

Advies (1) Wijziging 2008 Wet Werk en Bijstand (02.09.2008)

Inleiding

De wijziging die is voorgesteld voor de Wet Werk en Bijstand (invoering verwacht per 01.01.2009) omvat de volgende voorstellen:

- de decentralisering van de langdurigheidstoelage van Rijk naar gemeente;
- het ontwikkelen van beleid ter ondersteuning van arme huishoudens met schoolgaande kinderen ter bevordering van maatschappelijke participatie (*wordt in apart advies behandeld*);
- het voorstel om categoriale bijzondere bijstand te verlenen aan 65-plussers, chronisch zieken en mensen met een beperking;
- voor verruiming van de collectieve aanvullende ziektekostenverzekering voor personen ouder dan 18 jaar.

Dit eerste advies over deze materie van het Platform is bedoeld als input voor het formuleren van een plan van aanpak door de gemeente.

1. Decentralisatie van rijk naar gemeente van de langdurigheidstoelage

Het Platform is ingenomen met dit voorstel (de toezegging voor beleidsvrijheid is reeds door het rijk aangekondigd, maar nog niet verleend) dat gemeenten de vrijheid geeft om het begrip "langdurig" zelf in te vullen en ook om de hoogte van de langdurigheidstoelage zelf vast te stellen. Ook geeft het voorstel méér groepen recht op deze toeslag zoals werkenden met een laag inkomen (werkende armen). Positief is ook de opname ervan in een gemeentelijke verordening zodat de minima een bij de gemeente afdwingbaar recht hebben op inkomensondersteuning. Omdat een verordening tijd kost brengt het Platform vroegtijdig advies uit. Ten behoeve van die verordening dienen drie criteria te worden gedefinieerd:

- *wat is langdurig?*

Het Platform is van mening dat zoals in Alkmaar thans bij de verlening van bijzondere bijstand voor de vervanging van duurzame gebruiksgoederen het criterium wordt gehanteerd van **drie jaar** of méér op minder dan 120% van de voor betrokkene geldende (netto) bijstandsnorm, bij de **toekenning van de langdurigheidstoelage ook dat criterium zou moeten worden gehanteerd van een inkomensniveau van drie jaar of méér** op minder dan 120% van de bijstandsnorm.

Zoals reeds eerder gesteld, na drie jaar onder het genoemde niveau van 120% is de rek voor wat betreft sparen én voor het doen van uitgaven op het gebied van maatschappelijke participatie er volledig uit. Soms is er sprake van plotselinge terugval naar zulke lage niveaus van inkomen, doch meestal gaat aan zo'n periode van drie jaar al een eerdere periode vooraf van relatief laag inkomen waardoor eventuele reserves niet konden worden gevormd of reeds zijn gebruikt.

- *wat is een laag inkomen?*

Ook bij de langdurigheidstoelage denkt het Platform bij de definitie van een **laag inkomen aan het criterium van 120% van de voor betrokkene geldende (netto) bijstandsnorm**. Dit is een sociaal minimum waaronder armoede en maatschappelijke uitsluiting snel optreden en waarbij voor kinderen géén verantwoorde start in het leven kan worden gegarandeerd.

- *onder welke omstandigheden is er een gebrek aan arbeidsperspectief? of aan perspectief om door middel van progressie op de arbeidsmarkt het inkomen te vergroten?*

Het belangrijkste criterium is hier ook weer naar de mening van het Platform **de tijdsduur van de afhankelijkheid van het lage inkomen**. Als in de voorbije 3 jaar géén blijvende verbetering van het inkomen heeft plaatsgevonden dan mag worden aangenomen dat er gebrek is aan arbeidsperspectief of aan een perspectief om door verbetering van positie op de arbeidsmarkt het inkomen te vergroten.

Daarbij kunnen achterliggende omstandigheden een verklaring bieden, maar het zou naar de mening van het Platform onverstandig zijn die tot criterium te verheffen. Verklarende omstandigheden zijn er uiteraard in veelvoud: arbeidsongeschiktheid; een niet duurzaam gebleken reïntegratietraject; lage opleiding; geen recente mogelijkheden gehad voor scholing of bijscholing; wel neveninkomsten uit arbeid verkregen, maar in onvoldoende mate om van te kunnen bestaan; laag betaalde arbeidsplaats; los werk, met veel wisselingen; weinig rendabel zelfstandig ondernemerschap; weinig succesvolle zzp-er; zorg voor kinderen (éénouder-gezin); mantelzorg; etc. etc.

Uitgaande van het criterium van de duur van de afhankelijkheid van het lage inkomen (dus in het verleden): géén verbetering tot boven 120% norm in de afgelopen drie jaar, kunnen de omstandigheden een idee geven over de verwachtingen voor de komende tijd (de toekomst).

De hoogte van de toeslag dient naar de mening van het Platform minstens op het huidige niveau te worden gehandhaafd. De thans geldende toeslag wordt echter wel als zéér bescheiden ervaren.

Werkende armen. Ook bijstandsontvangers die een baan vinden hoeven hun langdurigheidstoelage in het nieuwe voorstel niet kwijt te raken. Mensen die gaan werken maar toch een laag inkomen (uit arbeid) houden kunnen er door het vervallen van de eis dat er géén inkomsten uit arbeid zijn financieel op vooruit gaan. Het Platform is daar positief over, maar is tevens van mening dat dit toch in wezen geen fundamentele maatregel is voor het toenemende probleem van de werkende armen. Veel belangrijker is een betere bijverdienregeling.

Het Platform acht het een goede zaak dat in de nieuwe regeling van de langdurigheidstoelage de leeftijdsgrens wordt verlaagd van 23 naar 21 jaar, omdat die verlaging ook logisch aansluit op de termijn van 3 jaar die het Platform voorstelt ¹. Aanbevolen wordt deze wijziging in de gemeentelijke verordening op te nemen.

Een eerder verstrekte langdurigheidstoelage telt volgens de nieuwe regeling niet mee bij de vaststelling van het inkomen, daardoor kan in een volgend jaar, of in volgende jaren opnieuw de toeslag worden verleend. Belangrijk is in dit verband ook nog dat door het niet meetellen van de toeslag bij de bepaling van het norminkomen aanvragen voor individuele bijzondere bijstand niet worden beïnvloed. De individuele bijzondere bijstand geldt immers als sluitstuk en bij uitstek als instrument om maatwerk te kunnen leveren.

Het Platform heeft zich ook bezonnen over de armoedeval. Deze wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de systematiek van de huurtoeslag ². Maar door het opnemen van werkenden en zelfstandigen wordt de armoedeval al enigszins verkleind.

¹ Meerderjarig bij 18 jaar plus een termijn van drie jaar op inkomensniveau van 120% van de bijstandsnorm.

² Bij stijging van het fiscale inkomen van een alleenstaande bijvoorbeeld gaat de huurtoeslag met 32 % van die stijging omlaag. Van een stijging van het fiscale inkomen blijft na aftrek van loonheffing en premie zorgverzekeringswet 60% over. Van een netto inkomensstijging met 60 procent moeten dus 32 procentpunten worden afgetrokken, er gaat dus 50% verloren door vermindering van de huurtoeslag.

2. Ondersteuning maatschappelijke participatie en ontwikkeling van kinderen uit arme gezinnen (dit onderdeel komt in een apart concept advies).

3. Categoriale bijzondere bijstand voor personen van 65 jaar en ouder.

Deze mogelijkheid bestaat al sinds de Invoeringswet van de WWB van 2004 (huidige artikel 35) maar de gemeente Alkmaar heeft daar tot nu toe alleen gebruik van willen maken via het Participatiefonds dat uitsluitend gericht is op meedoen/participatie in de samenleving. Het fonds verdwijnt bovendien in 2009. Bij deze nieuwe voorziening denkt het Platform ook aan de inkomensgroep tot 120% van de voor hen geldende bijstandsnorm. Het gaat bij deze categoriale voorziening om kosten voor deze categorie, die gezien de bijzondere omstandigheden waarin die zich bevindt, leiden tot bepaalde noodzakelijke kosten van het bestaan, waarin de algemene bijstand niet voorziet en die de aanwezige draagkracht te boven gaan.

Gedacht kan worden aan³:

- *onderhoud van meubilair;*
- *klusjes in en rond huis (tuin);*
- *ondersteuning bij het voeren of bijhouden van een administratie (in het algemeen doen ouderen een relatief groot beroep op service- en dienstverlening);*
- *vergoeding eigen risico ziektekosten (aangezien deze groep die kosten steevast maakt);*
- *extra kosten voor vervoer (deze groep is minder in staat de goedkopere wijzen van vervoer zoals lopen en fietsen te gebruiken);*
- *extra kosten verwarming (die staat een graadje hoger dan bij jongere mensen veelal wegens een slechtere bloedsomloop).*

Bestedingscontrole hoeft bij de categoriale bijzondere bijstand niet plaats te vinden. Positief is ook dat mede daardoor de uitvoeringskosten van deze vorm van bijstand ongetwijfeld lager liggen dan bij individuele voorzieningen.

4. Categoriale bijzondere bijstand voor personen tussen de 18 en 65 jaar ten behoeve van de kosten van een chronische ziekte of een handicap/beperking.

Ook deze regeling is niet nieuw. Al eerder kon aan deze groep op grond van de Invoeringswet van de Wet Werk en Bijstand 2004 (huidig artikel 10) met betrekking tot kosten in verband met de chronische ziekte of beperking categoriale bijzondere bijstand worden verleend. De gemeente Alkmaar heeft daar tot nu toe weinig gebruik van gemaakt. Genoemd kan worden het Participatiefonds waar sinds twee jaar en na veel aandringen van het Platform WMO ook de chronisch zieken en mensen met een beperking een aanvraag mogen indienen. Maar dat fonds is uitsluitend gericht op meedoen/participatie in de samenleving. Het Participatiefonds verdwijnt bovendien in 2009.⁴

³ de MvT zegt dat "Het feit dat betrokkene tot de doelgroep van de categoriale bijzondere bijstand behoort, impliceert dat de desbetreffende kosten aannemelijk zijn" en "Behoort men tot deze door de gemeente gespecificeerde groep, dan staat immers vast dat bepaalde kosten ook gemaakt worden". én "Als bepaalde kosten kunnen worden gerelateerd aan het behoren tot een groep of categorie personen is de gedachte dat hiermee de aannemelijkheid alsmede de hoogte van deze bepaalde kosten van elk individu uit de desbetreffende categorie personen kan worden vastgesteld, ongeacht of, en zo ja in welke mate, de desbetreffende kosten in het individuele geval ook daadwerkelijk noodzakelijk en feitelijk gemaakt zijn"

⁴ Verder is er een subsidie voor sportverenigingen die contributie betalende leden hebben met een verstandelijke of lichamelijke beperking; de subsidie bedraagt € 27,50 per sporter.

Het gaat bij deze mogelijkheid voor categoriale bijzondere bijstand om een vergoeding voor de (onzichtbare) kosten voor ziekte of handicap/beperking die nergens vergoed worden. Omdat deze doelgroep veelal afhankelijk is van een (arbeidsongeschiktheids)uitkering of inkomen uit deeltijdarbeid en vanwege de beperkingen geen extra inkomen uit arbeid kan verwerven, is het vrij besteedbaar inkomen veelal laag. De perspectieven en mogelijkheden voor inkomensverbetering zijn in het algemeen nihil of gering.

Deze regeling geldt voor chronisch zieken en gehandicapten van 18 tot 65 jaar. In plaats van te spreken van gehandicapten is het juist de term personen met een beperking te gebruiken, waarbij dan gedacht dient te worden aan een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking of handicap. De inkomensgrens zou naar de mening van het Platform ook in dit geval minstens gelegd dienen te worden bij 120% van de geldende (netto) bijstandsnorm, aangezien voor deze categorie tot deze grens in het geheel geen draagkracht aanwezig wordt geacht, maar daarboven van 120 tot 135% waar enige draagkracht aanwezig wordt geacht zou kunnen worden uitgegaan van 50% van de vergoeding. Ook bij de vermogenscriteria zou voor deze categorie kunnen worden uitgegaan van ruimere grenzen. Daarnaast zou als criterium kunnen worden gehanteerd voor de begrenzing van de doelgroep dat aanvrager voldoet aan één van de volgende kenmerken:

- a. een Wmo-voorziening heeft, zoals hulpmiddelen voor wonen/werk, vervoer, rolstoel, een vervoersvoorziening of een inkomensondersteunende voorziening;
- b. voor minimaal 12 maanden thuiszorg heeft;
- c. een arbeidsongeschiktheiduitkering van 80 – 100% heeft, of een andere keuring heeft gehad waaruit blijkt dat hij/zij 3 jaar of langer volledig arbeidsongeschikt is, of om medische redenen is vrijgesteld van een sollicitatieplicht;
- d. een door een arts vastgestelde chronische ziekte of handicap heeft;
- e. een ander blijk heeft van een handicap of beperking, zoals een invalidenparkeerkaart, of een OV-Begeleiderskaart.

Net als ouderen hebben chronisch zieken en mensen met een beperking veelal hogere kosten op medisch gebied en op het gebied van de mobiliteit. Bovendien zijn zij vaker genoodzaakt gebruik te maken van service en dienstverlening dan andere inwoners. De beperkte mobiliteit en/of de verminderde energie noodzaken personen met een beperking tot het invoeren van hulp en dienstverlening van familie, burens, vrienden of andere vrijwilligers. Bij onzichtbare/verborgen kosten moet men denken aan:

- hogere telefoon- en portiekosten i.v.m. het regelen van aangelegenheden rondom de beperking of ziekte;
- ondersteuning bij het voeren of het bijhouden van een administratie;
- lidmaatschapskosten van belangenverenigingen en/of patiëntenorganisaties;
- extra kosten i.v.m. voedingsmiddelen;
- extra kosten i.v.m. energieverbruik;
- extra kledingslijtage;
- verhoogde (risico)premies, onder meer het eigen risico van de ziektekosten;
- extra kosten i.v.m. klusjes in en rondom huis;
- bloemetje mantelzorg.

Deze categoriale bijzondere bijstand kan ook worden verleend aan personen met chronisch zieke of gehandicapte kinderen, daar kinderen jonger dan 18 jaar in gezinsbijstand zijn begrepen.

Bestedingscontrole hoeft bij de categoriale bijzondere bijstand niet plaats te vinden. Positief is ook dat mede daardoor de uitvoeringskosten van deze vorm van bijstand ongetwijfeld lager liggen dan bij individuele voorzieningen.

5. Collectieve (aanvullende) ziektekostenverzekering voor personen 18 jaar en ouder

Deze regeling is niet nieuw, doch was ook al geregeld in de WWB (huidig artikel 10). De bestaande regeling geldt voor iedere inwoner van Alkmaar die aangewezen is op een inkomen tot 120% van de voor hem/haar geldende (netto) bijstandsnorm.

(Via Univé wordt een basisverzekering aangeboden tegen een redelijk voordelige prijs van € 84,95 per maand, terwijl een aanvullende verzekering mogelijk is voor € 21,95 per maand of een iets uitgebreidere van € 31,95 per maand. Deze kosten gelden per persoon voor gezinsleden van 18 jaar en ouder; kinderen beneden de 18 jaar betalen géén premie ook niet voor de aanvullende verzekering).

Het is logisch dat de basisverzekering door de client wordt betaald. De kosten daarvoor zijn begrepen in de kosten van het levensonderhoud die meetellen voor de bepaling van de hoogte van de bijstand. Alkmaar laat echter ook de aanvullende verzekering door betrokkene betalen, hoewel die kosten niet zijn begrepen in de kosten van die die meetellen voor de hoogte van de bijstandsuitkering. In andere gemeenten (bijv. Heiloo) wordt deze aanvullende verzekering voor bijstandsontvangers door de gemeente vergoed (waarmee op zich weer op vergoedingen voor ziektekosten uit de Bijzondere Bijstand wordt bespaard).

De gemeente Alkmaar heeft nog een gratis aanvullende gemeentepakket⁵, de kosten daarvan bedragen € 7,25 per maand, kosten die door de gemeente worden betaald uit de Bijzondere Bijstand.

Het Platform beveelt aan dat in de Aanvullende ziektekostenverzekering de gemeente Alkmaar minimaal een vergoeding ter hoogte van de kosten van module A plus het extra gemeentepakket opneemt.

6. Tegengaan van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen.

Het Platform heeft over dit aspect reeds apart ge-adviseerd en overlegd met de gemeente en de uitvoering van de gemaakte plannen wordt thans voorbereid. Het Platform is van mening dat als de wijzigingen wet worden de bovenstaande, deels nieuwe, voorzieningen ook alle aandacht verdienen als het er om gaat rechthebbenden daarop te attenderen. Overigens is dat voor categoriale voorzieningen iets makkelijker dan voor individuele bijstand. Bijzondere aandacht verdient het tegengaan van niet-gebruik onder de groep mensen met een beperking en van mensen die op advies van instellingen als het Leger des Heils, Innova, en andere aangewezen instellingen toegang hebben tot de Voedselbank Alkmaar.

Samenvatting van aanbevelingen:

⁵ Daarbij gaat het om de aanvulling van tandartskosten van 75% in de aanvullende verzekering naar 100%, en een gunstiger regeling voor brillen.

m.b.t. langdurigheidstoeslag:

- definitie *langdurig* en *laag inkomen*: 3 jaar op minder dan 120% van de voor betrokkene geldende (netto) bijstandsnorm;
- definitie gebrek aan *arbeidsperspectief* of *inkomensverbetering*: als in de afgelopen 3 jaar géén blijvende verbetering van het inkomen heeft plaatsgevonden is dat ook de verwachting voor de toekomst (niet definiëren op basis van alle mogelijk achterliggende oorzaken of verklaringen);
- hoogte van toeslag *minstens* op huidige bescheiden niveau handhaven, gecorrigeerd voor inflatie;
- langdurigheidstoeslag voor werkende armen is positief, maar voor die categorie is nog belangrijker een betere bijverdienregeling;
- de individuele bijzondere bijstand dient als sluitstuk te blijven functioneren en moet bij uitstek als instrument om maatwerk te kunnen leveren.

m.b.t. categoriale bijzondere bijstand voor personen van 65 jaar en ouder:

- kosten waarvan aannemelijk is dat die voor deze categorie noodzakelijke kosten voor het bestaan vormen zijn bijvoorbeeld: *onderhoud van meubilair; klusjes in en rond huis en tuin; hulp bij administratie; in het algemeen: groter beroep op service en dienstverlening; eigen risico ziektekosten; extra kosten voor vervoer, verwarming, etc.*

m.b.t. categoriale bijzondere bijstand t.b.v. kosten van een chronische ziekte of handicap:

- het gaat om onzichtbare/verborgen kosten van personen in deze categorie die zeer weinig perspectief op inkomensverbetering hebben. Onzichtbare kosten zijn bijvoorbeeld: *groter beroep op service- en dienstverlening, klusjes in en rond huis en tuin, hulp bij administratie, extra kosten voor telefoon en porti, voor vervoer, verwarming, voeding en voor slijtage van kleding, eigen risico ziektekosten en andere verzekeringen, lidmaatschap van belangenverenigingen en patiëntenorganisaties, bloemetje voor mantelzorger, etc.*

m.b.t. collectieve (aanvullende) ziektekostenverzekering voor personen 18 jaar en ouder:

- beveelt het Platform aan om minimaal module A van een aanvullende verzekering te vergoeden en het huidige aanvullende gemeentepakket te handhaven.

m.b.t. het tegengaan van niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen:

- specifieke aandacht voor mensen met een beperking en de gebruikers van de voedselbank

Voorstel bedragen van vergoedingen (prijsniveau 2008):

- langdurigheidstoeslag: *minimaal* € 341 voor allenstaande, € 486 voor echtparen; voorgesteld wordt de € 436 voor alleenstaande met kinderen op te trekken tot het niveau van een echtpaar, dus tot *minimaal* € 486;
- categoriale bijzondere bijstand voor 65-plussers: € 250 voor alleenstaande en € 400 voor echtparen;
- categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken en mensen met een beperking: €250 voor alleenstaande en voor gezinnen met één chronisch ziek kind of met een beperking, als meerdere doelgroepeden in één huis wonen of er méér chronisch zieke kinderen zijn of met een beperking € 400;
- vergoeding module aanvullende ziektekostenverzekering module A plus het gemeentepakket: € 12,95 + € 7,25 = € 20,20 per persoon per maand.