

Uitvoeringsnota bijzondere bijstand



Cranendonck 2019

1. Inleiding

Aanleiding

De huidige Nota bijzondere bijstand dateert van 2008. Dat betekent dat het hoog tijd is voor een Nota bijzondere bijstand die rekening houdt met de ontwikkelingen en actualiteiten. Belangrijk hierbij is dat de Wet Werk en Bijstand plaats heeft gemaakt voor de Participatiewet.

Opbouw uitvoeringsnota

Er is een sociaal domein brede aanpak. Visie en uitgangspunten voor het sociaal domein en dus ook bijzondere bijstand zijn daarin opgenomen. De uitvoeringsnota bijzondere bijstand richt zich dan ook op de uitvoering van de bijzondere bijstand, met de voorwaarden, werkwijze, het wettelijk kader en de wijze van beoordeling van bijzondere bijstand.

Voorwaarden

Onderstaande punten vormen de voorwaarden waarbinnen bijzondere bijstand verstrekt kan worden:

- *Geen strijd met rijksinkomensbeleid*
Bij het verlenen van bijzondere bijstand blijft het uitgangspunt dat de verstrekking niet strijdig mag zijn met het rijksinkomensbeleid.
- *Geen bijstand voor niet noodzakelijke kosten*
Bijzondere bijstand is niet bedoeld voor wenselijk zaken en bijbehorende kosten, maar voor noodzakelijke kosten.
- *Hanteren beleid voorliggende voorzieningen*
Soms zijn er voorliggende voorzieningen waar iemand gebruik van kan maken. Bijzondere bijstand is dan niet aan de orde. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 3.
- *Bijzondere bijstand staat open voor alle minima*
Bijzondere bijstand is niet alleen voorbehouden aan personen met een bijstandsuitkering voor levensonderhoud. Ook anderen kunnen een beroep doen op de bijzondere bijstand.
- *Terugdringen van niet-gebruik van de voorzieningen*
Van belang is dat de regelingen onder de aandacht worden gebracht en toegankelijk zijn voor die personen, die er recht op hebben. Dit zal onder meer gaan gebeuren door het actief communiceren van de regelingen en voorlichten maatschappelijk partners. Goede informatievoorziening op de gemeentelijke website draagt hieraan bij.

- **Individualiseringsprincipe**
Naast bovengenoemde uitgangspunten geldt het individualiseringsprincipe van de Participatiewet. Dit is geregeld in artikel 18 lid 1 Participatiewet. Dit betekent dat de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen dienen te worden afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Het kan dus voorkomen dat de algemene richtlijnen wijken voor individualisering als de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van persoon en/of gezin daartoe aanleiding geven. Om hier een volledig beeld van te hebben en een afgewogen besluit te nemen, kan het sociaal team een rol spelen. De omgekeerde toets biedt handvatten om tot een besluit op maat te komen.

2. Werkwijze

Omgekeerde toets

De omgekeerde toets is een nieuwe methodiek waarmee professionals in het sociaal domein maatwerk kunnen leveren zonder willekeur. Om hier meer handvatten in te krijgen, gaan de klantmanagers werk en inkomen vanaf 2019 aan de slag met de omgekeerde toets. Met de integrale werkwijze van de omgekeerde toets bieden we inwoners een besluit op maat terwijl bezwaar en beroep goed mogelijk is. Het besluit is transparant en toetsbaar.

Hoe werkt het?

Het principe van de omgekeerde toets is heel eenvoudig. Het begint met kijken wat nodig is en of dat past binnen de grondwaarden van de verschillende wetten. Daarbij wegen we de mogelijke effecten van een besluit in de volle breedte mee. Pas als dat helder is, komt de juridische toets. Zo is maatwerk mogelijk zonder dat het tot willekeur leidt. Omdat de grondwaarden van de verschillende wetten binnen het sociaal domein gelijk zijn, maakt het integraal werken in de gemeente eenvoudiger. Bovendien is het toetsbaar in bezwaar en beroep en voor de accountant.

De omgekeerde toets verloopt in vier stappen:

Stap 1: het effect

Welk effect willen we samen met de burger bereiken?

Stap 2: de grondwaarde

Valt het beoogde effect onder de grondwaarden van de verschillende wetten?

Stap 3: is het besluit ethisch te verantwoorden?

Is het effect zuiver in bedoeling?

Wat is het effect voor betrokkenen?

Stap 4: randvoorwaarden

Het nemen van een formeel besluit op basis van de gemaakte afspraken. Welke artikelen van de wet kunnen we gebruiken?

3. Wettelijk kader bijzondere bijstand

De bijzondere bijstand valt onder de Participatiewet. Hieronder staan de bepalingen met betrekking tot bijzondere bijstand.

Recht op bijzondere bijstand

De alleenstaande of het gezin heeft recht op bijzondere bijstand voorzover de alleenstaande of het gezin niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan. Ook kunnen deze kosten naar het oordeel van het college niet worden voldaan uit de bijstandsnorm, de individuele inkomenstoeslag, de individuele studietoeslag, het vermogen en het inkomen voorzover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm, waarbij [artikel 31, tweede lid](#), en [artikel 34, tweede lid](#), niet van toepassing zijn. Het college bepaalt het begin en de duur van de periode waarover het vermogen en het inkomen in aanmerking wordt genomen.

Daarnaast zijn ook de algemene voorwaarden voor bijstandsverlening van toepassing. Een belangrijke algemene voorwaarde is, dat geen recht op bijstand bestaat als een belanghebbende een beroep kan doen op een passende en toereikende voorliggende voorziening ([artikel 15 lid 1 Participatiewet](#)

Voorliggende voorziening

Er bestaat geen recht op bijstand voor zover een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die, gezien haar aard en doel, wordt geacht voor de belanghebbende toereikend en passend te zijn. Het recht op bijstand strekt zich evenmin uit tot kosten die in de voorliggende voorziening als niet noodzakelijk worden aangemerkt.

Een voorliggende voorziening is elke voorziening buiten de Participatiewet waarop een belanghebbende of het gezin aanspraak kan maken, dan wel een beroep kan doen, ter verwerving van middelen of ter bekostiging van specifieke uitgaven.

Het verbod op bijstandsverlening indien een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening geldt zowel voor algemene als bijzondere bijstand.

De regels in het kader van voorliggende voorzieningen kunnen voor de praktijk als volgt kort worden weergegeven:

Bijstandsverlening is niet mogelijk indien:

1. de kosten kunnen worden vergoed op grond van een voorliggende voorziening;
2. de kosten op grond van een beleidskeuze van niet-budgettaire aard uitdrukkelijk buiten de werkingssfeer van de voorliggende voorziening zijn gelaten;
3. de kosten op grond van de voorliggende voorziening niet worden vergoed nadat een individuele beoordeling heeft plaatsgevonden.

Bijstandsverlening is wel mogelijk indien:

1. er geen daadwerkelijk beroep op de voorliggende voorziening mogelijk is;
2. de betreffende kosten (deels) om budgettaire redenen niet of niet langer op grond van een voorliggende voorziening worden vergoed (denk aan eigen bijdragen);
3. de betreffende kosten niet op grond van de voorliggende voorziening worden vergoed vanwege overwegingen ten aanzien van de vaststelling van de reikwijdte van de voorliggende voorziening;
4. voor de betreffende kosten geen voorliggende voorziening bestaat;
5. er sprake is van zeer dringende redenen.

Vorm van bijzondere bijstand

De bijstand, dus ook de bijzondere bijstand, wordt in beginsel om niet verleend (artikel 48 lid 1 Participatiewet). De Participatiewet kent echter ook andere vormen van bijstandsverlening, zoals een geldlening of een verstrekking in natura. De voorwaarden waaronder bijzondere bijstand in de vorm van een geldlening kan worden verstrekt:

1. Wanneer bijzondere bijstand wordt verstrekt voor de kosten van noodzakelijke duurzame gebruiksgoederen (artikel 51 Participatiewet);
2. Wanneer bijstand wordt verstrekt in een situatie waarin redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de belanghebbende op korte termijn over voldoende middelen zal beschikken om over de betreffende periode (zelf) in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien (artikel 48 lid 2 onderdeel a Participatiewet)
3. Wanneer de noodzaak tot bijstandsverlening het gevolg is van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan (artikel 48 lid 2 onderdeel b Participatiewet)
4. Wanneer de aanvraag een door de belanghebbende te betalen waarborgsom betreft (artikel 48 lid 2 onderdeel c Participatiewet; zie Waarborgsom);
5. Wanneer het bijstand ter gedeeltelijke of volledige aflossing van een schuldenlast betreft (artikel 48 lid 2 onderdeel d Participatiewet; zie Schulden).

In afwijking van artikel 48 Participatiewet bepaalt artikel 51 lid 1 Participatiewet dat voor de vorm waarin de bijzondere bijstand voor duurzame gebruiksgoederen wordt verstrekt de volgende voorkeur geldt, met dien verstande dat de verlening van bijzondere bijstand eerst aan de orde is indien een geldlening via de normale kredietverlenende instanties niet mogelijk is:

1. als borgtocht bij een geldlening via de normale kredietverlenende instanties als vaststaat dat, zonder optreden van de bijstand als borg, de lening door de kredietverlenende instelling niet zal worden verstrekt;
2. als leenbijstand;
3. als bijstand om niet.

Ook kan er in specifieke situaties besloten worden om (bijzondere) bijstand in natura te verstrekken, als bijvoorbeeld blijkt dat iemand niet in staat is tot een verantwoorde besteding van bestaansmiddelen.

4. Beoordeling aanvraag bijzondere bijstand

Het college dient bij een aanvraag om bijzondere bijstand altijd de volgende 4 vragen in een dwingende volgorde te beantwoorden, om vast te stellen of recht bestaat op bijzondere bijstand.

1. Doen de kosten zich voor? (zie Vraag 1: Doen de kosten zich voor?)
Zo ja, beoordeel dan vraag 2. Zo nee, wijs de aanvraag af.
2. Zijn de kosten in het individuele geval noodzakelijk? (zie Vraag 2: Zijn de kosten in het individuele geval noodzakelijk?)
Zo ja, beoordeel dan vraag 3. Zo nee, wijs de aanvraag af.
3. Vloeien de kosten voort uit bijzondere individuele omstandigheden? (zie Vraag 3: Vloeien de kosten voort uit bijzondere individuele omstandigheden?)
Zo ja, beoordeel dan vraag 4, zo nee wijs de aanvraag af.
4. Kunnen de kosten worden voldaan uit de bijstandsnorm, de individuele inkomenstoeslag, het vermogen en het inkomen voor zover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm? (zie Vraag 4: Kunnen de kosten worden voldaan uit de aanwezige middelen?)
Zo nee, wijs de aanvraag toe. Zo ja, wijs de aanvraag af.

Vraag 1: doen de kosten zich voor?

Wil een belanghebbende in aanmerking kunnen komen voor bijzondere bijstand voor bepaalde kosten dan zal hij de gestelde kosten ook daadwerkelijk moeten maken. De belanghebbende heeft in dit kader een aantoonplicht. Dit betekent dat de belanghebbende moet aantonen dat de kosten waarvoor hij bijzondere bijstand vraagt ook daadwerkelijk zijn of worden gemaakt. Slaagt hij hier niet in dan wordt de aanvraag afgewezen. Het aantonen van de kosten kan bijvoorbeeld door middel van het overleggen van bewijsstukken in de vorm van nota's. Van belanghebbende wordt niet verwacht dat hij de originele nota's e.d. afgeeft. Hij kan volstaan met deze te laten inzien en toe te staan dat er kopieën van gemaakt worden.

Vraag 2: zijn de kosten in het individuele geval noodzakelijk?

Het college verleent slechts bijzondere bijstand aan personen bij wie is vastgesteld dat de kosten in het individuele geval daadwerkelijk noodzakelijk zijn. Er wordt uitgegaan van het maatwerkprincipe. Daarom moet altijd een toetsing plaatsvinden van de omstandigheden van het individuele geval.

Het moet echter wel altijd betrekking hebben op noodzakelijke kosten van het bestaan.

De volgende kostensoorten zijn per definitie (artikel 14 Participatiewet) geen noodzakelijke kosten van het bestaan, omdat de wetgever ze volledig heeft willen uitsluiten van bijstandsverlening:

- voldoening aan alimentatieverplichtingen
- betaling van een boete;
- kosten van geleden of toegebrachte schade
(zo komen bijvoorbeeld de kosten van geleden brandschade of geleden schade ten gevolge van een ongeval niet voor bijstandsverlening in aanmerking);
- vrijwillige premiebetaling in het kader van een publiekrechtelijke verzekering
(vrijwillige verzekering in het kader van de AOW);

- kosten van medische handelingen en verrichtingen die gerekend kunnen worden tot de ontwikkelingsgeneeskunde als bedoeld in de Wet op bijzondere medische verrichtingen, of
- wanneer zodanige medische behandelingen en verrichtingen buiten Nederland plaatsvinden.

Vraag 3: vloeien de kosten voort uit bijzondere individuele omstandigheden?

Er bestaat alleen recht op bijzondere bijstand als sprake is van bijzondere omstandigheden in het individuele geval. Het gaat er hierbij dus niet om dat de kosten in het algemeen als noodzakelijk zijn te beschouwen, maar alleen of zich in het concrete geval bijzondere omstandigheden voordoen die de kosten noodzakelijk maken. Zo ja, dan bestaat er mogelijk recht op bijzondere bijstand

Het kan gebeuren dat een belanghebbende een aanvraag bijzondere bijstand indient voor incidenteel voorkomende noodzakelijke kosten van het bestaan. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om duurzame gebruiksgoederen. In dat geval zal het college bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van bijzondere omstandigheden het volgende moeten beoordelen:

1. Kon de belanghebbende voor deze kosten reserveren?
Zo ja, dan kan het college de bijstandsaanvraag afwijzen.
2. Kon de belanghebbende voor deze kosten geheel of gedeeltelijk een lening afsluiten?

Vraag 4: kunnen de kosten worden voldaan uit de bijstandsnorm, de individuele inkomenstoelage, het vermogen en het inkomen?

In beginsel geldt dat de algemene bijstandsnorm toereikend is. Deze norm is immers bedoeld voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan inclusief een component reservering.

Kaders draagkrachtbepaling

Gemeenten hebben de volledige vrijheid bij de vaststelling van de draagkracht van belanghebbenden. Dit houdt in dat het college zelf oordeelt over draagkracht uit de middelen anders dan het inkomen ter hoogte van de toepasselijke bijstandsnorm.

Draagkracht

De draagkracht is van toepassing op vermogen en inkomen.

Vermogen

Als draagkracht wordt in beginsel in aanmerking genomen 100% van het vermogen boven de van toepassing zijnde vermogensgrens.

Bij kosten van woninginrichting en vervanging duurzame gebruiksgoederen wordt het vermogen hoger dan een kwart van de van toepassing zijnde vermogensgrens, gezien als 100% draagkracht.

Inkomen

Draagkracht bestaat uit (een gedeelte van) het inkomen boven 110% van de bijstandsnorm.

Het draagkrachtpercentage bestaat in principe uit:

- 35% boven 110% van de bijstandsnorm
- De kostendelersnorm is niet van toepassing

Op de hoogte van de noodzakelijke bijzondere bijstand wordt (het resterende deel van) de draagkracht in mindering gebracht.

Voor een aantal kostensoorten wordt 100% van het inkomen boven het bijstandsinkomen als draagkracht aangemerkt, zijnde:

- Woonkostentoeslag
- Levensonderhoud voor personen zelfstandig wonend van 18 jaar t/m 20 jaar
- Kosten inrichting en vervanging duurzame gebruiksgoederen

De kostendelersnorm is niet van toepassing op de draagkrachtbepaling voor bijzondere bijstand. De reden hiervoor is dat bijzondere bijstand geen betrekking heeft op algemene noodzakelijke kosten van het bestaan, zoals huur, eten en verwarming, die met anderen kunnen worden gedeeld.

Draagkrachtberekening inkomen:

Allereerst wordt het werkelijke inkomen vastgesteld van belanghebbende. Rekening dient te worden gehouden met de vrijgestelde inkomens op grond van artikel 31 en 33 lid 5 Participatiewet. Wanneer het werkelijke inkomen gelijk, of lager is dan 110% van de voor belanghebbende geldende bijstandsnorm hoeft geen verdere draagkrachtberekening gemaakt te worden. Er is dan sprake van een draagkrachtloos inkomen.

Bij de berekening van het werkelijke inkomen kan rekening worden gehouden met buitengewone uitgaven, zoals:

- het verschil tussen de daadwerkelijk ontvangen huurtoeslag en de huurtoeslag die zou zijn ontvangen bij een inkomen op bijstandsniveau;

Bijzondere bijstand in de vorm van een geldlening

Indien sprake is van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid wordt de bijstand in alle bijzondere kostensoorten in de vorm van een geldlening toegekend

Hiervan wordt afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Voor kosten van woninginrichting en duurzame gebruiksgoederen wordt de bijstand in de vorm van een lening toegekend. Alleen wanneer er sprake is van zeer bijzondere omstandigheden, is het mogelijk om de bijzondere bijstand om niet te verstrekken.