



# Het verlenen van Bijzondere bijstand in Dordrecht

*Rekenkamercommissie Dordrecht*



# **Het verlenen van Bijzondere bijstand in Dordrecht**

**Onderzoek naar Bijzondere bijstand  
van de Sociale Dienst Drechtsteden**

**Rekenkamercommissie Dordrecht**





Foto 1: vlnr. J. Kerseboom, K. Meijer en C. Cransveld

**Secretariaat RKC Dordrecht:**

Postadres      Postbus 8  
3300 AA Dordrecht  
Telefoon      078 7704998  
Email          [s.khadje@dordrecht.nl](mailto:s.khadje@dordrecht.nl)  
Internet      [www.dordrecht.nl/rekenkamercommissie](http://www.dordrecht.nl/rekenkamercommissie)  
Twitter        @RKCDordrecht

**Dit onderzoek is aanboden aan:**

De raadsleden van de gemeente Dordrecht

**Dit onderzoek is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de Rekenkamercommissie Dordrecht:**

Jeroen Kerseboom	voorzitter
Karin Meijer	lid
Coen Cransveld	lid

**Aan dit onderzoek werkten mee:**

Daan Massie  
Willem Schneider

**Opmaak:**

Sylvia Khadjé

**Druk:**

Stadsdrukkerij Gemeente Dordrecht

**Publicatie:**

November 2012

## **Inhoudsopgave**

<b>DEEL I</b>	<b>Centrale boodschap</b>	
<b>1.</b>	<b>Over dit onderzoek</b>	<b>6</b>
1.1	Inleiding	6
1.2	Aanleiding	6
1.3	Vraagstelling	7
<b>2.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>9</b>
2.1	Conclusies	9
2.2	Aanbevelingen	12
<b>3.</b>	<b>Bestuurlijke reactie</b>	<b>13</b>
<b>4.</b>	<b>Nawoord</b>	<b>15</b>
<b>DEEL II</b>	<b>De bevindingen</b>	
<b>1.</b>	<b>Wettelijk kader</b>	<b>18</b>
1.1	Inleiding	18
1.1.1	Algemene bijstandswet	18
1.1.2	Wet Werk en Bijstand	19
<b>2.</b>	<b>Minimabeleid</b>	<b>22</b>
2.1	Inleiding	22
2.1.1	Nota Harmonisatie minimabeleid	22
2.1.2	Beleidsregels Bijzondere Bijstand	23
2.2	Resultaten van het minimabeleid	26
2.2.1	Jaarverslagen 2007-2011	26
2.2.2	Weg met de 'scherpe kantjes'	27
2.2.3	Bereik	27
<b>3.</b>	<b>Nieuw minimabeleid Drechtsteden</b>	<b>29</b>
3.1	Nieuw minimabeleid in Drechtsteden	29
3.1.1	Niet-werkenden met een arbeidsverplichting	29
3.1.2	Werkenden met een minimum inkomen en niet-werkenden zonder arbeidsverplichting	30

3.1.3	Individuele Bijzondere bijstand	30
3.1.4	Begroting 2012 SDD 'Aan het werk'	31
3.2	Resultaten van het minimabeleid	32
3.2.1	Persoonlijk minimabeleid	32
3.2.2	Individuele Bijzondere bijstand	32
<b>4.</b>	<b>Voldoen de werkinstructies aan de wettelijke eisen</b>	<b>34</b>
4.1	Wettelijke eisen Wet Werk en Bijstand	34
4.1.1	Rechthebbenden	34
4.1.2	Kosten waarin nog niet is voorzien	34
4.1.3	Voorliggende voorziening	34
4.1.4	Noodzakelijke kosten	35
4.1.5	Uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan	35
4.1.6	Draagkracht uit inkomen en vermogen	35
4.1.7	Samengevat	36
4.2	Werkinstructies handboek Schulinc	38
4.2.1	Rechthebbenden	38
4.2.2	Kosten waarin nog niet is voorzien	38
4.2.3	Voorliggende voorziening	39
4.2.4	Noodzakelijke kosten	39
4.2.5	Uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van Het bestaan	40
4.2.6	Draagkracht uit inkomen en vermogen	41
4.2.7	Samengevat	41
<b>5.</b>	<b>Dossieronderzoek</b>	<b>43</b>
5.1	Inleiding	43
5.2	Verantwoording selectie	43
5.3	Gebruik criteria in dossiers in 2011 en 2012	44
5.3.1	Geldige verblijfstitel	44
5.3.2	Betreffende kosten zijn nog niet betaald	44
5.3.3	Voorliggende voorziening	45
5.3.4	Noodzakelijke kosten	45
5.3.5	Bijzondere omstandigheden	45
5.3.6	Draagkracht uit inkomen of vermogen	46
5.4	Gebruik criteria bij toekenning en afwijzing	46
5.4.1	Toekenningen	47
5.4.2	Afwijzingen	48
5.4.3	Samengevat	48
<b>Bijlagen</b>		<b>49</b>

## **DEEL I CENTRALE BOODSCHAP**

## 1. Over dit onderzoek

### 1.1 Inleiding

Minima met een ontoereikend inkomen die door bijzondere individuele omstandigheden niet in de noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen voorzien, kunnen een beroep doen op de Bijzondere bijstand. Hierbij maakt de wetgever een onderscheid tussen individuele en categoriale Bijzondere bijstand. Individuele Bijzondere bijstand is een vergoeding voor noodzakelijke kosten die op grond van individuele omstandigheden niet uit het reguliere inkomen kunnen worden betaald. Alleen nadat is vastgesteld dat geen beroep kan worden gedaan op een andere voorziening, de kosten zich daadwerkelijk voordoen én de bijstandsgerechtigde deze niet zelf kan dragen, bestaat recht op individuele Bijzondere bijstand. Categoriale Bijzondere bijstand is een vergoeding die aan minima op basis van groepskenmerken door de gemeente *kan* worden toegekend. Individuele en categoriale Bijzondere bijstand geven gemeenten meer armslag in de bestrijding van armoede.

November 2010 heeft de rekenkamercommissie het onderzoeksplan 2011 gepubliceerd. Hierin wordt het onderwerp Bijzondere bijstand uitgewerkt. Dit onderwerp is aangedragen door een inwoner van de gemeente Dordrecht die bijstandsgerechtigden begeleidt. Een aantal door hem opgestelde Bijzondere bijstandsaanvragen is, door de Sociale Dienst Drechtsteden, afgewezen. Nadat de auditcommissie december 2010 een voorkeur heeft uitgesproken voor het onderwerp Bijzondere bijstand, is de rekenkamercommissie met dit onderzoek aangevangen. In dit hoofdstuk licht de commissie de onderzoeksopzet toe.

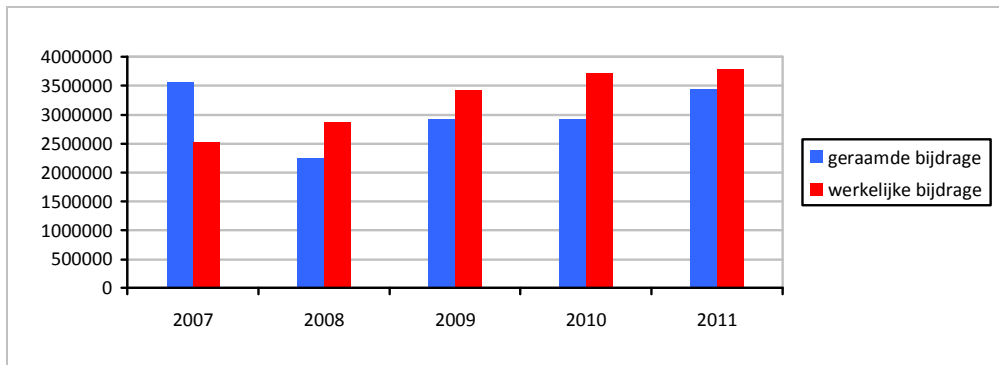
### 1.2 Aanleiding

Per 1 januari 2007 zijn de Sociale Diensten van de gemeenten Dordrecht, Zwijndrecht, Alblasterdam, Sliedrecht, Papendrecht en Hendrik-Ido-Ambacht samengegaan in de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD). Deze gemeenten hebben hun bevoegdheden in het kader van de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand aan het Drechtstedenbestuur en de Drechtraad overgedragen. De SDD voert in opdracht van het Drechtstedenbestuur het regionaal minimabeleid uit. Zij informeert minima over inkomensondersteunende maatregelen (waaronder Bijzondere bijstand) en handelt aanvragen af. Voorafgaand aan het onderzoek heeft de rekenkamercommissie een voorstudie uitgevoerd. Zij heeft de programmabegrotingen en jaarverslagen van de gemeente Dordrecht doorgenomen en is nagegaan hoe hoog de jaarlijkse bijdrage van de gemeente Dordrecht aan het regionaal minimabeleid is.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> In de begroting/het jaarverslag 2007/2008 wordt gesproken over armoedebeleid/Bijzondere bijstand.

### 1.2.1 Financieel belang gemeente Dordrecht



Afbeelding 1 Geraamde en werkelijke bijdrage aan het minimabeleid

Uit bovenstaande figuur wordt duidelijk dat de gemeente Dordrecht alleen in 2007 minder heeft uitgegeven dan geraamd. Van 2008 tot 2011 neemt de (geraamde en werkelijke) bijdrage aan het regionaal minimabeleid jaar op jaar toe.

### 1.2.2 Politiek belang

In de gemeenteraad van Dordrecht wordt met enige regelmaat over het minimabeleid gesproken. Bij de behandeling van de kadernota 2009, juli 2008, wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat de SDD in 2007 minder aan Bijzondere bijstand heeft uitgegeven dan geraamd. De fractie Beter voor Dordt vraagt het college onderzoek te doen naar de financiële consequenties van het ophogen van de norm voor Bijzondere bijstand. Hierdoor zouden meer uitkeringgerechtigden en werkenden met een laag inkomen (werkende armen) een beroep op de Bijzondere bijstand kunnen doen. Een motie die zij hiervoor heeft ingediend, wordt aangehouden. Oktober 2008 stuurt het college een brief naar de raad. Op basis van door de Sociale Dienst uitgevoerd onderzoek concludeert het college dat er te weinig financiële ruimte is voor het ophogen van de norm voor Bijzondere bijstand tot 115 % van het sociaal minimum. Bij de vaststelling van de bestuursrapportage 2010 (oktober 2010) wordt het onderwerp Bijzondere bijstand, naar aanleiding van twee interviews van toenmalige wethouder Van Steensel, wederom aan de orde gesteld.<sup>2</sup> In deze interviews stelt de wethouder voor om Bijzondere bijstand niet meer beschikbaar te stellen aan uitkeringsgerechtigden die geen tegenprestatie leveren (bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk).

Ook in de Drechtraad komt het onderwerp Bijzondere bijstand aan de orde. Oktober 2011 heeft hij bijvoorbeeld nieuw minimabeleid vastgesteld.

### 1.3 Vraagstelling

Omdat de gemeente ieder jaar een substantieel bedrag uitgeeft aan Bijzondere bijstand en het onderwerp leeft in de gemeente- en Drechtraad, heeft de rekenkamercommissie hier

---

<sup>2</sup> NRC Handelsblad 19 oktober 2010 en de AD/Drechtsteden 21 oktober 2010.



onderzoek naar gedaan. In deze paragraaf worden de doelstelling van het onderzoek, de hoofdvraag en deelvragen verder uitgewerkt.

### **Doelstelling**

De rekenkamercommissie heeft de resultaten van het minimabeleid in kaart gebracht. Daarnaast is de rekenkamercommissie nagegaan of de Bijzondere bijstand in lijn met de geldende wet- en regelgeving wordt verleend. De inzichten die in dit onderzoek naar voren komen, kunnen leiden tot aanpassing van het beleid.

### **Onderzoeksvragen**

De hoofdvraag van het onderzoek valt uiteen in twee delen en luidt:

Welk deel van de minima wordt met inkomensondersteunende maatregelen (zoals Bijzondere bijstand) bereikt én worden Bijzondere bijstandsaanvragen van minima (uit Dordrecht) rechtmatig door de SDD afgehandeld?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen.

1. Hoe ziet het minimabeleid van de Drechtsteden er uit en welke wijzigingen zijn recentelijk doorgevoerd?
2. Welke resultaten en effecten streven de Drechtsteden na op het terrein van de Bijzondere bijstand?
3. In hoeverre is het minimabeleid (op het terrein van de Bijzondere bijstand) in overeenstemming met de landelijke regelgeving (Wet Werk en Bijstand) en worden Bijzondere bijstandsaanvragen conform dit beleid afgehandeld?
4. Hoeveel minima telt de gemeente Dordrecht en welk deel maakt gebruik van inkomensondersteunende maatregelen, zoals Bijzondere bijstand?

De bovenstaande deelvragen zijn aan de hand van documentenanalyse, interviews en dossierstudie beantwoord.

## 2. Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Conclusies

Binnen de Drechtsteden is de SDD verantwoordelijk voor de afhandeling van Bijzondere bijstandsaanvragen. In dit onderzoek is de rekenkamercommissie nagegaan hoe het beleid van de Drechtsteden er uitziet en of Bijzondere bijstandsaanvragen *niet alleen rechtmatig* worden afgehandeld. In de onderstaande paragrafen verwoordt de rekenkamercommissie haar conclusies.

#### **Conclusie 1 De SDD heeft geen expliciete doelstelling voor bereik geformuleerd.**

De rekenkamercommissie heeft getracht te achterhalen welk deel van de minima de SDD met inkomensondersteunende maatregelen -zoals Bijzondere bijstand- bereikt (zie deel 2 paragraaf 2.2.3 voor een toelichting op het begrip bereik). Zij heeft de nota 'Harmonisatie minimabeleid' en de beleidsregels Bijzondere bijstand doorgenomen. Welk doel met inkomensondersteuning wordt nagestreefd, wordt in beide nota's niet uiteengezet. In het meerjarenprogramma 2007-2010 doet de SDD dit wel. Zij schrijft dat zij met de inzet van een aantal 'instrumenten' armoede wil voorkomen en maatschappelijke participatie wil verhogen. Zij wil het bereik met voorlichting en communicatie laten toenemen. Dit speerpunt heeft de SDD uitgewerkt in de doelstelling dat "de huidige budgetten voor minimabeleid in 2007 volledig terecht komen bij de door [de SDD] aangewezen doelgroepen".<sup>3</sup> De SDD heeft hiermee geen maatschappelijke doelstelling geformuleerd, zoals toename van het bereik van de regeling, maar een financiële doelstelling: besteding van het budget.

Hierbij tekent de rekenkamercommissie aan dat de SDD in twee jaarverslagen wel verantwoording heeft afgelegd over het bereik. In 2009 was het bereik ongeveer 81%. In het jaarverslag over 2010 schrijft de Sociale Dienst dat dat jaar "circa 80% van de huishoudens met een laag inkomen in de regio gebruikt [heeft] gemaakt van één of meerdere regelingen".

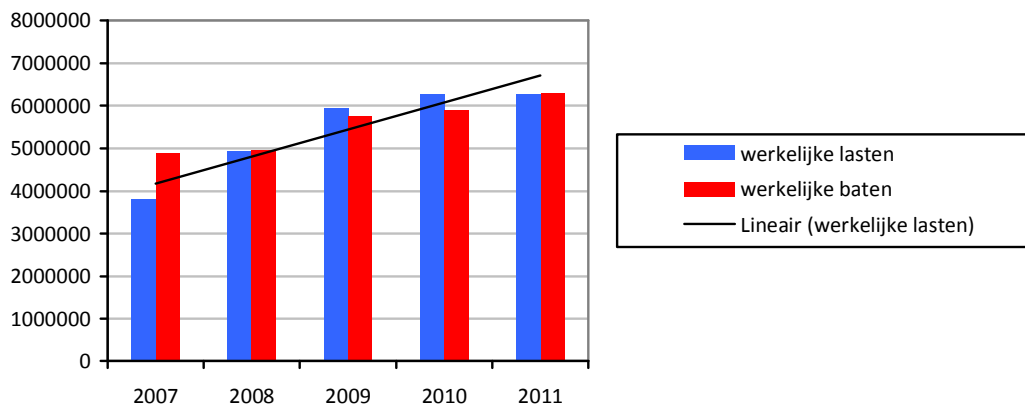
Dit bereik lijkt in vergelijking met andere gemeenten hoog. Uit onderzoek van de rekenkamercommissie komt evenwel naar voren dat de SDD geen eenduidige definitie van het begrip bereik hanteert. Bovendien is het in het jaarverslag 2010 verantwoorde bereik gebaseerd op cijfers uit 2008.

#### **Conclusie 2 De SDD heeft haar (financiële) doelstelling gerealiseerd.**

Op basis van de jaarverslagen 2007-2011 constateert de rekenkamercommissie dat de Sociale Dienst vanaf 2009 het beschikbare budget voor minimabeleid volledig heeft besteed (zie afbeelding 2).

---

<sup>3</sup> Meerjarenprogramma 2007-2010 SDD pagina 18. In de jaarplannen 2008, 2009 en 2010 wordt bovenstaande doelstelling herhaald.



Afbeelding 2 Werkelijke lasten en baten minimabeleid Drechtsteden (bron jaarverslagen 2007-2011 SDD)

Uit een in 2009 uitgevoerde evaluatie komt bovendien naar voren dat de minimaregelingen passen bij de behoeften van de klanten in de Drechtsteden en hen helpt om deel te kunnen nemen aan de samenleving. Zie voor een toelichting deel 2, paragraaf 2.2.2.

**Conclusie 3 In haar nieuwe minimabeleid formuleert de SDD naast een financiële een maatschappelijke 'doelstelling'.**

In 2011 kondigt de SDD in haar ondernemingsplan een aantal veranderingen aan. Dit nadat zij een jaar eerder het beschikbare budget voor minimabeleid had overschreden. De Bijzondere bijstand wordt teruggebracht naar een 'noodvoorziening' en het beleid zal worden omgevormd. Oktober 2011 heeft de Drechtraad dit nieuwe beleid vastgesteld.

De SDD onderscheidt in de nota 'Nieuw minimabeleid in Drechtsteden' drie doelgroepen: niet-werkenden met een arbeidsverplichting,<sup>4</sup> werkenden met een minimum inkomen en niet-werkenden zonder arbeidsverplichting.

Werkenden met een minimum inkomen en niet-werkenden zonder arbeidsverplichting komen in aanmerking voor extra financiële ondersteuning: het persoonlijk minimabudget (PMB). De SDD verwacht, met deze voorziening, *uiteindelijk* circa 4.650 van de 10.000 huishoudens met een laag inkomen te bereiken. Deze in de beleidsnota niet als zodanig benoemde doelstelling is niet tijdsgebonden.

In de nota 'Nieuw minimabeleid in Drechtsteden' besteedt de SDD ook aandacht aan de individuele Bijzondere bijstand. Vanaf 2012 komen standaardvergoedingen te vervallen en zal de SDD niet langer buitenwettelijk Bijzondere bijstand verlenen voor medische kosten. Dit moet op jaarbasis leiden tot een kostenbesparing van € 400.000,-. Omdat de SDD deze 'doelstelling' niet onderbouwt, kan de rekenkamercommissie niet beoordelen of deze realistisch is.

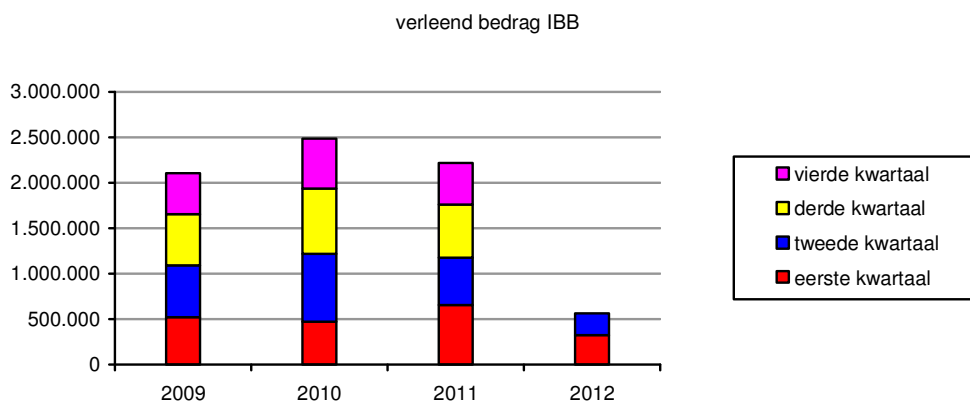
<sup>4</sup> Door vrijwilligerswerk te verrichten kunnen niet-werkenden met arbeidsverplichtingen, voor zover deze niet in een re-integratietraject zitten, aanspraak maken op een bonus van € 250,- per jaar. De rekenkamercommissie is nagegaan of deze vergoeding voor vrijwilligerswerk op grond van artikel 35 of artikel 36 WWB (Bijzondere bijstand) wordt toegekend. Omdat dit niet het geval is, wordt deze vergoeding in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Samengevat, de rekenkamercommissie constateert dat de SDD naast een financiële (een kostenbesparing van € 400.000,- op jaarbasis) ook een maatschappelijke (4.650 huishoudens worden met de PMB bereikt) doelstelling heeft geformuleerd.

**Conclusie 4 Er zijn indicaties dat de SDD haar doelstellingen, zoals verwoord in haar nieuwe beleidsnota, kan realiseren.**

De SDD heeft tot juni 2012 een persoonlijk minimabudget aan 2.187 huishoudens toegekend, zo komt uit onderzoek van de rekenkamercommissie naar voren. In een toelichting laat de SDD weten dat zij zich vooralsnog heeft gericht op huishoudens die in het verleden gebruik maakten van één of meer categoriale regelingen. Als de SDD zich ook gaat richten op nieuwe huishoudens, is het mogelijk dat de dienst haar doelstelling (4.650 huishoudens) voor eind 2012 realiseert.

De SDD wil € 400.000,- besparen op individuele Bijzondere bijstand. Uit onderzoek van de rekenkamercommissie komt naar voren dat de Sociale Dienst in 2009, 2010 en 2011 gemiddeld € 2.271.000,- aan individuele Bijzondere bijstand heeft verleend. In de eerste twee kwartalen van 2012 lag het verleende bedrag ruim onder dit gemiddelde (zie afbeelding 3). Dit is, volgens de rekenkamercommissie een indicatie dat de SDD haar financiële doelstelling (een kostenbesparing van € 400.000,- op jaarbasis) kan realiseren.



Afbeelding 3 Verleende bedragen individuele Bijzondere bijstand (bron mail 19 juni 2012)

**Conclusie 5 De werkinstructies voldoen bijna volledig aan de wettelijke eisen.**

De wetgever somt in de WWB een aantal eisen op waaraan moet worden voldaan voordat Bijzondere bijstand mag worden toegekend. Zo moet de aanvrager een geldige verblijfstitel hebben (1) en de kosten niet zelf kunnen dragen (2). Daarnaast moeten de noodzakelijk kosten van bestaan (3) voortvloeien uit bijzondere omstandigheden (4) en niet al voldaan zijn (5). Als een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening, bestaat geen recht op individuele Bijzondere bijstand (6).

In een digitaal handboek heeft de SDD de werkinstructies voor de klantmanagers vastgelegd. De rekenkamercommissie heeft deze instructies doorgenomen en concludeert dat de SDD het

merendeel van de in de WWB opgesomde eisen onderschrijft. Hierbij plaatst de rekenkamercommissie twee kanttekeningen.

Tot 2012 voerde de SDD buitenwettelijk begunstigend beleid. Hoewel de dienst in de werkinstructies en de beleidsregels Bijzondere bijstand nadrukkelijk onderkende dat minima voor medische kosten een beroep konden doen op de zorgverzekeringswet, kende zij ook voor een aantal medische kosten Bijzondere bijstand toe. Dit omdat de SDD de voorliggende voorziening niet toereikend achtte. Vanaf 2012 verleent de SDD niet langer buitenwettelijk Bijzondere bijstand voor medische kosten. Onder meer omdat gemeenten, naar het oordeel van de Centrale Raad van Beroep, niet de bevoegdheid hebben om -contrair aan landelijk beleid- eigen opvattingen over wat noodzakelijk is tot beleid te maken.

Ofschoon artikel 44 van de WWB bijstandverlening met terugwerkende kracht nadrukkelijk verbiedt, wil de SDD met dit verbod niet te rigide omgaan. In de werkinstructies staat dat aanvragen voor Bijzondere bijstand in verband met niet-medische kosten, met terugwerkende kracht tot 1 maand kunnen worden aangevraagd. Zie voor een toelichting deel 2, paragraaf 4.2.2.

#### **Conclusie 6 Bijzondere bijstand wordt conform de werkinstructies verleend.**

De rekenkamercommissie is nagegaan hoe Bijzondere bijstandaanvragen van minima uit Dordrecht worden afgehandeld. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de medewerkers van de SDD de werkinstructies naleven.

## **2.2 Aanbevelingen**

**De rekenkamercommissie formuleert 2 aanbevelingen aan de gemeenteraad:**

- 1. De beleidsnota 'Nieuw minimabeleid in de Drechtsteden' bevat zowel financiële als maatschappelijke doelstellingen. De rekenkamercommissie onderstreept het belang van zo'n dubbele doelstelling. Zo wordt mogelijk gemaakt dat de Drechtraad niet alleen op besteding van budgetten, maar ook op prestaties en resultaten van de SDD kan sturen.**
- 2. De beleidsnota 'Nieuw minimabeleid in de Drechtsteden' bevat een aantal impliciete doelstellingen. De rekenkamercommissie beveelt aan deze doelstellingen (SMART) te herformuleren en vast te stellen. Het is van belang dat in elk geval duidelijk is wanneer de doelstellingen moeten zijn bereikt en wat de onderbouwing van de beleidsmaatregelen is.**

De activiteiten van de SDD vallen onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Drechtstedenbestuur. Daarom beveelt de rekenkamercommissie de gemeenteraad van Dordrecht aan om, via de Drechtraad, toe te zien op de uitvoering van deze aanbevelingen.

### 3. Bestuurlijke reactie



Postadres: Postbus 8 3300 AA DORDRECHT

Aan

de voorzitter Rekenkamercommissie  
de heer J.S. Kerseboom  
Postbus 8  
3300 AA DORDRECHT

**Datum** 16 oktober 2012  
**Ons kenmerk** SBC/880296  
**Betreft** Rapport over verlenen van bijzondere bijstand in Dordrecht

**Gemeentebestuur**

Spuiboulevard 300  
3311 GR DORDRECHT

**T** 14078  
**F** (078) 770 8080  
[www.dordrecht.nl](http://www.dordrecht.nl)

**Contactpersoon**

J.W.H. Smits  
**T** (078) 770 4183  
**E** [jwh.smits@dordrecht.nl](mailto:jwh.smits@dordrecht.nl)

Geachte heer Kerseboom,

Onderstaand reageren wij op het rapport "Bijzonder standaard. Het verlenen van bijzondere bijstand in Dordrecht". Hierin zijn de resultaten weergegeven van het onderzoek van de rekenkamercommissie naar het verlenen van bijzondere bijstand in de gemeente Dordrecht.

Wij hebben met belangstelling en genoeg kennis genomen van uw rapport en de hierin opgenomen conclusies en aanbevelingen.

**Algemeen**

In de historische context van de Algemene Bijstandswet (ABW) en vanaf 2004 de Wet Werk en Bijstand (WWB) schetst het rapport de plaats en functie van de bijzondere bijstand en geeft een goed beeld van de verschillende vormen daarvan. Het rapport beschrijft hoe de Sociale Dienst Drechtsteden vanaf de start in 2007 uitvoering geeft aan het door de Drechtraad vastgestelde bijzondere bijstandsbeleid als onderdeel van het minimabeleid.

In de eerste jaren lag de focus vooral op het onder de aandacht brengen van de voorzieningen en regelingen bij mensen met een minimuminkomen in de Drechtsteden. Terecht constateert het rapport dat in de WWB het accent van het beleid is verschoven van inkomensondersteuning naar werk.

Met het vaststellen van het nieuwe minimabeleid voor 2012 in oktober 2011, heeft de Drechtraad deze accentverschuiving nog explicieter invulling gegeven. Ook is bepaald dat het minimabeleid ondersteunend én stimulerend moet zijn om in eigen onderhoud te kunnen voorzien. Daar waar dit niet (meer) mogelijk is levert het minimabeleid in de Drechtsteden een ondersteuning voor noodzakelijke uitgaven. De rapportage geeft een herkenbaar beeld van de gemaakte keuzes en de consequenties daarvan voor klanten en de uitvoering.

**De conclusies**

Eenzelfde herkenbaarheid geldt ook voor de vijf conclusies zoals verwoord in hoofdstuk 2 van de rapportage. De constatering dat rond het bereik geen expliciete doelstellingen in termen van percentages zijn geformuleerd maar daarover wel is gerapporteerd, is correct. De eerste jaren lag de focus vooral op vergroten van het gebruik van de voorzieningen zoals de rapportage beschrijft.

Pagina 1/2



**Datum** 16 oktober 2012  
**Ons kenmerk** SBC/880296

De directe vertaling van het gebruik vormden de jaarlijkse bestedingen. De opdracht van de Drechtraad aan de Sociale Dienst was om onderbenutting te voorkomen. In de door de Drechtraad vastgestelde jaarplannen van de achterliggende jaren en het ondernemingsplan van de Sociale Dienst is dit vertaald in de opdracht: "de budgetten voor minimabeleid moeten volledig terecht komen bij de mensen voor wie deze budgetten bestemd zijn". Door de Sociale Dienst is hieraan invulling gegeven door steeds meer mensen met een minimum inkomen te bereiken in de Drechtsteden.

In 2011 vond budgetoverschrijding plaats. Deze overschrijding en de extrapolatie daarvan bij ongewijzigd beleid vormden de basis voor de opdracht om in 2012 € 400.000,-- te besparen en zo vanaf 2012 binnen de vastgestelde budgetgrenzen uitvoering te geven aan het minimabeleid in de Drechtsteden. De cijfers van de eerste twee kwartalen 2012 wijzen uit dat we deze besparing gaan realiseren en er wellicht sprake is van onderbenutting. Van belang vinden wij te melden dat dit jaar nog volop activiteiten plaatsvinden om mensen met een minimuminkomen te attenderen op de mogelijkheden van ons minimabeleid.

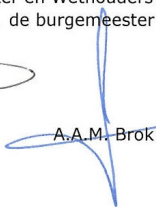
#### **De aanbevelingen**

De in hoofdstuk 2.2 geformuleerde aanbevelingen neemt ons college ter harte. Wij zullen deze aanbevelingen onder de aandacht brengen van het Drechtstedenbestuur.

Naar verwachting kan het Drechtstedenbestuur in het eerste kwartaal van 2013 een eerste evaluatie van het minimabeleid presenteren aan de Drechtraad. Of dat voor de Drechtraad aanleiding zal zijn voor aanpassingen van het beleid is nu nog niet te zeggen. Naar verwachting kan deze evaluatie ingrediënten aandragen om de doelstellingen rond het minimabeleid in Drechtsteden zo SMART mogelijk te formuleren.

Wij danken u voor het constructieve onderzoek en hopen, dat wij met deze bestuurlijke reactie op een goede manier aan uw aanbevelingen zijn tegemoet getreden. Wij zien uit naar de bespreking hiervan met de gemeenteraad.

Hoogachtend,

 Het college van Burgemeester en Wethouders  
de secretaris de burgemeester  


M.M. van der Kraan

A.A.M. Brok

#### **4. Nawoord**

Het college van burgemeester en wethouders onderschrijft in zijn bestuurlijke reactie de conclusies en neemt de aanbevelingen ter harte. Hij zal deze aanbevelingen onder de aandacht brengen van het Drechtstedenbestuur. De rekenkamercommissie dankt het college voor deze reactie en ziet uit naar de behandeling van dit rapport in de gemeenteraad.





## **DEEL II ONDERZOEKSBEVINDINGEN**

## 1. Wettelijk kader

Omdat de kaders waarbinnen een gemeente haar minimabeleid mag formuleren, zijn vastgelegd in de Wet Werk en Bijstand (WWB), wordt deze wet in dit hoofdstuk uitgelicht.

### 1.1 Inleiding

Vanaf 1965 verleent de overheid bijstand.<sup>5</sup> Hiermee erkent zij, dat de gemeenschap een verantwoordelijkheid heeft voor personen die de financiële middelen niet hebben om in hun noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. De Algemene bijstandswet (ABW) is in de loop der tijd verschillende malen gewijzigd. Aanvankelijk was de uitvoering gedecentraliseerd aan de gemeenten. In de jaren 70 werd de uitvoering gecentraliseerd. Eind jaren 80 volgde weer een zekere decentralisatie: er kwam een afzonderlijke wet voor de Bijzondere bijstand. De omslag in het denken dat werk voor inkomen gaat, ontstond rond 1990.

#### 1.1.1 Algemene bijstandswet

In de ABW wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene en Bijzondere bijstand. Bij algemene bijstand is sprake van het verlenen van middelen om "als laatste mogelijkheid [...] in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien." Bijzondere bijstand wordt verleend als er noodzakelijkerwijs bijzondere kosten moeten worden gemaakt, die naar het oordeel van het college van B en W, niet uit de algemene bijstand 'bestreden' kunnen worden.

Tot 1989 verleende het Rijk Bijzondere bijstand. In 1989 treedt de Wet decentralisatie Bijzondere bijstand in werking. Het Rijk verlegt de verantwoordelijkheid voor Bijzondere bijstandsverlening naar de gemeenten. De wetgever verwacht dat gemeenten "door een meer toegesneden bijstandsverlening financiële noodsituaties beter [kunnen] bestrijden", zo blijkt uit de memorie van toelichting.<sup>6</sup>

De term 'bijzondere noodzakelijke bestaanskosten' wordt in dit wetsvoorstel verruimd. Bij deze kosten gaat het om noodzakelijke uitgaven die vanwege hun aard of hoogte afwijken van het gebruikelijke bestedingspatroon. In de memorie van toelichting wordt aangegeven voor welke kostensoorten Bijzondere bijstand mag worden verleend:

- de aanschaf van duurzame gebruiksgoederen;
- woonkosten boven de maximum huurgrens voor huursubsidie;
- noodzakelijke kosten van medische en maatschappelijke dienstverlening.

Vijf jaar later, in 1994, wordt de ABW heringericht.<sup>7</sup> Hoewel de bepalingen die betrekking hebben op de Bijzondere bijstand inhoudelijk niet wijzigen, staat de wetgever in de memorie van toelichting wel stil bij dit onderwerp. Kenmerkend voor de Bijzondere bijstand is dat de

---

<sup>5</sup> In 1965 werd de Armenwet (uit 1912) vervangen door de Algemene bijstandswet. De toenmalige minister van Sociale Zaken noemde dit "een switch van genade naar recht." Handelingen Tweede Kamer, 26 augustus 2003.

<sup>6</sup> Memorie van toelichting Wet decentralisatie van de Bijzondere bijstand. Kamerstuk 21644, pagina 5.

<sup>7</sup> Wet herinrichting algemene bijstandswet, 1993-1994.

verlening *incidenteel* is. Bovendien wordt alleen Bijzondere bijstand toegekend als "het inkomen onvoldoende draagkracht biedt om in bepaalde noodzakelijke kosten -die uit bijzondere omstandigheden voortvloeien- te voorzien".<sup>8</sup>

In de memorie van toelichting geeft de wetgever niet aan welke kosten noodzakelijke zijn. Het recht op Bijzondere bijstand is niet naar kostensoort begrensd. In deze heringerichte Algemene Bijstandswet wordt wel een aantal voorbeelden genoemd:

- duurzame gebruiksgoederen;
- woonkosten boven de maximum huurgrens voor huursubsidie;
- kosten van medische en maatschappelijke dienstverlening;
- kosten die samenhangen met de toeleiding naar de arbeidsmarkt (kosten voor kinderopvang en scholing).

In dit wetsvoorstel komt de mogelijkheid aan de orde om een beroep te doen op aanvullende voorzieningen die de belanghebbende beter kwalificeren voor de arbeidsmarkt. Niet alleen inkomensondersteuning dus, maar er komt ook aandacht voor werk en terugkeer naar de arbeidsmarkt.

### **1.1.2 Wet Werk en Bijstand**

1 Januari 2004 treedt de WWB in werking. Gelijkijdig komt de ABW te vervallen. Het accent van de wet is verschoven van inkomensondersteuning naar werk.<sup>9</sup> Bijstandsgerechtigden moeten doen wat nodig en mogelijk is om in hun eigen bestaan te voorzien. De overheid zal deze groep hierbij ondersteunen. Zij wil, met de invoering van de WWB, bijstandsgerechtigden toeleiden naar de arbeidsmarkt. Niettemin geldt voor hen die niet door eigen arbeid in de noodzakelijke kosten van bestaan kunnen voorzien, een inkomenswaarborg. "Het grote belang van een op uitstroom [...] gerichte aanpak laat onverlet dat de inkomenswaarborg een kernfunctie blijft van de nieuwe wet", zo blijkt uit de memorie van toelichting. Minima die niet in hun eigen bestaan kunnen voorzien, komen in aanmerking voor algemene bijstand.<sup>10</sup> In haar memorie van toelichting schrijft de wetgever dat zich situaties kunnen voordoen waarin de algemene bijstand niet toereikend is. In dat geval kan een beroep worden gedaan op de Bijzondere bijstand. Ook niet-bijstandsgerechtigden mogen een beroep doen op de Bijzondere bijstand. De wetgever maakt een onderscheid tussen individuele Bijzondere bijstand, categoriale Bijzondere bijstand en langdurigheidstoeslag.

#### **Individuele Bijzondere bijstand**

Individuele Bijzondere bijstand is een geldelijke vergoeding voor noodzakelijke kosten die op grond van individuele omstandigheden niet uit het reguliere inkomen kunnen worden betaald. Alleen nadat is vastgesteld dat geen beroep kan worden gedaan op een andere voorziening, de kosten zich daadwerkelijk voordoen én de bijstandsgerechtigde deze -naar het oordeel van het college- niet zelf kan dragen, bestaat recht op individuele Bijzondere bijstand. Hierbij moet worden aangetekend dat de kosten, op het moment dat Bijzondere bijstand wordt

---

<sup>8</sup> Wet herinrichting algemene bijstandswet, 1993-1994.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting WWB.

<sup>10</sup> Een vast bedrag dat maandelijks wordt uitgekeerd.

aangevraagd, niet reeds voldaan mogen zijn. Immers, in dat geval beschikt de aanvrager zelf over de middelen om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien.<sup>11</sup>

Uitdrukkelijk wordt in de memorie van toelichting gesteld dat het college iedere aanvraag van geval tot geval moet beoordelen. De wetgever hanteert het begrip 'maatwerk'. Wanneer het college van oordeel is dat aan de voorwaarden is voldaan, *moet* Bijzondere bijstand worden toegekend.

### **Categoriale Bijzondere bijstand**

Categoriale Bijzondere bijstand is een geldelijke vergoeding die aan minima op basis van groepskenmerken *kan* worden toegekend. Minima die categoriale Bijzondere bijstand ontvangen, hoeven niet aan te tonen dat zij daadwerkelijk kosten hebben gemaakt. Categoriale Bijzondere bijstand geeft gemeenten meer armslag in de bestrijding van armoede. De wetgever duidt in de WWB drie groepen aan die met een cumulatie van allerlei kosten worden geconfronteerd:

- personen van 65 jaar of ouder;
- chronisch zieken of gehandicapten én
- personen met schoolgaande kinderen.

Daarnaast kan aan minima categoriale Bijzondere bijstand in de vorm van een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering worden verleend. Gemeenten kunnen, door een doelgroep verder te specificeren, meer en beter maatwerk bieden, zo blijkt uit de memorie van toelichting.

Evenals bij de individuele Bijzondere bijstand, moet bij de categoriale Bijzondere bijstand aan een aantal voorwaarden worden voldaan, voordat deze kan worden toegekend. Zo moet de gemeente aannemelijk maken dat de doelgroep waarop zij haar beleid richt, "zich in bijzondere omstandigheden bevindt, die leiden tot bepaalde noodzakelijke kosten van bestaan waarin de algemene bijstand niet voorziet".<sup>12</sup> Daarnaast moet aannemelijk worden gemaakt dat de kosten, waarvoor categoriale Bijzondere bijstand wordt verleend, de bij de doelgroep aanwezige draagkracht te boven gaan. Indien de minima een beroep kan doen op een andere voorziening, mag de gemeente geen categoriale Bijzondere bijstand toekennen. Daarentegen hoeft niet worden aangetoond dat de kosten waarvoor categoriale Bijzondere bijstand is aangevraagd, zich daadwerkelijk hebben voorgedaan.

Een ander onderwerp waar aandacht voor wordt gevraagd in de memorie van toelichting is de zogenaamde armoedeval. Het fenomeen dat een uitkeringsgerechtigde die een baan aanvaardt, door het wegvallen van tegemoetkomingen (zoals inkomensondersteunde voorzieningen), er in inkomen op achteruitgaat. Omdat de wetgever ervan overtuigd is dat categoriale Bijzondere bijstandsverstrekking bijdraagt aan de hierboven genoemde armoedeval, heeft zij, met de introductie van de WWB, de ruimte voor gemeenten om algemeen inkomensbeleid te voeren beperkt. Zoals uit de voorgaande alinea duidelijk wordt, mogen gemeenten alleen aan in de wet aangeduide groepen categoriale Bijzondere bijstand

---

<sup>11</sup> Artikel 11 lid 1 WWB.

<sup>12</sup> WWB artikel 35 lid 3 tot en met 6.

verlenen. "Door de afschaffing van de categoriale Bijzondere bijstand wordt een einde gemaakt aan ongerichte inkomenssuppleties en krijgt de Bijzondere bijstand weer de oorspronkelijke maatwerkfunctie terug", aldus de wetgever.

### **Langdurigheidstoeslag**

Aan personen die langdurig van een laag inkomen afhankelijk zijn en geen uitzicht hebben op inkomensverbetering, moet -op basis van artikel 36 WWB- een langdurigheidstoeslag worden toegekend. Tot 1 januari 2009 viel de langdurigheidstoeslag onder de *algemene bijstand* en was het Rijk verantwoordelijk voor de toekenning. Om gemeenten meer armslag te geven in de bestrijding van armoede, heeft de wetgever de langdurigheidstoeslag december 2008 gedecentraliseerd. Vanaf 1 januari 2009 moeten gemeenten de langdurigheidstoeslag toekennen.<sup>13</sup> De wetgever heeft de langdurigheidstoeslag onder het begrip *Bijzondere bijstand* gebracht. In juridische zin is de langdurigheidstoeslag een *bijzondere* vorm van categoriale Bijzondere bijstand.<sup>14</sup>

### **Wijziging van de WWB in 2012**

per 1 januari 2012 is de WWB gewijzigd. Onder meer de inkomensgrens van gemeentelijk minimabeleid is genormeerd tot 110%. Daarnaast moeten gemeenteraden een verordening vaststellen ten aanzien van categoriale Bijzondere bijstand voor huishoudens met schoolgaande kinderen.

---

<sup>13</sup> Memorie van toelichting, wijziging van de wet werk en bijstand in verband met decentralisering van de langdurigheidstoeslag, 29 december 2008.

<sup>14</sup> In tegenstelling tot de «normale» categoriale bijstand (die een gemeente *kan* verlenen), *moeten* gemeenten de lang-durigheidstoeslag toekennen, indien de aanvrager aan de gestelde voorwaarden voldoet. Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

## 2. Minimabeleid Drechtsteden

### 2.1 Inleiding

In 2006 heeft de Drechtsteden minimabeleid vastgesteld. In dit hoofdstuk wordt dit beleid beschreven. Oktober 2011 heeft de Drechtstraad nieuw beleid vastgesteld. Hiervoor vraagt de rekenkamercommissie in hoofdstuk 3 aandacht.

#### 2.1.1 Nota 'Harmonisatie minimabeleid'

Januari 2007 zijn de Sociale Diensten van Dordrecht, Zwijndrecht, Alblasterdam, Sliedrecht, Papendrecht en Hendrik-Ido-Ambacht samengegaan in de SDD. Voorafgaand hieraan is in opdracht van de bestuurscommissie het minimabeleid van deze zes gemeenten geïnventariseerd.<sup>15</sup> Omdat de SDD een eenduidig beleid voor al haar klanten moest gaan voeren, zijn daarnaast harmonisatievoorstellen gedaan. Een totaalpakket aan voorstellen voor de harmonisatie van het minimabeleid is oktober 2006 aan de bestuurscommissie voorgelegd.<sup>16</sup> Zij heeft de nota 'Harmonisatie minimabeleid' daarna aan alle gemeenteraden voorgelegd. Op 5 december 2006 heeft de gemeenteraad van Dordrecht unaniem ingestemd met deze nota.

#### **Doelgroepen en doelen**

In de nota 'Harmonisatie minimabeleid' wordt een aantal doelgroepen benoemd die vaak met extra kosten worden geconfronteerd. Bijvoorbeeld huishoudens met kinderen, eenoudergezinnen na verlating, ouderen, chronisch zieken en gehandicapten.<sup>17</sup>

De bestuurscommissie wilde deze minima in het bijzonder ondersteunen. Zij deed voorstellen voor een groot aantal regelingen gericht op deze doelgroepen (tabel 2).

In een interview met de rekenkamercommissie geeft de directeur SDD hier een toelichting op.<sup>18</sup> Het minimabudget werd in die jaren niet altijd volledig besteed. Onder meer doordat minima hier onvoldoende gebruik van maakten. Door voor iedere doelgroep een regeling in te stellen zou het gebruik hiervan toenemen, zo was destijds de verwachting.

Uit de nota 'Harmonisatie minimabeleid' wordt niet duidelijk wat de omvang van de verschillende doelgroepen is en welk doel met inkomensondersteuning wordt nagestreefd. De rekenkamercommissie heeft daarom het meerjarenprogramma 2007-2010 en de jaarplannen 2008-2011 van de SDD doorgenomen.<sup>19</sup> In het meerjarenprogramma 2007-2010, dat juni 2007 in de Drechtstraad is behandeld, schrijft de Sociale Dienst dat zij met de inzet van een aantal instrumenten armoede wil voorkomen en maatschappelijke participatie wil verhogen (zie afbeelding 1). De SDD heeft een speerpunt geformuleerd. De dienst wil het bereik van de regelingen -door veel aandacht te besteden aan voorlichting en communicatie- laten toenemen.

---

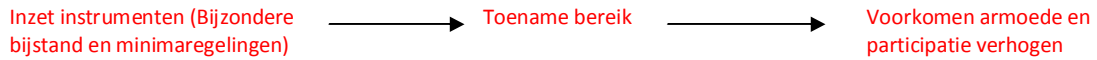
<sup>15</sup> Commissie die de oprichting van de SDD heeft voorbereid. De portefeuillehouders van de gemeenten Dordrecht, Zwijndrecht, Alblasterdam, Sliedrecht, Papendrecht en Hendrik-Ido-Ambacht hadden zitting in deze commissie.

<sup>16</sup> 'Harmonisatie minimabeleid', Sociale Dienst Drechtsteden, 25 oktober 2006.

<sup>17</sup> De doelgroepen komen overeen met de in de WWB aangeduide groepen, zo constateert de rekenkamercommissie.

<sup>18</sup> Interview directeur SDD 11 juni 2012.

<sup>19</sup> In 2007 heeft de SDD een meerjarenprogramma gepubliceerd.



Afbeelding 1: Beoogde resultaten en effecten

Dit speerpunt heeft de Sociale Dienst vertaald in een doelstelling. "De huidige budgetten voor minimabeleid komen in 2007 volledig terecht bij de door [de SDD] aangewezen doelgroepen".<sup>20</sup> De rekenkamercommissie constateert dat deze doelstelling specifiek, meetbaar, afgestemd en tijdsgebonden is (voor een uitleg van deze begrippen wordt verwezen naar bijlage 3).

	Oordeel	Onderbouwing
<b>Specifiek</b>	✓	De SDD omschrijft duidelijk welke resultaten worden beoogd (budget moet volledig worden besteed).
<b>Meetbaar</b>	✓	Aan de hand van onder- of overschrijding van het minimabudget kan worden bepaald of beleidsdoelen zijn bereikt.
<b>Afgestemd</b>	✓	Het meerjarenprogramma 2007-2010 is juni 2007 behandeld in de Drechtraad.
<b>Realistisch</b>	Oordeel-onthouding	De doelstelling is niet nader onderbouwd. Zo geeft de dienst niet aan hoeveel minima vermoedelijk gebruik zullen maken van de verschillende regelingen.
<b>Tijdsgebonden</b>	✓	De SDD heeft vastgelegd wanneer het beleidsdoel moet zijn bereikt (2007).
<b>Consistent</b>	X	Het speerpunt is niet consistent uitgewerkt in de doelstelling. Zelfs wanneer het minimabudget volledig wordt besteed, neemt het bereik niet per definitie toe. De Sociale Dienst zou haar doelstelling ook kunnen realiseren door het minimabudget te verlagen.

Tabel 1: SMART-C

In de jaarplannen 2008 en 2009 wordt bovenstaande doelstelling herhaald.<sup>21</sup> En hoewel de kans aanwezig is dat het beschikbare budget voor het minimabeleid in 2010 wordt overschreden, schrijft de SDD ook in het jaarplan 2010 dat "de budgetten voor minimabeleid volledig terecht [moeten komen] bij de mensen voor wie deze budgetten bestemd zijn".<sup>22</sup>

### 2.1.2 Beleidsregels Bijzondere bijstand

Naast de nota 'Harmonisatie minimabeleid' is ook een ongedateerde nota 'Beleidsregels Bijzondere bijstand' opgesteld. In deze nota heeft de rekenkamercommissie geen doelstellingen aangetroffen. Wel wordt aangegeven welke beleidsregels in acht moeten worden genomen bij de beoordeling van individuele Bijzondere bijstandsaanvraag. Hierbij maken de opstellers een onderscheid tussen medische en overige kostensoorten.

<sup>20</sup> Meerjarenprogramma 2007-2010 SDD pagina 18.

<sup>21</sup> Jaarplan SDD 2009, pagina 9.

<sup>22</sup> Jaarplan 2010 SDD, pagina 5. Het jaarplan is november 2009 besproken in de adviescommissie Werk, Zorg en Inkomens van de Drechtraad.



Minima die niet zelf in de noodzakelijke kosten van bestaan kunnen voorzien, mogen Bijzondere bijstand aanvragen. Doch, indien zij een beroep kunnen doen op een voorliggende voorziening, bestaat geen recht op bijstand. Zo is bepaald in artikel 15 lid 1 van de WWB. Als voorbeeld wordt vaak de zorgverzekeringswet genoemd. Op grond van deze wet worden alle noodzakelijke medische kosten vergoed. Voorgaande houdt in dat gemeenten hier geen Bijzondere bijstand voor mogen verlenen. Gemeenten die wel Bijzondere bijstand verlenen voor medische kosten, voeren een buitenwettelijk begunstigend beleid.<sup>23</sup> In de beleidsregels Bijzondere bijstand wordt een aantal medische kosten (8) opgesomd waarvoor minima Bijzondere bijstand mogen aanvragen (onder meer tandartskosten). De SDD onderkent dat minima een beroep kunnen doen op de zorgverzekeringswet. Zij acht deze voorziening evenwel niet toereikend. Om deze reden wil zij voor een aantal medische kosten individuele Bijzondere bijstand gaan verlenen.

De SDD heeft daarnaast ook richtlijnen vastgelegd voor overige kostensoorten (26). In hoofdstuk 4 gaat de rekenkamercommissie na of deze beleidsregels in overeenstemming zijn met de bepalingen uit de WWB.

---

<sup>23</sup> Ros, Heesen en De Boer, De bijstand in de praktijk, pagina 109 en 130.

Naam regeling	Doelgroep	Inkomens-grens	Kosten	Bedrag	Uitvoerder	Wettelijke grondslag <sup>24</sup>
Indirecte studie-kosten schoolgaande kinderen (ISK)	Huishoudens met kinderen (4 tot en met 18 jaar)	110% van de toepasbare netto bijstandsnorm	Indirecte kosten (bijvoorbeeld schrijfgerei en boekentas)	Tussen € 80 – € 185 per jaar per kind	SDD	Artikel 35 lid 5 (categoriale bijstand)
Kosten peuter-speelzaal	Huishoudens met kinderen	120% van de toepasbare netto bijstandsnorm	Eigen bijdrage van de peuterspeelzaal	Maximaal € 306 per jaar per peuter	Stichting peuter-speelzalen	Artikel 35 lid 1 (individuele bijstand)
Witgoed-regeling	Eénouder-gezinnen met kinderen na verlating	110% van de toepasbare netto bijstandsnorm	Duurzame gebruiks-goederen, zoals een koelkast of wasmachine	Een bedrag ter hoogte van de kosten van een koelkast en een wasmachine	SDD	Artikel 35 lid 1 (individuele bijstand) <sup>25</sup>
Regeling Verborgene kosten	Ouderen, chronisch zieken en gehandicapten (OCG)	110% van de toepasbare netto bijstandsnorm	Meerkosten die gedeeltelijk of niet door andere regelingen worden vergoed (bijvoorbeeld hogere telefoonkosten of lidmaatschapskosten van een belangenvereniging)	€ 200 per jaar per huishouden	SDD	Artikel 35 lid 3 en lid 4 (categoriale bijzondere bijstand)
Maaltijd-voorziening	Personen van 65 jaar en ouder <sup>26</sup>	110% van de toepasbare netto bijstandsnorm	Kosten maaltijd-voorziening	Verschil kosten zelf bereiden maaltijd en af te nemen maaltijd	SDD	Artikel 35 lid 1 (individuele bijstand)
SMS-kinderfonds <sup>27</sup>	Kinderen en jongeren tot 18 jaar	120% van het wettelijk minimumloon	Kosten deelname maatschappelijke activiteiten	Maximaal € 250 per jaar	Stichting Leergeld en het Jeugd-sportfonds	Artikel 35 lid 5 (categoriale bijstand)
Participatie-fonds 65+	Ouderen	110% van de toepasbare netto bijstandsnorm	Participatie	€ 60 per gezinslid per jaar	SDD	Artikel 35 lid 3 (categoriale bijzondere bijstand)

Tabel 2: Overzicht regelingen genoemd in nota 'Harmonisatie minimabeleid'

<sup>24</sup> In een mail van 12 december 2011 en 13 juli 2012 geeft de SDD aan wat de wettelijke grondslag voor deze regelingen is.

<sup>25</sup> De opstellers van de nota 'Harmonisatie minimabeleid' stellen voor 'verlating' als bijzondere omstandigheid te zien. Hierdoor bestaat recht op individuele Bijzondere bijstand.

<sup>26</sup> In uitzonderingssituaties kunnen personen jonger dan 65 jaar in aanmerking komen voor deze regeling, aldus de opstellers van de nota 'Harmonisatie minimabeleid'.

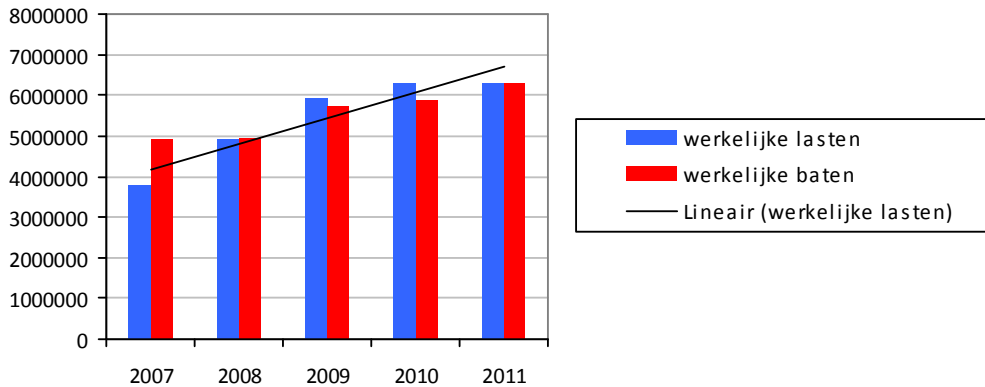
<sup>27</sup> School, muziek en sport

## 2.2 Resultaten van het minimabeleid

De rekenkamercommissie wil inzicht bieden in de behaalde resultaten van het minimabeleid. Zodoende heeft zij de jaarverslagen 2007-2011 van de SDD en een evaluatie van het minimabeleid doorgenomen.

### 2.2.1 Jaarverslagen 2007-2011

De SDD besteedt in haar jaarverslagen aandacht aan het minimabeleid. In een financieel overzicht zet zij de werkelijke baten (bijdragen gemeenten, terugvordering Bijzondere bijstand en aflossing leenbijstand) en lasten tegen elkaar af.<sup>28</sup>



Afbeelding 2: Werkelijke lasten en baten minimabeleid Drechtsteden (bron jaarverslagen 2007-2011 SDD)

Uit de bovenstaande grafiek (afbeelding 2) wordt duidelijk dat het beschikbare budget voor het minimabeleid vanaf 2009 volledig wordt besteed. In de jaarverslagen geeft de SDD hier een toelichting op.

In 2007 is het totaal beschikbare budget minimabeleid (inclusief debiteurenopbrengsten leenbijstand) deels besteed.<sup>29</sup> Minima hebben minder gebruik gemaakt van de verschillende regelingen (OCG, participatiefonds 65+, peuterwerk en indirecte studiekosten) dan geraamd, aldus de SDD.

In 2009 daarentegen heeft de SDD het budget voor minimabeleid met € 184.000,- overschreden. Dit werd onder meer veroorzaakt door hogere dan geraamde lasten voor de langdurigheidtoeslag en een toename van de uitgaven voor inrichtingskosten (individuele Bijzondere bijstand).<sup>30</sup> Ook voor 2010 verwachtte de SDD een overschrijding van het minimabudget. Sinds de start van de Sociale Dienst, ziet de SDD "een van jaar op jaar toenemend beroep op de minimaregelingen".<sup>31</sup>

In 2011 heeft de SDD het budget voor minimabeleid niet overschreden. Hoewel de dienst werd geconfronteerd met extra kosten voor woninginrichting, heeft zij deze kosten -door minder standaardvergoedingen toe te kennen- kunnen opvangen. Januari 2011 kondigt de Sociale

<sup>28</sup> Bijzondere bijstand kan om niet of in de vorm van een lening worden toegekend (zie hoofdstuk 5).

<sup>29</sup> Jaarverslag SDD pagina 4.

<sup>30</sup> € 926.000,- in 2009 t.o.v. € 682.000,- in 2008.

<sup>31</sup> Jaarverslag 2009 pagina 16.

Dienst een aantal veranderingen aan.<sup>32</sup> Zo zal het minimabeleid worden omgevormd en de Bijzondere bijstand worden teruggebracht naar een 'noodvoorziening'.<sup>33</sup>

### 2.2.2 Weg met de 'scherpe kantjes'

In 2009 heeft RadarAdvies, een bureau voor sociale vraagstukken en maatschappelijke ondersteuning, in opdracht van de SDD het minimabeleid geëvalueerd. RadarAdvies heeft de klanten van de Sociale Dienst bevraagd en onderzoek gedaan naar de doelen van de SDD.<sup>34</sup>

Uit de evaluatie genaamd 'Weg met de scherpe kantjes', komt naar voren dat de SDD tussen 2007 en 2009 veel aandacht heeft besteed aan communicatie en voorlichting. Zo zijn in verschillende gemeenten voorlichtingsbijeenkomsten gehouden en is de produktengids vernieuwd (een gids voor minima waarin alle regelingen uiteen worden gezet).

Ook is onderzoek gedaan naar participatie. "Drie kwart van de respondenten vindt dat de regelingen hen helpen om te kunnen deelnemen aan de samenleving", aldus RadarAdvies. Het adviesbureau concludeert dat de minimaregelingen passen bij de behoeften van de klanten van de Sociale Dienst en deze hierover tevreden zijn.

### 2.2.3 Bereik

Uit een voorstudie van de rekenkamercommissie komt naar voren dat een aantal gemeenten een doelstelling die betrekking heeft op het 'bereik', hebben geformuleerd. Waarbij bereik wordt omschreven als het aantal minimahuishoudens dat gebruik maakt van inkomensondersteunende maatregelen, zoals individuele Bijzondere bijstand, categoriale Bijzondere bijstand, langdurigheidtoeslag of kwijtscheldingsregeling.<sup>35</sup> Aan de hand van dit bereik kunnen gemeenten onderling vergeleken worden. De rekenkamercommissie plaatst hierbij een kanttekening. Uit de voorstudie is ook naar voren gekomen dat gemeenten niet altijd hetzelfde verstaan onder de begrippen minimahuishoudens en inkomensondersteunende maatregelen.

Hoewel 'bereik' in de Drechtsteden geen doelstelling van het minimabeleid is, is de rekenkamercommissie toch nagegaan of de Sociale Dienst hierover verantwoording aflegt. In het jaarverslag 2009 staat dat circa 9.600 huishoudens in de Drechtsteden een inkomen hebben dat niet hoger is dan 110% van het minimuminkomen. Dit verslag geeft ook aan dat het aantal huishoudens dat actief met minima-producten kan worden benaderd, 7.800 is. "Het bereik is daarmee licht gestegen tot ongeveer 81% van de doelgroep", aldus de SDD. Het jaarverslag van 2010 meldt dat circa 80% van de huishoudens met een laag inkomen in de regio gebruik heeft gemaakt "van één of meerdere regelingen, variërend van gratis peuterwerk, het SMS kinderfonds, Bijzondere bijstand tot de collectieve zorgverzekering."

De rekenkamercommissie constateert dat de SDD in haar jaarverslagen geen eenduidige definitie van het begrip bereik hanteert. In 2009 wordt bereik omschreven als het aantal huishoudens dat actief met minima-producten kan worden benaderd. In 2010 wordt bereik

---

<sup>32</sup> Ondernemingsplan 2011 SDD, 11 januari 2011.

<sup>33</sup> Zie ook hoofdstuk 3 van dit rapport.

<sup>34</sup> RadarAdvies heeft een a-selectie steekproef van 500 klanten getrokken. 131 vragenlijsten zijn ingevuld teruggestuurd.

<sup>35</sup> Armoedebelief in Amsterdam, rekenkamer Amsterdam. Pagina 60.

omschreven als het aantal huishoudens dat gebruik heeft gemaakt van één of meerdere regelingen.

Naar het in het jaarverslag 2010 verantwoorde bereik (80%), heeft de rekenkamercommissie nader onderzoek gedaan. Dit percentage is berekend aan de hand van cijfers uit 2008, zo wordt duidelijk uit een toelichting van de SDD.<sup>36</sup> Daarnaast constateert de rekenkamercommissie dat de dienst in haar berekening alleen is uitgegaan van regelingen die zij in 2008 zelf uitvoerde (zie tabel 2). Regelingen als IZA Cura (de collectieve zorgverzekering), het SMS kinderfonds, het gratis peuterwerk en de kwijtschelding gemeentelijke lasten "vormden geen onderdeel van de bron-bestanden die gebruikt zijn", zo laat de SDD desgevraagd weten.

De rekenkamercommissie stelt vast dat in 2009 en 2010 verantwoording is afgelegd over het bereik. Gelijktijdig constateert zij dat de SDD dit begrip niet eenduidig heeft gedefinieerd en dat het in het jaarverslag 2010 genoemde percentage van 80% niet actueel is.

---

<sup>36</sup> Mail SDD 29 mei 2012.

### 3. Nieuw minimabeleid Drechtsteden

Oktober 2010 verschijnen er in het NRC Handelsblad en AD/Drechtsteden twee interviews met de portefeuillehouder Werk en Inkomen Drechtsteden. De portefeuillehouder is ervan overtuigd dat het re-integratiebeleid "mensen in de bijstand onvoldoende prikkelt om aan het werk te gaan." Door onder meer wijziging van het minimabeleid, moeten inwoners met een uitkering geprikkeld worden om weer aan het werk te gaan. "Liefst betaald, desnoods vrijwillig".<sup>37</sup> Een jaar later, oktober 2011, stelde de Drechttraad het nieuwe minimabeleid vast. Ook de wens om het minimabeleid betaalbaar te houden, ligt ten grondslag aan dit besluit. Bij ongewijzigd beleid verwacht de SDD een overschrijding van € 0,5 miljoen van het bestaande budget voor minimabeleid.<sup>38</sup> In dit hoofdstuk wordt dit nieuwe beleid beschreven.

#### 3.1 Nieuw minimabeleid in Drechtsteden

De rekenkamercommissie heeft de nota 'Nieuw minimabeleid in Drechtsteden' doorgenomen. In deze nota omschrijft de SDD de groep minima. Dit zijn:

- *werkenden met een minimum inkomen* (tot 110% van de bijstandsnorm)<sup>39</sup>;
- *niet-werkenden met een arbeidsverplichting*.<sup>40</sup> Bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden (WWB) met een arbeidsverplichting en mensen die een ww uitkering ontvangen of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn;
- *niet-werkenden zonder arbeidsverplichting*. Bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden (WWB) met een ontheffing van de arbeidsverplichting en volledig arbeidsongeschikten.

Omdat het arbeidsmarktbeleid, in de nota, als dé focus voor de komende jaren wordt benoemd, richt de SDD zich nadrukkelijk op niet-werkenden met een arbeidsverplichting.

##### 3.1.1 Niet-werkenden met een arbeidsverplichting

Niet-werkenden met een arbeidsverplichting komen voor een aantal regelingen niet langer in aanmerking. Zo komt de categoriale regeling indirecte studiekosten voor huishoudens met kinderen van 4 tot en met 18 jaar (zie tabel 2) te vervallen. Wel kan deze groep, door vrijwilligerswerk te verrichten, aanspraak maken op een bonus van € 250,- per jaar.<sup>41</sup> Deze vergoeding voor vrijwilligerswerk biedt deze uitkeringsgerechtigden een 'prikkel om maatschappelijk actief te zijn' en draagt eraan bij dat 'maatschappelijk relevante activiteiten' worden uitgevoerd.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> NRC Handelsblad 19 oktober 2010.

<sup>38</sup> Nieuw minimabeleid in de Drechtsteden, pagina 1. Zie ook verslag gesprek SDD 7 mei 2012.

<sup>39</sup> In de beleidsnota wordt ook gesproken over 'werkende armen'.

<sup>40</sup> De verplichting om als WWB-gerechtigde werk te zoeken of mee te werken aan een re-integratietraject. Van deze arbeidsverplichting wordt onder bijzondere omstandigheden (op basis van een extern advies) ontheffing gegeven. Zie verordening persoonlijk minimabudget.

<sup>41</sup> Voorzover de arbeidsplichtige niet in een re-integratietraject zit.

<sup>42</sup> De Cliëntenraad WWB Drechtsteden heeft de nota 'Nieuw minimabeleid in Drechtsteden' doorgenomen en hier een reactie op geschreven (22 juni 2011). Zij merkt op dat uit de overzichten in de beleidsnota niet blijkt "hoe groot [de] participatie van vrijwilligers met een uitkering nu al is."

De rekenkamercommissie is nagegaan of de vergoeding voor vrijwilligerswerk op grond van artikel 35 (individuele en categoriale Bijzondere bijstand) of artikel 36 WWB (langdurigheidstoelage) wordt toegekend. Dit is niet het geval. Omdat de vergoeding voor vrijwilligerswerk geen vorm van Bijzondere bijstand is, wordt deze in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

### 3.1.2 Werkenden met een minimum inkomen en niet-werkenden zonder arbeidsverplichting

Naast de regeling indirecte studiekosten zijn per 1 januari 2012 ook twee categoriale regelingen voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten ('verborgen kosten' en 'participatiefonds 65+') komen te vervallen. Doch, werkenden met een minimum inkomen en niet-werkenden zonder arbeidsverplichting (zoals ouderen, chronisch zieken en gehandicapten) komen nog wel in aanmerking voor extra financiële ondersteuning. Per 1 januari 2012 heeft de Sociale Dienst voor deze groep het persoonlijk minimabudget (PMB) ingevoerd, een jaarlijks bedrag dat naar eigen inzicht kan worden besteed. Hoeveel huishoudens in aanmerking komen voor het PMB geeft de SDD niet aan.<sup>43</sup> Wel verwacht zij "uiteindelijk circa 4.650 van de 10.000 huishoudens met een laag inkomen [...] met deze voorziening te bereiken". In de ogen van de rekenkamercommissie is deze 'doelstelling' specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch en consistent (zie tabel 3).

	Oordeel	Onderbouwing
<b>Specifiek</b>	✓	De SDD omschrijft duidelijk welke resultaten worden beoogd (4.650 huishoudens met een laag inkomen maken gebruik van PMB).
<b>Meetbaar</b>	✓	Aan de hand van het gebruik kan worden bepaald of het beleidsdoel is bereikt.
<b>Afgestemd</b>	✓	De nota Nieuw minimaalbeleid in de Drechtsteden is oktober 2011 in de Drechttraad vastgesteld.
<b>Realistisch</b>	✓	In de beleidsnota wordt de doelstelling onderbouwd. Zo geeft de Sociale Dienst aan hoeveel huishoudens van één of meer van de bestaande regelingen gebruik maken (3.250 huishoudens) en hoeveel nieuwe huishoudens zij met de PMB wil bereiken (1.400 huishoudens).
<b>Tijdgebonden</b>	X	De SDD verwacht <i>uiteindelijk</i> 4.650 huishoudens met deze voorziening te bereiken. De doelstelling is niet tijdsgebonden.
<b>Consistent</b>	✓	De doelstelling is consistent. Door PMB toe te kennen worden minimaal financieel extra ondersteund.

Tabel 3: SMART-C

### 3.1.3 Individuele Bijzondere bijstand

In de beleidsnota wordt ook aandacht besteed aan de individuele Bijzondere bijstand. Alleen als in de individuele situatie sprake is van onverwachte, onverwiltbare en onvermijdbare

<sup>43</sup> In de beleidsnota worden wel aantallen genoemd, maar deze zijn niet gerelateerd aan de totale doelgroep (circa 10.000 huishoudens). Zie mail SDD 19 juni 2012.

noodzakelijke kosten is extra bijstand mogelijk, aldus de opstellers.<sup>44</sup> Vanaf 2012 zal de SDD niet langer buitenwettelijk Bijzondere bijstand verlenen voor medische kosten (zoals tandartskosten en orthodontie).<sup>45</sup> Onder meer omdat gemeenten, naar het oordeel van de Centrale Raad van Beroep, niet de bevoegdheid hebben om -contraire aan landelijk beleid-eigen opvattingen over wat noodzakelijk is tot beleid te maken. Ook de standaardvergoedingen, gebaseerd op de Nibud-prijslijsten, komen te vervallen.<sup>46</sup> Bovenstaande moet op jaarbasis leiden tot een kostenbesparing van € 400.000,-. In de ogen van de rekenkamercommissie is deze 'doelstelling' specifiek, afgestemd, tijdsgebonden en consistent (zie tabel 4).

	Oordeel	Onderbouwing
<b>Specifiek</b>	✓	De SDD omschrijft duidelijk welke resultaten worden beoogd (een kostenbesparing van € 400.000,-).
<b>Meetbaar</b>	X	De doelstelling is niet meetbaar. In de beleidsnota wordt niet aangegeven welk bedrag de SDD de afgelopen jaren aan IBB heeft verleend (er is geen nulmeting uitgevoerd). Zodoende kan niet worden bepaald of de doelstelling is bereikt.
<b>Afgestemd</b>	✓	De nota Nieuw minimabeleid in de Drechtsteden is in oktober 2011 in de Drechttraad vastgesteld.
<b>Realistisch</b>	oordeelsonthouding	Omdat de SDD de doelstelling in de beleidsnota niet onderbouwt, kan niet worden beoordeeld of deze realistisch is.
<b>Tijdsgebonden</b>	✓	De doelstelling is tijdsgebonden. De genoemde maatregelen moeten op <i>jaarbasis</i> tot een kostenbesparing leiden.
<b>Consistent</b>	✓	De doelstelling is consistent. Door niet langer buitenwettelijk Bijzondere bijstand te verlenen voor medische kosten en standaardvergoedingen te laten vervallen, kan de Sociale Dienst kosten besparen.

Tabel 4: SMART-C

### 3.1.4 Begroting 2012 SDD 'Aan het werk'

De rekenkamercommissie heeft ook de begroting 2012 van de SDD doorgenomen. Het nieuwe minimabeleid in de Drechtsteden moet burgers stimuleren om aan het werk te gaan. Aan burgers die echt niet kunnen of hoeven te werken, wordt extra financiële ondersteuning geboden. Hoewel in de begroting zelf geen doelstellingen worden opgesomd, wordt in de paragraaf minimabeleid wel gesteld dat "de voortgang op de verschillende doelstellingen in het budgetinformatiesysteem van de SDD [wordt] gemonitord."

<sup>44</sup> In de nota wordt gesproken over 'individuele aanvragen'.

<sup>45</sup> "Vanaf 2012 zal niet langer bijstand worden verleend voor kosten die door de centrale overheid buiten basisvoorzieningen zoals het basispakket van de zorgpolis zijn gelaten." Nieuw minimabeleid in Drechtsteden, pagina 1.

<sup>46</sup> Nationaal instituut voor budgetvoorlichting.



De Cliëntenraad WWB Drechtsteden (CWD) heeft de begroting 2012 doorgenomen en hier een reactie, gericht aan de portefeuillehouder Werk en Inkomen, op geschreven.<sup>47</sup> De CWD onderkent dat in de begroting prestatie-indicatoren worden benoemd, maar vraagt de portefeuillehouder om hierbij duidelijker een relatie te leggen met het aantal klanten dat van de verschillende voorzieningen gebruik maakt.<sup>48</sup> "Dit opdat niet alleen de uitputting van het budget kan worden gemonitord, maar ook het feitelijk bereik." In een brief laat de portefeuillehouder weten de suggestie van de CWD ter harte te nemen. De SDD gaat haar sturingsinformatie herzien.<sup>49</sup>

### 3.2 Resultaten van het minimabeleid

De rekenkamercommissie is nagegaan of over het minimabeleid verantwoording is afgelegd. In deze paragraaf beschrijft zij de resultaten van het minimabeleid.<sup>50</sup>

#### 3.2.1 Persoonlijk minimabudget

Omdat in geen van de doorgenomen stukken al verantwoording wordt afgelegd over het aantal verleende PMB's, is de rekenkamercommissie dit zelf nagegaan. De SDD heeft tot juni 2012 aan 2.187 huishoudens een PMB toegekend.<sup>51</sup> In een toelichting op dit cijfer laat de SDD weten dat de informatievoorziening vooralsnog was gericht op huishoudens die in het verleden gebruik maakten van één of meer categoriale regelingen. "Specifieke acties gericht op het bereik van werkenden zijn nog niet van start gegaan", zo wordt duidelijk uit een interview met de portefeuillehouder.<sup>52</sup>

#### 3.2.2 Individuele Bijzondere bijstand

In 2012 verleent de SDD niet langer buitenwettelijk Bijzondere bijstand voor medische kosten. Ook zijn de standaardvergoedingen komen te vervallen. Deze twee maatregelen moeten leiden tot een kostenbesparing van € 400.000,-. De rekenkamercommissie is nagegaan welk bedrag de SDD afgelopen drie jaar en de eerste twee kwartalen van 2012 aan Bijzondere bijstand heeft verleend.

---

<sup>47</sup> 24 oktober 2011.

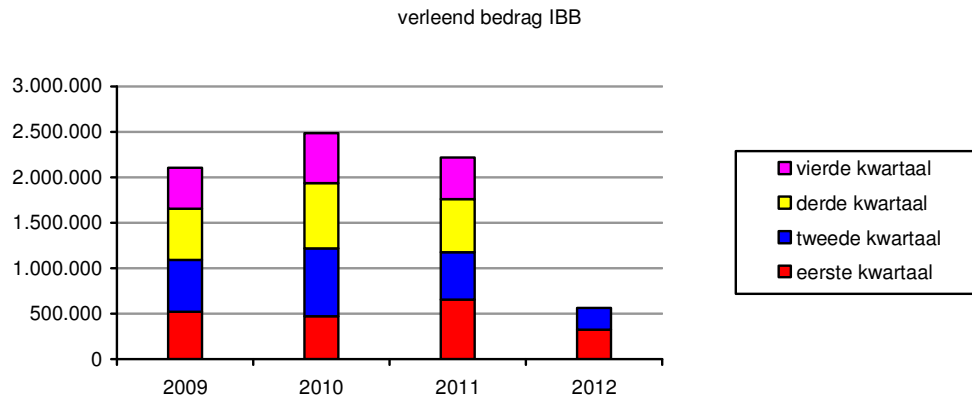
<sup>48</sup> Zie ook reactie op jaarverslag 2011, CWD. 17 april 2012.

<sup>49</sup> Brief portefeuillehouder Werk en Inkomen, 27 oktober 2011.

<sup>50</sup> Per 1 januari 2012 is het minimabeleid gewijzigd. Omdat de rekenkamercommissie mei/juni 2012 haar onderzoek heeft uitgevoerd, kan zij alleen een *indicatie* geven van de resultaten en effecten van dit gewijzigde beleid.

<sup>51</sup> Mail SDD 19 juni 2012.

<sup>52</sup> Zie verslag gesprek 14 juni 2012.



Afbeelding 3: Verleende bedragen individuele Bijzondere bijstand (bron mail 19 juli 2012)

Uit afbeelding 3 kan worden afgeleid dat de Sociale Dienst per jaar gemiddeld (over 2009, 2010 en 2011) € 2.271.000,- aan individuele Bijzondere bijstand heeft verleend. In de eerste twee kwartalen van 2012 was dit € 563.000,-.

## 4. Voldoen de werkinstructies aan de wettelijke eisen

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie na in hoeverre het minimale beleid in overeenstemming is met de landelijke regelgeving. In de eerste paragraaf kijkt de rekenkamercommissie naar wettelijke eisen, die in de Wet Werk en Bijstand worden opgesomd. In de tweede paragraaf beschrijft de commissie het Handboek van Schulinck. Een handboek voor klantmanagers dat binnen de SDD wordt gebruikt.<sup>53</sup> Om tot een oordeel te komen heeft de commissie de, in het handboek Schulinck beschreven werkinstructies, naast de WWB eisen gelegd.

### 4.1 Wettelijke eisen Wet Werk en Bijstand

De rekenkamercommissie heeft gekeken naar de wettelijke eisen zoals gesteld in de WWB.

#### 4.1.1 Rechthebbenden

De WWB stelt dat de aanvrager *rechthebbend* moet zijn (artikel 11 WWB lid 2). De aanvrager moet in Nederland woonachtig zijn en rechtmatig in ons land verblijven. Ook vreemdelingen die rechtmatig in ons land wonen, zijn rechthebbend.<sup>54</sup>

#### 4.1.2 Kosten waarin nog niet is voorzien

Een ander wettelijke eis is dat er sprake moet zijn van kosten waarin nog niet is voorzien. De achterliggende gedachte hierbij is dat als de kosten al zijn betaald, er ook geen Bijzondere bijstand meer nodig is.

De WWB vermeldt niets over het tijdstip van betaling van de Bijzondere bijstand. Als het gaat om bijstand voor algemeen noodzakelijke kosten van bestaan, zal "in het algemeen worden aangesloten bij de betaling van de algemene bijstand. Wanneer de bijstand voor specifieke kosten wordt verstrekt, zal de betaling kunnen plaatsvinden na, bijvoorbeeld overleggen van nota of offerte".<sup>55</sup>

#### 4.1.3 Voorliggende voorziening

Er bestaat geen recht op bijstand, als de aanvrager een beroep kan doen op een voorliggende voorziening (artikel 15 lid 1 WWB). Zoals de AWBZ, de Zorgverzekeringswet of de gemeentelijke kredietbank.

Op grond van de Zorgverzekeringswet worden alleen noodzakelijke kosten vergoed. Vanuit deze denkwijze is het ongewenst om kosten die door aanvullende ziektekostenverzekering worden gedekt, te financieren uit de Bijzondere bijstand. De praktijk is echter dat veel gemeenten hiervoor de Bijzondere bijstand verlenen. "Formeel is dit niet correct. Juridisch is er

---

<sup>53</sup> Schulinck is een uitgever binnen het WoltersKluwerconcern van online handboeken, naslagwerken en nieuwsbrieven voor professionele gebruikers. Schulinck biedt alle gemeenten (met een abonnement) een standaardeditie van het handboek WWB. De SDD neemt een maatwerkeditie met doorlopend onderhoud af. In dit, op de gemeente toegespitste, handboek wordt naast wetgeving en jurisprudentie ook het gemeentelijke beleid uiteengezet. Daarnaast kan de SDD gebruik maken van een helpdesk.

<sup>54</sup> Volgens een toelichting op artikel 11 WWB dient de vreemdeling dan wel een verblijfsdocument te tonen waaruit blijkt dat hij of zij rechtmatig in Nederland verblijft of over een EU-verblijfsrecht beschikt.

<sup>55</sup> Memo Werk en Inkomen, p. 147.

dan sprake van een buitenwettelijk begunstigend beleid. Dit beleid wordt door de rechter terughoudend getoetst en met name wordt beoordeeld of het beleid consistent is toegepast".<sup>56</sup>

#### **4.1.4 Noodzakelijke kosten**

Artikel 11 WWB lid 1 stelt dat het recht op bijstand aanwezig is als betrokkene niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. Het college van burgemeester en wethouders zal moeten beoordelen of kosten -gelet op het specifieke geval- als noodzakelijk zijn aan te merken.

De wetgever geeft geen uitgebreide lijst van noodzakelijke kosten. Uit een toelichting op de wet komt evenwel naar voren dat kosten voor de inrichting en het onderhoud van een woning tot de noodzakelijke kosten wordt gerekend.<sup>57</sup> Eenzelfde lijn volgt de wetgever als het gaat om bijvoorbeeld kosten die gepaard gaan met bewindvoering.<sup>58</sup> Tot de algemeen voorkomende noodzakelijke kosten van het bestaan behoren ook de aanschaf, vervanging of reparatie van gebruiksgoederen met een duurzaam karakter.

De wetgever somt in artikel 14 van de WWB een aantal kosten op die in ieder geval niet tot de noodzakelijke kosten van bestaan gerekend mogen worden. Bijvoorbeeld alimentatieverplichtingen en medische kosten behorende bij de ontwikkelingsgeneeskunde. Alleen de belangrijkste kostensoorten die in de jurisprudentie consequent als niet-noodzakelijk worden aangemerkt, zijn opgenomen.<sup>59</sup>

De rekenkamercommissie heeft voor de geïnteresseerde lezer in bijlage 4 jurisprudentie overgenomen.

#### **4.1.5 Uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan**

Artikel 35 lid 1 bepaalt dat er recht is op Bijzondere bijstand als betrokkene niet beschikt over de middelen om te voorzien in "de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan." Noodzakelijke kosten van het bestaan moeten in beginsel worden bestreden uit de bijstandsnorm (het reguliere inkomen of de algemene bijstand), zo leert de wet.<sup>60</sup> Alleen indien er sprake is van bijzondere omstandigheden, is afzonderlijke bijstandsverlening mogelijk.

#### **4.1.6 Draagkracht uit inkomen en vermogen**

Bij de toetsing van de aanvraag zal volgens de wetgever het college kijken naar de draagkracht van de aanvrager. Bij de algemene bijstand wordt de draagkracht vastgesteld op basis van inkomen en vermogen. Vermogen is dan het saldo van de waarde van de bezittingen

---

<sup>56</sup> Hierbij tekent de rekenkamercommissie aan dat de term buitenwettelijk begunstigend beleid niet in de memorie van toelichting of de Wet Werk en Bijstand voor komt. Zie ook de bijstand in de praktijk, p. 109, 130.

<sup>57</sup> Lexplicatie WWB, p. 157.

<sup>58</sup> Als de rechtbank heeft bepaald dat een bewindvoerder moet worden aangesteld, behoren de salariskosten van de bewindvoerder tot de noodzakelijke bestaanskosten waarvoor Bijzondere bijstand kan worden verstrekt. Lexplicatie WWB, p. 151.

<sup>59</sup> Wet Werk en Bijstand, kamerstuknr. 28870, nr. 3 p. 46.

<sup>60</sup> WWB, kamerstuknr. 28870, nr. 3, p. 34.

en de schulden.<sup>61</sup> Het college beoordeelt, volgens de wetgever, het vermogen en het inkomen, voor zover dit meer is dan de bijstandsnorm. Artikel 32 (inkomen) en Artikel 34 (vermogen) geven aan wanneer wel en niet bijstand kan worden toegekend door het college.<sup>62</sup>

Bij de toekenning van Bijzondere bijstand heeft het college volgens de wetgever meer vrijheid. Burgemeester en Wethouders hebben bijvoorbeeld in het kader van de Bijzondere bijstand de vrijheid om de draagkracht van belanghebbende vast te stellen. Dit betekent dat het college zelf bepaalt welk deel van de middelen (vermogen) bij de vaststelling van de draagkracht in aanmerking wordt genomen.<sup>63</sup> Ook de vaststelling van de draagkracht in het inkomen van belanghebbende is een bevoegdheid van het college, aldus de wetgever.<sup>64</sup>

#### 4.1.7 Samengevat

Voordat recht op individuele Bijzondere bijstand bestaat, moet aan een aantal wettelijke eisen zijn voldaan:

1. De aanvrager dient een geldige verblijfstitel te hebben;
2. De betreffende kosten mogen niet al betaald zijn;
3. De aanvrager kan geen beroep doen op een voorliggende voorziening;
4. De betreffende kosten zijn noodzakelijk;
5. De kosten vloeien voort uit bijzondere omstandigheden;
6. De aanvrager heeft onvoldoende draagkracht uit inkomen of vermogen.



---

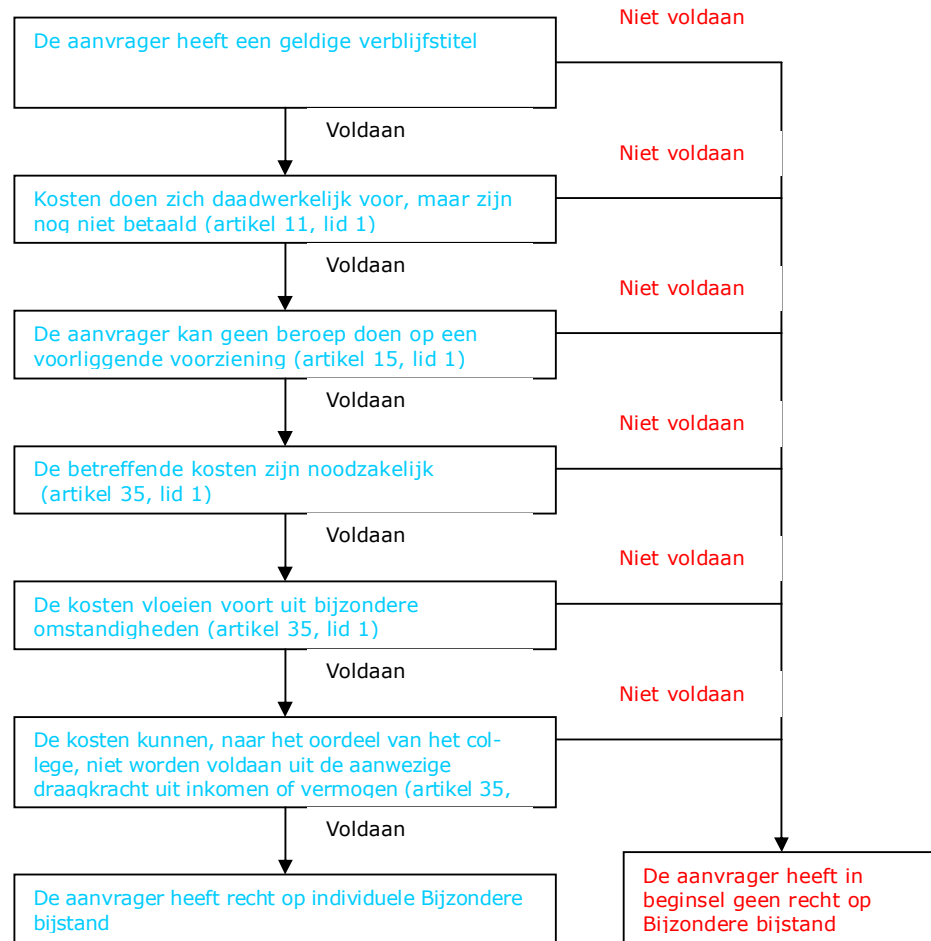
<sup>61</sup> WWB, kamerstuknr. 28870 nr. 3 p. 61.

<sup>62</sup> WWB, kamerstuknr. 28870, nr. 3 p. 58-64.

<sup>63</sup> WWB, kamerstuknr. 28870, nr. 3 p. 14.

<sup>64</sup> WWB, kamerstuknr. 28870, nr. 3 p. 65 ("Deze wet geeft de gemeenten ook op dit punt meer bevoegdheden dan de Algemene Bijstandswet").

In het onderstaande stroomschema wordt dit visueel weergegeven.



Afbeelding 4: Schema aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of recht op Bijzondere bijstand bestaat (overgenomen uit het boek 'de bijstand in praktijk 2011', pagina 119)

Bij bovenstaand schema plaatst de rekenkamercommissie een kanttekening. De SDD toetst niet iedere aanvraag aan alle in het schema opgenomen criteria. Zij hanteert een pragmatische werkwijze. Wanneer vaststaat dat de aanvraag aan één van de zes criteria niet voldoet, wordt deze afgewezen (zonder dat nog aan de andere criteria wordt getoetst). Zo zal de SDD niet nagaan of de aanvrager draagkracht uit inkomen of vermogen heeft of een beroep kan doen op een voorliggende voorziening, wanneer deze geen rechthebbende is (geldige verblijfstitel).

## 4.2 Werkinstructies handboek Schulinck

In deze paragraaf passeren de werkinstructies voor de klantmanagers, zoals vastgelegd in het handboek Schulinck, de revue.<sup>65</sup> Bij de bestudering van de instructies zoomt de commissie in op de zes, in de vorige paragraaf opgesomde, wettelijke eisen.

### 4.2.1 Rechthebbenden

Hoofdstuk 2.1 van het Handboek Schulinck noemt drie criteria, die recht geven op (bijzondere) bijstand: de aanvrager moet Nederlander zijn, moet in Nederland woonachtig zijn én in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat hij of zij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.<sup>66</sup>

Om vast te stellen of een vreemdeling recht heeft op bijstand zal het college zijn verblijfsrechtelijke status (geldig verblijfsdocument) moeten controleren. Dit gebeurt aan de hand van het identiteitsbewijs van de vreemdeling in combinatie met de gegevens in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).<sup>67</sup>

### 4.2.2 Kosten waarin nog niet is voorzien

Uit het handboek Schulinck komt naar voren dat de SDD- in beginsel- geen bijstand met terugwerkende kracht verleent.<sup>68</sup> "Hoofregel is dat het college bijstand toekent per datum van de melding." Dit omdat artikel 44 lid 1 WWB bijstandsverlening vanaf een eerdere datum dan de datum waarop belanghebbende zich heeft gemeld voor de aanvraag verbiedt. Dit verbod op bijstandsverlening met terugwerkende kracht geldt ook voor Bijzondere bijstand. Echter, onder omstandigheden is bijstandsverlening met terugwerkende kracht wel mogelijk, zo blijkt uit jurisprudentie. Met het verbod op bijstandsverlening met terugwerkende kracht moet het college ten aanzien van de Bijzondere bijstand niet te rigide omgaan, zo wordt gesteld in het handboek Schulinck. In de aard van de bijzondere omstandigheden, waardoor het recht op Bijzondere bijstand is ontstaan, kan immers besloten liggen dat een aanvraag indienen voordat de kosten opkomen niet goed mogelijk is. Vasthouden aan het verbod op bijstandsverlening met terugwerkende kracht zou in die gevallen betekenen dat de functie van de Bijzondere bijstand wordt uitgehold, zo wordt gesteld in het handboek.<sup>69</sup>

Aanvragen voor Bijzondere bijstand in verband met niet-medische kosten kunnen met terugwerkende kracht *tot 1 maand* worden aangevraagd.<sup>70</sup> Volgens de SDD konden aanvragen voor Bijzondere bijstand voor noodzakelijke medische kosten met terugwerkend kracht *tot 1 jaar* worden aangevraagd. Per 1 januari 2012 is deze mogelijkheid volgens het Handboek vervallen.<sup>71</sup>

---

<sup>65</sup> Hierbij tekent de rekenkamercommissie aan dat de SDD in 2012 alle processen, waaronder Bijzondere bijstand, tegen het licht houdt. Onder meer de wijze waarop een burger Bijzondere bijstand kan aanvragen (met een contact- of aanvraagformulier) is per 2 juli gewijzigd. Zie 'Werkwijze Bijzondere bijstand aangepast!', ongedateerd.

<sup>66</sup> Hoofdstuk 2.1 Handboek Wet werk en bijstand, (Schulinck).

<sup>67</sup> De volgende groepen vreemdelingen hebben in ieder geval geen recht op bijstand: illegalen, toeristen, asielzoekers zonder verblijfsvergunning, medewerkers van (een beperkt aantal) internationale organisaties en (inkomende) grensarbeiders. Zie ook hoofdstuk 2.3 Handboek Wet werk en bijstand, (Schulinck).

<sup>68</sup> Hoofdstuk 2 Handboek Wet Werk en bijstand, par. 1.7.

<sup>69</sup> Hoofdstuk 7 Handboek Wet Werk en bijstand, par. 1.3: Moment indiening Bijzondere bijstand.

<sup>70</sup> Hoofdstuk 7 Handboek Wet Werk en bijstand, par. 1.3 Moment indiening Bijzondere bijstand.

<sup>71</sup> Hoofdstuk 7 Handboek Wet Werk en bijstand, par. 1.3. Richtlijn B062.

### 4.2.3 Voorliggende voorziening

Volgens het handboek bestaat geen recht op bijstand als een beroep kan worden gedaan op een toereikende en passende voorliggende voorziening. Een voorliggende voorziening is elke voorziening buiten de WWB waarop een alleenstaande, alleenstaande ouder met kinderen of het gezin aanspraak kan maken, of een beroep kan doen, ter verwerving van middelen of ter bekostiging van specifieke uitgaven. Volgens het handboek Schulinck is bijstandsverlening wel mogelijk als<sup>72</sup>:

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;
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.

De Zorgverzekeringswet en de AWBZ vergoeden alle noodzakelijke (para)medische kostensoorten (o.a. tandartskosten). Het handboek geeft aan dat het beleid in het verleden (vanaf 2008) er vanuit ging dat de noodzakelijke behandelingen zijn opgenomen in het pakket van de zorgverzekering. Alle behandelingen die in het IZA Cura Drechtstedenpakket zijn opgenomen voor wat betreft tandartskosten, kunnen als noodzakelijk worden aangemerkt. De eigen bijdrage van belanghebbende dient als Bijzondere bijstand verstrekt te worden. Als de belanghebbende geen aanvullende verzekering heeft, kon deze Bijzondere bijstand ontvangen. De Bijzondere bijstand bleef beperkt tot "de eigen bijdrage die voor rekening van de klant zou komen wanneer men wel een afdoende aanvullende verzekering had afgesloten".<sup>73</sup>

Vanaf 2012 is het gemeentelijk beleid veranderd. Het handboek Schulinck geeft aan dat het tot nu toe gevoerde beleid voor de tandartskosten buitenwettelijk vergoedingen beleid betreft. Vanaf 1 januari 2012 is nieuw minimabeleid ontwikkeld: er wordt geen Bijzondere bijstand meer verstrekt voor de tandartskosten en orthodontie.<sup>74</sup>

Voor de bewindvoerderskosten zijn er voorliggende voorzieningen. Voor de kostensoort inrichtingskosten meldt het handboek dat een lening bij een kredietverlenende instantie als een voorliggende voorziening geldt.<sup>75</sup>

### 4.2.4 Noodzakelijke kosten

Het handboek Schulinck noemt het begrip 'noodzakelijke kosten van het bestaan' enigszins vaag. Zodoende zal het college zelf duidelijkheid moeten creëren. Het handboek geeft hiervan

---

<sup>72</sup> Hoofdstuk 3 Handboek Wet Werk en bijstand, par. 2.1 Voorliggende voorzieningen, inleiding/samenvatting.

<sup>73</sup> Hoofdstuk 7 Handboek Wet Werk en bijstand; par.5.7 Historie Richtlijn B153 op 04-01-2008.

<sup>74</sup> In bijzondere omstandigheden kan van de algemene regel worden afgeweken. Daarvan is sprake als de zorgverzekeraar geen vergoeding op grond van een bestaande aanvullende zorgverzekering verleent wegens premieachterstand, en voor deze premieachterstand een betalingsregeling is overeengekomen. Zie ook hoofdstuk 7 Handboek Wet Werk en bijstand; par.5.7.

<sup>75</sup> Hoofdstuk 7 Handboek Wet Werk en bijstand, par. 16.4 Inrichtingskosten.



een voorbeeld. Zo zijn kosten van een sobere woninginrichting objectief noodzakelijke kosten van het bestaan: voor hun bestaan hebben mensen nu éénmaal een woning nodig die met basisgoederen (een tafel met stoelen en een koelkast) is ingericht.<sup>76</sup> Volgens het Handboek dient het college wél te beoordelen of er in het individuele geval ook daadwerkelijk sprake is van zulke kosten en, zo ja, of (de vervanging van) het desbetreffende goed noodzakelijk is.<sup>77</sup> Bewindvoerderkosten kunnen ook als noodzakelijke kosten van het bestaan worden aangemerkt.<sup>78</sup>

#### 4.2.5 Uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan<sup>79</sup>

Er bestaat alleen recht op Bijzondere bijstand indien er sprake is van bijzondere omstandigheden in het individuele geval. Dit betekent dat de omstandigheden in het individuele geval bepalend zijn voor toekenning. Het is van belang of zich in het concrete geval bijzondere omstandigheden voordoen die de kosten noodzakelijk maken. Zo ja, dan bestaat er mogelijk recht op Bijzondere bijstand.

Betreft het een aanvraag om Bijzondere bijstand voor *incidenteel* voorkomende noodzakelijke kosten van het bestaan (bijvoorbeeld duurzame gebruiksgoederen) dan zal het college in het kader van de beantwoording van de vraag of er sprake is van bijzondere omstandigheden het volgende moeten beoordelen:

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

Inrichtingskosten behoren tot de incidenteel voorkomende algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan.<sup>80</sup> Doch, omdat iedereen voor dergelijke kosten zou moeten reserveren, is bijstandsverlening in beginsel niet mogelijk. Alleen indien de kosten zich *onvermijdbaar, onverwiltbaar en onverwacht* voordoen, wordt Bijzondere bijstand toegekend, zo blijkt uit het handboek Schulinck. De vergoeding voor inrichtingskosten wordt in de vorm van leenbijstand verstrekt (zie tabel 5). Volgens het handboek verdient het aanbeveling minder bijstand te verlenen dan de richtlijn, omdat gebruik gemaakt moet worden van de goedkoopste oplossing als kringloopwinkel en marktplaats.<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> Hoofdstuk 7 Handboek Wet werk en bijstand, par. 7.1.4 Beoordeling aanvraag Bijzondere bijstand.

<sup>77</sup> Hoofdstuk 7 Hand Wet Werk en bijstand, par. 7.1.4 Beoordeling aanvraag Bijzondere bijstand.

<sup>78</sup> Wel dienen de volgende gegevens bij de aanvraag te worden ingeleverd. Bewijsstuk waaruit blijkt dat de bewindvoerder is aangesloten bij de branchevereniging. Een gespecificeerde nota van de kosten, waaruit blijkt welke werkzaamheden allemaal zijn ingecalculeerd, wat het uurtarief is en de totaal geraamde kosten. Beschikking van de rechtbank waaruit blijkt dat de cliënt onder bewind is gesteld bij de bewindvoerder. Zie ook hoofdstuk 7 Handboek Wet Werk en bijstand; par. 7.2 Bewindvoering.

<sup>79</sup> Hoofdstuk 7 Handboek Werk en bijstand, par. 7.1.7.

<sup>80</sup> Hoofdstuk 7 Handboek Wet Werk en bijstand, par. 16.4.

<sup>81</sup> Hoofdstuk 7 Handboek Wet Werk en bijstand, par. 16.4 (richtlijn B101).

	Afbetaling bedrag per maand	Totaal
Alleenstaande	€ 56 x 36	€ 2.016,-
Alleenstaand ouder of	€ 60 x 36	€ 2.160,-
Gezin 2 personen		
Gezin > 2 personen	€ 67 x 36	€ 2.412,-

Tabel 5: Vergoeding voor inrichtingskosten (overgenomen uit het handboek Schulinck, hoofdstuk 7 Handboek Wet Werk en bijstand, paragraaf 16.4)

#### 4.2.6 Draagkracht uit inkomen en vermogen

Het begrip draagkracht wordt in het handboek Schulinck gedefinieerd, als de mate waarin een belanghebbende kosten kan voldoen uit het vermogen en het inkomen voor zover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm. Het beleid van de SDD gaat uit van het draagkrachtprincipe. Dit houdt in dat 35% van het inkomen dat meer bedraagt dan 110% van de bijstandsnorm, als draagkracht wordt aangemerkt.<sup>82</sup>

#### 4.2.7 Samengevat

Op grond van de WWB moet aan zes wettelijke eisen worden voldaan voordat recht op individuele Bijzondere bijstand bestaat. In deze paragraaf is de rekenkamercommissie nagegaan of de SDD deze eisen onderschrijft. Ze heeft daartoe het handboek Schulinck naast de WWB gelegd.

Criteria uit WWB	Overgenomen uit handboek Schulinck	
	2011	2012
1 De aanvrager dient een geldige verblijfstitel te hebben.	✓	✓
2 De betreffende uitgaven mogen niet al betaald zijn.	X	X
3 De aanvrager kan geen beroep doen op een voorliggende voorziening (zoals een ziektekostenverzekering).	X	✓
4 De betreffende kosten zijn noodzakelijk.	✓	✓
5 Er is sprake van bijzondere omstandigheden.	✓	✓
6 De aanvrager heeft draagkracht uit inkomen of vermogen.	✓	✓

Tabel 6: WWB eisen overgenomen uit Handboek Schulinck

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het merendeel van de, aan de WWB ontleende, eisen zijn overgenomen in het handboek Schulinck. Alleen voor eis 2 is dat niet het geval. Ook voor kosten waar al in voorzien is (kosten zijn al voldaan/betaald), kan Bijzondere bijstand worden aangevraagd. Deze kosten worden tot een maand terug vergoed.

In 2011 verleende de SDD ook Bijzondere bijstand voor medische kosten. Dit terwijl de aanvrager een beroep kon doen op een voorliggende voorziening.<sup>83</sup> Met de invoering van het nieuwe minimabeleid, heeft de SDD haar werkinstructies aangepast. In het handboek

<sup>82</sup> Hoofdstuk 7 Handboek Wet Werk en bijstand, paragraaf 2.3 Draagkracht.

<sup>83</sup> De zorgverzekeringswet. Zie de bijstand in de praktijk, De Boer, Heesen en Ros (2011). Pagina 109.

Schulinck wordt het tot januari 2012 gevoerde beleid buitenwettelijk genoemd.<sup>84</sup> "Om reden dat er vanaf 1 januari 2012 nieuw minimabeleid is ontwikkeld waarin deze kosten niet langer meer zijn opgenomen is besloten om vanaf 1 januari 2012 geen bijstand meer te verstrekken voor deze kosten".<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Zie handboek Schulinck paragraaf 7 tandheelkundige hulp.

<sup>85</sup> Zie ook richtlijn b153 in het handboek Schulinck.

## 5. Dossieronderzoek

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie aan de hand van dossieronderzoek na of de werk-instructies (zoals verwoord in het handboek Schulinc) worden nageleefd.

### 5.2 Verantwoording selectie

In 2011 zijn 5.205 aanvragen Bijzondere bijstand bij de SDD ingediend. Gelet op deze grote omvang, de beperkte capaciteit van het onderzoeksbureau en de beperkte tijd was het voor de rekenkamercommissie niet mogelijk om een representatieve steekproef te doen, waarmee generaliserende uitspraken kunnen worden gedaan. De rekenkamercommissie heeft daarom een andere route gekozen. De rekenkamercommissie heeft een overzicht van alle aanvragen 2011 opgevraagd, opgedeeld naar kostensoorten. De SDD kon echter geen volledig overzicht aanleveren. Zodoende heeft de rekenkamercommissie aansluiting gezocht bij de controlewerkzaamheden die zijn uitgevoerd ten behoeve van de accountant. De rekenkamercommissie heeft 18 dossiers geselecteerd: 6 uit 2011 en 12 uit 2012. Zij heeft naar de drie meest voorkomende kosten gekeken: de bewindvoerderkosten, tandartskosten en inrichtingskosten.<sup>86</sup> In bijlage 5 wordt dieper op de verantwoording van de selectie ingegaan. Van de 18 aanvragen zijn er 12 toegewezen en 6 afgewezen. Aan de hand van de onderstaande 2 normen heeft de rekenkamercommissie vastgesteld of deze aanvragen conform de werkinstructies zijn afgehandeld.

#### Normen:

1. **Indien Bijzondere bijstand is toegekend, moet aan onderstaande zes criteria zijn voldaan.**
2. **Indien de aanvraag is afgewezen, moet aan minimaal één van de zes criteria niet zijn voldaan.**

#### Criteria:

1. **De aanvrager dient een geldige verblijfstitel te hebben.**
2. **Aanvragen voor Bijzondere bijstand in verband met niet-medische kosten kunnen met terugwerkende kracht tot 1 maand worden ingediend. Aanvragen voor Bijzondere bijstand voor noodzakelijke medische kosten kunnen met terugwerkende kracht tot 1 jaar worden ingediend.**
3. **De aanvrager kan geen beroep doen op een voorliggende voorziening.**
4. **De betreffende kosten zijn noodzakelijk.**
5. **Er is sprake van bijzondere omstandigheden.**
6. **De aanvrager heeft geen draagkracht uit inkomen of vermogen.**

---

<sup>86</sup> Hierbij tekent de rekenkamercommissie aan, dat op basis van dit beperkt aantal waarnemingen geen generaliseerbare uitspraken kunnen worden gedaan. Wel kan op basis van deze waarnemingen een indicatie worden gegeven van de wijze waarop Bijzondere bijstands aanvragen worden afgehandeld.

### 5.3 Gebruik criteria in dossiers 2011 en 2012

In deze paragraaf geeft de rekenkamercommissie de bevindingen per jaar (2011 en 2012) weer. Ze heeft hiertoe 18 dossiers onderzocht.

#### 5.3.1 Geldige verblijfstitel

De aanvrager dient op het moment dat hij/zij de aanvraag doet een geldige verblijfstitel (paspoort of verblijfsdocument) te hebben.

De rekenkamercommissie trof in de 6 dossiers uit 2011 2 bewijzen van BSN-nummers aan, 2 keer een kopie van een paspoort en een kopie van een verblijfsdocument. In een dossier is geen verblijfstitel aangetroffen. De commissie constateert dat in 2011 in 5 van de 6 gevallen gecontroleerd is op het bezit van een verblijfstitel. De commissie constateert eveneens dat in 4 van de 6 gevallen op het moment van de aanvraag de verblijfstitel geldig was. In 2 gevallen was de commissie alleen met de BSN-nummers bekend.

*De score voor dit criterium is voor 2011: deels voldaan (4 van de 6 gevallen voldaan, 2 van de 6 niet).*

In 2012 heeft ook een controle plaatsgevonden van de 12 cases. In 8 gevallen was er op het moment van de aanvraag tot Bijzondere bijstand sprake van een geldige verblijfstitel die niet was verlopen, in drie gevallen (twee bij tandartskosten, één bij bewindvoerderkosten) niet.

De rekenkamercommissie tekent hierbij aan dat in één dossier deze aanvraag in december 2011 plaatsvond, terwijl de rekenkamercommissie een kopie van het paspoort van de SDD ontving, dat tot juli 2010 geldig was.

Hetzelfde was het geval bij een dossier met een verblijfsdocument. De aanvraag tot Bijzondere bijstand dateerde van 4 december 2011, terwijl de rekenkamercommissie een kopie van het verblijfsdocument van de SDD ontving, dat voor 2 mei juli 2011 moest worden vervangen.

*De score voor dit criterium is voor 2012 deels voldaan. (8 van 12 voldaan, 3 niet voldaan, 1 is onbekend).*

#### 5.3.2 Betreffende kosten zijn nog niet betaald

Dit criterium geeft aan dat facturen nog niet zijn betaald, als een aanvraag wordt ingediend. De SDD hanteerde in 2011 de regel dat met terugwerkende kracht mag worden betaald (1 maand voor niet-medische kosten en 1 jaar voor medische kosten).

De rekenkamercommissie geeft de bevindingen van 2011 weer. In alle 4 gevallen waren de uitgaven niet gedaan. De rekenkamercommissie baseert dit op basis van bestudeerde documenten. Dat betrof bewindvoerderkosten en inrichtingkosten. Bij bewindvoerderkosten gaat het om toekomstige kosten, die dus nog niet zijn betaald. Dat waren in 2011 standaardbedragen. Bij inrichtingkosten gaat het om leenbijstand, die periodiek wordt verleend en in termijnen moet worden terug betaald.

Ten aanzien van de tandartskosten kan de rekenkamercommissie bij de 2 betreffende gevallen niet goed traceren of de kosten reeds zijn betaald (zo zit er een periode van circa een maand tussen de datum indiening van de aanvraag en de datum van uiterste betaling). In twee gevallen heeft de ziektekostenverzekeraar het eigen risico voorgeschoten, en wordt dit bedrag

'binnenkort' afgeschreven. Het is onduidelijk of dit ook gebeurd is vóór de datum van indiening van de aanvraag.

Voor 2012 zijn de volgende bevindingen gedaan. In 8 van de 12 gevallen waren de uitgaven niet gedaan. Ook hier betrof het bewindvoerderkosten en inrichtingskosten. Voor deze kosten geldt in 2012 geen standaardvergoedingen meer, maar past de SDD maatwerk toe: wat is nodig, wat kan je zelf en wat is goedkoop.

In 4 gevallen kon de rekenkamercommissie niet traceren of de facturen waren betaald.

In één van deze 4 gevallen lag een termijn van circa 10 maanden tussen de factuurdatum en de datum van de aanvraag.

*Op grond van deze bevindingen uit 2011 en 2012 scoort dit criterium deels voldaan.*

### **5.3.3 Voorliggende voorziening**

Als er sprake is van een voorliggende voorziening, die passend en toereikend voor de betrokkene is, bestaat geen recht op Bijzondere bijstand.

De bevinding uit 2011 is dat alle dossiers zijn getoetst op de vraag of er een beroep op een voorliggende voorziening kan worden gedaan.

Een tweede bevinding uit 2011 was dat in 3 van de 6 cases uit 2011 geen voorliggende voorziening aanwezig was. Dat was het geval bij inrichtingskosten (1x) en bewindvoerderkosten (2x).

De bevinding uit 2012 is dat alle dossiers zijn getoetst op de vraag of er een beroep op een voorliggende voorziening kan worden gedaan. Een tweede bevinding was dat in 7 van de 12 cases uit 2012 geen voorliggende voorziening aanwezig was (met name bij inrichtingskosten en bewindvoerderkosten). In 5 van de 12 cases was deze voorliggende voorziening wel aanwezig.

*Op grond van deze bevindingen scoort dit criterium voldaan.*

### **5.3.4 Noodzakelijke kosten**

Alleen voor de noodzakelijke kosten van bestaan kan Bijzondere bijstand worden toegekend.

De bevinding uit 2011 geeft aan dat in alle gevallen is nagegaan of de kosten noodzakelijk zijn. Bij de bewindvoerderkosten wordt getoetst aan de wet: schuldsanering vereist wettelijk een bewindvoeder. Bij de inrichtingskosten wordt getoetst aan bijzondere situaties, waar wordt gedacht aan personen, die vanuit het asielzoekerscentrum, de gevangenis, Blijf-van-mijn-lijf huizen, Leger des Heils komen of door familiegenoten per direct uit het huis worden gezet.

Bij de tandartskosten wordt getoetst of sprake is van noodzakelijke kosten. Is dat het geval, dan vallen deze kosten onder de ziektekostenverzekering Iza Cura. De SDD vindt namelijk dat alle noodzakelijke ziektekosten in het basispakket van Iza Cura zijn opgenomen.

De bevindingen uit 2012 sluiten aan op die van 2011.

*Dit criterium scoort voldaan.*

### **5.3.5 Bijzondere omstandigheden**

Dit criterium geeft aan dat er recht is op Bijzondere bijstand als betrokkene niet beschikt over de middelen om te voorzien in de *uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende* noodzakelijke kosten van het bestaan.

In 6 cases uit 2011 heeft de rekenkamercommissie gekeken of de SDD is nagegaan of er sprake was van bijzondere omstandigheden. Haar bevinding is dat er vier keer sprake is van bijzondere omstandigheden en twee maal niet.

Ook voor 2012 heeft de rekenkamercommissie deze norm bestudeerd. Haar bevinding is dat bij 10 van de 12 cases sprake is van het voldoen aan deze norm. In twee gevallen niet.

*Op grond van deze bevindingen uit 2011 en 2012 scoort dit criterium voldaan.*

### **5.3.6 Draagkracht uit inkomen of vermogen**

Het criterium is dat de SDD de draagkracht naar inkomen en/of vermogen beoordeelt, indien toegekend.

In de 6 geselecteerde cases uit 2011 onderzocht de rekenkamercommissie de vraag of de SDD de draagkracht van betrokkenen heeft beoordeeld. Deze beoordeling kan worden gedaan door middel van een draagkrachtformulier.<sup>87</sup> De rekenkamercommissie trof in 2 van de 6 dossiers een draagkrachtformulier aan. Deze 2 dossiers betroffen aanvragen voor Bijzondere bijstand voor medebewindvoerders. Bij 4 andere dossiers heeft de SDD de draagkracht wel beoordeeld, maar geen draagkrachtformulier ingevuld, omdat betrokkenen al een WWB-uitkering hadden.<sup>88</sup> Ook voor 2012 heeft de commissie dit criterium getoetst. De bevinding is dat in alle 12 dossiers een beoordeling is terug te vinden. Bij 2 gevallen was er sprake van een draagkrachtberekening (voor bewindvoerderzaken). Deze berekening stond niet in een draagkrachtformulier.

*Dit criterium scoort voldaan.*

## **5.4 Gebruik criteria bij toekenning en afwijzing**

In de vorige paragraaf werd duidelijk in hoeverre de SDD bij de onderzochte cases in de jaren 2011 en 2012 gebruik heeft gemaakt van de criteria, die in het Handboek van Schulinc zijn genoemd.

De rekenkamercommissie heeft verder onderzocht in hoeverre deze criteria zijn toegepast bij de toewijzingen en bij de afwijzingen door de SDD van aanvragen Bijzondere bijstand. Hierbij is zij nagegaan of aan de in paragraaf 5.2 geformuleerde normen is voldaan.

---

<sup>87</sup> De WWB eist geen draagkrachtberekening of draagkrachtmeting. In art. 35 staat dat het College naar hun oordeel rekening houdt met inkomen en vermogen

<sup>88</sup> In een toelichting geeft de SDD aan dat beleidsmatig het uitgangspunt is dat een persoon met een lopende minimumuitkering geen draagkracht heeft. "De draagkrachtberekening kan daarom achterwege blijven; het is ook geen vereiste dat die er toch zou moeten zijn." Zie mail 27 juli 2012.

### 5.4.1 Toekenningen

#### 2011

Kostensoort	Toekenning door SDD	Norm: aan 6 criteria is voldaan
Inrichtingskosten	Ja	Voldaan
Tandartskosten (eigen bijdrage)	Ja	Deels voldaan (geen incidentele bijzondere omstandigheden genoemd)
Bewindvoerderkosten	Ja	Voldaan

Tabel 7: bevindingen 2011 (aantal onderzochte cases: 6, aantal toekenningen: 3)

#### 2012

Kostensoort	Toekenning door SDD	Norm: aan 6 criteria is voldaan
Inrichtingskosten	Ja	Voldaan
Inrichtingskosten	Ja	Voldaan
Inrichtingskosten	Ja	Voldaan
Inrichtingskosten	Ja	Voldaan
Tandartskosten	Ja	Deels voldaan (geen geldig paspoort op moment van aanvraag)
Bewindvoerderkosten	Ja	Voldaan
Bewindvoerderkosten	Ja	Deels voldaan (geen geldig paspoort op moment van aanvraag)
Bewindvoerderkosten	Ja	Voldaan
Bewindvoerderkosten	Ja	Voldaan

Tabel 8: bevindingen 2012 (aantal onderzochte cases: 12, aantal toekenningen: 9)



### 5.4.2 Afwijzingen

Indien een aanvraag is afgewezen moet aan minimaal één criteria niet zijn voldaan, zo luidt norm 2.

#### 2011

In dit onderstaande tabel wordt één of meerdere criteria genoemd die in het dossier als reden zijn genoemd tot afwijzing.

Kostensoort	Afwijzing door SDD	Norm: aan minimaal één criteria is niet voldaan.
Inrichtingskosten	Ja	Voldaan (het zijn geen noodzakelijke kosten en is er een voorliggende voorziening)
Tandartskosten	Ja	Voldaan (het zijn geen noodzakelijke kosten en is er een voorliggende voorziening)
Bewindvoerderkosten	Ja	Voldaan (er is draagkracht aanwezig)

Tabel 9: bevindingen 2011 (aantal onderzochte cases: 6, aantal afwijzingen: 3)

#### 2012

Kostensoort	Afwijzing door SDD	Norm: aan minimaal één criteria is niet voldaan.
Tandartskosten	Ja	Voldaan (er is een voorliggende voorziening)
Tandartskosten	Gedeeltelijke afwijzing	Voldaan (er is een voorliggende voorziening en geen bijzondere omstandigheden)
Tandartskosten	Ja	Voldaan (er is een voorliggende voorziening en geen bijzondere omstandigheden)

Tabel 10: bevindingen 2012 (aantal onderzochte cases: 12, aantal afwijzingen: 3)

### 5.4.3 Samengevat

De rekenkamercommissie constateert dat de SDD bij toekenningen de zes criteria uit het handboek Schulinc hanteert. Ten aanzien van de afwijzingen door de SDD wordt ook voldaan aan de norm dat aan minimaal 1 van deze 6 criteria niet is voldaan.

Alle afwijzingen voor 2012 hebben betrekking op de tandartskosten. De rekenkamercommissie constateert dat dit correspondeert met het nieuwe, door de Drechttraad vastgestelde, beleid.

Op grond van deze bevindingen oordeelt de rekenkamercommissie dat de twee normen door de SDD in de onderzochte cases in de praktijk worden nageleefd.

## **Bijlagen**

## **Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden**

Mevr. Y.S.M. Bieshaar	Directeur SDD
Dhr. E. v.d. Burgt	Portefeuillehouder Werk en Inkomen
Mevr. R.C. Hitimana/Willemse	Hoofd Frontoffice SDD
Dhr. W. J.M. Nederpelt	Voorzitter Cliëntenraad WWB Drechtsteden
Dhr. T. Schreuder	RMO-medewerker
Dhr. A. v.d. Stelt	beleidsmedewerker afdeling Kwaliteit SDD

## **Bijlage 2 Relevante wetsartikelen**

### **Wet werk en bijstand artikel 35 lid 1**

Onverminderd paragraaf 2.2, heeft de alleenstaande of het gezin recht op Bijzondere bijstand voor zover de alleenstaande of het gezin niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college niet kunnen worden betaald uit de bijstandsnorm, de langdurigheidstoeslag, het vermogen en het inkomen voor zover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm [..].

### **Wet werk en bijstand artikel 35 lid 3 tot en met 6**

Op basis van artikel 35 lid 3 tot en met 6 kan ook Bijzondere bijstand worden verleend aan:

- personen van 65 jaar of ouder (lid 3);
- chronische zieken of gehandicapten (lid 4);
- personen met een hen ten laste komend kind dat onderwijs of een beroepsopleiding volgt )lid 5) én
- personen die gebruik maken van een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering (lid 6).

Het college hoeft niet na te gaan of de kosten waarvoor categoriale bijstand wordt verleend ook daadwerkelijk noodzakelijk of gemaakt zijn. Wel moet aannemelijk worden gemaakt dat 65-plussers, ouders met schoolgaande kinderen en chronisch zieken of gehandicapten, zich "in bijzondere omstandigheden [bevinden] die leiden tot bepaalde noodzakelijke kosten van bestaan waarin de algemene bijstand niet voorziet en die de aanwezige draagkracht te boven gaan."

### **Wet werk en bijstand 36 artikel 1**

Het college verleent op een vraag een langdurigheidstoeslag aan een persoon van 21 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar die langdurig een laag inkomen en geen in aanmerking te nemen vermogen als bedoeld in artikel 34 heeft en geen uitzicht heeft op inkomensverbetering.

### Bijlage 3: Uitwerking SMART-C

De rekenkamercommissie is nagegaan of doelstellingen specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdsgebonden en consistent zijn. In de onderstaande tabel worden deze begrippen uiteengezet.

<b>Specifiek</b>	Bij beleidsdoelen moet duidelijk zijn omschreven welke resultaten of effecten worden beoogd en welke doelgroepen (zo die er zijn) moeten worden bereikt.
<b>Meetbaar</b>	Gemeten moet kunnen worden of beleidsdoelen al dan niet bereikt zijn. Eenduidige begrippen zijn daarvoor vereist. Vaak is ook een nulmeting nodig.
<b>Afgestemd</b>	Beleidsdoelen moeten zijn afgestemd met de Drechttraad.
<b>Realistisch</b>	Beleidsdoelen moeten zodanig zijn gekozen dat ze haalbaar zijn. De haalbaarheid is op enigerlei wijze onderbouwd.
<b>Tijdsgebonden</b>	In beleidsdoelen moet zijn vastgelegd wanneer het einddoel moet zijn bereikt.
<b>Consistent</b>	Doelstellingen moeten consistent geformuleerd zijn. Het gaat daarbij om consistentie tussen en binnen doelen. Speerpunten moeten bijvoorbeeld consistent zijn uitgewerkt in een doelstelling.

Uitwerking van SMART-C

## **Bijlage 4 Jurisprudentie**

### **Noodzakelijke kosten**

Kosten van een kleurentelevisie (Centrale Raad van Beroep 24-04-2007, nr. 06/2544 NABW)

#### *Aanleiding*

Een gezin uit Rotterdam vraagt december 2003 Bijzondere bijstand aan voor de aanschaf van een kleurentelevisie. Januari 2004 wijst het college van B en W de aanvraag af. Ook het tegen dit besluit gemaakte bezwaar, wordt ongegrond verklaard. Maart 2007 gaat het gezin in beroep.

#### *Overweging*

De Centrale Raad van Beroep wil voordat zij nagaat of de kosten, waarvoor Bijzondere bijstand is aangevraagd, voortvloeien uit bijzondere omstandigheden, eerst beoordelen of de kosten noodzakelijk zijn. De aanvrager vindt dat dit het geval is. Hij acht het voor de ontwikkeling van zijn kinderen wenselijk dat zij televisie kunnen kijken.

#### *Uitspraak*

De Raad deelt deze redenering niet en oordeelt dat de aanvraag van een televisie in dit geval niet noodzakelijk moet worden geacht. Afzonderlijke bijstandsverlening is niet mogelijk, zo oordeelt de Raad.

Bijzondere bijstand voor implantaten (CRvB 06-12-20111, nr. 10/1723 WWB)

Het college heeft de aanvraag van belanghebbende om Bijzondere bijstand voor de kosten van vier implantaten met kronen en een botopbouw afgewezen op grond van het feit, dat er voor belanghebbende geen medische noodzaak aanwezig is voor de desbetreffende behandeling. Bij de afwijzing heeft het college zich gebaseerd op het medisch advies van een tandarts waarin staat dat in het geval van belanghebbende een goed uitgevoerde frameprothese als een adequaat en goedkoper alternatief volstaat.

De Centrale Raad van Beroep oordeelt dat geen sprake is van uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan als bedoeld in artikel 35 lid 1 WWB. Eveneens oordeelt de Centrale Raad van Beroep dat het college zich bij de afwijzing heeft kunnen en mogen baseren op het weloverwogen advies van de tandarts. Daarnaast heeft belanghebbende geen

objectieve medische gegevens in het geding gebracht die duiden op een noodzaak voor belanghebbende tot het plaatsen van implantaten en kronen.

## **Uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan**

Woninginrichting (LJN AW 5265)

### *Aanleiding*

Een bijstandsgerechtigde uit Rotterdam vraagt juni 2003 Bijzondere bijstand aan voor de vervanging van zijn 13 jaar oude bed en matras. Juli 2003 wijst het college van B en W deze aanvraag af. Ook het tegen dit besluit gemaakte bezwaar, wordt ongegrond verklaard. Maart 2006 gaat de bijstandsgerechtigde in beroep.

### *Overweging*

De Centrale Raad van Beroep geeft in haar overwegingen aan dat de kosten van duurzame gebruiksgoederen, zoals een bed, tot de incidenteel voorkomende noodzakelijke kosten van bestaan mogen worden gerekend. Deze kosten dienen in beginsel te worden 'bestreden' uit de algemene bijstand, tenzij de kosten noodzakelijk zijn als gevolg van bijzondere omstandigheden. In de optiek van de Centrale Raad van Beroep is dit laatste niet het geval. Hierbij draagt zij aan dat de aanvrager vooraf had kunnen voorzien dat zijn bed op termijn vervangen moest worden.

### *Uitspraak*

Kortom, uit hetgeen de aanvrager heeft aangevoerd ziet de raad "onvoldoende aanknopingspunten om te oordelen dat in dit geval sprake is van uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten."

Bijzondere bijstand voor de inrichting van een woning (CRvB 06-07-2010, nr. 08/2508 WWB)

Aan belanghebbende is een eengezinswoning toegewezen. Voor het inrichten van de woning vraagt hij Bijzondere bijstand aan. De aanvraag wordt afgewezen op grond van het feit, dat er geen noodzaak tot verhuizen was en dat belanghebbende voor deze kosten had kunnen reserveren.

De Centrale Raad van Beroep stelt vast dat de kosten van woninginrichting tot de periodiek dan wel incidenteel voorkomende algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan worden gerekend, die in beginsel dienen te worden bestreden uit het inkomen, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden in het individuele geval. Belanghebbende was al jaren ontevreden over zijn woonsituatie en van plan te verhuizen naar een eengezinswoning. Gelet hierop moet worden geoordeeld dat de verhuizing voor belanghebbende voorzienbaar was en dat hij ruimschoots de tijd heeft gehad om daarvoor te reserveren. Dat de toewijzing van de woning, na het aflossen van een oude huurschuld, toch nog onverwacht snel heeft plaatsgevonden doet hieraan niet af.

## **Voorliggende voorziening**

Bijzondere bijstand voor de kosten van orthodontie (CRvB 13-06-2006, nr. 05/3034 WWB)

Het college heeft de aanvraag om Bijzondere bijstand voor de kosten van orthodontie afgewezen en het bezwaar tegen deze afwijzing ongegrond verklaard. De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard. De Centrale Raad van Beroep, ambthalfve toetsend aan de

artikelen 8:11, 8:69, en 8:77 Awb, vernietigt de aangevallen uitspraak, nu de uitspraak is gedaan en ondertekend door een andere rechter dan de rechter die het beroep ter zitting heeft behandeld.

Voorts oordeelt de Centrale Raad van Beroep dat het college niet de bevoegdheid toekwam om Bijzondere bijstand toe te kennen voor de onderhavige kosten, nu de Zorgverzekeringswet voor de kosten van tandheelkundige hulp als een aan de WWB voorliggende, toereikende en passende voorziening is aan te merken en er geen zeer dringende redenen als bedoeld in artikel 16 lid 1 WWB zijn om, in afwijking van artikel 15 lid 1 WW, in de onderhavige kosten bijstand te kunnen verlenen.

### **Draagkracht uit inkomen en vermogen**

Bijzondere bijstand voor griffierechten (Bron: CRvB 27-05-2008, nr. 7/444 WWB)

Het college heeft de aanvraag om Bijzondere bijstand voor griffierecht en de eigen bijdrage in de kosten van rechtsbijstand afgewezen, omdat de draagkracht van belanghebbende hoger is dan de kosten waarvoor hij Bijzondere bijstand heeft aangevraagd.

Het college heeft in het beleid met betrekking tot de uitoefening van de hem in artikel 35 WWB toegekende bevoegdheid, bepaald dat wanneer iemand een netto-inkomen (exclusief vakantie-toeslag) boven bijstandsniveau heeft, 25% van dat meerdere als draagkracht wordt aangemerkt. De draagkracht wordt in beginsel vastgesteld voor een heel jaar en het draagkrachtjaar begint te lopen op de eerste dag van de maand waarin de Bijzondere bijstand wordt aangevraagd of verleend. De Centrale Raad van Beroep oordeelt dat het hiervoor omschreven beleid de grenzen van een redelijke beleidsbepaling niet te buiten gaat.



## Bijlage 5 Verantwoording selectie

### *Inleiding*

De rekenkamercommissie wil onderzoek doen naar het proces van Bijzondere bijstandsverlening. Zij wil vaststellen of aanvragen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving worden toegekend of afgewezen. Omdat per 1 januari beleidsuitgangspunten zijn gewijzigd<sup>89</sup>, doet de rekenkamercommissie onderzoek naar 2011 en 2012. Zij wil de wijziging in het beleid op deze wijze zichtbaar maken.

In 2011 en 2012 (tot april/mei) hebben 5.205 inwoners uit de Drechtsteden één of meerdere aanvragen Bijzondere bijstand ingediend.<sup>90</sup> Hieruit heeft de rekenkamercommissie 18 (afgewezen en toegekende) aanvragen van inwoners uit Dordrecht geselecteerd: 6 aanvragen uit 2011 en 12 aanvragen uit 2012.

Kortom, de rekenkamercommissie verricht onderzoek naar een klein deel van alle aanvragen. Voorgaande houdt in dat zij geen algemeen geldende uitspraak kan doen, maar alleen een indicatie kan geven over de rechtmatigheid van de toekenning.

### *Kostensoorten*

Als het gaat om de keuze van de kostensoorten heeft de rekenkamercommissie gekozen voor de drie meeste voorkomende kosten, namelijk inrichtingskosten, tandartskosten en bewindvoerderkosten.

Kostensoort	Aantal geselecteerde aanvragen 2011	Aantal geselecteerde aanvragen 2012
inrichtingskosten	2	4
tandarts/ orthodontie	2	4
bewindvoederskosten	2	4

### *Rechtmatigheidsonderzoek*

Tijdens het vooronderzoek (oriëntatie) heeft de rekenkamercommissie een overzicht van aangevraagde, afgewezen en toegekende individuele en categoriale Bijzondere bijstand opgevraagd. Het betreft een overzicht, opgedeeld naar kostensoorten, om een vergelijk tussen 2011 en 2012 mogelijk te maken. De SDD kon een dergelijk overzicht niet aanleveren. Vanwege efficiency overwegingen is het bij de SDD niet gebruikelijk dergelijke overzichten te maken. Op grond van de efficiency overwegingen worden in GWS4all<sup>91</sup> bij afgewezen aanvragen de kostensoort niet vastgelegd. Om deze reden zoekt de rekenkamercommissie aansluiting bij controlewerkzaamheden van de accountant. Jaarlijks doet de accountant

---

<sup>89</sup> Op 1 oktober 2010 heeft de Drechtraad de nota 'nieuw minimabeleid in de Drechtsteden' vastgesteld (zie hoofdstuk 1).

<sup>90</sup> Jaarwerkplan RMO 2011, deel B. Geschatte omvang besluiten aanvragen Bijzondere bijstand.

<sup>91</sup> Geautomatiseerd systeem waarin Bijzondere bijstand aanvragen worden vastgelegd

onderzoek naar de rechtmatigheid ten behoeve van zijn accountantsverklaring.<sup>92</sup> De afdeling Rechtmatigheidsonderzoek (RMO) is het voorportaal van de accountant. Deze afdeling voert lopende het jaar een aantal verantwoordingscontroles uit, waar de accountant op kan steunen. De afdeling RMO produceert: onderzoeksrapportages, kwartaalrapportages en een jaarverslag. Ook deze rapportages gaan naar de accountant. Gewoonlijk 'controleert' de accountant het werk van de afdeling RMO. Hij selecteert een aantal deelwaarnemingen (klantendossiers) en loopt de verantwoordingscontrole na. De accountant noemt dit een 'reperformance'. In 2011 is dit niet gebeurd. Volgens de afdeling RMO is dat op basis van een risicoanalyse ten aanzien van de Bijzondere bijstand gedaan.<sup>93</sup>

De afdeling RMO doet onderzoek naar de rechtmatigheid van de besluiten ('bestaat er recht') en uitgaven. Dit ten behoeve van het managementteam, het gemeentebestuur en de accountant. Voor het onderzoek is het eerste punt ('bestaat er recht') het meest relevant. Immers: de rekenkamercommissie wil vaststellen of Bijzondere bijstands aanvragen in overeenstemming met de wet/het beleid zijn afgehandeld.

De onderzoeksrapportages van de afdeling RMO kunnen digitaal worden geraadpleegd. Aan de hand van een normenset worden de dossiers (deelwaarnemingen) beoordeeld ('scoren'). Deze dossiers zitten in een SDD-systeem genaamd GWS/GWS view. Documenten kunnen hierdoor worden uitgedraaid. In GWS4all worden alleen bij toegekende aanvragen de kostensoorten vast-gelegd (via een code component). Bij afgewezen aanvragen kan niet worden opgevraagd welke kostensoort de aanvraag betrof.

### *Selectie dossiers*

De rekenkamercommissie wil in haar dossieronderzoek 6 dossiers uit 2011 betrekken. Zij zoekt aansluiting bij de controlewerkzaamheden 2011 van de accountant. Via de accountant heeft de rekenkamercommissie op 1 mei 2012 een Excell bestand ontvangen. De afdeling RMO heeft in 2011 46 dossiers onderzocht.<sup>94</sup> Volgens het jaarplan RMO-auditteam 2011 is de geschatte omvang voor 2011 5.205. Iedere maand ontvangt de afdeling RMO een overzicht van alle aanvragen, in Excell. De afdeling selecteert er per maand 10 uit (voor alle gemeenten). In totaal is dat volgens het jaarplan 130 aantal aanvragen. Van deze 130 aanvragen onderzoekt de afdeling RMO er 46.

De rekenkamercommissie heeft uit dit overzicht 6 aanvragen geselecteerd.

Uit deze meest voorkomende kostensoorten in dit overzicht heeft de rekenkamercommissie een aantal aanvragen geselecteerd.

---

<sup>92</sup> Voor 2011 heeft de accountant een goedkeurende verklaring gegeven voor de jaarrekening.

<sup>93</sup> Gesprek RMO 25 juni 2012

<sup>94</sup> Op basis van een risico-inschatting (op onrechtmatigheden) van de accountant, is het aantal deelwaarnemingen bepaald.

Kostensoort	Aantal geselecteerde aanvragen 2011	Aantal geselecteerde aanvragen 2012
Inrichtingskosten	2	4
tandarts/orthodontie	2	4
bewindvoerderkosten	2	4
Totaal	6	12

### Onderzoeksresultaten dossiers

Binnen deze kostensoorten heeft de rekenkamercommissie een toegekende en afgewezen aanvraag geselecteerd.

Geselecteerde kostensoorten in 2011: toegekende en afgewezen aanvragen

Kostensoort	Aantal aanvragen	Aantal toegekende aanvragen		Aantal afgewezen aanvragen	
		abs	%	abs	%
inrichtingskosten	2	1	50	1	50
tandarts/orthodontie	2	1	50	1	50
bewindvoerderkosten	2	2	100	0	0

Voor 2012 heeft de rekenkamercommissie 12 dossiers geselecteerd. Ook voor dit jaar kijkt ze naar de drie meest voorkomende kostensoorten: de bewindvoerderkosten, tandartskosten en inrichtingskosten.

Geselecteerde kostensoorten in 2012: toegekende en afgewezen aanvragen

Kostensoort	Aantal aanvragen	Aantal toegekende aanvragen		Aantal afgewezen aanvragen	
		abs	%	abs	%
inrichtingskosten	4	3	75	1	
tandarts/ orthodontie	4	1 gedeelte lijk	25	2	50
bewindvoerderkosten	4	4	100	0	0
Totaal	12				

## Categoriale Bijzondere bijstand

### Automatisch toegekend

In het overzicht 'individuele aanvragen BB' treft de rekenkamercommissie geen aanvragen voor categoriale bijstand aan. Hier heeft zij navraag naar gedaan. Uit een toelichting van de afdeling RMO wordt duidelijk dat de Sociale Dienst jaarlijks (in het tweede kwartaal) 'projectmatig' categoriale bijstand verleent aan minima, waarvan is vastgesteld dat zij rechthebbende zijn. Deze minima hoeven zodoende geen aanvraag in te dienen.

### *Individuele aanvragen*

Minima die niet voorkomen in het geautomatiseerde systeem van de Sociale Dienst (GWS4all), moeten wel een aanvraag indienen voor categoriale bijstand. Bijvoorbeeld: een "werkende arme". Deze aanvragen worden evenals de andere individuele bijstandsaanvragen opgenomen in een bestand genaamd "Aanvragen BB" (zie jaarplan RMO-auditteam 2011), waaruit RMO een aantal selecteert. Voor 2011 was het aantal "aanvragen BB" 130.

Het feit dat de afdeling RMO in 2011 geen onderzoek heeft gedaan naar één of meerdere individueel categoriale bijstandsaanvragen, berust zodoende op toeval.

De rekenkamercommissie heeft overwogen om alsnog onderzoek te doen naar categoriale bijstandsaanvragen.

Hier ziet zij om 4 redenen van af:

- uit het onderzoek is naar voren gekomen dat 4 van de 7 categoriale regelingen in 2012 zijn afgeschaft. Hierdoor is een vergelijk tussen 2011 en 2012 voor deze regelingen niet mogelijk;
- drie categoriale regelingen (SMS-kinderfonds, zorgverzekering Iza Cura en peuterspeelzaalwerk) zijn niet afgeschaft. Ze worden niet door de SDD uitgevoerd (waar deelvraag drie zich op de SDD richt);
- de rekenkamercommissie zou alleen onderzoek kunnen doen naar toegekende aanvragen. Immers: van een afgewezen aanvraag wordt de kostensoort niet vastgelegd in GWS4all;
- minder kans op fouten: er zijn minder eisen, waaraan de aanvrager dient te voldoen.



**Gemeente Dordrecht**

Spuiboulevard 300  
Postbus 8  
3300 AA Dordrecht

[www.dordrecht.nl](http://www.dordrecht.nl)

