

Werkwijzer bijzondere bijstand Maatwerk in het armoedebeleid

November 2014



Samen vernieuwen we de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Deel 1 – Juridisch kader	5
Hoofdstuk 1 - Inkomensondersteuning in het kader van de WWB/Participatiewet.....	6
1.1 Wijzigingen bijzondere bijstand.....	6
1.2 Instrumenten WWB/Participatiewet.....	7
Individuele bijzondere bijstand	7
Categoriale bijzondere bijstand.....	7
Individuele inkomenstoeslag	8
Maatwerkvoorziening chronisch zieken en gehandicapten.....	8
Individuele studietoelage.....	9
1.3 In natura of geldbedrag	9
1.4 Bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken.....	10
1.5 Eigen bijdrage (draagkracht).....	11
1.6 Kostendelersnorm en wet hervorming kindregelingen.....	11
Hoofdstuk 2 - Individualiseren: uitzonderingen op de regel.....	12
2.2 Zeer dringende redenen	13
2.3 Welke kosten mogen wanneer worden vergoed?.....	13
Hoofdstuk 3 - Gemeentewet	15
Stadspas, declaratiefonds maatschappelijke participatie, webshop en kindpakket.....	15
Hoofdstuk 4 – Uitvoering door particuliere fondsen en stichtingen.....	17
Hoofdstuk 5 – Wmo	20
Hoofdstuk 6 - Buitenwettelijk begunstigend beleid	21
Deel 2 - Uitvoeringspraktijk	22
Hoofdstuk 7 Maatwerk en samenwerking	23
7.1 Samenwerking met afdelingen binnen de gemeente	23
7.2 Samenwerking met organisaties buiten de gemeente	23
7.3 Conclusie	25
Hoofdstuk 8 - Maatwerk in digitalisering en automatisering.....	26
8.1 Geautomatiseerde afhandeling van digitale aanvragen.....	26
8.2 Ambtshalve toekenning.....	26
8.3 Webshops	27
8.4 Conclusie	27
Hoofdstuk 9 – De kanteling: maatwerk in het keukentafelgesprek	28
9.1 Kanteling en bijzondere bijstand: filosofie en achtergrond.....	29
9.2 Ingrediënten kanteling bijzondere bijstand.....	29
9.4 Praktijkvoorbeeld van de kanteling: keukentafelgesprek gemeente Oss.....	30
9.5 Aandachtspunten voor de uitvoering.....	31

Inleiding

Aanleiding

Wijzigingen in de WWB/Participatiewet en de wens van het kabinet om meer maatwerk te bieden in de bestrijding van armoede- en schuldenproblematiek vormen de aanleiding voor het schrijven van deze werkwijzer. De werkwijzer is geschreven in opdracht van de Programmaraad (uitvoering Divosa) om gemeenten te ondersteunen bij de implementatie van de Participatiewet. Veel categoriale regelingen worden per 1 januari 2015 afgeschaft. Meer dan voorheen zal de gemeente van geval tot geval nut, noodzaak en aard van de bijstandverlening moeten gaan vaststellen. Bijstandsconsulenten worden geacht hun discretionaire ruimte optimaal te benutten en doelgericht een passende oplossing te bieden. Aan de andere kant zijn er verordeningen en beleidsregels die de beslissingsbevoegdheid inperken. Hoe hier in de praktijk mee om te gaan?

Bijzondere bijstand is maatwerk

Generiek inkomensbeleid is de verantwoordelijkheid van het Rijk. Periodiek wordt door het ministerie van SZW het sociaal minimum vastgesteld. Dit is gelijk aan de geldende/toepasselijke bijstandsnorm – eventueel aangevuld met kinderbijslag – en voor mensen van de pensioengerechtigde leeftijd gelijk aan de AOW. Deze norm geldt voor alle burgers van Nederland. Door bijzondere omstandigheden kan zich de situatie voordoen dat deze uitkeringsnorm niet volledig toereikend is om bepaalde noodzakelijke uitgaven te doen. Als een persoon voor dergelijke kosten geen beroep kan doen op een voorliggende voorziening (zoals huurtoeslag of studiefinanciering), kan de gemeente bijzondere bijstand verstrekken. Hierbij moet worden vastgesteld of de uitgaven noodzakelijk zijn, daadwerkelijk gemaakt zijn en voortkomen uit bijzondere omstandigheden. Bij het vaststellen levert de gemeente maatwerk. Dit betekent dat de gemeente die voorziening biedt die past bij de hulpvraag van de burger. Gemeenten bezien de hele situatie waarin de burger zich bevindt en maken een inschatting wat het individu op dat moment nodig heeft. Gemeenten doen dit efficiënt, laten geen willekeur bestaan en hanteren de juridische kaders. Deze werkwijzer biedt handvatten bij het leveren van maatwerk in de bijzondere bijstand.

Maatwerk en integrale aanpak

Met de wet maatregelen WWB/Participatiewet 2015 wil men de bijstand meer activerend maken¹. Bijzondere bijstand is financieel en beleidsmatig gedecentraliseerd aan gemeenten, omdat op lokaal niveau – dichtbij de burger – maatwerk kan worden geboden rekening houdend met individuele en lokale omstandigheden. Dit vraagt redelijk en consistent beleid met een flexibele uitvoering waarin de dienstverlening telkens afgestemd wordt op de individuele situatie van de burger. In onderstaand kader een voorbeeld van hoe een zelfde hulpvraag van een burger een andere oplossing van de gemeente vraagt.

Meneer X en meneer Y melden zich bij de gemeente. De auto is kapot. Ze vragen om ondersteuning bij de reparatie van de auto. De situatie van meneer X en meneer Y verschilt. Voor meneer X is een auto essentieel om samen met familie erop uit te trekken en deel te nemen aan maatschappelijke activiteiten. Meneer Y gebruikt de auto voor incidentele ritjes naar familie of ziekenhuis. De gemeente biedt meneer X ondersteuning bij het repareren van de auto. Voor meneer Y wordt gezocht naar mogelijkheden rond het vergoeden van taxivervoer.

De gemeente kan de ondersteuning op diverse manieren vormgeven² maar neemt hierbij altijd de persoonlijke situatie van de burger als uitgangspunt.

Een aanpak op individueel niveau is nodig om de financiële ondersteuning gericht in te zetten en om een brede integrale aanpak mogelijk te maken. Een integrale aanpak waarbij ook de persoonlijke en maatschappelijke situatie van de belanghebbende wordt verbeterd en waarbij de belanghebbende – waar mogelijk - deelneemt aan

¹ Memorie van toelichting wetsvoorstel wet maatregelen wet werk en bijstand en enkele andere wetten. Kamerstuk, voorstel van wet 12 november 2013.

² Via steun uit de sociale omgeving, via de Wmo of via de bijzondere bijstand.

het arbeidsproces. Dit vraagt afstemming met afdelingen Wmo, re-integratie, schuldhulpverlening en maatschappelijk werk zowel binnen als buiten de gemeente.

De werkwijzer bundelt ervaring van adviseurs en gemeenten

De opstellers van deze werkwijzer maakten gebruik van ervaringen met armoedebeleid en bijzondere bijstand bij diverse gemeenten. De praktijkvoorbeelden die in deze werkwijzer worden genoemd, zijn ontleend aan openbare bronnen en beleidsdocumenten van gemeenten. Deze werkwijzer is ook voorgelegd aan beleidsadviseurs van de gemeenten Zaanstad, Goirle, Sociale Dienst Oostachterhoek, Oss, Schiedam, Sociale Dienst Drechtsteden, Groningen, Tilburg, Apeldoorn, Leeuwarden, Woerden, Almelo, Zwolle, ISD BOL, Noaberkracht Dinkelland Tubbergen en deskundigen van SZW. De auteurs zijn hen veel dank verschuldigd voor het meelesen en hun suggesties en feedback. Deskundigen van Nibud, Divosa en VNG hebben de werkwijzer inhoudelijk beoordeeld.

Opbouw van de werkwijzer

De werkwijzer bevat twee delen. Een deel met juridische kaders. Wat verandert er nu precies in de bijzondere bijstand? Welke regelingen veranderen en welke gevolgen heeft dat? Ook staan we stil bij participatieregelingen die vallen binnen de Gemeentewet en de samenwerking met Wmo, private partijen en fondsen. Wat zijn daar de juridische spelregels?

Deel twee beschrijft de praktijk. Maatwerk bieden om de mens centraal te stellen en niet de regeling. Hoe doe je dat in de praktijk? We zoomen in op het keukentafelgesprek en de samenwerking met afdelingen en organisaties om de best passende voorziening te kiezen. Ook komt het onderwerp digitalisering aan de orde. Automatisch verstrekken en toch maatwerk bieden. U leest in de werkwijzer hoe dit kan.

Deel 1 – Juridisch kader

De hoofdstukken in deel 1 beschrijven de verschillende toetsingskaders uit het minimabeleid (WWB/Participatiewet, Gemeentewet, Wmo, uitvoering door fondsen en buitenwettelijk begunstigend beleid). De WWB/Participatiewet is het kader voor de bijzondere bijstand. De Gemeentewet is het kader voor regelingen die een algemeen belang dienen, zoals maatschappelijke participatie. De Wmo-voorzieningen zijn geen directe instrumenten voor het minimabeleid. Met het buitenwettelijk begunstigend beleid kunnen gemeenten om toetsingscriteria van de bijzondere bijstand heen.

Binnen de gegeven wettelijke kaders kan een gemeente ver gaan in maatwerk. Als de nood bij mensen hoog is of als meedoen en participatie in het geding is, kun je bijna alles (laten) verstrekken, zolang je het maar op de juiste plek belegt en een en ander goed vastlegt in beleidsregels en werkinstructies.

Hoofdstuk 1 - Inkomensondersteuning in het kader van de WWB/Participatiewet

Dit hoofdstuk start met een overzicht van de belangrijkste veranderingen in de regelingen rond de bijzondere bijstand bij het in werking treden van de Wet maatregelen WWB/Participatiewet op 1 januari 2015. Vervolgens worden de diverse regelingen in meer detail beschreven waarbij we aangeven wat binnen de regelingen de ruimte is voor het bieden van maatwerk.

1.1 Wijzigingen bijzondere bijstand

Onderstaande tabel toont de wijzigingen in de regelgeving rond bijzondere bijstand. Per regeling een beschrijving van de oude en nieuwe situatie.

Voor wetswijziging januari 2015	Na wetswijziging januari 2015 ³
Categoriale bijzondere bijstand	
Een instrument om een bepaalde groep te ondersteunen waarbij het aannemelijk is dat er meerkosten zijn. De kosten hoeven niet per se gemaakt te zijn of gemaakt te worden. Centrale inkomensnorm van maximaal 110%. Beschikbaar voor kinderen, ouderen en chronisch zieken en gehandicapten.	Een instrument om collectief maatwerk te leveren. Geen centrale inkomensnorm. Heeft de vorm van: • collectieve aanvullende zorgverzekering; of • een tegemoetkoming in de premie van een dergelijke verzekering. Andere vormen van categoriale bijzondere bijstand zijn niet meer mogelijk.
Langdurigheidstoeslag	Nieuwe naam: "Individuele inkomenstoeslag"
Inkomensnorm maximaal 110% van het wettelijk minimumloon. Gemeente stelt de hoogte van de toeslag vast en definieert de begrippen langdurig en laag inkomen.	Geen centrale inkomensnorm. Per individu toetst de gemeente: • de krachten en bekwaamheden van de persoon. • de inspanning die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen. Gemeente stelt de hoogte van de toeslag vast en definieert de begrippen langdurig en laag inkomen.
Maatwerkvoorziening Chronisch zieken en gehandicapten	
Categoriale regeling. Centrale inkomensnorm van maximaal 110%.	Ondersteuning door ⁴ : 1. Bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken 2. Collectieve aanvullende ziektekostenverzekering Geen centrale inkomensnorm. Gemeente kiest ondersteuningsvorm en de hoogte van de bijdrage.
Individuele studietoelage	

³ Wijziging van artikel 36 WWB.

⁴ Hieraan kunnen twee vormen toegevoegd worden die niet onder de bijzondere bijstand vallen: Wmo en subsidiëring instelling.

Ondersteuning voor jongeren met een arbeidshandicap bij het volgen van een opleiding.
De gemeente maakt een verordening waarin de hoogte en de frequentie van de betaling zijn vastgelegd.

De oude en nieuwe situatie vergeleken valt op dat gemeenten meer ruimte krijgen om maatwerk te bieden: centrale inkomensnormen vervallen, toetsingscriteria zijn algemeen geformuleerd en er is meer keuzevrijheid. Dit plaatst gemeenten voor belangrijke keuzes, bijvoorbeeld in de wijze waarop de maatwerkvoorziening voor chronisch zieken en gehandicapten wordt uitgevoerd, en hoe de criteria voor de individuele langdurigheidstoeslag te vertalen naar toetsingscriteria op de werkvloer. Maar maatwerk is ook een individuele afweging maken binnen de kaders die de wet geeft.

Het vervolg van dit hoofdstuk beschrijft het wettelijk kader van de verschillende regelingen uit de WWB/Participatiewet en de mogelijkheden tot het bieden van maatwerk.

1.2 Instrumenten WWB/Participatiewet

Individuele bijzondere bijstand

Eén van de belangrijkste gemeentelijke instrumenten voor inkomensondersteuning is de bijzondere bijstand. Bijzondere bijstandsverlening is geregeld in artikel 35 van de WWB/Participatiewet.

Door bijzondere individuele omstandigheden kan zich de situatie voordoen dat de geldende/toepasselijke bijstandsnorm (of een ander inkomen op dat niveau) niet toereikend is om noodzakelijke uitgaven te doen. Het gaat dan bijvoorbeeld om extra kosten door ziekte, verhuizing of een echtscheiding. Als de gemeente vindt dat deze uitgaven wel noodzakelijk zijn en niet uit de geldende/toepasselijke bijstandsnorm of andere middelen kunnen worden betaald, kan bijzondere bijstand worden verleend.

Mogelijkheden tot maatwerk

De bijzondere bijstand gaat uit van maatwerk. De gemeente moet bij elke aanvraag vaststellen:

- of er sprake is van uitgaven voortvloeiend uit bijzondere omstandigheden;
- of de uitgaven noodzakelijk zijn;
- of de kosten zich daadwerkelijk voordoen;
- of de kosten gedragen kunnen worden uit de bijstandsnorm;
- of er een voorliggende voorziening is;
- of er geen sprake is van uitsluitingsgronden.

Gemeenten toetsen aanvragen aan de hand van bovenstaande toetsingscriteria. Hierin hebben ze beleidsvrijheid en stellen ze kaders voor maatwerk. Gemeenten kunnen beleidsregels opstellen waarin criteria voor bijzondere omstandigheden worden vastgelegd. Uit de memorie van toelichting van artikel 35 van de WWB/Participatiewet blijkt dat de volgende overwegingen een rol spelen bij het vaststellen van dergelijke criteria: de aard van de kosten, eventueel aanwezige buitengewone lasten en overige persoonlijke omstandigheden van de aanvrager.

Categoriale bijzondere bijstand

Categoriale bijzondere bijstand kan na in werking treden van de Wet maatregelen WWB/Participatiewet op 1 januari 2015 alleen nog verstrekt worden in de vorm van een aanvullende zorgverzekering of een bijdrage in de premie van een dergelijke verzekering. Hierdoor kan na inwerking treden van de Wet maatregelen WWB/Participatiewet alleen nog bijzondere bijstand worden verstrekt voor kosten die daadwerkelijk gemaakt zijn (of worden). Op die manier komen de middelen voor de bijzondere bijstand terecht bij de mensen die deze ondersteuning echt nodig hebben. Ook het vervallen van de centrale inkomensnorm (maximaal 110% van het toepasselijke sociaal minimum) voor het verstrekken van categoriale bijzondere bijstand

Eindejaarsuitkering

Het is niet toegestaan om eindejaarsuitkeringen te verstrekken aan minima. Dit wordt gezien als categoriaal beleid en als doorkruising van het inkomensbeleid. Dit geldt ook voor verstrekkingen in natura, zoals kerstpakketten.

in de vorm van een collectieve aanvullende zorgverzekering biedt gemeenten meer ruimte voor maatwerk.

Verschillen individueel / categoriaal

Individuele bijzondere bijstand	Categoriale bijzondere bijstand
Er is sprake van bijzondere omstandigheden en noodzakelijke kosten.	Betrokkene behoort tot een bepaalde groep waardoor het aannemelijk is dat er meerkosten zijn.
De kosten zijn daadwerkelijk gemaakt.	De kosten hoeven niet per se gemaakt zijn of gemaakt te worden.
Bestaat uit: • bijzondere bijstand artikel 35 WWB/Participatiewet • individuele inkomenstoelage • individuele studietoelage	Enige variant die overblijft: • collectieve aanvullende zorgverzekering; of • een tegemoetkoming in de premie van een dergelijke verzekering

Individuele inkomenstoelage

De langdurigheidstoelage wordt gewijzigd in een individuele inkomenstoelage en heeft hiermee een individueel karakter gekregen. Het college kan op verzoek een individuele inkomenstoelage toekennen als een persoon:

- Een langdurig laag inkomen heeft;
- Geen in aanmerking te nemen vermogen heeft als bedoeld in artikel 34 WWB/Participatiewet en;
- Gelet op zijn omstandigheden geen zicht heeft op inkomensverbetering⁵.

De beoordeling door het college of er al dan niet sprake is van 'zicht op inkomensverbetering' zal aan de hand van de individuele omstandigheden moeten plaatsvinden en is dus 'maatwerk'.

Het college zal in ieder geval de individuele omstandigheden zoals genoemd in artikel 36 lid 2 WWB/Participatiewet moeten betrekken bij de beoordeling van het recht op een individuele inkomenstoelage. Het betreft:

- De krachten en bekwaamheden van de persoon en;
- De inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen.

Op de website *Samen voor de klant*⁶ zijn voorbeelden van verordeningen en beleidsregels voor de individuele inkomenstoelage nader uitgewerkt.

Maatwerkvoorziening chronisch zieken en gehandicapten

Vanaf juli 2014 zijn de landelijke regelingen, Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten⁷ en compensatie eigen risico afgeschaft. Burgers die extra kosten in verband met ziekten niet zelf kunnen dragen en in bijzondere omstandigheden verkeren kunnen financieel ondersteund worden door gemeenten. De gemeente kan deze ondersteuning op verschillende manieren organiseren. In de *Handreiking Gemeentelijk maatwerk voor personen met een chronische ziekte en/of beperking* (maart 2014)⁸, staan de vier uitvoeringsvarianten beschreven:

⁵ Handreiking Modelverordening Participatiewet Deel: Wet maatregelen Wwb, april 2014.

⁶ www.samenvoordekant.nl. Informatie over de kostendelersnorm in de handreiking Modelverordeningen en Participatiewet Deel: Wet maatregelen WWB.

⁷ Hieronder valt ook de afschaffing van de korting op de eigen bijdrage Wmo.

⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/31/handreiking-gemeentelijk-maatwerk-voor-personen-met-een-chronische-ziekte-en-of-beperking.html>

- Bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken (voor de meerkosten die de ziekte of handicap met zich meebrengt);
- Collectieve aanvullende zorgverzekering;
- Wmo;
- Subsidie instelling.

Individuele studietoelage

De individuele studietoelage is voor jongeren met een arbeidshandicap. De gemeente ondersteunt hen bij het volgen van een opleiding. De gemeente toetst of betrokkene:

- 18 jaar of ouder is;
- recht heeft op Studiefinanciering of een Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten;
- geen in aanmerking te nemen vermogen heeft als bedoeld in artikel 34 WWB/Participatiewet;
- niet in staat is om het wettelijk minimumloon te verdienen, maar wel mogelijkheden heeft tot arbeidsparticipatie⁹.

De gemeente maakt een verordening waarin de hoogte en de frequentie van de betaling van de studietoelage zijn vastgelegd. Daarnaast dient de gemeente de arbeidscapaciteit vast te stellen. Het is raadzaam hierbij de verbinding te zoeken met medewerkers werk en inkomen en re-integratie consultants in het bijzonder.

Op de website *Samen voor de klant*¹⁰ zijn voorbeelden van verordeningen en beleidsregels voor de individuele studietoelage nader uitgewerkt.

1.3 In natura of geldbedrag

Bijzondere bijstand wordt als hoofdregel verstrekt als een geldbedrag 'om niet' (art. 48 lid 1 WWB/Participatiewet). Uitzondering hierop vormt artikel 57 van de WWB/Participatiewet, op grond waarvan het college (bijzondere) bijstand in natura kan verstrekken indien en zolang er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de belanghebbende zonder hulp niet in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn of haar bestaansmiddelen.

Ook bij de verstrekking van categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een collectieve aanvullende zorgverzekering (art. 35 lid 6 WWB/Participatiewet) maakt de wet expliciet een verstrekking in natura mogelijk. Bovenstaande bepalingen blijven na in werking treden van de Wet maatregelen WWB/Participatiewet op 1 januari 2015 bestaan.

Daarnaast kent de WWB/Participatiewet nu nog de bepaling (art. 48 lid 4 WWB/Participatiewet) dat het college categoriale bijzondere bijstand in verband met kosten voor maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen bij voorkeur in natura verstrekt. Achtergrond hiervan is dat de categoriale bijzondere bijstand verstrekt wordt voor aannemelijke kosten, waardoor niet duidelijk is waar de inkomensondersteuning aan besteed wordt. Een verstrekking in natura (bijvoorbeeld een lidmaatschap van een sportclub) biedt de garantie dat de ondersteuning daadwerkelijk voor het kind wordt ingezet. Bij het in werking treden van de Wet maatregelen WWB/Participatiewet verdwijnt de mogelijkheid voor het verlenen van categoriale bijzondere bijstand voor schoolgaande kinderen en in verlengde daarvan vervalt ook de bepaling dat de verstrekking van deze vorm van bijzondere bijstand bij voorkeur in natura gebeurt. Omdat gemeenten bijzondere bijstand voor kosten in verband met de maatschappelijke participatie van kinderen na in werking treden van de wetswijziging als individuele bijzondere bijstand verstrekken, is altijd duidelijk waaraan de ondersteuning wordt besteed en biedt verstrekking in natura op dit punt – volgens de wetgever – geen meerwaarde meer.

⁹ Het wettelijk minimumloon kan niet verdiend worden als gevolg van een lagere loonwaarde per gewerkt uur of vanwege een medische urenbeperking.

¹⁰ www.samenvoordekant.nl. Informatie over de kostendelersnorm in de handreiking Modelverordeningen en Participatiewet Deel: Wet maatregelen WWB.

Het is niet zo dat vanaf 2015 verstrekking van (individuele) bijzondere bijstand in natura, anders dan op grond van art. 57 WWB/Participatiewet of in de vorm van een collectieve aanvullende zorgverzekering, niet meer is toegestaan. Feit is wel dat burgers, daar waar de verstrekking in natura niet wettelijk geregeld is, net als nu al het geval is altijd aanspraak kunnen maken op een uitkering in geld. Het is dan ook verstandig om hier bij een aanbod in natura expliciet op te wijzen.

Juridische bronnen:

- *Art. 48 lid 4 WWB vervalt:*
Het college verstrekt bijzondere bijstand als bedoeld in artikel 35, vijfde lid, in natura, tenzij dit naar het oordeel van het college leidt tot een ondoelmatige uitvoering van dat lid.
- *Maar art. 57 blijft:*
Indien en zolang er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de belanghebbende zonder hulp niet in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn bestaansmiddelen, kan het college:
 - a. (...)*
 - b. de bijstand in natura verstrekken*
- *Buiten de situatie genoemd in art. 57 WWB is bijstand in natura niet toegestaan.*
ECLI:NL:CRVB:2011:BU7542

1.4 Bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken

Gemeenten hanteren vaak beleidsregels als het gaat om de vraag waarvoor en in welke situaties bijzondere bijstand verleend kan worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om handvatten voor de beoordeling of er sprake is van noodzakelijke kosten voortkomend uit bijzondere omstandigheden waarin de algemene bijstand niet voorziet en om de beoordeling of iemand zelf de kosten kan dragen. Daarbij kan sprake zijn van het hanteren van groepskenmerken. Het hanteren van groepskenmerken past niet binnen de maatwerkgedachte waarbij een individuele afweging voorop staat. Het kan echter handig zijn om een grote groep waarvan verondersteld wordt dat zij bijzondere bijstand nodig hebben specifieke aandacht te geven.

In dit verband kan bijvoorbeeld de groep ouders met minderjarige kinderen binnen de verlening van de bijzondere bijstand als specifieke groep aangemerkt worden. Een voorbeeld van kosten waar deze groep mee te maken krijgt, is cumulatie van allerlei kosten die direct of indirect met schoolverplichtingen van de kinderen te maken hebben. Te denken valt aan bijvoorbeeld de kosten van een rekenmachine, gymkleding, een 'luizencape', de huur van een schoolkuisje, vervoer etc.

Om het geld terecht te laten komen bij de mensen die dit echt nodig hebben is het echter zaak, om hierbij heel gericht te werk te gaan in beleid en uitvoering. De kwaliteit van de gehanteerde groepskenmerken en beleidsregels bepalen in belangrijke mate of de bijstand terecht komt waar die echt nodig is. Wanneer iemand niet voldoet aan de criteria die in de beleidsregels gesteld zijn, moet alsnog op grond van de individuele situatie van de betrokkene beoordeeld worden of aanvullende inkomensondersteuning voor noodzakelijke kosten nodig is. Uiteindelijk moet dus altijd de individuele situatie leidend zijn voor toekenning van de bijzondere bijstand.

De gemeente kan in beleidsregels vastleggen dat er altijd vastgesteld moet worden dat de kosten zich daadwerkelijk voor doen. Hier ligt precies het verschil met de categoriale bijzondere bijstandsverlening, waarbij slechts wordt aangenomen dat iemand die tot een bepaalde groep behoort kosten maakt, en er géén controle plaatsvindt of en zo ja in hoeverre de kosten daadwerkelijk gemaakt zijn. De WWB/Participatiewet schrijft niet voor hoe de gemeenten in geval van individuele bijzondere bijstandsverlening moeten vaststellen in hoeverre de kosten daadwerkelijk gemaakt zijn. De gemeenten zijn vrij om hier op een eigen (niet-bureaucratische) wijze invulling aan te geven. 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 belanghebbende, bijvoorbeeld bij een heronderzoek.

Gemeenten kunnen geen maximale hoogte van de te vergoeden kosten vastleggen, omdat de bijzondere bijstand individueel is. Als aanvragers meer dan het richtbedrag aan vergoeding nodig hebben moeten ze aantonen deze kosten daadwerkelijk gemaakt te hebben.

1.5 Eigen bijdrage (draagkracht)

Door rekening te houden met de draagkracht van individuen kan beter een individuele afweging worden gemaakt en is er dus meer ruimte voor maatwerk.

De gemeente mag bij bijzondere bijstand zelf de draagkracht in het inkomen vaststellen. Dit geldt ook voor het vermogen. Dat wil zeggen dat de gemeente zelf kan bepalen of de bijzondere kosten al dan niet kunnen worden voldaan uit het vermogen en het inkomen voor zover die boven de geldende/toepasselijke bijstandsnorm uitstijgen.

Veel gemeenten hebben in hun beleid bepaald dat huishoudens met een inkomen onder een bepaalde norm, bijvoorbeeld 110% van de geldende/toepasselijke bijstandsnorm, de kosten volledig vergoed krijgen. Bij huishoudens met een hoger inkomen wordt gekeken naar het verschil tussen dat inkomen en de norm van 110%. De gemeente kan bepalen dat een deel (bijvoorbeeld 25%) van dat verschil door de aanvrager moet worden aangewend als eigen bijdrage. Bij het bepalen van een inkomensgrens kunnen een aantal zaken tegen elkaar worden afgewogen. Het verhogen van de inkomensgrens heeft tot resultaat dat meer mensen recht hebben op een vergoeding. Dit leidt uiteraard ook tot hogere kosten voor de gemeente.

Het vaststellen van een inkomensgrens is ook een principiële keuze voor gemeenten: welk minimuminkomensniveau vindt de gemeente acceptabel?

1.6 Kostendelersnorm en wet hervorming kindregelingen

De Wet maatregelen WWB/Participatiewet voegt de kostendelersnorm toe aan de Participatiewet. De kostendelersnorm is van toepassing op personen van 21 jaar en ouder indien een belanghebbende de woning deelt met een of meer meerderjarige personen. Het idee achter de kostendelersnorm is dat rekening wordt gehouden met de voordelen van het delen van de kosten binnen één huishouden. Tegelijkertijd zorgt de regering ervoor dat het wel loont om aan het werk te gaan door het loon voor alleenstaanden en alleenstaande ouders niet te verrekenen met de uitkeringen in het huishouden.

De wet hervorming kindregelingen, van 25 juni 2014, heeft gevolgen voor het inkomen van huishoudens met kinderen. Alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering hebben vanaf 1 januari 2015 te maken met de alleenstaande ouderkop op het kindgebonden budget (alo-kop) en het wegvallen van de toeslag van maximaal 20 procent.

De invoering van de kostendelersnorm en de wet hervorming kindregelingen is van invloed op de inkomsten van verschillende type huishoudens. Voor gemeenten is het belangrijk zicht te krijgen op het inkomen van deze huishoudens. Dit inzicht is nodig om beleidskeuzes te maken, doelgroepen te bepalen en draagkrachtregels op te stellen.

Meer informatie over de kostendelersnorm is te vinden op de website *Samen voor de klant*¹¹. Het infoblad kindregelingen geeft een overzicht van inkomens van verschillende huishoudtypen met kinderen¹². Met de rekentool van het ministerie van Sociale Zaken¹³ kunnen burgers met kinderen veranderingen in uitkering en kindgebonden budget berekenen.

¹¹ www.samenvoordekant.nl. Informatie over de kostendelersnorm in de handreiking Modelverordeningen en Participatiewet Deel: Wet maatregelen WWB.

¹² VNG. Infoblad: wetsvoorstel hervorming kindregelingen heeft ingrijpende gevolgen voor gemeenten (2014).

¹³ <http://www.kindregeling.nl/rekentool/>

Hoofdstuk 2 - Individualiseren: uitzonderingen op de regel

In het voorgaande hoofdstuk hebben we per minimaregeling bekeken waar ruimte is voor maatwerk. In dit hoofdstuk gaan we een stap verder. We bezien waar uitzonderingen op de regel mogelijk zijn om de situatie van de aanvrager breed te beoordelen, achterliggende problematiek in kaart te brengen en een duurzame oplossing te bieden. Hieronder gaan we in op de mogelijkheden tot individualiseren. We lichten dit toe uit voorbeelden van jurisprudentie.

2.1 Afwijzingsgronden bijzondere bijstand

Voor een aantal kosten is geen bijzondere bijstand mogelijk (artikel 14 WWB/Participatiewet):

- de voldoening aan alimentatieverplichtingen;
- de betaling van een boete;
- geleden of toegebrachte schade;
- vrijwillige premiebetaling in het kader van een publiekrechtelijke verzekering;
- kosten van (experimentele) medische handelingen en verrichtingen die gerekend kunnen worden tot de ontwikkelingsgeneeskunde als bedoeld in de Wet op bijzondere medische verrichtingen;
- gedeeltelijke of volledige aflossing van een schuldenlast (artikel 13 WWB/Participatiewet).

In de volgende gevallen is in principe ook geen bijstand mogelijk:

- *Kosten zijn al gemaakt vóór de aanvraag.*
In jurisprudentie zie je dat de CRvB kiest voor een bijna absolute focus op de eigen verantwoordelijkheid van de burger om vooraf contact op te nemen met de gemeente. Zo vormt 'onbekendheid met de hoogte van de kosten volgens de CRvB geen beletsel om vooraf een aanvraag in te dienen'¹⁴. Of in een andere casus: 'Dat appellante door haar psychische problemen niet in staat was om tijdig bijzondere bijstand aan te vragen en daarbij hulp van derden in te schakelen, heeft zij niet met medische stukken onderbouwd'¹⁵.

Een aantal gemeenten heeft middels buitenwettelijk begunstigend beleid in beleidsregels opgenomen dat wel met terugwerkende kracht bijstand kan worden verstrekt, als de kosten bijvoorbeeld maximaal 2 maanden voorafgaand aan de aanvraag zijn gemaakt. Meer hierover in hoofdstuk 6.
- *Kosten zijn niet noodzakelijk.*
Uit jurisprudentie blijkt dat de CRvB een brede toets hanteert, waarbij nadrukkelijk aandacht is voor alternatieven en steun uit de omgeving. Zoals de situatie waarin een computer niet vergoed wordt omdat aanvrager gebruik kan maken van een computer in een openbare gelegenheid zoals een bibliotheek of een internetcafé¹⁶. Ook speelt het doel waarmee kosten gemaakt moeten worden een belangrijke rol. Zo worden opleidingskosten die aantoonbaar niet noodzakelijk zijn voor de (her)inschakeling in arbeid niet vergoed¹⁷.
- *Kosten vloeien niet voort uit bijzondere omstandigheden.*
Incidenteel voorkomende noodzakelijke kosten van het bestaan worden niet vergoed. Voorbeelden zijn de kosten voor de aanschaf van een identiteitskaart en de kosten voor de zorgverzekering. Als men schulden heeft en daardoor deze noodzakelijke kosten niet kan dragen, is bijzondere bijstand niet toegestaan. Kosten van een door de rechter ingesteld beschermingsbewind vallen wel onder de definitie

¹⁴ CRvB 15 mei 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA6875.

¹⁵ CRvB 20 november 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY3618.

¹⁶ CRvB 2 maart 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO4945.

¹⁷ CRvB 8 augustus 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AY6126.

van uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten. Hier heeft de gemeente de mogelijkheid te controleren of de werkzaamheden van de bewindvoerder waarvoor een vergoeding wordt gevraagd ook daadwerkelijk zijn verricht. Bovendien zijn met de wetswijziging in de Wet curatele, beschermingsbewind en mentorschap sinds 1 januari 2014 de mogelijkheden voor gemeenten om bij de rechtbank om opheffing van beschermingsbewind te verzoeken verruimd¹⁸.

Ook kosten waarvoor een passende en toereikende (wettelijke) voorziening buiten de bijstand bestaat worden niet vergoed. Dan gaat het bijvoorbeeld om de kosten van een bril die men via de zorgverzekeraar vergoed kan krijgen¹⁹.

2.2 Zeer dringende redenen

Zoals hierboven beschreven zijn er in de WWB/Participatiewet gevallen waarin in beginsel geen bijzondere bijstand mogelijk is, bijvoorbeeld bij alimentatieverplichtingen, schulden en het voldoen van een boete. Artikel 16 WWB/Participatiewet biedt mogelijkheden daarvan af te wijken. In dit artikel staan de 'zeer dringende redenen' beschreven. In jurisprudentie worden 'zeer dringende redenen' slechts dan aanwezig geacht in geval van een acute noodsituatie, dat wil zeggen een situatie die van levensbedreigende aard is of blijvend ernstig letsel of invaliditeit tot gevolg kan hebben. Ook de situatie dat er sprake is van ernstige consequenties voor de psychische gezondheidstoestand van de belanghebbende, kan onder het begrip noodsituatie vallen. In onderstaand tekstbox een voorbeeld van toekenning bijzondere bijstand in verband met zeer dringende redenen.

Betrokkene leidt aan een zeer ernstige vorm van de ziekte van Crohn. Een verslechtering van haar situatie zou betekenen dat ze totaal intraveneus zou moeten worden gevoed. Dit is een zeer zware behandeling waarbij de patiënt ernstig wordt beperkt in levensvreugde, aan huis is gebonden en voortdurend een grote kans loopt op ernstige infecties. De Zorgverzekeringswet is een voorliggende voorziening voor de WWB/Participatiewet. Worden de voorgeschreven geneesmiddelen op grond van de Zvw niet vergoed, dan is er in beginsel geen recht op bijzondere bijstand. In dit geval is echter duidelijk dat betrokkene alle gangbare medicijnen afdoende heeft uitgetoetst. Bovendien zijn de deskundigen eensluidend in hun standpunt dat de beschikbare reguliere medicijnen voor haar gecontra-indiceerd zijn²⁰.

Als zeer dringende redenen aanwezig zijn kunnen er dus kosten vergoed worden buiten de toetsingskaders van de WWB/participatiewet om.

Bijstand en schulden

Kosten voor het aflossen van een schuldenlast kunnen niet vanuit de bijzondere bijstand vergoed worden. Het is wel mogelijk bijstand te verstrekken aan een gezin in een schuldsituatie. Een fictief voorbeeld is bijzondere bijstand voor een matras van een kind, terwijl de ouders schulden hebben. Als de bijzondere bijstand wordt besteed aan het matras en niet aan het oplossen van de schuld is dit toegestaan.

2.3 Welke kosten mogen wanneer worden vergoed?

Voor een aantal kostensoorten gelden binnen de WWB/Participatiewet en jurisprudentie specifieke voorwaarden met betrekking tot noodzakelijkheid en bijzonderheid.

Inrichtingskosten en de kosten van duurzame gebruiksgoederen zijn geen bijzondere kosten. Dit zijn algemene kosten van bestaan die uit de geldende/toepasselijke bijstandsnorm betaald moeten worden. In een enkel geval kan er toch sprake zijn van omstandigheden die zo bijzonder zijn dat deze kosten niet uit de norm gedragen kunnen worden. In dat geval is bijzondere bijstand toch aangewezen. De gemeente kan in dat geval kiezen of de bijstand om niet of als lening wordt verstrekt.

¹⁸ Het college van Burgemeester en Wethouders kan indien daar redenen voor zijn om instelling dan wel opheffing van een beschermingsbewind wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden verzoeken.

¹⁹ CrvB 13 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1043.

²⁰ ECLI:NL:CRVB:2011:BR3948 CrVB, 28-07-2011, 09-5890 WWB + 09-5919 WWB.

De kosten voor de aanschaf van de verplichte identiteitsdocumenten zijn kosten die in beginsel door de aanvrager zelf moeten worden voldaan. Het ministerie van Justitie heeft echter meegedeeld, dat gemeenten bij verordening voor burgerzaken kunnen bepalen dat gehele of gedeeltelijke kwijtschelding wordt verleend als de aanvrager onvoldoende betalingscapaciteit heeft. Verder hebben gemeenten de bevoegdheid om in bijzondere individuele omstandigheden en rekening houdend met bovengenoemde kwijtscheldingsmogelijkheid, voor deze kosten bijzondere bijstand te verlenen. Dit moet door de gemeente van geval tot geval worden beoordeeld.

Medische kosten

De Zorgverzekeringswet is een passende en toereikende voorliggende voorziening voor bijna alle medische kosten. Moeten aanvragers ondanks een goede verzekering toch medisch noodzakelijke kosten maken, bijvoorbeeld omdat hun verzekering niet alles vergoedt, dan kan de gemeente besluiten deze meerkosten te vergoeden via de bijzondere bijstand.

Energiekosten zijn geen bijzondere kosten. Dit zijn algemene kosten van bestaan die uit de geldende/toepasselijke bijstandsnorm betaald moeten worden. In een enkel geval kan er toch sprake zijn van omstandigheden die zo bijzonder zijn dat deze kosten niet uit de norm gedragen kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan hoge stookkosten als gevolg van ziekte of handicap. De landelijk stijgende kosten van energie gelden niet als bijzondere, individuele omstandigheid.

De kosten van sociaal-culturele en sportieve activiteiten mag een gemeente als 'noodzakelijk' beschouwen. Wel dienen de voorzieningen uitsluitend betrekking te hebben op sociaal-culturele en sportieve activiteiten. De gemeenten dienen te controleren of de verstrekte financiële bijdragen daadwerkelijk daarvoor aangewend worden. Het kan dus niet zo zijn dat onder de noemer 'voorziening voor maatschappelijke participatie' bijvoorbeeld duurzame gebruiksgoederen worden verstrekt. Zie *Nota naar aanleiding van het Verslag Wet werk en bijstand*, p.71²¹.

Woonlasten zijn geen bijzondere kosten. Gemeenten hebben wel de bevoegdheid om individuele bijzondere bijstand te verlenen voor woonkosten. Bijzondere bijstand kan alleen worden verstrekt als er sprake is van bijzondere omstandigheden. De gemeente kan in beleidsregels vastleggen welke omstandigheden als 'bijzonder' worden beschouwd. Woonlastenfonds en waarbij forfaitaire vergoedingen worden verstrekt en het huurtoeslagenbeleid – dat als voorliggende voorziening geldt – doorkruist wordt, zijn niet toegestaan.

²¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/12/12/nota-naar-aanleiding-van-het-verslag-inzake-het-wetsvoorstel-wet-maatregelen-wet-werk-en-bijstand.html>

Hoofdstuk 3 - Gemeentewet

In dit hoofdstuk staan we stil bij de mogelijkheden die de Gemeentewet biedt in het minimabeleid. We beschrijven de kaders waarbinnen maatwerk mogelijk is bij het vormgeven van regelingen ten behoeve van participatie.

3.1 Verschil tussen WWB/Participatiewet en Gemeentewet

De WWB/Participatiewet en de Gemeentewet spelen een rol in het minimabeleid. De WWB/Participatiewet is de kaderwet als het gaat om inkomensondersteuning. De reikwijdte van de Gemeentewet is breder. Een voorziening of regeling past binnen de Gemeentewet als het algemeen belang gediend wordt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de instrumenten beogen om door het stimuleren van maatschappelijke, culturele en sportieve activiteiten een bepaald sociaal klimaat in de gemeente te realiseren of om bepaalde problemen in de gemeente te voorkomen. Een voorbeeld van een dergelijke voorziening is een Stadspas. De Stadspas maakt maatschappelijke participatie voor een grote groep burgers mogelijk. Maatschappelijk betrokken en acterende burgers dragen bij aan het algemeen belang van de gemeente.

Het toetsingskader van de WWB/Participatiewet en de Gemeentewet verschilt. Binnen de WWB/Participatiewet zijn afwijzingsgronden geformuleerd en zijn 'zeer dringende redenen' om hiervan af te wijken omschreven en uit jurisprudentie af te leiden. Op grond van de Gemeentewet is het noodzakelijk te onderbouwen waarom een bepaalde voorziening het algemeen belang dient.

Een ander belangrijk verschil is de rechtsbescherming. Burgers genieten minder rechtsbescherming als het gaat om regelingen die binnen de Gemeentewet vallen. "De afwijzingen zijn geen besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, waartegen bezwaar kon worden gemaakt". Beslissingen omtrent de afgifte van een Arnhem Card vinden weliswaar hun grondslag in de Verordening, maar zijn niet gericht op het in het leven roepen van enig publiekrechtelijk rechtsgevolg, nu de Arnhem Card voor de houder ervan geen aanspraken tegenover de gemeentelijke of enige andere overheid in het leven roept. Het college heeft de bezwaarschriften ten onrechte niet deswege niet-ontvankelijk verklaard²².

Ten slotte leggen gemeenten het beleid rond bijzondere bijstand vast in beleidsregels omdat de bijzondere bijstand een bevoegdheid is van het college. Minimabeleid op grond van de Gemeentewet wordt in een verordening vastgelegd omdat dit een bevoegdheid is van de Raad.

3.2 Voorbeelden van minimaregelingen op grond van Gemeentewet

Voor voorzieningen ter inkomensondersteuning geldt het WWB/Participatiewet toetsingskader. Voorzieningen om de maatschappelijke participatie van minimahuishoudens te bevorderen kunnen op grond van de Gemeentewet verstrekt worden. Belangrijk hierbij is dat het openbaar belang voorop staat. Dit betekent dat de voorzieningen bijdragen aan het algemeen belang van de gemeente, zoals het bevorderen van leefbaarheid en maatschappelijke participatie.

Stadspas, declaratiefonds maatschappelijke participatie, webshop en kindpakket

Bovengenoemde instrumenten worden door veel gemeenten gehanteerd, maar zijn niet wettelijk omschreven of voorgeschreven. Het is dan ook aan gemeenten of zij deze instrumenten willen hanteren en hoe zij deze invullen. Verstrekkingen op grond van deze instrumenten worden door gemeenten wisselend op grond van de WWB/Participatiewet of de Gemeentewet verleend. Veel grote gemeenten hebben een Stadspas.

Als voor deze verstrekkingen het element van inkomensondersteuning centraal staat, ligt het voor de hand om de verstrekkingen op grond van de WWB/Participatiewet te verlenen. Ook wanneer een dergelijke verstrekking op grond van de Gemeentewet zou worden verleend zijn in dit geval – dus wanneer inkomensondersteuning centraal

²² Bron: ECLI:NL:RVS:2013:CA2887

staat - de kaders van de WWB/Participatiewet voor het verlenen van bijzondere bijstand van toepassing. Inkomensondersteuning maakt immers deel uit van het inkomensbeleid van het Rijk en gemeenten mogen dat niet doorkruisen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de verstrekkingen betrekking moeten hebben op kosten die daadwerkelijk gemaakt zijn, noodzakelijk zijn, voortvloeien uit bijzondere individuele omstandigheden en naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de geldende/toepasselijke bijstandsnorm of het inkomen en vermogen van de belanghebbende. Wanneer het openbaar belang voorop staat – voorzieningen dragen bij aan maatschappelijke doelen van de gemeente zoals leefbaarheid en maatschappelijke participatie - kunnen verstrekkingen ook verleend worden op grond van de Gemeentewet (artikel 108) en zijn de kaders van die wet van toepassing. De Gemeentewet biedt autonomie aan gemeentebesturen bij het inrichten van de 'gemeentelijke huishouding'.²³

²³ Artikel 108, lid 1. De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.

Hoofdstuk 4 – Uitvoering door particuliere fondsen en stichtingen

In dit hoofdstuk staat de samenwerking met fondsen en stichtingen centraal. Veel gemeenten laten een deel van de voorzieningen in het kader van maatschappelijke participatie uitvoeren door fondsen en stichtingen. Er bestaat een subsidierelatie of de gemeente ondersteunt de backoffice van de organisatie. Welke regels gelden er? Bijvoorbeeld bij het uitvoeren van de claimbeoordeling. Moet de gemeente dit zelf doen of kan de gemeente dit ook uitbesteden? Aan welke regels is de gemeente gebonden bij deze vormen van samenwerking?

4.1 Voordelen van samenwerking met fondsen en initiatieven

Gemeenten werken met diverse fondsen en stichtingen samen, zoals Stichting Leergeld, Jeugdsportfonds, Jeugdcultuurfonds, Stichting Urgente Noden Nederland (SUNN), Kerken, Voedselbanken en andere 'banken'. Deze fondsen en stichtingen bieden laagdrempelige hulp die vaak snel geboden kan worden. De hulp bevordert de afstemming tussen immateriële en materiële hulp. Fondsen kunnen ook een belangrijke signalerende functie vervullen, door klanten door te verwijzen naar de gemeente voor ondersteuning. Het bereik van de doelgroep kan door samenwerking met fondsen vergroot worden. Vaak komen via fondsen burgers in beeld die niet bekend zijn bij de gemeente maar wel tot de doelgroep behoren.

4.2. Uitvoeringsvarianten fondsen en de juridische kaders

Er kan een subsidierelatie bestaan tussen een fonds en een gemeente. Zo hebben veel gemeenten met Stichting Leergeld of het Jeugdsportfonds een dergelijke relatie. Ook bestaan er gemeenten die zelf een noodfonds beheren waarmee zij geld toekennen aan personen in uitzonderlijke situaties. Een derde variant is een particulier fonds, gedeeltelijk gefinancierd door de gemeente (bijvoorbeeld de helft van het fondsen geld komt van de gemeente, de andere helft van kerken). Een laatste variant is het geheel particuliere fonds dat in zijn geheel niet gefinancierd wordt met geld van de gemeente.

De juridische kaders per variant:

- Subsidierelatie tussen fonds en gemeente: het beleid van de gemeente is dan van kracht. Het fonds is gehouden aan dezelfde wet- en regelgeving als wanneer de gemeente het zelf uitvoert. Het fonds heeft met dezelfde afwijzingsgronden WWB/Participatiewet te maken.
- Eigen noodfonds: de gemeente is gehouden aan wet- en regelgeving rond het verstrekken van bijzondere bijstand. Het fonds heeft met dezelfde afwijzingsgronden WWB/Participatiewet te maken.
- Een fonds gefinancierd door de gemeente én door een stichting/fonds: de gemeente is gehouden aan wet- en regelgeving rond het verstrekken van bijzondere bijstand. Het fonds heeft met dezelfde afwijzingsgronden WWB/Participatiewet te maken.
- Particulier fonds. Dit fonds is niet gehouden aan de wet- en regelgeving waar de gemeente zich aan dient te houden (WWB/participatiewet, Abw en Gemeentewet).

De laatste variant biedt de meeste (juridische) ruimte voor maatwerk. In de laatste variant kan het fonds geld verstrekken om een ontstane schuld in te lopen bijvoorbeeld. Ook zou op dit fonds een beroep kunnen worden gedaan als iemand bij diverse regelingen net tussen wal en schip valt en er wel sprake is van een noodzakelijke, schrijnende situatie waar korte hulp een goede uitweg biedt naar een structurele oplossing. In de praktijk komt het regelmatig voor dat gemeenten een eigen noodfonds beheren of gezamenlijk met een particuliere stichting zoals een kerk. Volgens gemeenten voorzien dergelijke fondsen in een duidelijke behoefte. Gemeenten gebruiken een dergelijk fonds om snelle hulp te kunnen bieden aan mensen die niet in aanmerking komen voor bijzondere bijstand. Het gaat om kleine bedragen, rond de 250 euro, om bijvoorbeeld een legitimatiebewijs te kunnen aanschaffen om een aanvraag bij schuldhulpverlening te kunnen doen. Een ander voorbeeld is het inlossen van een kleine schuld om een verergering van de schuldsituatie te voorkomen. Gemeenten ondersteunen dergelijke initiatieven maar lopen hier op het juridisch vlak risico's.

Kenmerkend voor dergelijke fondsen is dat afspraken over de uitvoering ervan laag in de organisatie worden gemaakt. In uitvoeringsafspraken is vastgelegd wat de maximale hoogte van het bedrag per jaar is en per huishouden. Ook is in uitvoeringsvoorschriften vastgelegd hoe aanvragen worden getoetst en wie daarbij

betrokken zijn. In een convenant met de samenwerkende kerkelijke organisaties staan de uitgangspunten van het gezamenlijke fonds.

4.3 Juridische kaders: kan de claimbeoordeling worden uitbesteed?

De aanvraag voor bijzondere bijstand moet door de gemeente zelf getoetst worden en kan dus niet aan fondsen worden uitbesteed. In een recente uitspraak geeft de CRvB aan: 'de gemeente mag haar kerntaken bij de uitvoering van de bijstand, zoals de preventie van bijstandsfraude, niet uitbesteden aan een commercieel bedrijf. Deze kerntaken dienen binnen het publieke domein te worden uitgevoerd'²⁴. Het recht op bijstand moet altijd binnen het publieke domein worden beoordeeld. In de toelichting van de uitspraak: "Het kabinet is van mening dat de grenzen van uitbesteding van primaire bijstandstaken («claimbeoordeling») door gemeenten in de Algemene bijstandswet en privacywetgeving zijn neergelegd. Het is evident dat de beleidsvorming en -vaststelling inzake de uitvoering van de Algemene bijstandswet een kerntaak van gemeenten is en onder alle omstandigheden een verantwoordelijkheid is van het gemeentebestuur. Voorts is in de Algemene bijstandswet geregeld dat burgemeester en wethouders verantwoordelijk zijn voor het nemen van besluiten inzake de bijstandsverlening".

Claimbeoordeling door professionals

Ook bestaan er door de gemeente gefinancierde projecten waarbij professionals mandaat krijgen om directe ondersteuning te bieden aan minima. Kenmerkend voor deze projecten is dat de professionals de claimbeoordeling doen én direct de benodigde voorziening regelen. Een voorbeeld is de pilot in Rotterdam waar vier wijkteams budget krijgen om acute problemen als gevolg van armoede op te lossen. Met dit 'maatwerkbudget' kunnen professionals sneller hulp leveren, bijvoorbeeld bij het vervangen van een kapotte koelkast²⁵. In de interventie 'Armoede en gezondheid van kinderen' signaleert een Jeugdgezondheidszorgmedewerker geldgebrek in het gezin dat een barrière vormt voor de gezonde ontwikkeling van het kind. De medewerker stuurt vervolgens een brief naar de gemeentelijke sociale dienst. Die stelt vervolgens geoordeeld geld beschikbaar waarmee de ouders extra financiële middelen krijgen²⁶. Een derde voorbeeld is de gezinscoach met budget voor participatie van kinderen in Veldhoven. De gezinscoach begeleidt gezinnen op woonwagenvakanties en heeft een budget om deelname aan maatschappelijke activiteiten te stimuleren²⁷. Middels het project 'Kinderen Vooruit' biedt de gemeente Goirle meer maatwerk voor de ondersteuning voor kinderen die in armoede opgroeien. Kern van de aanpak zijn keukentafelgesprekken gevoerd door professionals van verschillende maatschappelijke organisaties.

4.4 Toetsen van aanvragen door fondsen

Fondsen hanteren criteria bij het beoordelen van de 'rechtmatigheid' van de aanvraag. Dit zijn geen keiharde criteria. Fondsen kunnen van hun regels afwijken. Ze willen vooral de aanvragen consistent, redelijk en duurzaam toetsen. Voor gemeenten is het belangrijk op de hoogte te zijn van de wijze van beoordeling en bestaande criteria om te bepalen welke soort aanvragen de gemeente zelf oppakt en welke het fonds. Ook is het belangrijk te beseffen dat er vaak verwevenheid is tussen noodoplossing en duurzame oplossing.

Een voorbeeld is het Dekkers-Fonds. Aanvragen komen niet in aanmerking²⁸:

- die niet via een erkende hulpverleningsinstantie binnenkomen;
- wanneer een beroep kan worden gedaan op overheidsregelingen, zoals de bijzondere bijstand;
- het inkomen van de aanvrager boven modaal is;
- de schuld zo hoog is dat een bijdrage nauwelijks iets oplost;
- er geen hulp bij schuldsanering en/of budgetbegeleiding wordt geboden;
- de aanvraag afkomstig is uit het buitenland.

Het Fonds biedt ook geen bijdragen voor:

- reis- of studiekosten in Nederland of daar buiten;

²⁴ ECLI:NL:CRVB:2014:2947, 16 september 2014, Zaaknummer 11-6506 WWB

²⁵ Nieuwsbericht in Overschie'se krant Rotterdam, 19 juli 2014. Rotterdam start pilot met armoedebudget voor wijkteams.

²⁶ Armoede en gezondheid van kinderen. Praktische handleiding voor interventie. GGD West-Brabant. 2009.

²⁷ Handreiking Gemeentelijk armoedebeleid Stimulansz 2008.

²⁸ Informatie website <http://actioma.w22.nl/generalinfo.aspx?IntNavId=15>

- deelname aan (gehandicapten)sport en/of vrije tijdsbesteding;
- verhuiskosten bij een overgang van een instelling naar een begeleide woonvorm binnen de instelling;
- (alternatieve) therapiekosten;
- aangepaste vervoermiddelen;
- woningaanpassingen.

Hoofdstuk 5 – Wmo

In dit hoofdstuk staan we stil bij de mogelijkheden die de Wmo biedt in het minimabeleid. Het bieden van Wmo voorzieningen versterkt de zelfredzaamheid van personen. Dit kan bijdrage aan het verminderen van sociale uitsluiting en armoede.

5.1 Verschil tussen voorzieningen Wmo en bijzondere bijstand

De doelen van de bijzondere bijstand en de Wmo verschillen. Het maatschappelijk doel van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is 'meedoen'. Voorzieningen die verstrekt worden in het kader van de Wmo zijn gericht op personen die beperkt worden in hun zelfredzaamheid als gevolg van een beperking. Door het verstrekken van voorzieningen, bijvoorbeeld het plaatsen van een traplift, worden personen beter zelfredzaam. De bijzondere bijstand is voor personen die door bijzondere omstandigheden niet meer in de noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen voorzien.

5.2 Toetsingscriteria Wmo

Het inkomen is binnen de Wmo geen toetsingscriterium om te bepalen of iemand recht heeft op een maatwerkvoorziening. Er wordt gekeken of iemand een voorziening nodig heeft om de zelfredzaamheid te vergroten. Het inkomen van de aanvrager speelt wel een rol bij de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage. Bij toegang tot de Wmo kan op grond van het onderzoek vastgesteld worden dat de ondersteuningsbehoefte ingevuld kan worden met een algemeen gebruikelijke voorziening, een algemene voorziening, hulp uit het sociale netwerk of andere mogelijkheden. In een dergelijke situatie gaat de gemeente niet over tot het verstrekken van een maatwerkvoorziening. Een voorziening is algemeen gebruikelijk als deze niet speciaal bedoeld is voor mensen met een beperking, die voorziening gewoon in de winkel te koop is en niet in een speciaalzaak en die qua prijs niet (aanzienlijk) duurder is dan vergelijkbare voorzieningen. Een algemene voorziening is een voorziening die zonder beoordeling direct beschikbaar kan worden gesteld en die een oplossing biedt op het gebied van maatschappelijke ondersteuning voor een persoon met beperkingen. Het moet volgens de jurisprudentie gaan om een voorziening die daadwerkelijk beschikbaar moet zijn, die tot een oplossing leidt en die betaalbaar moet zijn. Het gaat hier om direct of uit voorraad beschikbare voorzieningen, die met een minimum aan administratieve handelingen kunnen worden verstrekt.

5.3 Mogelijkheden voor verbinding Wmo – armoedebeleid

In deze werkwijzer staan diverse voorbeelden genoemd van hoe elementen uit de Wmo ook van toepassing zijn op het armoedebeleid, zoals de kantelingsfilosofie en de uitwerking daarvan in het keukentafelgesprek waarbij materiële en immateriële hulp aan elkaar gekoppeld wordt (hoofdstuk 9). Gemeenten kunnen op diverse manieren de koppeling tussen beleid voor inkomensondersteuning en participatie maken. Meer hierover in het rapport *Van inkomensondersteuning tot Wmo. Twintig jaar armoedebeleid in Nederland*²⁹.

5.4 Conclusie

Wmo-voorzieningen zijn geen instrument voor het minimabeleid. Wel kunnen Wmo-voorzieningen bijdragen aan de zelfredzaamheid van mensen waardoor een armoedesituatie voorkomen kan worden. Ook zijn diverse elementen uit de Wmo van toepassing op het armoedebeleid.

²⁹ Van inkomensondersteuning tot Wmo. Twintig jaar armoedebeleid in Nederland (april 2011). http://www.verwey-jonker.nl/doc/participatie/Van-inkomensondersteuning-tot-Wmo_3738.pdf

Hoofdstuk 6 - Buitenwettelijk begunstigend beleid

De voorgaande hoofdstukken schetsen de wettelijke kaders. In dit hoofdstuk aandacht voor hoe hier in gemeentelijk beleid mee om te gaan. We gaan in op het buitenwettelijk begunstigend beleid. Dit beleid biedt mogelijkheden om soepeler om te gaan met de afwijzingsgronden van de WWB/Participatiewet. Het biedt mogelijkheden om buiten de wettelijke kaders om beleid te maken specifiek op onderwerpen belangrijk voor de gemeente.

6.1 Waarom buitenwettelijk begunstigend beleid?

Het toepassen van buitenwettelijk begunstigend beleid biedt de mogelijkheid om te beslissen op basis van de gevolgen voor de klant in plaats van op strikte juridische overwegingen. De CRvB toetst niet de inhoud van het beleid maar of het buitenwettelijk beleid op *consistente en redelijke* wijze is toegepast. Met dit beleid is het mogelijk aanvragen af te handelen waarbij de kosten kwamen voor de aanvraag. Dit zijn aanvragen die wel aantoonbaar voldoen aan de overige criteria. Daarbij wordt ook gekeken naar de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager. Ook kan een gemeente met dit type beleid om het criterium van de voorliggende voorziening heen, door bijvoorbeeld vast te leggen dat ziektekosten vergoed worden terwijl de zorgverzekeringswet hier de voorliggende voorziening is. Het is niet mogelijk met dergelijk beleid bijstand te verstrekken voor:

- de voldoening aan alimentatieverplichtingen;
- de betaling van een boete;
- geleden of toegebrachte schade;
- vrijwillige premiebetaling in het kader van een publiekrechtelijke verzekering;
- kosten van (experimentele) medische handelingen en verrichtingen die gerekend kunnen worden tot de ontwikkelingsgeneeskunde als bedoeld in de Wet op bijzondere medische verrichtingen;
- gedeeltelijke of volledige aflossing van een schuldenlast (artikel 13 WWB/Participatiewet).

6.2 Voorbeelden van het toepassen van buitenwettelijk begunstigend beleid bijzondere bijstand

Het buitenwettelijk begunstigend beleid legt een gemeente vast in beleidsregels. Binnen dat beleid is het aan te bevelen uit te werken hoe de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager in de beoordeling meegenomen wordt. Zo kan de gemeente bij een 'tekortschietend besef van eigenverantwoordelijkheid' in bepaalde situaties besluiten de aanvraag niet toe te kennen.

Ook neemt de gemeente hierin op voor welk soort onderwerpen de gemeente buitenwettelijk begunstigend beleid voert. In Leeuwarden voert de gemeente buitenwettelijk begunstigend beleid met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- Zorgkosten in relatie tot een aanvullende verzekering³⁰; kosten van noodzakelijke psychologische zorg
- kosten van tandheelkundige hulp voor personen vanaf 18 jaar
- overige medische of paramedische kosten
- het verstrekken van bijzondere bijstand met terugwerkende kracht in andere gevallen dan waarin dat door bijzondere omstandigheden wordt gerechtvaardigd.
- de kosten van doorbetaling van vaste woonlasten tijdens detentie
- de ingangsdatum normwijziging bij verblijf in inrichting

Voor meer uitgewerkte beleidsregels zie:

- Beleidsregels Leeuwarden³¹;
- Beleidsregels Helmond³².

³⁰ Aan niet-uitkeringsgerechtigden zonder aanvullende ziektekostenverzekering met een inkomen tot 105% van de toepasselijke bijstandsnorm wordt eenmaal de keuze met betrekking tot deelname aan de collectieve aanvullende verzekering voorgelegd.

³¹ http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Leeuwarden/6975/6975_1.html

Deel 2 - Uitvoeringspraktijk

De hoofdstukken in deel 2 beschrijven de praktijk. We zoomen in op het keukentafelgesprek en de samenwerking met afdelingen en organisaties om de best passende voorziening te kiezen. Ook komt het onderwerp digitalisering aan de orde. Automatisch verstrekken en toch maatwerk bieden. De hoofdstukken beschrijven voorbeelden om een integrale aanpak van armoedeproblematiek mogelijk te maken waarbij de dienstverlening telkens wordt afgestemd op de individuele situatie van de burger.

Hoofdstuk 7 Maatwerk en samenwerking

Door de decentralisaties in het sociale domein en de verschuiving van minder categoriale naar meer individuele voorzieningen per 1 januari 2015 krijgen gemeenten meer mogelijkheden armoede integraal aan te pakken. Hierbij is samenwerking met andere afdelingen en organisaties van belang. Door het verlenen van bijzondere bijstand onderdeel te maken van een integrale aanpak waarbij ook achterliggende problemen van de belanghebbende en zijn of haar gezinsleden worden betrokken, kunnen gemeenten de doelmatigheid en de effectiviteit van het beleid verhogen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld naast inkomensondersteuning ook hulp bieden bij het uitgavenpatroon of bij re-integratie en participatie.

7.1 Samenwerking met afdelingen binnen de gemeente

Armoede is een breed probleem en raakt daarom aan verschillende beleidsterreinen, zoals zorg en welzijn, werk en inkomen, jeugdbeleid, sport- en cultuurbeleid. In de handreiking voor preventief en ondersteunend armoedebeleid zijn de zeven stappen beschreven om tot een samenhangend armoedebeleid te komen³³.

Zeven stappen tot een samenhangend armoedebeleid:

Stap 1: Formuleer uitgangspunten en doelstellingen

Stap 2: Ontwikkel een visie op samenwerking

Stap 3: Kies een governance model

Stap 4: Ontwerp de hoofdlijnen van een plan van aanpak

Stap 5: Inventariseer ervaringskennis

Stap 6: Organiseer de samenwerking

Stap 7: Stel de wijze van besluitvorming en verantwoording vast.

7.2 Samenwerking met organisaties buiten de gemeente

Elke gemeente kent tal van maatschappelijke organisaties, die op een of andere manier te maken hebben met de doelgroep van het lokale armoedebeleid. Deze professionele, vrijwilligers- of belangenorganisaties kunnen armoede signaleren en mensen ondersteunen of doorverwijzen. Zij spelen een belangrijke rol bij de vroegsignalering van schulden. Ook kunnen zij de doelgroep voorlichten over inkomensondersteunende maatregelen of budgetvoorlichting geven. Veel maatschappelijke organisaties staan dicht bij de doelgroep dan de gemeente en zij kunnen de doelgroep op een passende manier benaderen.

Een deel van deze organisaties, zoals kerken en moskeeën, particuliere fondsen en voedselbanken, bieden financiële ondersteuning of hulp in natura aan mensen met een laag inkomen. Gemeenten gaan op verschillende manieren om met deze particuliere initiatieven. Er zijn gemeenten die inkomensondersteuning (of ondersteuning in natura zoals bij voedselbanken) beschouwen als een verantwoordelijkheid van de overheid, en het particulier initiatief zien als een doorkruising van het inkomensbeleid. Particuliere hulp leidt tot rechtsongelijkheid tussen burgers, zo vinden deze gemeenten. Andere gemeenten zien het particulier initiatief juist als een welkome of noodzakelijke aanvulling op het armoedebeleid. Deze gemeenten faciliteren en ondersteunen daarom particuliere initiatieven.

Het is belangrijk om als gemeente regelmatig kennis en ervaringen uit te wisselen met deze organisaties en hen bijvoorbeeld uit te nodigen voor lokale sociale conferenties. De gemeente kan afspraken maken over samenwerking, afstemming en overdracht tussen organisaties, zodat materiële ondersteuning wordt gekoppeld aan immateriële hulpverlening en preventie en er een duurzame oplossing van de armoedeproblematiek komt.

³³ Zie: samenhang in armoedebeleid, handreiking voor preventief en ondersteunend armoedebeleid. Verwey-Jonker Instituut, in opdracht van ministerie van VWS, 2009. http://www.verwey-jonker.nl/doc/participatie/WEBSITEVERSIE_%20totaal%208813_Wmo_Instrumenten_Samenhang_in_armoedebeleid_210x210mm_internet.pdf

Voorbeelden van samenwerkingsinitiatieven:

Armoedepact Groningen

Het Armoedepact is een formalisering van het streven van de gemeente Groningen en een groot aantal maatschappelijke, religieuze en andere organisaties om samen de sociale uitsluiting te lijf te gaan. In de gesprekken tussen het college en de maatschappelijke organisaties zijn een groot aantal afspraken gemaakt die samen het Armoedepact vormen. Deze afspraken zijn gegroepeerd in de volgende kernthema's:

1. Tegengaan van stille armoede en het niet-gebruik van regelingen.
2. Verbeteren van informatievoorziening aan maatschappelijke organisaties.
3. Voorkomen van schulden en extra ondersteuning bij schuldproblemen.
4. Stimuleren van maatschappelijke participatie van kwetsbare burgers.
5. Organiseren van activiteiten voor kwetsbare groepen.

Lokaal Platform Integrale Schuldhulpverlening

Het Lokaal Platform Integrale Schuldhulpverlening van Groningen geeft uitvoering aan het armoedepact. Hierin nemen alle ketenpartners deel. Het platform komt twee keer per jaar bijeen. Professionals stemmen hun activiteiten af en overleggen over de voortgang van het convenant integrale schuldhulpverlening. In het convenant hebben Groningse Kredietbank, dienst SOZAWE, dienst Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn (OCSW) en vele maatschappelijke organisaties en instellingen afspraken gemaakt over de ontwikkeling van integrale schuldhulpverlening en de taken van de instellingen daarin.

Armoedepact Almelo

Het armoedepact verbindt verschillende organisaties die zich bezig houden met het bestrijden van armoede in Almelo. Hierin zijn zowel private als particuliere organisaties vertegenwoordigd³⁴.

Naast deze samenwerkingsinitiatieven zijn er websites/vindplaatsen voor en door burgers en vrijwilligers. Deze websites stimuleren hulp aan elkaar. De burger kan zich eerst richten tot dergelijke initiatieven alvorens een beroep te doen op de bijzondere bijstand. De gemeente zou de burger hier naartoe door kunnen verwijzen. Hiermee kan een beroep op de bijzondere bijstand eventueel voorkomen worden. Enkele voorbeelden van dergelijke initiatieven:

BUUV

Een buurtmarktplaats voor een door bewoners waar vraag en aanbod samen komen. De website is georganiseerd per stad. Burgers kunnen diensten voor elkaar doen zonder dat daar iets tegenover hoeft te staan.

Zaankantersvoorelkaar

Een website waar vrijwilligers en organisaties elkaar kunnen vinden.

Roosendaal

In Roosendaal werken gemeente en maatschappelijke organisaties samen aan een betere maatvoering in het aanbod voor de doelgroep van het armoedebeleid³⁵. De aanpak heeft geresulteerd in vier netwerken voor het verbeteren van het directe aanbod voor minima, de netwerken activering en coaching, loketbegeleiding, laagdrempelige begeleiding geldzaken in de wijk, netwerk Kind en Armoede. En drie gemeentelijke netwerken gericht op verbeteren van effectiviteit van het gemeentelijk armoedebeleid, preventie en privacy en verbinding WWB-Wmo.

Zevenaar

De gemeente Zevenaar heeft met zes organisaties een convenant getekend over de bestrijding van armoede en het voorkomen van sociale uitsluiting. Door de afspraken wordt intensiever samenwerken mogelijk. Het betreft de

³⁴ Zie: www.armoedepact.nl voor de visie van het pact en deelnemende organisaties

³⁵ Meer over de aanpak in: samenhang in armoedebeleid, handreiking voor preventief en ondersteunend armoedebeleid. Verwew-Jonker Instituut, in opdracht van ministerie van VWS, 2009

volgende organisaties: het Maatjesproject Zevenaar en omstreken, stichting Leergeld, Caleidoz Welzijn, de Voedselbank en de Kringloop.

Stadsdialoog Zwolle Armoedevrij!

De Stadsdialoog Zwolle Armoedevrij! Is een Armoedepact waarin de gemeente en dertig maatschappelijke organisaties de handen ineen hebben geslagen om armoede tegen te gaan. Dit initiatief bestaat op 24 november 2014 vijf jaar. De gemeente heeft binnen dit initiatief een ondersteunende en faciliterende rol voor de Partners in de stad³⁶.

7.3 Conclusie

Armoede is meer dan een financieel probleem. De meest kwetsbare burgers zijn personen met een cumulatie van armoederisico's, zoals een combinatie van slechte arbeidsmarktpositie, problematische schulden, laag opleidingsniveau, dakloosheid, gezondheidsproblemen, laaggeletterdheid en/of lage zelfredzaamheid. Uitsluitend financiële ondersteuning is voor de meest kwetsbare burgers niet genoeg. Binnen het kader van het gemeentelijk armoedebeleid hebben gemeenten de mogelijkheid om (eventueel gekoppeld aan activering) maatwerk te leveren. Dit vereist een sluitende keten van voorzieningen. De gemeente is als geen ander in staat de regie over de keten te voeren en om witte vlekken, overlap en aansluitingsproblemen te signaleren. Het is belangrijk dat armoedebeleid beleidsmatig en op uitvoerend niveau wordt afgestemd met andere taken van de gemeente. En dat de gemeente een visie heeft op samenwerking met ketenpartners, particuliere initiatieven en fondsen en dit vastlegt in beleid.

Ter overweging enkele aandachtspunten voor beleid en uitvoering bij het opzetten van samenwerkingsverbanden.

- Om goed regie te kunnen voeren is kennis over de lokale sociale kaart nodig.
- Formulier een visie op samenwerking en particulier initiatief.
- Heb helder wie wat doet en beschrijf dit in samenwerkingsafspraken of convenanten.

³⁶ Meer over de Stadsdialoog in: Zwolle armoedevrij! Lange visies en korte klappen Uitnodiging tot een stadsbrede dialoog. Mei 2009. http://dmmgm.nl/_files/act091104-stappenplan-Zwolle%20armoedevrij.pdf

Hoofdstuk 8 - Maatwerk in digitalisering en automatisering

In steeds meer gemeenten worden aanvragen bijzondere bijstand digitaal ingenomen, online of via de gemeentebalie. De claimbeoordeling, beschikking en betaling zijn grotendeels geautomatiseerd. Het mensenwerk wordt teruggebracht tot enkele eenvoudige administratieve handelingen. Steeds meer gemeenten introduceren webshops. Deze werkwijze sluit aan bij het gedachtegoed dat de zelfregie van de burger voorop staat.

Digitalisering en maatwerk kunnen goed samengaan. In dit hoofdstuk beschrijven we verschillende varianten van digitalisering. We staan vervolgens stil bij de vraag hoe je binnen dergelijke processen maatwerk kan bieden, een individuele afweging kunt maken.

8.1 Geautomatiseerde afhandeling van digitale aanvragen

Binnen diverse gemeenten bestaan systemen die de aanvragen van bijzondere bijstand automatisch afhandelen. Burgers vragen de regelingen online aan en ook de afhandeling gebeurt automatisch. Zowel de individuele bijzondere bijstandsaanvragen als de meer categoriale regelingen kunnen hiermee worden afgehandeld. Binnen een dergelijke werkwijze levert de gemeente maatwerk omdat er een individuele toets plaatsvindt. Binnen deze werkwijze is het niet mogelijk de problematiek van de aanvrager integraal te bekijken. Dat kan alleen in een gesprek. Wel kan een gemeente inbouwen dat aanvragers zich aanmelden voor een gesprek of de gemeente nodigt zelf uit. Via de website *Bereken Uw Recht* kunnen huishoudens testen of zij voor minimaregelingen in aanmerking komen. De gemeente kan alle kostensoorten binnen het minimabeleid op de website laten terugkomen en kan tevens inbouwen dat de gebruiker kan aanvinken of men een keukentafelgesprek wil.

In de gemeente Ede kunnen burgers minimaregelingen online aanvragen. De burger logt thuis in met zijn DigID of bij de gemeentebalie met zijn BSN-nummer. Gegevens uit het Digitaal Klantdossier worden gebruikt om de klantgegevens te verifiëren. De aanvraag wordt ingelezen en verwerkt in het uitkeringensysteem van uw gemeente (bijv. GWS4Allonline). De consulent leest de aanvraag en maakt vervolgens een beschikking. Consulenten kunnen op deze manier sneller aanvragen afhandelen. De gemeente Ede heeft door op deze manier te werken een besparing gerealiseerd op de uitvoeringskosten. De aanvragen die de consulent onder ogen krijgt zijn kansrijke aanvragen. Deze manier van werken minimaliseert de kans dat consulenten tijd steken in kansloze aanvragen. De gemeente Zwolle kent de formulierenbrigade, onderdeel van Sociaal Raadslieden/Maatschappelijk werk. Zij hebben een eigen voorzieningencheck toegespitst op de lokale voorzieningen. Het is efficiënt met die burgers een gesprek te voeren waarbij het vermoeden bestaat dat er meer aan de hand is. Dit vraagt om een selectie van risico-huishoudens. Het is verstandig na te denken wat signalen zijn voor risico-huishoudens, de huishoudens waar meer aan de hand kan zijn (bijvoorbeeld schulden, of fraude-risico) en met die risico-huishoudens keukentafelgesprekken te voeren.

8.2 Ambtshalve toekenning

In diverse gemeenten, zoals Weert, Velsen, Zwolle en Ede, worden minimaregelingen (gedeeltelijk)³⁷ ambtshalve toegekend. Burgers vullen eenmalig een aanvraagformulier in waarmee het recht op de regeling wordt bepaald. Ieder jaar wordt in het uitkeringensysteem van de gemeente bezien of zich wijzigingen hebben voorgedaan in de situatie van de klant die van invloed zijn op het recht. Als er geen wijzigingen zijn wordt de regeling automatisch toegekend en uitbetaald.

Deze werkwijze betekent lage uitvoeringskosten, maar biedt minder ruimte voor 'de vraag achter de vraag' ofwel het bieden van maatwerk.

³⁷ De gemeente Zwolle stuurt burgers waarvan al is vastgesteld dat ze voor een voorziening in aanmerking komen een vooringevuld aanvraagformulier. De klanten vullen het formulier aan en dienen het in.

8.3 Webshops

In verschillende gemeenten worden minimaregelingen middels webshops aangeboden aan burgers. Dikwijls gaat het om regelingen om de participatie van kinderen uit minihuishoudens te bevorderen. De aanvrager krijgt een bedrag toegekend voor bijvoorbeeld sportbenodigdheden. Via de webshop kan hij tot op bepaalde hoogte zelf kiezen waaraan hij het uitgeeft, bijvoorbeeld aan een hockeystick. De precieze uitwerking van dergelijke webshops verschilt per gemeente. Enkele voorbeelden:

- Minihuishoudens van de gemeente Zaanstad kunnen via de website www.meedoenzaanstad.nl gebruik maken van de Regeling Schoolgaande Kinderen en Meedoen Zaanstad (samenwerking van de gemeente Zaanstad, Jeugdcultuurfonds en Jeugdsportfonds).
- De gemeente Groningen heeft de stadspas gedigitaliseerd. Klanten krijgen e-vouchers met een barcode die zij kunnen inwisselen bij deelnemende instellingen.
- In Etten-Leur verleent de website www.ettenleurgoetmee.nl toegang tot een breed aanbod van sport en cultuur voor volwassenen en kinderen die tot de minima-doelgroep behoren.
- Gemeenten kunnen zich aansluiten bij het initiatief www.kansvoormijnkind.nl door de eigen gemeentelijke voorzieningen voor kinderen via deze website te ontsluiten. Ook geeft de website veel informatie en tips over omgaan met geld.
- De participatieregelingen van de gemeente Assen zijn te vinden via de webwinkel "Meedoen" <https://meedoenassen.werkpleinbaanzicht.nl/>

Mogelijkheden tot maatwerk

Hoe bieden dergelijke initiatieven mogelijkheden tot maatwerk? Een webshop vergroot de keuzevrijheid van burgers en biedt daarmee de mogelijkheid om die ondersteuning te krijgen die past bij het individu. Daarnaast biedt een dergelijke aanpak de mogelijkheid om aan een bepaalde doelgroep, bijvoorbeeld kinderen uit minimagezinnen, extra aandacht te schenken door voor hen een breed aanbod te realiseren.

Een webshop levert voorzieningen voordat de kosten gemaakt zijn. De burger doet een aanvraag, krijgt een voucher of punten en kiest een voorziening. De burger kan echter ook – na goedkeuring van de aanvraag - aanspraak maken op de voorziening in geld. Het is belangrijk deze keuzemogelijkheid te bieden.

Aandachtspunten:

- Veel gemeenten werken in het kader van de participatie van kinderen uit minimagezinnen samen met het Jeugdsportfonds en Jeugdcultuurfonds. Het is belangrijk na te gaan hoe het aanbod uit een webshop en het aanbod van dergelijke fondsen elkaar kan versterken.
- De ervaringen in Etten-Leur leren dat het inrichten van een dergelijk systeem een gedegen voorbereiding, een pilot- en uitrolfase kent. Reserveer voldoende tijd om de techniek en het gebruikersgemak te optimaliseren. Communicatie richting de doelgroep is hierbij belangrijk. 25% van de doelgroep doet het niet vanzelf, die moet je als gemeente bezoeken en alles goed uitleggen om weerstand en koudwatervrees weg te nemen.

8.4 Conclusie

Binnen diverse gemeenten bestaan systemen die de aanvragen van bijzondere bijstand automatisch afhandelen. Burgers vragen de regelingen online aan en ook de afhandeling gebeurt automatisch. Binnen een dergelijke werkwijze levert de gemeente maatwerk omdat er een individuele toets plaatsvindt. Binnen deze werkwijze is het niet mogelijk de problematiek van de aanvrager integraal te bekijken. Dat kan alleen in een gesprek. Wel kan een gemeente inbouwen dat aanvragers zich aanmelden voor een gesprek of de gemeente nodigt zelf uit.

Digitalisering geeft meer zelfregie en keuzevrijheid. Een breed aanbod van voorzieningen in webshops biedt meer mogelijkheden om die voorziening te kiezen die past bij het individu.

Hoofdstuk 9 – De kanteling: maatwerk in het keukentafelgesprek

Met de komst van de Wmo is het ‘gekanteld denken’ geïntroduceerd in het sociaal domein. Het leveren van maatwerk speelt hierbij een belangrijke rol. Een aantal gemeenten is inmiddels op basis van de successen uit de Wmo actief bezig om op een gekantelde manier uitvoering te geven aan de WWB/Participatiewet en de bijzondere bijstand in het bijzonder. Dit hoofdstuk beschrijft diverse uitvoeringsvormen van het gekanteld werken, zoals het keukentafelgesprek. Wat gebeurt er precies in zo’n gesprek? Wat zijn ervaringen tot nu toe? Wat zijn resultaten en aandachtspunten? En welke beleidsregels/verordeningen heb je voor een dergelijke aanpak nodig? Ook gaan we in op vakmanschap in de uitvoering.



9.1 Kanteling en bijzondere bijstand: filosofie en achtergrond

De filosofie

Het door de VNG vanuit de Wmo opgestarte project 'De Kanteling' heeft als doel gemeenten te helpen de compensatieplicht zo in te vullen, dat mensen met een beperking betere kansen hebben om volwaardig mee te doen aan de samenleving. Het gaat uit van een manier van werken waarbij meer tijd wordt genomen voor het eerste gesprek met de klant. Kenmerkend is het afstappen van de standaard voorzieningenlijst en het centraal stellen van het behoud van regie over het eigen leven en de zelfredzaamheid van de klant. De kantelingsfilosofie sluit aan bij artikel 4 van de Wmo dat als centrale doel heeft om gemeenten te verplichten om de in dat artikel genoemde beperkingen in de zelfredzaamheid weg te nemen, waarbij onder zelfredzaamheid wordt verstaan het lichamelijke, verstandelijke, geestelijke en financiële vermogen om zelf voorzieningen te treffen die deelname aan het normale maatschappelijke verkeer mogelijk maken. De wet schrijft voor om te kijken naar de mogelijkheden van de persoon zelf en zijn of haar mogelijkheden om een beroep te doen op de eigen omgeving. De compensatieplicht geeft aan op welke levensgebieden en aan wie compensatie moet worden geboden als participatie op eigen kracht niet lukt, waarbij de compensatie zowel uit een individuele alsook uit een algemene voorziening kan bestaan.

Belangrijk uitgangspunt bij gekanteld denken is dat niet wordt gewerkt met standaardproducten naar aanleiding van standaardvragen, maar met maatwerk aansluiten bij de eigen kracht en mogelijkheden van mensen. De burger krijgt daarbij een actieve rol en eigen verantwoordelijkheid om zelf mee te denken over oplossingen en om dingen te regelen. De gemeente faciliteert burgers zodat zij het zelf weer kunnen regelen, waarbij de meerwaarde vooral blijkt door het leggen van verbindingen. In dat kader kan ook een link worden gelegd naar de *Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*, die gemeenten opdraagt om vanuit hun regierol een integrale, op het individu toegesneden aanpak te bieden voor mensen met problematische schulden. Daarbij moet er verder gekeken worden dan enkel naar de financiële problemen, en moet er ook aandacht zijn voor het wegnemen van omstandigheden (psychosociale factoren, relatieproblemen, gezondheid, etc.) die mogelijk de oorzaak van de schulden vormen en/of een oplossing in de weg staan.

De filosofie en bijzondere bijstand

De filosofie toegepast op de bijzondere bijstand valt direct op dat de aanvliegroute vanuit de bijzondere bijstand anders is. Doelstelling van de WMO is het verstrekken van voorzieningen om belemmeringen weg te nemen om zelfredzaamheid te verhogen. De bijzondere bijstand is een voorziening voor mensen met onvoldoende financiële draagkracht om in noodzakelijke bestaanskosten te voorzien.

Bij de Wmo neemt participatie en eigen kracht een prominente rol in. In de bijzondere bijstand (nog) niet.

Toch past de kantelingsfilosofie bij de aanpak van armoedeproblematiek zoals de regering en VNG voorstaan. Met de intensivering van het armoedebeleid stelt het kabinet extra middelen beschikbaar aan gemeenten voor hun aanpak van armoede- en schuldenproblematiek. Belangrijk is dat gemeenten een integrale aanpak ontwikkelen, materiële met immateriële hulp verbinden en vraaggericht werken.

9.2 Ingrediënten kanteling bijzondere bijstand

Wat zijn de ingrediënten van kanteling in de bijzondere bijstand?

- Een verzoek om bijzondere bijstand probleem- en vraaggericht benaderen;
- Eerst kijken of de aanvrager zijn financiële probleem zelf of in zijn netwerk kan oplossen;
- De medewerker van de gemeente heeft kennis van ondersteuning op andere terreinen, zoals kennis van besparen, budgetcoaching, schuldhulpverlening, Wmo, zorgverzekering, etc.
- De medewerker van de gemeente weet waar verschillende ondersteuningsvormen aanwezig zijn. De medewerker kent de sociale kaart.
- De Integrale benadering in de bijzondere bijstand is in beleid vastgelegd. In beleid is beschreven hoe materiële hulp aan immateriële hulp wordt gekoppeld.

9.3 Beleidsregels en de kanteling

Gemeenten moeten bij het beoordelen van aanvragen bijzondere bijstand telkens een individuele afweging maken. Het is echter wel mogelijk en zelfs raadzaam om beleidsregels op te stellen voor de uitvoering van de bijzondere bijstand. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de beoordeling van de persoonlijke omstandigheden en de kosten die kunnen worden vergoed, tot op bepaalde hoogte wordt gestandaardiseerd. Dit bevordert de rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en de doelmatigheid van de uitvoering. Beleidsregels moeten openbaar worden gemaakt. De beleidsregels kunnen onder meer betrekking hebben op:

- omstandigheden waaronder bepaalde kosten als bijzondere noodzakelijke kosten van het bestaan worden aangemerkt;
- kosten die in die omstandigheden kunnen worden vergoed;
- het maximum van de kosten die niet kunnen worden voldaan uit de norm en de aanwezige betalingscapaciteit.

9.4 Praktijkvoorbeeld van de kanteling: keukentafelgesprek gemeente Oss

Medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Oss werken sinds begin 2013 met de methodiek 'oplossingsgericht werken'. Deze methode is erop gericht de eigen kracht van mensen te versterken. Consulenten helpen mensen hun eigen doelen en oplossingen te formuleren en te vinden. Met dit uitgangspunt heeft de gemeente het aanvraagproces miniregelingen bekeken en opnieuw ingericht. Het nieuwe proces is bottom-up ontstaan en gevormd door de medewerkers. De bestaande werkwijze met aanvraagformulieren en opvragen bewijsstukken is gewijzigd in een eenvoudige 'verklaring aanvraag'. De klant krijgt een gesprek, waarin de hulpvraag verhelderd wordt. In dat gesprek worden alle inkomensvraagstukken bekeken. De klant omschrijft zijn individuele situatie en daarmee zijn behoeften. Het gekantelde gesprek verschuift de vraag van 'waar is recht op?' op naar 'wat is nodig?'. Afstemming of overleg met partners in het sociale veld kan de vraag helpen verhelderen. Soms is een voorziening van de gemeente niet nodig om de vraag op te lossen. In dit eerste gesprek hoort de klant direct of een voorziening wordt toegekend en welk bedrag wordt uitgekeerd.

Aan het gesprek gaat een voorbereiding vooraf. Een consulent verzamelt relevante informatie over de klant bijvoorbeeld in gemeentelijke databronnen of door gesprekken met ketenpartners in het netwerk. Het keukentafelgesprek vindt plaats bij de cliënt thuis of op het gemeentehuis. In de praktijk kiezen de meeste cliënten voor een gesprek op het gemeentehuis.

In intervisiebijeenkomsten bespreken consulenten casuïstiek.

Volgens betrokken medewerkers binnen de gemeente Oss is de dienstverlening op de volgende punten verbeterd:

- We werken op afspraak zodat de consulent vooraf informatie kan ophalen over de klant en er geen dubbele uitvraag van gegevens plaatsvindt.
- We kijken in één gesprek naar alle inkomensvraagstukken en de samenhang daarin.
- Het proces is herschreven met de klant als uitgangspunt.
- We werken vraaggericht. Niet de miniregeling staat centraal maar de vraag van de klant.
- We werken niet meer met aanvraagformulieren en bewijsstukken.
- Een oplossing kan ook liggen bij partners in het veld.
- Door het oplossingsgericht werken ligt de regie bij de klant.
- De doorlooptijden zijn aanzienlijk verkort. De klant krijgt direct antwoord.
- De formatie is gereduceerd.
- De kosten zijn gereduceerd.
- Medewerkers zijn enthousiast over hun eigen ontworpen proces.
- Medewerkers hebben geleerd om procesmatig te denken.
- Een passievol en eenvoudig proces.
- Van afstand naar de klant nabij.
- Van anoniem naar eigen verantwoordelijkheid bij de klant.
- Overwegend tevreden klanten.
- Proces is toekomst-proof en past binnen de ontwikkelingen van het sociale domein.

De volgende aandachtspunten worden gesignaleerd:

- Bepaalde uitsluitinggronden van de bijzondere bijstand hinderen het bieden van ondersteuning, bijvoorbeeld als een cliënt schulden heeft.
- In sommige situaties blijkt hulp uit de omgeving een goed alternatief te zijn voor een voorziening van de gemeente. Sommige cliënten beroepen zich dan toch op het recht op bijzondere bijstand. Hierbij is belangrijk aan klanten 'het hele verhaal' te vertellen waarom de gemeente Oss handelt zoals zij handelt.

In de bijlage van deze werkwijzer meer informatie over de Osse aanpak.

9.5 Aandachtspunten voor de uitvoering

De consulent die in Oss het keukentafelgesprek voert heeft veel vrijheid in de beoordeling van de situatie van de klant. De consulent voert een persoonlijk gesprek waarbij bekeken wordt wat er nodig is. De hele situatie van de klant wordt bekeken, ook de mogelijkheden in de sociale omgeving. De vraag is hoeveel ruimte een consulent krijgt om de beoordeling op eigen gevoel te doen. In teveel ruimte schuilt mogelijk willekeur in de beoordeling. In Oss wordt hierop ingespeeld door intervisie en de inzet van een kwaliteitsmedewerker. Zo wordt een methode ontwikkeld om beoordelingen te standaardiseren met de mogelijkheid om maatwerk te blijven bieden.

De gekantelde visie die ten grondslag ligt aan de keukentafelgesprekken wordt in Oss gedragen door de hele organisatie. Dit is een belangrijke oorzaak van het succes. Op alle niveaus wordt verantwoordelijkheid genomen voor de eigen werkzaamheden en er wordt duidelijk gecommuniceerd.

Randvoorwaarden voor een gekantelde uitvoering:

- Visie van de kanteling gedragen door hele organisatie;
- Verantwoordelijkheden laag in de organisatie;
- Helder verantwoordingssysteem;
- Intervisiebijeenkomsten consulenten;
- Samenhangende informatievoorziening;
- Goed georganiseerde samenwerking met maatschappelijke partners en vrijwilligers.

9.6 Kinderen Vooruit: keukentafelgesprekken door professionals van verschillende organisaties

Middels het project 'Kinderen Vooruit' biedt de gemeente Goirle meer maatwerk voor de ondersteuning voor kinderen die in armoede opgroeien. Kern van de aanpak zijn keukentafelgesprekken gevoerd door professionals van verschillende maatschappelijke organisaties. In onderstaand kader meer informatie over het project.

'Kinderen Vooruit' is bedacht door de gemeente, om in samenwerking met Platform Minima en specifiek Stichting Leergeld, IMW, Werkgroep opvang statushouders, Cliëntenraad en de Formulierenbrigade armoede in gezinnen te signaleren en aan te pakken. Gezocht wordt naar gekantelde oplossingen waarbij individuele bijzondere bijstand kan worden verstrekt voor alle kosten die het leven van het kind verbeteren en die het meedoen bevorderen. De bovengenoemde samenwerkingspartners voeren daadwerkelijk 'keukentafelgesprekken' bij gezinnen thuis. Zij hebben daardoor een goed inzicht in de behoeften van kinderen. Vaak zal het gaan om gezinnen die reeds bekend zijn bij Sociale Zaken. Inkomen en vermogen zijn dan reeds bekend. Bij nog niet bekende gezinnen kan het inkomen en vermogen eenvoudig vastgesteld worden door middel van een aanvraag via Bereken-uw-recht-plus. Bij een goed gemotiveerde aanvraag wordt de noodzaak door Sociale Zaken overgenomen. Sociale Zaken geeft dan een toekennende beschikking af. Uitgangspunt is dat participatie breder gezien wordt dan alleen het lidmaatschap van een club. Te denken valt bijvoorbeeld aan de kamer van de kinderen, kunnen ze daar vriendjes uitnodigen of durven ze dat niet uit schaamte voor hoe het eruit ziet? Worden kinderen gepest vanwege bijvoorbeeld de tweedehands kleding die zij dragen? Er is van alles te bedenken maar we willen graag weten wat ouders (en kinderen) zelf denken nodig te hebben om als kind meer en beter mee te kunnen doen. De diverse partijen zijn positief over de voorgestelde pilot en willen graag meewerken. Begin 2015 vindt een tussentijdse evaluatie plaats om te kijken hoeveel gezinnen gesproken en geholpen zijn, en of de verwachting is dat ook na 2015 nog behoefte is aan een dergelijk project.

Een verzoek wordt besproken in een casusoverleg. Indien akkoord, wordt het als aanvraag bijzondere bijstand doorgezet naar Sociale Zaken voor de verdere afhandeling. Er vindt altijd een snelle terugkoppeling plaats na het casusoverleg.

Colofon

Uitgave

November 2014, versie 1 Programmaraad
Project implementatie Participatiewet

Tekst

Stimulansz

Projectleiding

Deze uitgave is gemaakt in opdracht van de Programmaraad

W: www.samenvoordeklant.nl

E: pwet@samenvoordeklant.nl

Eindredactie

Stimulansz

Auteur

Martijn Schut - Stimulansz

Annejet Kerckhaert - Stimulansz