd dat een gelijk welvaartsniveau kan worden bereikt met burgers die deze kosten niet hebben.

De regeling voor categoriale bijstand had invloed op de uitvoeringskosten en de toegankelijkheid van de voorzieningen. Categoriale regelingen kunnen, doordat individueel minder diepgaand hoeft te worden gekeken, door de bank genomen goedkoper worden verstrekt en toegankelijker worden gemaakt dan “pure” bijzondere bijstand.

Doelgroepen

Alle bijzondere bijstandsregelingen hebben gemeen, dat zij gelijkelijk toegankelijk (zouden moeten) zijn voor alle burgers met tekortschietende middelen: zij die “in de bijstand zitten” maar ook gezinnen met andersoortige lage inkomens.

3 Huidig minimabeleid

Binnen het Land van Cuijk wordt een breed scala aan mogelijkheden ten aanzien van het minimabeleid aangeboden. De meeste gemeenten hanteren een minimabeleid dat in grote lijnen overeenkomt met die van de overige gemeenten. Er zijn echter wel verschillen aanwezig, zowel in de hoogte van de voorzieningen als in het verstrekkingenpakket. Een schematisch overzicht van het minimabeleid in het Land van Cuijk wordt weergegeven in bijlage 1. In deze bijlage wordt tevens een opsomming gegeven van het budget voor het minimabeleid van de verschillende gemeenten, uitgesplitst in de programmakosten en de uitvoeringskosten.

Interessant is de vergelijking van de programmakosten voor het minimabeleid met de bedragen zoals die worden weergegeven in de brief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 5 mei 2004 (bijlage 2). Hierin worden de fictieve budgetten voor de bijzondere bijstand per gemeente, als afgeleid onderdeel van het gemeentefonds, vermeld. Uit de brief van het ministerie blijkt dat bij een aantal gemeenten de begrote budgetten voor 2004 aanzienlijk minder bedragen dan het door het ministerie berekende fictieve budget voor de bijzondere bijstand. Hierbij moet wel vermeld worden dat de programmakosten naast de bijzondere bijstand ook betrekking hebben op het Declaratiefonds en de schuldhelpverlening. Desalniettemin blijft de vergelijking met de door het ministerie berekende fictieve bijzondere bijstandsbudget gezien de veelal toch aanzienlijke verschillen interessant.

4 Positie minimabeleid in de WWB

Mobiliteit als motor van armoedebestrijding

De term “armoedebeleid” of “armoedebestrijding” komt in het regeerakkoord van het huidige kabinet (mei 2003) niet voor. “Armoede” wordt alleen benoemd in de samenstelling “bestrijding van de armoedeval”. Het regeerakkoord lijkt vol in te zetten op participatie en sociale (inkomens-) mobiliteit als bestrijder van armoedeproblematiek. Ook de WWB ademt deze sfeer.

Eigen verantwoordelijkheid

De verlening van bijzondere bijstand is teruggekeerd op de situatie van begin jaren '90. Individueel kan worden geholpen. De eigen verantwoordelijkheid wordt benadrukt waarbij de bijstand zoveel mogelijk op het individu moet worden afgestemd. Bijstandsverlening is daarom geen automatisme.

Door bijzondere omstandigheden kan zich de situatie voordoen dat (in het individuele geval) de uitkeringsnorm of het inkomen niet volledig toereikend is ter voorziening in bepaalde noodzakelijke kosten. Voor zover belanghebbende voor dergelijke kosten geen beroep kan doen op een voorliggende voorziening en deze uitgaven ook niet uit de eigen middelen voldaan kunnen worden, kan daarvoor bijzondere bijstand worden verstrekt.

Uitgaande van het maatwerkprincipe past het niet dat bijzondere bijstand verleend wordt aan belanghebbenden ten aanzien waarvan gesteld kan worden dat de door hen gemaakte kosten niet noodzakelijk zijn. Dit is het geval als een belanghebbende, door het zich onttrekken aan zijn eigen verantwoordelijkheid, in een dusdanige situatie geraakt met als gevolg dat hij niet kan voorzien in bepaalde noodzakelijke kosten.

Een eigen verantwoordelijkheid geldt onder andere ten aanzien van:

- het proberen in de eigen kosten van levensonderhoud te voorzien;
- het zich inzetten weer onafhankelijk te worden van een uitkering;
- het voorkomen van een schuldsituatie;
- het niet laten verslechteren van zijn gezondheid als gevolg van zijn handelen of nalaten, niet verwijtbaar onheil daargelaten;

Het niet tonen van eigen verantwoordelijkheid leidt aldus niet tot een bijzondere omstandigheid op grond waarvan het mogelijk is om bijzondere bijstand te verlenen. Het kan niet zo zijn dat kosten welke voortkomen uit getoond onverantwoordelijk gedrag afgewenteld worden op de WWB. Dit neemt niet weg dat gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen in dringende (levensbedreigende) situaties.

De gemeente moet – binnen het wettelijk kader – zelf een bijstandsbeleid vormen.

Categoriale vergoeding is niet meer mogelijk. Wat betekent dit? In wezen kan de gemeente via de bijzondere bijstand vrijwel alleen nog incidentele zich voordoende situaties oplossen. Bij iedere aanvraag dient dus afzonderlijk de noodzaak van de gevraagde voorziening beoordeeld te worden. De eigen verantwoordelijkheid van de klant krijgt weer een zwaarder gewicht. Invulling van deze eigen verantwoordelijkheid kan ver doorgevoerd worden. Als een passende en toereikende voorziening bij de vervanging van duurzame gebruiksgoederen kan bijvoorbeeld het gebruik van het aanbod van een kringloopwinkel aangemerkt worden.

Het niet of niet in voldoende mate nakomen van deze eigen verantwoordelijkheid kan leiden tot het afwijzen van de aanvraag bijzondere bijstand, het (tijdelijk) verlagen van de uitkering, het verstrekken van bijzondere bijstand in de vorm van een geldlening

maar ook als een passende en toereikende voorziening bij de vervanging van duurzame gebruiksgoederen het aanbod van een kringloopwinkel aanmerken.

Structurele nood lenigen ? Langdurigheidstoeslag.

Categoriaal armoedebeleid is niet meer mogelijk. De maandelijkse bijstandsnorm (of het andere inkomen van dezelfde hoogte) wordt geacht voldoende te zijn om in de algemeen gebruikelijke noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien.

Is deze norm voldoende ? Blijkbaar zijn daar toch vraagtekens bij te stellen. De wetgever heeft immers voor de langdurige minima zonder arbeidsperspectief een reparatiemaatregel in de wet opgenomen. Zij komen jaarlijks voor een extra vergoeding in de orde van grootte van € 400,- per huishouden in aanmerking.

Doelgroepen.

Onder de huidige en onder de toekomstige regelingen kunnen alle burgers, ongeacht de herkomst van het inkomen, aanspraak maken op bijzondere bijstand als hun bestaansmiddelen tekort schieten.

Benutting en onderbenutting.

Onderbenutting is het fenomeen dat juist brede geledingen van de doelgroep geen aanspraak maken op de hun toegedachte vergoedingsmogelijkheden, hetzij omdat zij de mogelijkheden niet kennen, hetzij omdat de aanvraagprocedure als te ingewikkeld en/of belastend wordt ervaren. In de jaren na 1998 is de categoriale bijstand steeds meer een manier geworden om bijzondere bijstand zodanig te standaardiseren dat zij projectmatig kon worden toegekend en via voorlichting makkelijk kon worden uitgelegd. Dit heeft voor klanten de aanvraagdrempels voor een belangrijk deel kunnen slechten en werd zo het belangrijkste instrument ter bestrijding van onderbenutting. Dit instrument valt nu weg.

5 Het minimabeleid in de steigers

De inwerkingtreding van de WWB, de landelijke bezuinigingen op het budget van de bijzondere bijstand en de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand voor personen tot 65 jaar dwingen gemeenten ertoe om het minimabeleid en het beleid ten aanzien van de bijzondere bijstand te herzien.

5.1 De bijzondere bijstand

Het bestaansrecht van de bijzondere bijstand is ook onder de WWB gegarandeerd. Het grotendeels afschaffen van de categoriale bijzondere bijstand heeft er wel toe geleid dat bijzondere bijstand enkel nog voor individuele aanvragen toegekend kan worden waarbij de noodzakelijkheid van de gevraagde voorziening individueel getoetst is. Vergeleken bij de situatie voor 1 januari 2004 zijn de mogelijkheden voor de bijzondere bijstand beperkter geworden. Men kan ook zeggen: we zijn weer terug bij de essentie van de bijzondere bijstand. Voor degene die tengevolge van bijzondere omstandigheden aantoonbaar extra kosten maakt waarin niet anderszins, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van een voorliggende voorziening, kan worden voorzien, bestaat de mogelijkheid voor bijzondere bijstand.

Wat is er niet gewijzigd ?

In de WWB is de begripsomschrijving van de term bijzondere bijstand niet noemenswaardig gewijzigd (artikel 35 lid 1 WWB): "voor de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan, die niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, de langdurigheidstoeslag, het vermogen en het inkomen voor zover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm". Het betreft nog steeds een individuele beoordeling van de omstandigheden waaronder een belanghebbende beroep doet op de bijzondere bijstand, de aanwezige

noodzaak van de gevraagde voorziening, de eigen middelen en de aanwezigheid (of beter gezegd, de afwezigheid) van een voorliggende voorziening (ziekenfondswet, AWBZ enz). De voorziening geldt dus nog steeds voor belanghebbenden die een uitkering ontvangen of die over een andere uitkering/inkomensbron beschikken ter hoogte van het sociaal minimum. In de uitvoeringspraktijk gaat het dus om medische kosten (brillen, eigen bijdragen, tandartskosten etc), kosten van scholing (kinderopvang, sollicitatiekosten, reiskosten etc), kosten als gevolg van sociale beperkingen (personalarmering etc).

Wat zijn de wijzigingen ?

Op een tweetal belangrijke punten is de bijzondere bijstand ingrijpend gewijzigd. Onder de hoofdstukken 6 en 7 wordt dieper op de gevolgen van de wijzigingen ingegaan. In hoofdlijnen komen de wijzigingen hierop neer:

1. Uitsluitend individuele beoordeling van bijzondere bijstand bij belanghebbenden die jonger zijn dan 65 jaar.

Het betreft hierbij de individuele beoordeling van de omstandigheden, de kosten en de eigen middelen (= draagkracht) van de belanghebbende. De oorzaak van dit accentverschil ligt bij de afschaffing van de categoriale bijstand voor belanghebbenden die jonger zijn dan 65 jaar. Categoriale bijstand is de verlening van bijzondere bijstand aan vooraf vastgestelde en omschreven doelgroepen voor vooraf vastgestelde kostensoorten zonder dat de daadwerkelijke besteding van de verstrekte bijzondere bijstand getoetst wordt. Dit is voor personen onder de 65 jaar per 1 januari 2004 niet meer mogelijk. Ter compensatie is een langdurigheidstoelage in het leven geroepen voor belanghebbenden die vijf jaar of langer onafgebroken een inkomen op bijstandsniveau hebben en in voldoende mate hun arbeidsverplichting na zijn gekomen. De langdurigheidstoelage bedraagt voor gehuwden € 454,00 per jaar, voor de alleenstaande ouder € 408,00 en voor de alleenstaande € 318,00.

De bijzondere bijstandsverlening aan belanghebbenden jonger dan 65 jaar geschiedt dus enkel nog op basis van individueel getoetste beslissingen.

Nu per 1 januari 2004 de categoriale bijzondere bijstand voor belanghebbenden jonger dan 65 jaar is afgeschaft zal een toenemend beroep worden gedaan op de bijzondere bijstand, mede tengevolge van onder andere:

- Instroom vanuit de WAO: degenen die niet volledig arbeidsongeschikt zijn komen uiteindelijk terecht in de WWB;
- Snellere instroom vanuit de WW als gevolg van de afschaffing van de vervolguitkering;
- Aanpassingen vanuit de ziekenfondswet en de AWBZ: invoering eigen bijdragen, vervallen van medische voorzieningen uit het basispakket, vervallen vergoeding zelfzorggeneesmiddelen enz.;
- Verlaging van de individuele huursubsidie.

2. Volledige beleidsvrijheid bij de vaststelling van de draagkracht.

Deze beleidsvrijheid brengen voor de gemeenten een aantal belangrijke afwegingspunten met zich mee:

- de vermogensvrijlatingen van artikel 34 WWB zijn niet verplicht van toepassing op de bijzondere bijstand. Concreet: de gemeente heeft beleidsvrijheid om de draagkracht vast te stellen en kan een saldotegoed op lopende rekeningen als draagkracht aanmerken, ook al bedraagt het saldotegoed minder dan het vrij te laten bescheiden vermogen.
- Het al dan niet in mindering brengen van de langdurigheidstoelage op de gevraagde bijzondere bijstand.

- Het al dan niet vrijlaten van middelen die voor de algemene bijstand vrijgelaten mogen worden maar die voor de bijzondere bijstand wel als draagkracht aangemerkt kan worden (bijvoorbeeld de particuliere oudedagsvoorziening, artikel 33 lid 5 WWB).
- Het al dan niet hanteren van een drempelbedrag (artikel 35 lid 2 WWB)
- Het al dan niet rekening houden met buitengewone lasten bij de vaststelling van de draagkracht.
- De berekeningssystematiek van de draagkracht.

6 Overwegingen verstrekkingenniveau

De stelling dat de minima niet de dupe mogen worden van bezuinigingen van de Rijksoverheid en dientengevolge ook van de gemeentelijke overheid, ligt voor de hand. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat aan het instandhouden van het verstrekkingenpakket een prijskaartje hangt. Gemeenten zullen zelf een afweging moeten maken of het budget voldoende toereikend is om de criteria voor het verstrekken van bijzondere bijstand in te richten zoals in onderstaande beleidsvoorstellen wordt geadviseerd. In de hier genoemde beleidsvoorstellen/-adviezen is bewust gekozen om niet de minimale mogelijkheden te kiezen voor mensen die bijzondere bijstand aanvragen. De voorstellen zijn redelijk en bieden mensen met een minimuminkomen individueel mogelijkheden om in aanmerking te komen voor bijzondere bijstand.

Ten aanzien van de categoriale bijzondere bijstand 65+ers

De maandelijkse bijstand voor 65+ ers (en de corresponderende AOW-norm) is al sinds enige jaren structureel hoger dan de reguliere bijstandsnorm. De reden hiervan is dat ouderen een gunstigere fiscale behandeling kennen. Op jaarbasis is het verschil aanzienlijk.

Advies: Geen categoriale bijzondere bijstand voor 65+ ers introduceren. Deze doelgroep kan (net als de overige minima) gebruik blijven maken van de reguliere, individueel te toetsen, bijzondere bijstand.

Ten aanzien van de bijzondere bijstand voor duurzame gebruikgoederen

Tot op heden hadden de meeste gemeenten een zgn. witgoedregeling onder de noemer van categoriale bijzondere bijstand. Per 1 januari 2004 is deze vorm van categoriale bijzondere bijstand voor personen die jonger zijn dan 65 jaar niet meer toegestaan. Het gemeentelijk minimabeleid is derhalve op dit punt toe aan een heroverweging.

Van belang is dat verlening van bijzondere bijstand voor duurzame gebruikgoederen (witgoed) mogelijk blijft op basis van een reguliere, individuele toets. Voorgesteld wordt om, (zoals al gezegd en) anders dan bij de categoriale verstrekking, uit te gaan van een individuele toets. Daarmee wordt bewerkstelligd dat men, als ontvanger van een minimuminkomen, niet na eenvoudig tijdsverloop (bv. 3 of 5 jaar) sowieso recht heeft op bijstand voor duurzame gebruikgoederen. Uitgaande van het maatwerkprincipe, gekoppeld aan getoonde eigen verantwoordelijkheid moet het ook mogelijk zijn na een kortere periode en al naar gelang de bijzondere situatie waarin een belanghebbende verkeert, bijzondere bijstand te verlenen (bv. aan iemand die zich zeer inspant werk te vinden).

Verder kunnen ten aanzien van de bijzondere bijstandsverlening voor duurzame gebruikgoederen de volgende twee uitgangspunten worden geformuleerd:

1. De klant met een inkomen op minimumniveau, wordt in principe geacht voor de aanschaf, reparatie of vervanging van duurzame gebruikgoederen voldoende te reserveren. De klant die niet gereserveerd heeft, wordt geacht door middel van een lening als voorliggende voorziening in de financiering van deze kosten te voorzien. Kan de klant geen lening afsluiten bij een leverancier, bank, kredietinstelling of gemeentelijke kredietbank, dan kan bijzondere bijstand worden verstrekt in de vorm van een geldlening. In bijzondere situaties kan bijzondere bijstand om niet verleend worden.

2. Onder duurzame gebruiksgoederen wordt met name verstaan: de koelkast met vriesvak, een wasmachine, een 4-pits kookplaat (gas of elektrisch) en een stofzuiger. Het bedrag aan bijzondere bijstand is gelijk aan de bedragen vermeld die voor deze gebruiksgoederen vermeld staan in de NIBUD-prijzengids.

Advies: Verstrekking van bijzondere bijstand voor duurzame gebruiksgoederen mogelijk maken op basis van een reguliere, individuele toets.

Ten aanzien van bijzondere bijstand voor medische voorzieningen

Een aanzienlijk deel van de aanvragen bijzondere bijstand heeft betrekking op medische voorzieningen. In het algemeen is het zo dat de Ziekenfondswet (Zfw) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) alle noodzakelijke kosten vergoeden die verband houden met medische of paramedische behandeling. Beide regelingen gelden samen als een aan de WWB voorliggende voorziening die passend en toereikend is. Bijstandsverlening voor deze kosten is daarom in beginsel uitgesloten omdat de klant geacht wordt zichzelf te verzekeren via een aanvullend pakket waaronder minimaal vallen de kosten van tandheelkundige zorg. De medische kosten die op grond van de WWB als niet noodzakelijk worden aangemerkt zijn derhalve de kosten die bewust buiten het Zfw-pakket zijn gelaten, de kosten die gerekend moeten worden tot de zgn. ontwikkelingsgeneeskunde en de medische behandelingen die buiten Nederland plaatsvinden.

In concreto resteert dan, net zoals onder het regiem van de oude bijstandswet, nog de mogelijkheid tot het verstrekken van bijzondere bijstand voor medische kosten die om budgettaire redenen niet of niet volledig worden vergoed door het ziekenfonds. Schematisch ziet een en ander er als volgt uit:

Voorziening	Bijzondere bijstand ?
Brillen(glazen) en contactlenzen	Ja
Alternatieve geneeswijzen	Nee
Dieetkosten en voedingssupplementen	Ja
Dieetpreparaten	Nee
Dieetadvies	Nee
Geneesmiddelen	Nee, tenzij het gaat om zelfzorgmiddelen in geval van een chronische aandoening
Tandheelkundige hulp	
preventief periodiek onderzoek, incidenteel consult en extractie voor verzekerden van 18 jaar en ouder	Ja
Eigen bijdrage voor volwassenen voor uitneembare volledige prothetische voorziening voor de boven- en/of onderkaak	Ja
Reiskosten voor medische behandelingen	Nee
Psychotherapie	Ja, voor de eigen bijdrage voor 30 zittingen psychotherapie en medisch noodzakelijk meer zittingen
Fysiotherapie en oefentherapie	Ja, indien medisch noodzakelijk
IVF-behandeling (eerste behandeling)	Nee
Anticonceptiemiddelen	Nee

Voortvloeiend uit het voorgaande is het van belang om vast te stellen tot welk aanvullende ziektekostenpakket de eigen verantwoordelijkheid van de klant ingevuld wordt. Met andere woorden: wat is het minimale aanvullende ziektekostenpakket dat een klant zelf behoort af te sluiten.

Gezien de grote diversiteit aan aanvullende verzekeringen en de verschillende benamingen die de verschillende verzekeraars hanteren, worden van de meest voorkomende ziektekostenverzekeraars in het Land van Cuijk, naast de basis ziektekostenverzekering, de volgende aanvullende ziektekostenpakketten tot de eigen verantwoordelijkheid van de klant gerekend:

- CZ:	de BasisTandverzekering;
- VGZ:	de uitgebreide aanvullende verzekering;
- OHRA:	Intens Zilver ¹ ;
- Overige verzekeraars:	ziektkostenpakketten met een vergelijkbare dekking

Advies: Het huidige bijzondere bijstandsbeleid ten aanzien van de medische kosten handhaven en een pakket vaststellen van ziektekosten waartegen een klant geacht wordt zich minimaal voor te verzekeren. Een en ander ter invulling van de eigen verantwoordelijkheid van de klant in relatie tot medische kosten.

Ten aanzien van de verstrekkingen uit het Declaratiefonds

Naast bijzondere bijstand kennen we het Declaratiefonds voor de aanmoediging van culturele, sportieve en maatschappelijke activiteiten voor de minima. Het gaat dan om kosten die daadwerkelijk gemaakt zijn, maar niet in de zin van de bijstandswet als “noodzakelijke kosten van het bestaan” worden aangemerkt. De aangemoedigde activiteiten worden door het gemeentebestuur beschouwd al belangrijk voor de sociale ontwikkeling van de betrokkenen en voor het maatschappelijk netwerk van de gemeente. In het Declaratiefonds zijn onder andere opgenomen de deelname aan het schoolkamp voor het voortgezet onderwijs, sportclubs, theaterbezoek, e.d. Alleen daadwerkelijk gemaakte kosten worden (achteraf) vergoed. Het Declaratiefonds is geformaliseerd in een verordening.

Advies: Nu aanmoediging van deelname culturele, sportieve en maatschappelijke activiteiten voor de minima op een adequate wijze plaatsvindt, is er geen wijziging van beleid nodig.

7 Overwegingen bepaling draagkrachtbeleid

Nu gemeenten per 1 januari 2004 de volledige beleidsvrijheid hebben gekregen ten aanzien van de vaststelling van de draagkrachtcriteria zijn er op een aantal beleidsonderdelen keuzemogelijkheden. In het meest extreme geval: het zo hoog mogelijk vaststellen van de draagkracht door het gehele vermogen in aanmerking te nemen en op het inkomen geen vrijlatingen toe te passen en eventuele buitengewone uitgaven buiten beschouwing te laten. Hierdoor wordt verstrekking van de bijzondere bijstand sterk verminderd. Uiteraard heeft het tegenovergestelde het omgekeerde effect.

De keuzemogelijkheden bij de bepaling van het draagkracht beleid zijn:

¹Premie voor zowel CZ, VGZ als OHRA ongeveer € 15,00 per maand per volwassene. Kinderen < 18 jaar zijn gratis meeverzekerd.

Het in aanmerking te nemen vermogen:

Nu het college zelf kan beslissen welk deel van het vermogen zij in aanmerking neemt, kan het dus ook bepalen om de middelen als bedoeld in artikel 34 lid 2 WWB al dan niet in aanmerking te nemen.

Bij het toepassen van de vrijlating is op dit moment de vermogensvaststelling voor de algemene bijstand gelijk aan die voor de bijzondere bijstand². Ten aanzien van de vaststelling van deze grenzen valt op te merken dat bij de vaststelling van het recht op algemene bijstand, het vrij te laten vermogen bedoeld is om bepaalde incidentele (bijzondere) noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voldoen. Dit past ook binnen de doelstelling van de WWB ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheid. Eerst zelf je verantwoording nemen en pas daarna een beroep doen op voorzieningen. Het klemmt immers, indien bijvoorbeeld bijzondere bijstand aangevraagd wordt voor een bril van pakweg € 250,-- en men moet constateren dat op de bankrekening van betrokkene een bedrag van € 9.000,-- aan liquide middelen staat. Er moet dus gedacht worden aan het vaststellen van een andere vermogensgrens. Voorgesteld wordt een ondergrens van 1,5 maal de toepasselijke norm bij algemene bijstand³ als vermogensgrens te hanteren. Boven deze vermogensgrens van 1,5 maal de norm wordt het aanwezige vermogen in aanmerking genomen bij de bijzondere bijstandsverlening. Een uitzondering kan gemaakt worden voor bijzondere bijstand voor 65+ ers die aannemelijk kunnen maken dat een deel van het vermogen (tot aan een maximum van € 2.500 per persoon) gereserveerd is voor begrafenis kosten.

Advies: het in aanmerking te nemen vrij te laten vermogen bescheiden vermogen bij de bijzondere bijstand vaststellen op 1,5 maal de toepasselijke norm bij algemene bijstand.

De langdurigheidstoelage als voorliggende voorziening:

Bij de toekenning van bijzondere bijstand heeft de gemeente de vrijheid om de aanspraken op de langdurigheidstoelage (na vijf jaar onafgebroken een inkomen op sociaal minimum) in mindering te brengen op de toe te kennen bijzondere bijstand. Een afwegingspunt die gemeenten kunnen maken is dat de langdurigheidstoelage juist in het leven is geroepen ter compensatie van de afschaffing van de categorale bijstand voor personen die jonger zijn dan 65 jaar. Het in mindering brengen van de langdurigheidstoelage op de toe te kennen bijzondere bijstand kan dan gerechtvaardigd worden uit het oogpunt van een aanwezige voorliggende voorziening. Anderzijds bestaat de mogelijkheid om het toekennen van een langdurigheidstoelage niet van invloed te laten zijn op de beoordeling of iemand in aanmerking komt voor bijzondere bijstand. De reden daarvan is dat hiermee een gelijke behandeling wordt bereikt tussen belanghebbenden beneden en boven de 65 jaar.

Advies: Bij de beoordeling van het recht op bijzondere bijstand een verstrekte langdurigheidstoelage niet als voorliggende voorziening aanmerken.

Het in aanmerking nemen van een drempelbedrag:

Naast de draagkracht wordt de hoogte van de te verlenen bijzondere bijstand mede bepaald door de toepassing van het drempelbedrag. Het in aanmerking nemen van een drempelbedrag betekent dat voordat er sprake kan zijn van verlening van bijzondere bijstand de betreffende kosten eerst door de belanghebbende zelf moeten worden voldaan tot het drempelbedrag. Op grond van artikel 35 lid 2 van de WWB mag het college van B&W maximaal een drempelbedrag opleggen van €107, - over een tijdvak van 12 maanden. Op dit moment is er geen sprake van het toepassen van een drempelbedrag.

²Huidige vrijlating bij algemene en bijzondere bijstand is voor een echtpaar € 10.130, voor een alleenstaande ouder € 10.130 en voor een alleenstaande € 5.065.

³De nieuwe vrijlating voor de bijzondere bijstand is dan voor een echtpaar € 1.727, voor een alleenstaande ouder € 1.554 en voor een alleenstaande € 1.209.

Er zijn ook geen redenen aanwezig een dergelijke drempel in te voeren. Dat kan niet gezegd worden van de administratieve drempel.

De administratieve drempel houdt in dat een aanvraag voor bijzondere bijstand pas in behandeling wordt genomen nadat een besteding van € 50,- heeft plaatsgevonden. Hiermee worden aanvragen voor kleinere bedragen (en dus van relatief hoge uitvoeringskosten) voorkomen en "opgespaard" totdat de besteding van minimaal € 50,- gerealiseerd is. Gedurende een afgebakende periode aan het begin van het kalenderjaar kan voor bestedingen die minder bedragen dan € 50,- alsnog bijzondere bijstand worden aangevraagd.

Advies: Geen drempelbedrag invoeren, wel een beperkte administratieve drempel van € 50,- introduceren.

Het in aanmerking nemen van buitengewone lasten:

Voor de vaststelling van het voor de draagkracht in aanmerking te nemen inkomen kan het college ook rekening houden met buitengewone uitgaven die ten laste van de belanghebbende komen. Deze kunnen op het inkomen in mindering worden gebracht. Denk in dit verband aan:

- De premie van een particuliere ziektekostenverzekering minus de nominale ziekenfondspremie. Het gaat hier dus om het geval dat de betrokkene niet verplicht bij het ziekenfonds verzekerd is (bijvoorbeeld bepaalde zelfstandigen).
- De woonkosten voor zover deze meer bedragen dan maximale huur waarbij nog recht op huursubsidie bestaat.
- De kosten van alimentatieverplichtingen.
- De ten laste van de belanghebbende blijvende kosten in verband met studie en opleiding van zijn kinderen, tot ten hoogste het bedrag dat voor de betreffende studie of opleiding in het kader van de WSF 2000 of Wtos door het rijk is vastgesteld, verminderd met de kinderbijslag die boven de enkelvoudige kinderbijslag wordt genoten. Ontvangt het kind WSF 2000 of Wtos dan blijven deze kosten buiten beschouwing bij de bepaling van de buitengewone uitgaven.
- De procentuele ziekenfondspremie voor zover die niet reeds is ingehouden door de werkgever of uitkeringsinstantie (dit komt wel eens voor bij AOW-ers).
- De premie van een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering (alleen bij zelfstandigen).
- Kosten die kunnen worden voldaan uit de algemene bijstand of een daarmee vergelijkbaar inkomen (bijvoorbeeld de premie voor de algemeen aanvullende verzekering op het ziekenfonds).
- Belastingaanslagen en boetes.
- Rente en aflossingen in verband met leningen.

Advies: Bij de vaststelling van het voor de draagkracht in aanmerking te nemen inkomen wordt geen rekening gehouden met buitengewone uitgaven.

De berekeningssystematiek van de draagkracht:

Draagkracht is dat deel van het in aanmerking te nemen inkomen en het in aanmerking te nemen vermogen dat de belanghebbende zelf dient te betalen voor de te maken bijzondere kosten.

De hoogte van de draagkracht wordt uitgedrukt in een percentage van het in aanmerking te nemen inkomen en vermogen. Er wordt in dit verband gesproken van draagkrachtpercentage.

In het kader van de WWB mag het college van B&W zelf bepalen met welk(e) draagkrachtpercentage(s) rekening wordt gehouden met draagkracht in het inkomen en in het vermogen.

Advies: De volgende draagkrachtpercentages vaststellen:

Bij een inkomen tot 115% van de bijstandsnorm: geen draagkracht;

Bij een inkomen vanaf 115 % van de bijstandsnorm: een draagkracht van 100%.

Definiëring van het begrip inkomen:

Gelet op voorgaande punt is het zinvol om vast te leggen hoe het inkomen van belanghebbende moet worden vastgesteld. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen een regelmatig binnenkomend inkomen en onregelmatig inkomen.

Verder is van belang om te bepalen over welke periode het inkomen wordt vastgesteld; wordt naar een historisch inkomen gekeken of wordt rekening gehouden met een (verwacht) toekomstig inkomen?

Advies: Om reden van doelmatigheid en billijkheid uitgaan van het actuele inkomen.

Dit inkomen wordt omgerekend naar een jaarinkomen voor het bepalen van de draagkracht. Alleen bij bijzondere omstandigheden hiervan afwijken.

8 Nieuwe aspecten t.g.v. de invoering van de WWB

De invoering van de WWB heeft, met name tijdens de parlementaire behandeling, op een aantal terreinen tot nieuwe inzichten geleid. Deze nieuwe inzichten zijn voor een deel tot stand gekomen als gevolg van bezuinigingen in de voorliggende voorzieningen.

8.1 Bijzondere bijstand voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen

Ten aanzien van deze groep is er per 1 januari 2004 nogal wat gewijzigd. Men heeft te maken gekregen met bezuinigingen op een aantal voorliggende voorzieningen. Het gaat vooral om beperkingen in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Ziekenfondswet (Zfw). Schematisch zien de wijzigingen deze voorliggende voorzieningen er als volgt uit:

Wijziging	Reden (financieel of niet noodzakelijk)	Aanvullende verzekering mogelijk
Beperking zittend ziekenvervoer	Deels niet noodzakelijk (tegengaan oneigenlijk gebruik, bijvoorbeeld indien eigen vervoer beschikbaar is), deels eigen financiële verantwoordelijkheid	Neen
Afschaffing vergoeding zelfzorg medicijnen	Financieel	Neen
Afschaffing vergoeding tandartsconsult	Financieel	Ja
Beperking fysiotherapie	Financieel	Ja
Afschaffing vergoeding anticonceptiepil (21 jaar en ouder)	Niet medisch noodzakelijk; beperkte financiële last	Ja
Beperking vergoeding in vitro fertilisatie en aanverwante behandelingen	Niet medisch noodzakelijk, kan veelal voor eigen rekening komen	Ja
Beperking psychotherapie tot	Vanaf 31e zitting is therapie	Ja

30 behandelingen	minder effectief; kosten kunnen dan voor eigen rekening komen	
Verhoging eigen bijdrage thuiszorg	Financieel	Neen

Voor een deel worden bovengenoemde bezuinigingen “gerepareerd” door een verruiming van de fiscale buitengewone uitgavenaftrek (BU) voor mensen met een laag inkomen en de invoering van een nieuwe belastingregeling, het Tijdelijk Besluit Tegemoetkoming buitengewone uitgaven (TBU). De BU regelt de fiscale aftrek voor buitengewone uitgaven wegens ziekte, invaliditeit en bevalling (genees, heel- en verloskundige uitgaven, extra gezinshulp, dieetkosten, bovenmatige bewassingskosten, en reiskosten elders verpleegd wordend familielid) door de invoering van vermenigvuldigingsfactoren en verschillende forfaits waaronder die voor chronisch zieken en gehandicapten, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Realisatie van de BU geschiedt vooraf door middel van een voorlopige teruggave.

Het TBU regelt een (fiscale) tegemoetkoming voor burgers die langs fiscale weg door de combinatie van de hoogte van hun inkomen en de totale hoogte van de aftrekposten en heffingskortingen niet de volledige waarde van hun aftrek van buitengewone uitgaven kunnen effectueren. Deze regeling treedt in de loop van 2004 in werking en wordt achteraf gerealiseerd na afgifte van de definitieve aanslag inkomstenbelasting. In beginsel is het mogelijk dat voor feitelijke kosten in verband met een chronische ziekte en handicap zowel een beroep op de bijzondere bijstand als ook op de BU en BTU wordt gedaan. De BU en BTU dienen dan verrekend te worden met de verstrekte bijstand op grond van artikel 31 lid 2 onderdeel f van de WWB. De belanghebbende heeft echter geen financieel belang bij de verrekening maar wordt wel geconfronteerd met twee loketten en de bijbehorende bureaucratie. Dit wordt door de rijksoverheid als ongewenst geacht. Daarom is door de Rijksoverheid besloten dat er geen beroep kan worden gedaan op de BU en TBU als voor de betreffende kosten feitelijk bijzondere bijstand is verleend.

Gemeenten dienen dus beleid te ontwikkelen ten aanzien van de verlening van bijzondere bijstand voor chronisch zieken en gehandicapten en wel voor die groep belanghebbenden die niet (kunnen) kiezen voor het fiscale traject. Hiervoor zijn door de wetgever een aantal mogelijkheden gecreëerd.

1. De mogelijkheid tot het individueel aanvragen van bijzondere bijstand,
2. De nadrukkelijke mogelijkheid voor gemeenten om categoriale bijzondere bijstand te verstrekken voor chronisch zieken en gehandicapten (ook voor personen die jonger zijn dan 65 jaar).

De punten die hierbij nadrukkelijke aandacht behoeven zijn:

De keuze om gebruik te maken van categoriale bijzondere bijstand:

Door te stellen dat een bepaalde categorie van personen geacht wordt in bijzondere omstandigheden te verkeren (waarvan het aannemelijk is dat zij bepaalde kosten hebben waarin de algemene bijstand niet voorziet) wordt een onderzoek naar de individuele omstandigheden voorkomen. Verder is het bij de verlening van categoriale bijzondere bijstand niet nodig de daadwerkelijke bestedingsplicht aan te laten tonen door de belanghebbende. Aan de andere kant kan niet ontkend worden dat het scheppen van de mogelijkheid van categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen enigszins vreemd afsteekt tegenover de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand voor personen jonger dan 65 jaar.

Een duidelijke omschrijving van de doelgroep (indien gekozen wordt voor categoriale bijzondere bijstand):

Gezien de (medische)complexiteit van de verschillende aandoeningen is het zaak een zorgvuldige omschrijving op te stellen van de doelgroep. Hierbij dient tot uitdrukking te

komen dat de aandoening ook moet leiden tot extra kosten. Immers, niet iedere chronische aandoening leidt tot extra kosten (b.v. hooikoorts). Een omschrijving kan zijn de opsomming van een limitatieve lijst van chronische ziekten en aandoeningen in relatie tot de extra kosten. Als chronisch zieken kunnen dan worden aangemerkt: cara, diabetes, migraine, nierziekten, hartafwijkingen, hemofilie, cystic fibrosis, chronische artritis en kanker⁴. Aan de omschrijving van deze doelgroep zit een nadeel: hoe stel je vast dat een aanvrager tot deze doelgroep behoort, zonder dat een beroep wordt gedaan op een vorm van indicatiestelling via (bijvoorbeeld) het RIO. Gedacht zou kunnen worden aan een medische verklaring van de eigen huisarts, welke aangeleverd dient te worden

door de aanvrager. Deze handelswijze past op zich binnen de doelstelling van de WWB, waarin een nadrukkelijk beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid. Voor de omschrijving van de doelgroep gehandicapten zou aansluiting gezocht kunnen worden bij het gebruik van Wvg (voorzieningen), parkeerkaart gehandicapten, gebruik van langdurige thuiszorg en het arbeidsongeschiktheidspercentage van 80-100% op grond van de WAO. Het mag duidelijk zijn dat aan een duidelijke omschrijving van de doelgroep ten aanzien van de chronisch zieken en de indicatiestelling nogal wat haken en ogen zitten.

De in aanmerking te nemen kosten:

Hierbij gaat het om de kosten die verband houden met de chronische ziekte of aandoening en die niet of slechts gedeeltelijk vergoed worden door andere (voorliggende) regelingen. Dit kunnen rechtstreeks herleidbare kosten, maar ook bijkomende en "verborgen" kosten zijn.

De rechtstreeks herleidbare en bijkomende kosten zijn:

- (opeengestapelde) eigen bijdragen van inkomensafhankelijke voorzieningen;
- extra woonlasten i.v.m. een noodzakelijke ruimere woning;
- kosten van ziekenvervoer (i.v.m. beperking zittend ziekenvervoer);
- dieetkosten, kosten extra energieverbruik;
- extra bewassingskosten;
- kosten bovenmatige kledingslijtage;
- kosten zelfzorggeneesmiddelen;
- tandartskosten;
- kosten fysiotherapie;
- kosten psychotherapie.

Bovengenoemde kosten zijn herleidbaar en vloeien voort uit de chronische aandoening dan wel handicap en zijn, net als onder het oude bijstandsregiem, vatbaar voor individuele bijzondere bijstand.

De zogenaamde "verborgen" kosten die voortvloeien uit de chronische aandoening of handicap zijn moeilijk te definiëren en aantoonbaar te maken. Voor deze kosten kan het verstrekken van categoriale bijzondere bijstand een bruikbaar instrument zijn. Het gaat hierbij om kosten in verband met:

- hogere telefoon- en portiekosten i.v.m. aangelegenheden rondom de beperking of ziekte;
- lidmaatschapskosten van belangenverenigingen of patiëntenorganisaties;
- extra kosten i.v.m. voedingsmiddelen (niet zijnde dieetpreparaten);
- bijkomende kosten mantelzorg;
- kosten in verband met werkzaamheden in en rondom huis (die t.g.v. de aandoening niet zelf verricht kunnen worden).

⁴Bron: Handreiking Ministerie SZW: Bijzondere bijstand chronisch zieken en gehandicapten

De hoogte van de categoriale bijzondere bijstand:

Er kan gekozen worden voor een categoriale tegemoetkoming die aansluit bij het forfait voor chronisch zieken en gehandicapten via de fiscale uitgavenaftrek BU en TBU. Er valt dan te denken aan een bedrag tussen de € 150,- en € 250,- op jaarbasis. Hierbij zitten ook kosten inbegrepen waarvoor tot op heden individuele bijzondere bijstand werd/wordt verstrekt zoals extra telefoonkosten, extra kosten voeding, extra kosten energieverbruik.

Resumé

Het creëren van de mogelijkheid tot het verstrekken van categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen is een merkwaardige aanbeveling van het Ministerie. Enerzijds wordt de aanwezigheid van een voorliggende voorziening door middel van een fiscale voorlopige teruggave erkend, anderzijds wordt de bureaucratische rompslomp als gevolg van de aanwezigheid van twee loketten (gemeentelijke sociale dienst d.m.v. de bijzondere bijstand en de Belastingdienst d.m.v. fiscale aftrekposten) als niet wenselijk ervaren en wordt de verantwoordelijkheid uiteindelijk dan maar bij de gemeente neergelegd. Voeg hierbij het gegeven dat de financiële rijksvergoeding voor de categoriale bijzondere bijstand door middel van een eenmalige toevoeging aan het Gemeentefonds van € 111 miljoen⁵ bedraagt en de feitelijke onmogelijkheid om een goede definiëring te geven van de doelgroep (waarbij een gebureaucratiseerde indicatiestelling voorkomen moet worden), dan is er veel voor te zeggen om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen in te voeren. Niet vergeten moet worden dat een ieder die meent extra kosten te maken tengevolge van een chronische aandoening ziekte, handicap of leeftijd, beroep kan blijven doen op de reguliere en individueel te beoordelen bijzondere bijstand.

Advies: Geen gebruik maken van de mogelijkheid tot het invoeren van categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen. De reguliere, individueel te beoordelen bijzondere bijstand biedt een afdoende vangnet voor kosten die verband houden met de chronische aandoening of handicap.

8.2 Collectieve aanvullende verzekering (CAV)

Tengevolge van allerlei rijksbezuinigingen op de AWBZ en de SF en de toezegging van de minister van SZW om de collectieve aanvullende verzekering bij gemeenten opnieuw onder de aandacht te brengen wordt het wellicht interessant om het fenomeen van de collectieve aanvullende ziektekostenverzekering op de agenda te plaatsen. De WWB staat gemeenten toe om bestaande collectieve aanvullende verzekeringen voort te zetten en nieuwe collectieve aanvullende ziektekosten verzekeringen af te sluiten. De CAV wordt ook in de WWB toegestaan uit oogpunt van doelmatigheid, efficiency en om het niet-gebruik van noodzakelijke voorzieningen terug te dringen. Door de beperkingen in het ziekenfondspakket hebben verzekeraars hun aanvullende verzekering uitgebreid. Door het afsluiten van de CAV kunnen gemeenten de toegankelijkheid van de verzekering voor minima vergroten en de tegemoetkoming in medische kosten verbeteren. Een CAV kan leiden tot terugdringen van het aantal aanvragen voor bijzondere bijstand en daarmee tot verlaging van de uitvoeringskosten. Tot zover de voordelen van een CAV. Er zitten ook nadelen aan een CAV, te weten: de administratieve rompslomp ten aanzien van de inning van premies voor de verzekeraar, de nawerking van een CAV bij beëindiging van de uitkering en het behouden van aanvragen bijzondere bijstand medische kosten voor klanten die niet aangesloten zijn bij de CAV. Enkele jaren geleden is ook al eens een regionaal onderzoek ingesteld naar de mogelijkheden van invoering van een CAV.

⁵Deze toevoeging van € 111 miljoen volgt op beperkingen van de bijzondere bijstand en het gemeentelijk minimabeleid, die werden doorgevoerd na de regeeraccorden van 2002 en 2003. Wat dat betreft is de toevoeging voor een deel "een sigaar uit eigen doos".

Toen werd geconcludeerd dat de diversiteit in het verzekeringsbestand te groot was om een effectieve CAV af te sluiten in relatie tot de te maken kosten, de administratieve rompslomp en de te behalen efficiencywinst ten gevolg van het aantal verminderde aanvragen bijzondere bijstand. De aantrekkelijkheid van een CAV ligt met name bij de terugdringing van het aantal aanvragen bijzondere bijstand voor medische voorzieningen. Voor verzekeraars zit de grote aantrekkingskracht in de min of meer gegarandeerde inning van de premies. In ruil daarvoor bieden de verzekeraars gereduceerde tarieven aan en zijn extra pakketmogelijkheden mogelijk. Het afwegingspunt voor de gemeente ligt bij de hoogte van de uitvoeringskosten als gevolg van de (omvangrijke) administratieve rompslomp en de nawerking van de CAV bij de beëindiging van de uitkering. Binnen afzienbare tijd wordt regionaal onderzocht wat op dit moment de mogelijkheden zijn voor het afsluiten van een CAV.

Advies: Een nader onderzoek instellen naar een regionale invoering van een collectieve aanvullende (ziektekosten)verzekering.

8.3 Bijzondere bijstand in relatie tot kosten in verband met werkaanvaarding

Met de invoering van de WWB is de nadruk nog meer komen te liggen op het verkrijgen van werk. Tot 1 januari 2004 konden kosten voor de klant die verband hielden met het verkrijgen dan wel behouden van arbeid vergoed worden op grond van de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw). Nu deze wet per 1 januari 2004 is ingetrokken bestaat er behoefte om op dit werkveld nader beleid te ontwikkelen. Men dient zich te realiseren dat bijzondere bijstand voor kosten in verband met werkaanvaarding direct en indirect voortvloeien uit het reïntegratiebeleid. In zekere zin kunnen de kosten van werkaanvaarding immers betrekking hebben op directe kosten (reiskosten woon-werkverkeer, kosten werkkleding) en indirecte kosten (kosten scholing/opleiding plus reiskosten) die verband houden met een noodzakelijke opleiding met als doel werkaanvaarding. De gemeente draagt een algemene zorg voor de reïntegratie van bijstandgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een Anw-uitkering. Het is aan de gemeente om te beoordelen, mede met behulp van het advies van de CWI, of betrokkene op eigen kracht in staat is algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden of dat betrokkene ondersteuning nodig heeft richting arbeidsinschakeling. In dat laatste geval is de gemeente vervolgens verantwoordelijk voor het leveren van deze ondersteuning in de vorm van voorzieningen. Deze kan bestaan uit onder meer een reiskostenvergoeding. Het is de bedoeling dat gemeenten daarbij zoveel mogelijk gebruik proberen te maken van voorliggende voorzieningen. Mochten deze voorliggende voorziening niet in voldoende mate kunnen bijdragen aan de reïntegratie van betrokkene dan kan een gemeente besluiten middelen uit het reïntegratiebudget in te zetten, voor zover zij daarbij blijven binnen het wettelijke kader van de WWB. Uit het voorgaande moet geconcludeerd worden dat, indien het college het werk (bijvoorbeeld een werkervaringsplaats) noodzakelijk acht voor de (verdere) arbeidsinschakeling van belanghebbende, op andere wijze kan worden voorzien in deze kosten. Verlening van bijzondere bijstand voor betreffende kosten is daarmee niet meer aan de orde.

Advies: Directe en indirecte kosten in verband met werkaanvaarding dienen gefinancierd te worden uit het reïntegratiebudget (werkdeel) en niet via de bijzondere bijstand.

9 Schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening maakt onlosmakelijk onderdeel uit van het minimabeleid. Steeds meer belanghebbenden komen in financiële problemen en komen er naar verloop van tijd niet zelf meer uit. In veel gevallen zijn schulden een belemmering voor de uitstroom naar werk. Het is vooral een taak van gemeenten om burgers vrijwillige schuldhulpverlening aan te bieden. De meeste gemeenten schakelen hiervoor erkende organisaties in zoals gemeentelijke

kredietbanken, gespecialiseerde schuldhulpverleningsbedrijven of maatschappelijk werk. De gemeenten in Het land van Cuijk hebben hun schuldhulpverlening uitbesteedt aan de GKB Nijmegen.

In die gevallen waarbij sprake is van een problematische schuldsituatie zal in eerste aanleg door de GKB getracht worden om te komen tot een minnelijke regeling met de verschillende schuldeisers. Zijn alle pogingen om tot een vrijwillige overeenkomst te komen mislukt, dan kan via de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) alsnog gewerkt aan een schuldenvrije toekomst. Deze wet behelst de opname van een regeling in de Faillissementswet waardoor voorkomen kan worden, dat een natuurlijk persoon die in een problematische schuldsituatie is terechtgekomen, tot in lengte van dagen met zijn schulden kan worden achtervolgd. Daarbij geldt als uitgangspunt, dat betaling van schuldeisers geen voorwaarde kan zijn voor het bieden van uitzicht aan natuurlijke personen om als het ware weer met een schone lei verder te kunnen. Dit doel wordt onder andere bereikt door het voorkomen van faillissementen van natuurlijke personen. In afwijking van de hoofdregel dat bijstandsverlening voor schulden niet mogelijk is, kan het college op grond van artikel 49 a WWB bijzondere bijstand verlenen in de vorm van borgtocht indien het verzoek van de belanghebbende tot verlening van een saneringskrediet is afgewezen vanwege diens beperkte mogelijkheden tot terugbetaling en de borgtocht noodzakelijk is om de krediettransactie alsnog doorgang te doen vinden. Het verzoek van belanghebbende tot verlening van een saneringskrediet moet zijn afgewezen door:

- a. een gemeentelijke kredietbank of, indien de gemeente daarbij niet is aangesloten;
- b. een kredietinstelling die is ingeschreven in het register als bedoeld in de Wet toezicht kredietwezen 1992 en die is ingeschreven in het register bedoeld in artikel 52, tweede lid, van de Wet toezicht kredietwezen 1992.

Het voorgaande impliceert dat de WWB geen uitgebreide rol kan spelen in het kader van schuldsanering. Schuldsanering is een taak die vooral door gemeentelijke kredietbanken wordt vervuld. In de praktijk komt het voor dat zo'n kredietbank niet tot het verstrekken van een saneringskrediet overgaat, aangezien het inkomen van betrokkene te weinig zekerheid biedt dat deze aan de aflossing kan voldoen. Wanneer om die reden de kredietbank tot een afwijzing van de aanvraag voor een saneringskrediet heeft besloten, kan het wenselijk zijn, indien schuldsanering noodzakelijk en urgent is doordat het voortbestaan van de schuld betrokkene in zijn bestaan bedreigt, dat borgstelling op grond van de WWB plaatsvindt, zodat de kredietbank alsnog tot de verstrekking van een saneringskrediet kan besluiten. Artikel 49 a WWB biedt daartoe de mogelijkheid.

Advies: vaststellen dat de invoering van de WWB geen gevolgen heeft voor de schuldhulpverlening als onderdeel van het minimabeleid.

10 Kwijtscheldingsbeleid belastingen/heffingen

Midden jaren negentig heeft het Ministerie van SZW de zogenaamde Armoedenota gepresenteerd. Doel van het kabinetsbeleid was om een evenwichtige inkomensontwikkeling tot stand te brengen waarbij rekening werd gehouden met draagkrachtverschillen. Een algemene verhoging van het sociaal minimum was niet aan de orde, omdat dit het aanvaarden van werk zou kunnen belemmeren. Zodoende is door het kabinet gekozen voor het verlichten van de financiële problemen voor bepaalde groepen mensen. Dit heeft zich geuit in het aanreiken van suggesties ter bevordering van deelname aan het arbeidsproces (arbeidsparticipatie), het beperken van de vaste lasten, kwijtschelding, schuldenproblematiek (bevordering rondkomen inkomen), terugdringen van het niet-gebruik van voorzieningen en het bieden van inkomensondersteuning (uitbreiding van de mogelijkheden tot verstrekken van individuele en categoriale bijzondere bijstand).

De gemeenten in het Land van Cuijk hebben deze suggesties destijds aangegrepen om het beleid op het terrein van sociale zekerheid onder de loep te nemen en nieuw beleid te

ontwikkelen. Dit heeft er onder andere toe geleid dat door de raden in de diverse gemeenten is besloten om een ruimer kwijtscheldingsbeleid voor gemeentelijke

belastingen en heffingen in te voeren. De kwijtscheldingsnorm werd verhoogd van 95% naar 100%. Dit alles had o.a. betrekking op de onroerendezaakbelasting, rioolrechten en afvalstoffenheffing.

Of de belanghebbende voor kwijtschelding in aanmerking komt, wordt beoordeeld aan de hand van het aanwezige vermogen en inkomen. Uitgangspunt voor het inkomen vormt de hoogte van de bijstandsuitkering. Een hoger inkomen betekent dat men meestal niet in aanmerking komt voor kwijtschelding of slechts een gedeelte daarvan. Wie vermogen heeft komt niet in aanmerking voor kwijtschelding. Dit is geregeld in de Invorderingswet. Niet alleen zijn belanghebbenden gewezen op de mogelijkheden om kwijtschelding aan te vragen van de gemeentelijke belastingen/heffingen maar ook van heffingen van het waterschap. Samenwerken met het waterschap was al langere tijd gewenst, maar niet mogelijk vanwege het verschil in de kwijtscheldingsnorm (gemeenten 100% en waterschap 95%).

In het kader van het maatschappelijk belang van het vergroten van de klantgerichtheid richting burger, alsmede uit het oogpunt van kostenbesparing is door het waterschap besloten om de norm met ingang van 1 januari 2000 te verhogen naar 100%. Hierdoor werd het mogelijk om de samenwerking tussen gemeenten en waterschap vorm te geven in die zin dat het waterschap aan alle belastingschuldigen kwijtschelding verleent die ook bij de gemeente voor kwijtschelding in aanmerking komen. Dit alles is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst tussen de partijen welke door de raden zijn vastgesteld.

Advies: Vaststellen dat de invoering van de Wet werk en bijstand geen gevolgen heeft voor de kwijtschelding van (gemeentelijke) belastingen/heffingen als onderdeel van het gemeentelijk minimabeleid.

11 Vereenvoudiging werkprocessen

De uitvoeringskosten van de bijzondere bijstand kunnen hoger gaan uitvallen omdat er meer aanvragen bijzondere bijstand ingediend zullen worden. Doordat de wetgever een individuele beoordelingsplicht eist van de gemeente geldt er dus een zwaardere aantoonplicht van de noodzaak door de belanghebbende. Met het maken van goede en efficiënte uitvoeringsregels kan een deel van de pijn worden verzacht. Hierbij valt te denken aan een heldere normering van de toekenning van veel voorkomende aanvragen bijzondere bijstand en vereenvoudiging van procedures. Het gaat dan om het afwerken van de aanvraag door middel van een sterk vereenvoudigd aanvraagformulier en standaard rapportage.

Advies: De werkprocessen zoveel mogelijk vereenvoudigen door het gebruik van vereenvoudigde aanvraagformulieren en standaard rapportages.

12 Toekomstige ontwikkelingen

Zoals de plannen van het kabinet er nu uitzien zullen als gevolg van ingrepen in de WW vele duizenden werklozen in de WW versneld een beroep op de bijstand moeten doen. De maatregelen van het kabinet bekorten namelijk de periode waarin er recht is op WW. Verder is de vervolg-WW geschrapt en is de leeftijd waarop men recht heeft op IOAW, een uitkering voor oudere werklozen, verhoogd van 50 naar 55 jaar. Ook de toegang tot de WW is bemoeilijkt. Zo moet iemand minstens 39 van de laatste 52 weken hebben gewerkt, (was 26 uit 39) en vier van de laatste vijf jaar. Wie wel aan die eis voldoet krijgt geen kortdurende WW-uitkering meer, want die wordt afgeschaft. Dat treft vooral uitzendkrachten en seizoenswerkers. Ook zij zullen in de bijstand komen. Een andere ontwikkeling is dat mensen

die eerst een ontslagvergoeding krijgen, deze moeten verrekenen met hun WW-uitkering. In veel gevallen zal men daardoor geen WW meer krijgen, maar zal na “opsouperen” van de ontslagvergoeding de bijstand resteren. Het zal duidelijk zijn dat indien mensen eerder te maken krijgen met een (substantiële) inkomensterugval, men sneller een beroep zal doen op bijzondere bijstand. Een andere ontwikkeling die parallel loopt aan bovenstaande is het verder terugvoeren van het voorzieningenniveau dat op dit moment geboden wordt in de AWBZ en de Zfw. Dat wat aan voorzieningen overblijft zal grotendeels geïncorporeerd worden in de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), waarvan de inwerkingtreding is voorzien per 1 januari 2006. In deze wet wordt een sterk accent gelegd op het op het bevordering van zelfredzaamheid van de burgers, waarbij het leveren van individueel geïndiceerde voorzieningen van maatschappelijke zorg alleen dan aan de orde is als mensen daar werkelijk op aangewezen zijn. Het is nog ongewis hoe groot de invloed van bovenstaande zal zijn op het gemeentelijke minimabeleid. Het is echter evident dat het beroep op de bijzondere bijstand zal toenemen, reden waarom het zinvol is voorzichtig om te gaan met de beschikbare budgetten.

13 Samenvatting adviezen

In de voorgaande hoofdstukken zijn op het terrein van het minimabeleid de verschillende beleidsonderdelen gezien in het licht van de Wet werk en bijstand en de daaruit voortvloeiende wijzigingen. Een en ander heeft geleid tot een aantal adviezen die hier samengevat weergegeven worden.

Onderwerp	Advies
Categoriale bijzondere bijstand	Geen categoriale bijzondere bijstand voor 65+ ers introduceren. Deze doelgroep kan (net als de overige minima) gebruik blijven maken van de reguliere, individueel te toetsen, bijzondere bijstand.
Duurzame gebruiksgoederen	Verstrekking van bijzondere bijstand voor duurzame gebruiksgoederen mogelijk maken op basis van een reguliere, individuele toets.
Medische voorzieningen	Het huidige bijzondere bijstandsbeleid ten aanzien van de medische kosten handhaven en een pakket vaststellen van ziektekosten waartegen een klant geacht wordt zich minimaal voor te verzekeren. Een en ander ter invulling van de eigen verantwoordelijkheid van de klant in relatie tot medische kosten.
Declaratiefonds	Nu aanmoediging van deelname culturele, sportieve en maatschappelijke activiteiten voor de minima op een adequate wijze plaatsvindt, is er geen wijziging van beleid nodig.
Draagkrachtbeleid	Het in aanmerking te nemen vermogen:
	Het vrij te laten vermogen bescheiden vermogen bij de bijzondere bijstand vaststellen op 1,5 maal de toepasselijke norm bij algemene bijstand.
	Langdurigheidstoeslag:
	Bij de beoordeling van het recht op bijzondere bijstand een verstrekte langdurigheidstoeslag niet als voorliggende voorziening aanmerken.

	Drempelbedrag:
	Geen drempelbedrag invoeren, wel een beperkte administratieve drempel van € 50,- introduceren.
	Buitengewone uitgaven:
	Bij de vaststelling van het voor de draagkracht in aanmerking te nemen inkomen wordt geen rekening gehouden met buitengewone uitgaven.
	Berekeningssystematiek draagkracht:
	- Bij een inkomen tot 115% van de bijstandsnorm: geen draagkracht;
	- Bij een inkomen vanaf 115 % van de bijstandsnorm: een draagkracht van 100%.
	Inkomen:
	Dit is het actuele inkomen en niet het historische inkomen.
Bijzondere bijstand aan chronische zieken en gehandicapten	Geen gebruik maken van de mogelijkheid tot het invoeren van categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen. De reguliere, individueel te beoordelen bijzondere bijstand biedt een afdoende vangnet biedt voor kosten die verband houden met de chronische aandoening of handicap.
Collectieve aanvullende (ziektekosten)verzekering	Een nader onderzoek instellen naar een regionale invoering van een collectieve aanvullende (ziektekosten)verzekering.
Directe en indirecte kosten i.v.m. werkaanvaarding	Directe en indirecte kosten in verband met werkaanvaarding dienen gefinancierd te worden uit het reïntegratiebudget (werkdeel) en niet via de bijzondere bijstand.
Schuldhelpverlening	Vaststellen dat de invoering van de WWB geen gevolgen heeft voor de schuldhelpverlening als onderdeel van het minimabeleid.
Kwijtscheldingsbeleid belastingen/heffingen	Vaststellen dat de invoering van de WWB geen gevolgen heeft voor de kwijtschelding van (gemeentelijke) belastingen/heffingen als onderdeel van het gemeentelijk minimabeleid.
Vereenvoudiging werkprocessen	De werkprocessen zoveel mogelijk vereenvoudigen door het gebruik van vereenvoudigde aanvraagformulieren en standaard rapportages.

Bijlage 1:
Schematisch overzicht huidig minimabeleid in het Land van Cuijk:

	Boxmeer	Cuijk	Grave	Mill c.a.	Sint Anthonis
Declaratiefonds/ welzijnsfonds					
Deelname aan maatschappelijke activiteiten	€ 70, + € 35, na 3 jr p.p.p.j.	€ 90, p.p.p.j.	€ 113,45 p.p.p.j.	€ 135,- p.p.p.j.	€ 150,- p.p.p.j.
Schoolkostenregeling b.o.	N.v.t.	€ 90 p.k.p.j.	Nvt	€ 150 p.p.p.j.	€ 150 p.p.p.j.
Schoolkostenregeling v.o.	€ 115 p.k.p.j.	€ 225 p.k.p.j.	€ 158,82 p.k.p.j.	€ 150 p.k.p.j.	€ 225 per schoolloopbaan
Individuele bijzondere bijstand					
Tafeltje dekje/ warme maaltijd	Meerkosten, geen BB	€ 28 p.p.p.m.	Nvt	Nvt	20% van kosten warme maaltijd
Verhuiskosten seniorenwoning	Nvt	€ 907	Nvt	Nvt	Nvt
Categoriale bijzondere bijstand					
Witgoedregeling	Div: € 125 tot € 500 per art	€476 p.h.p. 3 j.	Max 2 art. tot € 589,91	€ 350 p.h.p.j.	Div. tot € 495 per art. per 8 jr
Ziekenfondsverzekering	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
Grenzen					
Inkomen	115%	115%	115%	115%	115%
Vermogen	Als WWB	Als WWB	< € 1113	Als WWB	Als WWB
Drempel	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen
Budgetten per jaar (2004)					
Schuldhulverlening	32.100	29.014	10.000	6.623	10.000
Kwijtschelding belastingen/heffingen	92.761	98.500	Onbekend	14.238	12.000
Bijzondere bijstand	392.900	350.454	70.000	75.000	104.000

P.h.p.j. = per huishouden per jaar ; p.p.p.j. = per persoon per jaar ; p.k.p.j. = per kind per jaar
 Programmakosten= bijzondere bijstand, declaratiefonds en schuldhulpverlening.

Bijlage 2.

Fictieve budgetten 2004

	Bijzondere bijstand	Uitvoeringskosten
Gemeente Boxmeer	€ 380.000	€ 721.000
Gemeente Cuijk	€ 436.000	€ 1.058.000
Gemeente Grave	€ 179.000	€ 440.000
Gemeente Mill c.a.	€ 126.000	€ 261.000
Gemeente Sint Anthonis	€ 132.000	€ 252.000

Uitgaven minimabeleid

	2002	2003	2004
Bijzondere bijstand	€ 53.222	€ 41.732	€ 70.000 ⁶ (extrapolatie)
Declaratiefonds	€ 6.420	€ 3.663	€ 3.500 ⁷ (extrapolatie)
Schuldhelpverlening	€ 6.320	€ 5.400	€ 10.000 (extrapolatie)
Sociaal fonds ⁸	€ 3.611	€ 895	€ 0 (extrapolatie)
Kwijtschelding lokale heffingen	€ 8.547	€ 10.896	€ 17.300 ⁹ (extrapolatie)
Totaal	€ 78.120	€ 62.586	€ 100.800 (extrapolatie)

Aantal aanvragen minimabeleid

	2003	2004
Totaal	101	140 ¹⁰ (extrapolatie)

⁶ Tot en met juni 2004: € 34.371

⁷ Tot en met juni 2004: € 1.648

⁸ Samengevoegd met schuldhelpverlening

⁹ Tot en met juni 2004: € 8.631

¹⁰ Tot en met juni 2004: 69 aanvragen