

In het regeerakkoord 'Bruggen slaan' staat onder meer dat de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en de Compensatieregeling Eigen Risico (CER) worden ingetrokken.¹ Gemeenten kunnen chronisch zieken en gehandicapten in het vervolg ondersteunen vanuit de Wet werk en bijstand (WWB) en de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

DOOR Ingeborg Lunenburg

Inkomenssteun of maatwerkvoorziening

Wat worden de nieuwe taken voor gemeenten?

De beoogde intrekking van de Wtcg en de CER is voorzien op 1 januari 2014. Het intrekken van deze regelingen staat in relatie met twee andere aangekondigde wetsvoorstellen:

1. Het wetsvoorstel maatregelen Wet werk en bijstand (WWB) en andere wetten.²
2. Het wetsvoorstel nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2015.³

Dit artikel zoomt voor wat betreft de WWB in op de bijzondere bijstand en voor wat betreft de Wmo op de voorzieningen. Maar de aangekondigde wijzigingen in beide wetten roepen vragen op over de mogelijkheden die gemeenten ter beschikking zullen staan om chronisch zieken en gehandicapten daadwerkelijk te ondersteunen.

Werk en bijstand

Ter inleiding een citaat uit het regeerakkoord: 'De individuele bijzondere bijstand voor daadwerkelijk gemaakte kosten wordt verruimd. Extra aandacht is er voor gezinnen met kinderen, werkenden met een laag inkomen en ouderen met een klein pensioen. De mogelijkheden voor bijzondere bijstand in de vorm van een aanvullende zorgverzekering of een pas voor culturele, maatschappelijke en sportvoorzieningen worden ruimer. Het is belangrijk dat kinderen uit gezinnen met een laag inko-

men kunnen sporten. Daarom wordt de subsidie aan Jeugdsportfonds Nederland verlengd en de Sportimpuls verhoogd. Mensen die langdurig van een laag inkomen rond moeten komen zonder zicht op verbetering, krijgen op individuele basis een toeslag. Categoriele bijzondere bijstand voor aannemelijke kosten wordt beperkt. Voor dit hele pakket wordt structureel 100 miljoen vrijgemaakt.' Het is dus de bedoeling dat de individuele bijzondere bijstand wordt verruimd. Zou de oorspronkelijk bedoelde maatwerkfunctie van de bijzondere bijstand nu (echt) terugkomen? Ik zie met belangstelling uit naar een mogelijk nieuw geformuleerd wetsartikel daarover.⁵ Thans laat de WWB – volgens de hoogste bestuursrechter – weinig ruimte voor 'individueel maatwerk', althans in de uitkomst van de aanvraag. Hoe de gemeente de aanvraag moet beoordelen is wel strikt individueel bepaald. Het moet allereerst gaan om voorkomende noodzakelijke kosten die in het individuele geval voortvloeien uit bijzondere omstandigheden. Uit de jurisprudentie blijkt echter maar al te vaak dat daarvan geen sprake is en dat gemeenten aanvragen dan ook terecht afwijzen.⁶ Bestaat er wel recht op bijzondere bijstand, dan geldt vervolgens nog de voorwaarde dat deze kosten niet uit de draagkracht kunnen worden betaald.⁷ Krijgen gemeenten misschien meer mogelijkheden om buitengewone uitgaven van burgers af te

trekken van de financiële draagkracht? Denk bijvoorbeeld aan opgelegde en betaalde (eigen) bijdragen of andere kosten die verband houden met een chronische ziekte of handicap die niet voor bijzondere bijstand in aanmerking komen. Deze ruimte is er nu alleen voor de formele eigen bijdrage in de kosten van kinderopvang wegens werk voor alleenstaande ouders. Ik moet het antwoord op de vragen voorlopig dus nog schuldig blijven.

Voorliggend

Personen die chronisch ziek of gehandicapt zijn, hebben volgens mij vaak geen recht op bijzondere bijstand omdat de 'voorliggende voorziening' in de weg staat. Een voorbeeld daarvan is de Zorgverzekeringswet (Zvw). De huidige WWB bepaalt onder meer dat er geen recht op (bijzondere) bijstand bestaat voor de kosten die in de voorliggende voorziening als niet (geheel) noodzakelijk worden aangemerkt.⁸ Het antwoord op de vraag of daarvan sprake is, wordt in het algemeen gevonden in de wet of regeling zelf.⁹ Voor medische kosten geldt de stelregel dat ze niet noodzakelijk zijn als ze niet vergoed worden vanuit de Zvw. De gemeente mag dan geen bijzondere bijstand verlenen.¹⁰ Maar we weten allemaal dat uit het basispakket van de Zvw met regelmaat zorg wordt geschrapt of niet (meer geheel) vergoed. Om die reden zou ik juist denken dat de



ANP / Roos Koole

WWB op dit punt moet worden versoepeld. Over de wettelijke eigen bijdragen nog het volgende. De eigen bijdragen die worden opgelegd bij kosten die volledig door de voorliggende voorziening worden vergoed, komen mijns inziens in aanmerking voor bijzondere bijstand.¹¹ Denk bijvoorbeeld aan de eigen bijdrage voor kraamzorg of contactlenzen op grond van de Zvw of de eigen bijdrage voor de hulp bij het huishouden op grond van de Wmo.

Inperken

De mogelijkheden voor categoriale bijzondere bijstand worden volgens het Regeerakkoord ingeperkt. Voor categoriale bijzondere bijstand geldt – in tegenstelling tot de individuele bijzondere bijstand – geen oordeel over de noodzaak van de kosten en de bijzondere omstandigheden, maar alleen of de aanvrager onder de doelgroep (categorie) valt en geen inkomen heeft dat hoger is dan 110 procent van het geldend sociaal minimum. Voor de ontvanger geldt bij deze vorm van bijstand geen bestedingsplicht; geen bonnetjes inleveren dus. De gemeente is overigens niet verplicht om categoriale bijzondere bijstand te verlenen. De bevoegdheid daartoe heeft thans betrekking op:

- Pensioengerechtigden;
- Chronisch zieken en gehandicapten;
- Huishoudens met schoolgaande kinderen, voor de kosten van maatschap-

pelijke participatie;

- Collectieve aanvullende zorgverzekering of een tegemoetkoming in de premie van een dergelijke verzekering.

Ik verwacht dat de categoriale bijzondere bijstand voor de aanvullende zorgverzekering wel blijft bestaan.

Generiek

Een andere vraag is of er individuele bijzondere bijstand gegeven kan worden op basis van een generiek kenmerk. In het algemeen kan worden gezegd dat het chronisch ziek en/of gehandicapt zijn een generiek kenmerk is. Daaronder zou iemand kunnen vallen met een indicatie op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) of de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Staatssecretaris Klijnsma stelt in haar brief aan de Tweede Kamer dat zij voornemens is het G4-standpunt over dit onderwerp mee te nemen in de uitwerking van het Wetsvoorstel maatregelen WWB en andere wetten.¹² Maar welk standpunt de G4 hebben ingenomen blijkt niet uit deze brief. Een van de G4-gemeenten, Amsterdam, hanteert thans categoriaal bijzonder bijstandsbeleid, aanvullend op de Wtcg. Het beleid voorziet in de betaling van € 20 per maand per kostensoort die verband houdt met een ziekte of handicap.¹³ Denk aan dieetkosten, maaltijdvoorziening en pedicurekosten.

Dit betekent volgens mij wel dat de WWB zodanig moet worden aangepast dat gemeenten ook de bevoegdheid krijgen om individuele bijstand toe te kennen op basis van generieke kenmerken. In dat kader wijs ik op de verzamelbrief SZW van november 2010. Toenmalig Staatssecretaris De Krom stelt daarin dat gemeenten bij de individuele bijzondere bijstand de omstandigheden van het individu moeten betrekken in de beoordeling van het recht. Gebeurt dat niet, dan is dat zodanig in strijd met de wet dat sprake is van een ernstige tekortkoming.¹⁴ Bijzonder is het dan ook dat toenmalig Staatssecretaris Van Hoof de Tweede Kamer in 2006 meldde dat maatwerkondersteuning via groepskenmerken in de individuele bijzondere bijstand mogelijk is.¹⁵ De Krom wijst er dan ook met klem op dat dit niet juist is. De gemeente kan geen voorwaarden stellen voor individuele bijzondere bijstand met gebruikmaking van groepskenmerken (lees ook generieke kenmerken). Het komt in juridische zin op het volgende neer. Een categoriale benadering ontslaat de gemeente niet van de eerder genoemde plicht om op aanvragen een strikte individuele beoordeling toe te passen voor de noodzaak van kosten die voortvloeien uit de bijzondere omstandigheden.¹⁶

Armoedebestrijding

Bijzondere bijstand geldt als aanvullende inkomensondersteuning. Het hoeft



ANP / Lex van Lieshout

De regering vindt het belangrijk dat kinderen uit gezinnen met een laag inkomen kunnen sporten.

dan ook geen betoog dat dit onderdeel kan zijn van armoedebestrijding. Buiten de regels van de WWB kan dat ook. Eind vorig jaar kondigde Staatssecretaris Klijsma nog aan dat gemeenten bevoegd zijn tot categoriale aanvullende inkomensvoorziening voor de stadspas, mits deze tot doel heeft deelname aan maatschappelijke, culturele en sportieve voorzieningen te bevorderen. In die gevallen valt een dergelijk pas niet onder de WWB omdat er geen sprake is van het bestrijden van kosten. Deze bevoegdheid voor het verlenen van stadspassen vloeit (dan) voort uit de Gemeentewet en valt ook niet onder de in de huidige WWB opgenomen inkomensnorm van 110 procent van het geldende sociaal minimum.¹⁷ Aanleiding hiervoor was het Armoedesignalement 2012 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).

Cadeautje

Het cadeautje van 100 euro voor minima in 2014 uit het begrotingsakkoord van 27 augustus jl. is geen onbekende maatregel. In 2008 werd door de Tweede Kamer voor de uitvoering van armoede-

beleid een extraatje van 50 euro beschikbaar gesteld voor elk huishouden met een inkomen tot 120 procent van het minimum. Oudgedienden onder u kennen mogelijk nog de eenmalige uitkering die aan het eind van het jaar verstrekt werd. Voor degene die aanspraak heeft op het 'cadeautje' ongetwijfeld een welkome aanvulling! Voor gemeenten? De uitvoeringskosten bedragen waarschijnlijk meer dan de hoogte van het uit te keren 'cadeautje'.

Nieuwe Wmo

Zoals gezegd kunnen gemeenten chronisch zieken en gehandicapten ook via de (nieuwe) Wmo ondersteunen. Opnieuw een citaat uit het regeerakkoord: 'Gemeenten worden geheel verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging. De aanspraken worden beperkt, dienstverlening wordt versoberd en meer gericht op waar ze het hardste nodig is en gaat vallen onder de wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). De aanspraken op huishoudelijke hulp worden vervangen door een maatwerkvoorziening voor degenen die het echt nodig hebben en het niet

uit eigen middelen kunnen betalen.

De combinatie van de introductie van inkomensafhankelijke zorgfinanciering en het organiseren van zorg dicht bij mensen maakt beperking, vereenvoudiging en decentralisatie mogelijk van regelingen als compensatie eigen risico, de aftrek specifieke zorgkosten en de wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten. Hieruit wordt een nieuwe gemeentelijke voorziening gefinancierd met een omvang van ruim 750 miljoen. De gemeenten wordt een zeer ruime beleidsvrijheid gegeven met betrekking tot de concrete invulling van deze gedecentraliseerde voorzieningen.'

Uit informatie van het Ministerie van VWS valt een aantal uitgangspunten voor de nieuwe Wmo te destilleren.¹⁸

Maatwerkvoorziening

Het begrip algemene voorziening wordt opgenomen in de nieuwe Wmo. Dat is een voorziening die zonder uitgebreid voorafgaand onderzoek toegankelijk is voor burgers. Denk bijvoorbeeld aan een was- en strijkservice, een maaltijdservice of een organisatie die burgers een schoon en leefbaar huis biedt. Als een algemene voorziening

het participatieprobleem kan oplossen, dan hoeft de gemeente – net als nu ook geldt – geen individuele voorziening te verstrekken. In de nieuwe Wmo wordt voor individuele voorziening de term maatwerkvoorziening geïntroduceerd. Iemand die is aangewezen op een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening zou als chronisch ziek of gehandicapt kunnen worden aangemerkt.

Eigen bijdragen

Gemeenten mogen in de nieuwe wet voor zowel de algemene als de maatwerkvoorziening een (eigen) bijdrage vragen. De eigen bijdrage voor de maatwerkvoorziening zal – net als nu – worden berekend en opgelegd door het Centraal Administratiekantoor (CAK). De hoogte daarvan blijft ook afhankelijk van het bijdrageplichtig inkomen (en vermogen). Nieuw is dat de bijdrage voor de algemene voorziening door de gemeente zelf kan worden gevraagd, opgelegd en geïnd. De hoogte daarvan wordt niet inkomensafhankelijk. De vraag is hoe zich dat verhoudt tot de stapeling van de hier genoemde bijdragen maar zeker ook met andere wettelijke bijdragen in het algemeen. Ik verwacht dat dit onderwerp (terecht) tot veel discussie zal leiden in de Tweede Kamer.

Het Regeerakkoord leert overigens ook dat de hulp bij het huishouden alleen toegankelijk wordt voor degenen die het echt nodig hebben, waaronder ook het inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum wordt gerekend. Tijdens diverse bijeenkomsten van het Ministerie van VWS is echter nadrukkelijk gezegd dat in de nieuwe Wmo geen inkomens- of vermogensgrens wordt opgenomen.

Anticiperen

Gemeenten zullen echt aan de slag moeten met de beleidsvragen die de aangekondigde wijzigingen met zich brengen. Niemand wil onduidelijkheid voor burgers, toch?

En dan is er nog de niet onbelangrijke geldvraag. Het is nog niet definitief bekend hoeveel budget er overkomt als de Wtcg en CER worden ingetrokken. Budgetneutraal zal het in ieder geval niet gaan. Met een korting op het landelijke budget of op basis van historische gegevens van Wtcg- en CER-burgers?

Stel, dat hulp bij het huishouden door de gemeente als algemene voorziening wordt aangeboden. Zou het dan kunnen zijn dat burgers met een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum geen bijdrage betalen en degene met een hoger inkomen wel? En zo ja, hoe hoog is deze bijdrage dan? Of vraagt de gemeente aan alle gebruikers een bijdrage en wordt door diezelfde gemeente bijzondere bijstand verleend aan degene met een inkomen lager dan 120 procent van het sociaal minimum? Niet helemaal onlogisch aan de ene kant. Voor het recht op Wtcg geldt nu dat degene die minimaal 26 weken een indicatie heeft voor individuele hulp bij het huishouden voor minstens één uur per week chronisch ziek is. Dat geeft aanspraak op een financiële tegemoetkoming zonder dat daarvoor een aanvraag hoeft te worden ingediend. Aan de andere kant is het rondpompen van geld, zeker geen administratieve lastenverlichting en een schadepost in de uitvoeringskosten.

Tot slot

Het motto 'Bruggen slaan' van het Regeerakkoord past goed bij de loopbrug tussen de Wmo en de WWB. Maar de beschikbare informatie over de (juridische) inhoud en de beschikbare budgetten roept nog te veel vragen op. Voor nu is het wat mij betreft nog een brug of wat te ver om daar gericht beleidsadvies op te geven. Verder loopt de beoogde inwerkingtreding van de genoemde wetsvoorstellen uiteen. Intrekking van de Wtcg en CER staan voor 1 januari 2014 op de rol, de wijzigingen in de WWB volgen op 1 juli 2014 en de nieuwe Wmo sluit de rij met 1 januari 2015.

Op 23 juli jl. heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een nieuwsbericht gepubliceerd op de website. Daarin staan ook de vragen en bestaande onduidelijkheden genoemd over de nieuwe taken en bevoegdheden van gemeenten. De VNG adviseert gemeenten om het beschikbare budget in te zetten voor bijzondere bijstand en om in 2014 zelf aanvullend beleid voor 2015 te ontwikkelen. Samen met het Transitiebureau Wmo wordt in het najaar van 2013 een handreiking gepubliceerd.

Ingeborg Lunenburg is zelfstandig opleider, auteur en adviseur. www.ingeborglunenburg.nl

Noten

1. Bij het ter perse gaan was hiervoor nog geen adviesaanvraag aanhangig bij de Raad van State.
2. Bij de Raad van State is hierover een adviesaanvraag aanhangig.
3. Bij het ter perse gaan was hiervoor nog geen adviesaanvraag aanhangig bij de Raad van State.
4. TK 2002/03, 28 780, nr. 3, p. 13-14 en TK. 2007/08, 31 441, nr. 2.
5. artikel 35 lid 1 WWB.
6. zie bijvoorbeeld CRvB 23-07-2013, 12-1697 WWB (extra energiekosten), CRvB 19-03-2013, BZ4769 WWB (vervanging bankstel en platen grafsteen) en CRvB 02-04-2013, BZ6083 WWB (legeskosten verlengen verblijfsvergunning).
7. Bij een inkomen tot 120% van het sociaal minimum geldt in de veel gemeenten geen draagkracht. Voor de leesbaarheid van dit artikel blijft de vraag of kosten betaald kunnen worden uit een minimum inkomen onbesproken.
8. artikel 15 WWB.
9. CRvB 17-11-2009, BK4230 WWB. Met deze uitspraak werd een einde gemaakt aan de 'onduidelijkheid' of het College onderzoek moet doen naar de vraag of de kosten vanwege een budgettaire reden uit de voorliggende voorziening zijn geschrapt (wat daar verder ook van zij). Zie ook CRvB 23-02-2010, BL5460 WWB. De kosten hoorapparaat worden niet geheel vergoed en er bestaat dan ook geen recht op bijzondere bijstand.
10. CRvB 19-02-2013, BZ1527 WWB (tandartskosten), CRvB 21-12-2010, BO9361 WWB (verplichte eigen risico) en CRvB 18-09-2012, BX8443 WWB (acupunctuur).
11. CRvB 29-01-2013, BY9838 WWB. Mijn annotatie bij deze uitspraak is te lezen op de website.
12. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 30 mei 2013 (Maatwerkvoorziening inkomenssteun chronisch zieken en gehandicapten en wetswijzigingen bijzondere bijstand).
13. www.amsterdam.nl (zoekterm atcg).
14. artikel 76 lid 3 WWB.
15. TK 2006/07, 30 800 XV, nr. 7.
16. Rechtbank Amsterdam 28-07-2010, BN2674 WWB en CRvB 25-09-2012, BX8173 WWB.
17. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 11 december 2012 (Aanpak van armoede).
18. www.invoeringwmo.nl (presentatie wethoudersbijeenkomst op 3 juni 2013) en diverse bijeenkomsten 'In voor zorg'.

Er is momenteel veel te doen over de chronisch zieken en gehandicapten. Zo heeft een kritisch rapport van het Nibud, in opdracht van de CG-raad, geleid tot hernieuwd ambtelijk overleg. Houd de komende edities van Sociaal Bestek in de gaten voor de laatste updates.