



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Bevoorschotting van bijstandsaanvragers door de gemeente Enschede

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Adriaan Oostveen
Bob van Waveren
Mats Gorter

Amsterdam, 13 oktober 2017
Publicatienr. 17031

© 2017 Regioplan, in opdracht van Rekenkamercommissie Enschede.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Gespreksronde	2
1.4 Methodes	3
1.5 Leeswijzer	4
2 Het wettelijk kader	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Verlening van voorschotten	6
2.3 Terugvordering van verleende voorschotten	9
2.4 Samenvattend	11
3 Het gemeentelijk beleid	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Gemeentelijk beleid	13
3.3 Informatievoorziening gemeenteraad	15
3.4 Samenvattend	16
4 De gemeentelijke uitvoeringspraktijk	18
4.1 Inleiding	18
4.2 Verstrekking van voorschotten	18
4.3 Behoeftte voorschot onder niet-ontvangers	19
4.4 Criteria voor verlening van voorschotten	20
4.5 Termijn verstrekking voorschotten	21
4.6 Hoogte van verleende voorschotten	22
4.7 Verrekening en terugvordering van voorschotten	24
4.8 Samenvattend	26
5 Klantperspectief	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Informatievoorziening gedurende procedure	29
5.3 Overbruggen periode tot eerste uitkering	29
5.4 Aanvraagprocedure	30
5.5 Verstrekking van voorschot	30
5.6 Verrekening/terugvordering	30
5.7 Samenvattend	31
6 Conclusies	33
6.1 Inleiding	33
6.2 Bevoorschotting in Enschede: beleid en uitvoeringspraktijk	33
6.3 Algemeen oordeel	34
6.4 Aanbevelingen	35
6.5 Beantwoording onderzoeksvragen	36
Bijlagen	39
Bijlage 1 – Wetsteksten	39
Bijlage 2 – Informatieformulier Enschede	42
Bijlage 3 – methodologische verantwoording	45



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Aanvragen voor een bijstandsuitkering worden beoordeeld door de gemeente, wat maximaal acht weken kan duren. Om de periode tussen het indienen van de aanvraag en de eerste uitkeringsbetaling financieel te overbruggen, kunnen aanvragers een voorschot ontvangen van de gemeente. Voor u ligt een onderzoek naar het verstrekken van voorschotten door de gemeente Enschede, uitgevoerd door RegioPlan in opdracht van de Rekenkamercommissie Enschede. Directe aanleiding hiervoor is geweest dat de gemeentelijke klachtencommissaris signalen heeft ontvangen vanuit de samenleving die erop wijzen dat de gemeente terughoudend is met het verstrekken van voorschotten.

In juli 2015 publiceerde de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging naar de toepassing van de zoekperiode voor 27-plussers door de gemeente Enschede. De aanleiding voor dit onderzoek was een aantal signalen die de Nationale ombudsman ontving van burgers, een advocaat en een raadslid. In het rapport concludeerde de Nationale ombudsman onder andere dat de gemeente Enschede burgers niet volledig informeerde over hun rechten en plichten en dat de zoekperiode zorgde voor een vertraging in het uitbetalen van voorschotten. Naar aanleiding van dit rapport heeft de gemeenteraad op 2 juli 2015 unaniem het college opgedragen het beleid per direct te beëindigen.

Hoewel het zoektijdbeleid inmiddels is afgeschaft, is in het kielzog ervan het thema van bevoorschotting in de aandacht komen te staan. Naar aanleiding van signalen die de gemeentelijke klachtencommissaris ontving, heeft de rekenkamercommissie Enschede RegioPlan verzocht om onderzoek uit te voeren naar de bevoorschotting door de gemeente Enschede.

1.2 Vraagstelling

Voor dit onderzoek hanteren we de volgende vraagstelling.

1. Welke wettelijke bepalingen gelden onder de Wet werk en bijstand respectievelijk de Participatiewet met betrekking tot de bevoorschotting (verlening, terugvordering, kwijtschelding, discretionaire ruimte)? Welke verschillen bestaan er tussen de twee wetten?
2. Welk beleid voerde respectievelijk voert de gemeente Enschede onder de Wet werk en bijstand respectievelijk de Participatiewet met betrekking tot de bevoorschotting (verlening, terugvordering, kwijtschelding, discretionaire ruimte)?
 - a. Waar is dit beleid vastgelegd (verordening, beleidsregel, beleidsplan)?
 - b. Hoe verhoudt het gemeentelijk beleid zich tot het wettelijk kader?
3. Hoe heeft de gemeente Enschede het beleid rond de bevoorschotting vertaald naar de uitvoering?
 - a. Bijvoorbeeld in werkinstructies, informatie op de website, gestandaardiseerd onderdeel van aanvraagprocedure, in standaardbrieven, in gespreksprotocollen enzovoort)?
 - b. Kan hieruit een standaardprocedure rond bevoorschotting worden afgeleid en zo ja, hoe ziet die eruit?
4. Hoe kan de uitvoeringspraktijk rond de bevoorschotting in Enschede worden beschreven?
 - a. Hoe en in welke mate worden cliënten bij het eerste klantcontact geïnformeerd over de mogelijkheid tot bevoorschotting?
 - b. Op basis van welke criteria of overwegingen wordt het besluit tot het al dan niet verlenen van een voorschot genomen?
 - c. Hoe lang duurt het voordat een voorschot beschikbaar wordt gesteld? Hoe verhoudt dit zich tot de wettelijke termijn van vier weken na aanvraag?
 - d. Welk deel van de aanvragen om voorschotten wordt toegekend en welk deel wordt afgewezen? Verschilt dit naar toekenningen en afwijzingen van de bijstandsaanvraag?
 - e. Hoe verloopt de verrekening dan wel terugvordering van het voorschot, onderscheiden naar toegekend en afgewezen bijstandsaanvragen?

- f. In welk aandeel van de voorschotten wordt er van terugvordering afgezien of wordt deze kwijtgescholden? Onderscheiden naar toegekend en afgewezen bijstandsaanvragen.
 - g. Wordt de beslissing over het verlenen van het voorschot beïnvloed door de mogelijkheid om af te zien van terugvordering of kwijtschelding ervan? Zo ja, op welke manier?
 - h. In welk aandeel van de terugvorderingen van voorschotten wordt overgegaan tot incasso? Welk aandeel van het teruggevorderde bedrag wordt daarmee geïncasseerd? Onderscheiden naar toegekend en afgewezen bijstandsaanvragen.
 - i. Zijn er indicaties dat terugvordering van voorschotten in de praktijk leidt tot problematische schulden? Zo ja, welke?
 - j. Wat kan worden gezegd over de mate waarin en de manier waarop men in de uitvoering gebruikmaakt van de discretionaire ruimte?
5. Hoe beoordelen (ervaringsdeskundige) burgers de praktijk rond de bevoorschotting wat betreft:
 - a. De bejegening, kwaliteit en tijdigheid van informatievoorziening, tempo van voorschotverlening, (afzien van) terugvordering en incasso?
 - b. Wat gaat er goed en kan beter? Welke verbeteringsmogelijkheden zien zij?
 6. Hoe beoordelen ervaren uitvoerders de praktijk rond de bevoorschotting? Wat gaat goed, wat kan beter? Welke verbeteringsmogelijkheden zien zij?
 7. Hoe beoordelen raadsleden de informatievoorziening door de wethouder?
 8. Hoe verhoudt de praktijk rond bevoorschotting zich tot:
 - a. het wettelijke kader;
 - b. het geformuleerde gemeentelijke beleid;
 - c. de gemeentelijke uitwerking van het beleid in protocollen en informatievoorziening enz.

1.3 Gespreksronde

Om een nader beeld te verkrijgen van de specifieke context en de achtergrond van het vraagstuk bevoorschotting in de gemeente Enschede is door RegioPlan een gespreksronde gehouden onder de volgende partijen:

- een vertegenwoordiging van de gemeenteraad Enschede;
- klachtencommissaris gemeente Enschede;
- burgerinitiatief Sociaal Hart Enschede.

Enkele gemeenteraadsleden hebben in contact met diverse partijen uit de lokale samenleving¹, signalen ontvangen dat de bevoorschotting door de gemeente Enschede tekortschiet. Naar aanleiding daarvan hebben enkele raadsleden actie ondernomen door vragen te stellen aan het college², dan wel door een motie in te dienen.³ De gemeenteraad gaf in het gesprek een aantal specifieke aandachtspunten mee voor het voorliggende onderzoek:

- I. Zijn de verstrekte voorschotten hoog genoeg?
- II. Wat zijn overwegingen van ambtenaren om niet het volledige bedrag te verstrekken?
- III. Hoe verhoudt het aantal zaken waarbij bevoorschotting niet correct verloopt zich tot het aantal zaken waarbij het wel correct verloopt?
- IV. Hoe wordt door de ambtenaar ingeschat of mensen een voorschot nodig hebben om financiële problemen te voorkomen?

¹ Dit betreft onder andere bijstandsaanvragers, burgerinitiatief Sociaal Hart Enschede, advocaat Petra Gerritsen,

² RIS 6772-1 'Beantwoording artikel 38 vragen Vic van Dijk statushouders' d.d. 27-05-2016.

³ RIS 6779-1 Motie Enschede Anders, SP en GroenLinks 'Uitvoering wettelijk voorschot' d.d. 30 mei 2016.

- V. Hoe ervaren klanten het proces? Zijn ze goed geïnformeerd, en zijn ze tevreden met het verstrekte voorschot?
- VI. Hoe verhoudt de uitvoering van Enschede zich tot de wet?

Het aantal klachten bij de klachtencommissaris over gebrekkige bevoorschotting is beperkt tot twee casussen en een algemene klacht van een vluchtelingenorganisatie⁴, alle in het tweede en derde kwartaal van 2016. Bevoorschotting komt in gesprekken die de klachtencommissaris met andere klanten voert, niet naar voren als probleem. De strekking van de klachten was dat voorschotten niet automatisch verstrekt werden, dat men veel moeite had moeten doen om een voorschot te verkrijgen en dat niet het volledige bedrag werd verstrekt waar men wettelijk gezien recht op had.

Naast het indienen van een klacht bij de gemeentelijke klachtencommissaris, hebben burgers op basis van art. 81 Pw de mogelijkheid om een verzoek in te dienen bij de voorzitter van Gedeputeerde Staten (GS) om de gemeente alsnog te bewegen een voorschot te verlenen. Navraag bij Gedeputeerde Staten leert dat zij tussen 2013 en 2016 in totaal 22 van dat soort verzoeken ontvingen vanuit de gehele provincie. Daarvan was niet een relatief groot deel afkomstig uit de gemeente Enschede. GS neemt bij dergelijke verzoeken zo snel mogelijk (zo mogelijk dezelfde dag) contact op met de verzoeker en de desbetreffende gemeente. In de praktijk worden dergelijke verzoeken zelden tot nooit ingewilligd. Redenen hiervoor zijn dat men om de verkeerde reden een verzoek heeft ingediend, dat al binnen enkele dagen alsnog een voorschot wordt verleend of het besluit op de uitkeringsaanvraag volgt.

Burgerinitiatief Sociaal Hart Enschede acht het in strijd met de wet dat de gemeente het initiatief voor het aanvragen van een voorschot bij de klant legt, en pleit voor het automatisch verstrekken van voorschotten. Ook geeft men aan dat de gemeente de burger bewust onvoldoende actief en volledig informeert over het recht op een voorschot, en dat burgers niet het volledige wettelijke bedrag ontvangen. Sociaal Hart Enschede meent dat het niet (automatisch) verstrekken van (adequate) voorschotten leidt tot betalingsproblemen en schulden bij aanvragers.⁵

De hierboven genoemde uitkomsten uit de gespreksronde zijn ter toetsing meegenomen in dit onderzoek.

1.4 Methodes

Voor dit onderzoek is een combinatie van onderzoeksmethodes gebruikt, te weten:

- (groeps-)interviews met stakeholders: om een goed beeld te vormen van de politieke en beleidsinhoudelijke context rondom het vraagstuk van bevoorschotting voeren we een ronde interviews uit met de relevante stakeholders. We hebben hierbij gesproken met de klachtencommissaris, raadsleden en het burgerinitiatief Sociaal Hart Enschede.
- deskresearch: het wettelijk kader van de Participatiewet en de Wet werk en bijstand zijn bestudeerd in relatie tot bevoorschotting en terugvordering. Ook is de beschikbare documentatie van de gemeente bestudeerd teneinde het gemeentelijk beleid omtrent bevoorschotting en terugvordering in kaart te brengen.
- dossieranalyse: een steekproef van totaal 118 dossiers van bijstandsaanvragen in de gemeente Enschede uit het jaar 2016 is onderzocht om de praktijk omtrent bevoorschotting in kaart te brengen.
- telefonische interviews met uitvoerders: ter duiding van de uitkomsten van de dossieranalyse zijn telefonische interviews gevoerd met drie ervaren uitvoerders (twee consultants en een senior medewerker kwaliteitszorg). Tijdens deze interviews is ingegaan op de procedure omtrent bevoorschotting en eventuele terugvordering, de verhouding tussen beleid/protocollen en de praktijk, en de tussentijdse uitkomsten van de dossieranalyse.

⁴ RIS 8165-1 'Statushouders en de voedselbank' d.d. 10 oktober 2016.

⁵ Zie ook Sociaal Hart Enschede. 'Top 10 sociale misstanden gemeente Enschede', 19 oktober 2015.

- telefonische interviews met bijstandsaanvragers: middels vijftien korte telefonische interviews zijn bijstandsklanten van de gemeente Enschede bevroegd over hun ervaringen met de gevolgde procedure omtrent bevoorschotting (en eventuele terugvordering hiervan).

Voor een gedetailleerde methodologische beschrijving, zie bijlage 3.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze rapportage wordt het wettelijk kader omtrent bevoorschotting omschreven, waarna in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het beleid van de gemeente Enschede hieromtrent. In hoofdstuk 4 wordt de praktijk omtrent bevoorschotting in kaart gebracht op basis van een dossieranalyse, waarna hoofdstuk 5 de ervaringen van klanten hiermee beschrijft. Hoofdstuk 6 bevat tot slot de conclusie waarin de centrale vraagstelling wordt beantwoord.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Het wettelijk kader



2 Het wettelijk kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op onderzoeksvraag 1, te weten de wettelijke bepalingen onder de Wet werk en bijstand (Wwb) (die gold tot en met 2014) en de Participatiewet (die geldt vanaf 2015) met betrekking tot de bevoorschotting.

2.2 Verlening van voorschotten

De regelgeving over het verlenen van voorschotten is in zowel de Wwb als in de Participatiewet te vinden in artikel 52. De wetstekst is met de invoering van de Participatiewet ongewijzigd gebleven.⁶ Samengevat schrijft artikel 52 voor dat de gemeente uiterlijk binnen vier weken na de datum van de aanvraag, zo lang het recht op bijstand nog niet is vastgesteld, een voorschot dient te verlenen ter hoogte van tenminste negentig procent van de algemene bijstand.⁷ Hierop zijn, zoals genoemd in lid 1, twee uitzonderingen van toepassing; (1) bij de aanvraag is duidelijk dat geen recht op bijstand bestaat of (2) de aanvrager heeft de benodigde gegevens niet (tijdig of volledig) verstrekt (en dit is hem te verwijten) of anderszins onvoldoende medewerking verleend. Welke gegevens of bewijsstukken nodig zijn voor de aanvraag, en wanneer deze verstrekt dienen te worden, bepaalt de gemeente (Participatiewet art. 53a lid 1). Uit de formulering van artikel 52 lid 1 is op te maken dat het college een gebonden bevoegdheid wordt toebedeeld. Een gebonden bevoegdheid schrijft voor welk besluit het bestuursorgaan, hier het college, moet nemen indien aan alle voorwaarden is voldaan. Hierbij ontbreekt het aan beleidsvrijheid om te bepalen of en hoe het college de bevoegdheid zal gebruiken.⁸ Verder kan de gemeente een voorschot verlenen op basis van de bijzondere bijstand (Participatiewet art. 52 lid 3).

Participatiewet - Artikel 52. Voorschot

1. Het college verleent uiterlijk binnen vier weken na de datum van aanvraag en vervolgens telkens uiterlijk na vier weken, bij wijze van voorschot algemene bijstand in de vorm van een renteloze geldlening, zolang het recht op algemene bijstand niet is vastgesteld. De eerste zin is niet van toepassing indien:
 - a. de belanghebbende de voor de vaststelling van het recht op algemene bijstand van belang zijnde gegevens of de gevorderde bewijsstukken niet, niet tijdig of onvolledig heeft verstrekt en hem dit te verwijten valt, dan wel indien de belanghebbende anderszins onvoldoende medewerking verleent;
 - b. bij de aanvraag duidelijk is dat geen recht op algemene bijstand bestaat.
2. De hoogte van het in het eerste lid bedoelde voorschot bedraagt in ieder geval negentig procent van de hoogte van de algemene bijstand, bedoeld in artikel 19, tweede lid.
3. Het college is bevoegd om bij wijze van voorschot bijzondere bijstand te verlenen in de vorm van een renteloze geldlening.
4. Indien bijstand wordt verleend over een periode waarover met toepassing van het eerste lid een voorschot is verleend, kan deze bijstand zonder machtiging van de belanghebbende worden verrekend met dit voorschot.

De Memorie van Toelichting op de Participatiewet, die stamt uit 2012 toen de wet nog de Wet werken naar vermogen zou gaan heten, bevat geen specifieke toelichting over bevoorschotting. Aangezien de wetstekst van artikel 52 in de Participatiewet ongewijzigd is ten opzichte van de Wwb, biedt raadpleging van de Memorie van Toelichting van de Wwb inzicht in de achterliggende gedachten van de wetgever.

⁶ Dit artikel is laatstelijk gewijzigd in 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 679).

⁷ De hoogte van de algemene bijstand is het verschil tussen het inkomen en de bijstandsnorm (Participatiewet art. 19, lid 2).

⁸ Is die beleidsvrijheid er wel, dan spreekt men van een discretionaire bevoegdheid.

Artikel 52 Wwb is laatstelijk gewijzigd in 2007; de parlementaire behandeling vond plaats in de tweede helft van 2006. Over de aanleiding voor de regering om met die wetsvoorstel te komen, zegt de Memorie van Toelichting het volgende.

Memorie van Toelichting Wet werk en bijstand- Artikel 52. Voorschot (Kamerstukken II 2005/06, 30679, nr 3, p.4)

Vanuit de Tweede Kamer is meerdere malen, onder meer via Kamervragen van het lid De Wit (Aanhangsel Handelingen II nr. 70, vergaderjaar 2005–2006) en de leden Verburg en Mosterd (Aanhangsel Handelingen II nr. 468, vergaderjaar 2005–2006) aandacht gevraagd voor de wijze waarop gemeenten de bijstand bevoorschotten. Inkomensonzekerheid bij de bevoorschotting wordt gezien als een van de oorzaken voor het ontstaan van schulden en een toename van het beroep op voedselbanken. Ik heb met de VNG en Divosa overleg gevoerd over een mogelijke oplossingsrichting. De VNG heeft, mede namens Divosa, daarbij kenbaar gemaakt van mening te zijn dat de uitvoering van bevoorschotting niet tot noemenswaardige problemen leidt bij gemeenten. Volgens de VNG en Divosa is er over het algemeen géén sprake van lange wachttijden, voordat een voorschot is geregeld. Nadere regelgeving of handreikingen zijn daarom naar oordeel van de VNG en Divosa niet nodig. Hoewel de regering op basis van deze informatie niet de indruk heeft dat er op dit moment van een acuut en omvangrijk probleem sprake is, acht zij het niettemin wenselijk om voor de situaties waarin trage bevoorschotting wel tot problemen kan leiden, de wet zodanig aan te passen dat deze problemen ook voor de toekomst worden voorkomen.

...

Het Uitvoeringspanel gemeenten (UP) is van mening dat het ter advisering voorgelegde voorstel een groot aantal nadelige gevolgen heeft voor de gemeentelijke uitvoering en dat het op onaanvaardbare wijze tot beknotting van de gemeentelijke beleidsvrijheid bij voorschotverlening leidt. Om deze redenen adviseert het UP af te zien van de voorgenomen wijziging. De afweging tussen het bieden van rechtszekerheid ten aanzien van bevoorschotting op de wijze die de wetgever met de invoering van de Wwb heeft beoogd en het gestelde door het UP, geeft de regering geen aanleiding om de huidige gemeentelijke beleidsvrijheid bij voorschotverlening ongewijzigd te handhaven. Wel heeft de regering, in lijn met het advies van de Raad van State, in de uitwerking van het voorstel rekening gehouden met uitvoeringsproblemen van praktische aard. Het wetsvoorstel voorziet er in dat de gemeente geen voorschot hoeft te verlenen, als onmiddellijk duidelijk is dat er geen recht op bijstand bestaat, maar de formele beslissing daarover nog niet rond is vanwege late gegevensverstrekking door de aanvrager.

Doel en strekking van het voorstel worden in de Memorie van Toelichting als volgt toegelicht.

Memorie van Toelichting Wet werk en bijstand- Artikel 52. Voorschot (Kamerstukken II 2005/06, 30679, nr 3, p.5)

Doel en strekking

In een recent onderzoek van RegioPlan naar het gebruik van voedselbanken wordt aangegeven dat een reden, die door zowel respondenten van de sociale dienst, hulpverleners als oprichters vaak wordt genoemd voor het gebruik van voedselbanken, is dat mensen periodes zonder inkomen zitten omdat hun aanvraag voor een uitkering nog loopt. Voor mensen die voor de voorziening in het bestaan op bijstand zijn aangewezen, dient inkomenszekerheid maximaal gewaarborgd te zijn. Betalingsachterstanden die ontstaan in een periode dat niet over voldoende middelen kan worden beschikt, kunnen bij deze kwetsbare groep tot structurele financiële problemen leiden. Om zeker te stellen dat een belangenhebbende na een bijstands aanvraag in alle gevallen tijdig over een voorschot kan beschikken, wordt voorgesteld een expliciete termijn voor bevoorschotting in de Wwb vast te leggen. Het gaat daarbij niet om de reguliere afhandelingstermijn van acht weken van de aanvraag om bijstand, maar specifiek om tijdige bevoorschotting van algemene bijstand, teneinde risico's op het ontstaan van schulden en de gang naar eerder genoemde voedselbanken te voorkomen. Het wetsvoorstel beoogt om inkomenszekerheid te bieden in de periode totdat het recht op bijstand is vastgesteld.

....

In onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld dat het college verplicht is om uiterlijk binnen vier weken na de datum van aanvraag en vervolgens telkens uiterlijk na vier weken, bij wijze van voorschot algemene bijstand in de vorm van een renteloze geldlening te verlenen, zolang nog onzekerheid bestaat over het recht op algemene bijstand. Het voorschot heeft een hoogte van minimaal negentig procent van de algemene bijstandsuitkering.

...

Het wetsvoorstel strekt ertoe om voor mensen die voor de voorziening in het bestaan op bijstand zijn aangewezen, de inkomenszekerheid maximaal te waarborgen en daarmee te voorkomen dat er (verdere) betalingsachterstanden ontstaan. Om dat te bereiken wordt het college verplicht om uiterlijk binnen vier weken na de datum van aanvraag en vervolgens telkens uiterlijk na vier weken, bij wijze van voorschot algemene bijstand in de vorm van een renteloze geldlening te verlenen, zolang nog onzekerheid bestaat over het recht op algemene bijstand. Op basis van de Awb dient de gemeente binnen uiterlijk acht weken te komen tot een besluit op de uitkeringsaanvraag. Het voorschot heeft een hoogte van minimaal negentig procent van de algemene bijstandsuitkering.⁹ Alleen als onmiddellijk duidelijk is dat er geen recht op bijstand bestaat, maar de formele beslissing daarop nog op zich laat wachten, hoeft er geen voorschot te worden verleend.

In de artikelsgewijze toelichting van de Memorie van Toelichting wordt een en ander nog nader uitgewerkt.

⁹ De hoogte van de algemene bijstand is het verschil tussen de inkomsten en de van toepassing zijnde bijstandsnorm (art. 19 lid 2 PW). Dit verschilt per persoon, afhankelijk van leeftijd, gezinssamenstelling en eventuele inkomsten.

Memorie van Toelichting Wet werk en bijstand- Artikel 52. Voorschot (Kamerstukken II 2005/06, 30679, nr 3, p.6-7)

Artikelsgewijs

In artikel 52, eerste lid, van de Wwb wordt geregeld dat het college bij wijze van voorschot algemene bijstand verleent in de vorm van een renteloze geldlening, zolang het recht op algemene bijstand niet is vastgesteld. Uit het karakter van de voorschotverlening volgt dat deze tot een zo kort mogelijke periode beperkt dient te worden. Over het recht op bijstand dient op zo kort mogelijke termijn zekerheid te bestaan. Dit voorschot wordt uiterlijk binnen vier weken na de datum van aanvraag verleend en daarna telkens uiterlijk na vier weken. Het voorschot wordt verleend in de vorm van een renteloze geldlening. Dit illustreert het voorlopige karakter van het voorschot en het gegeven dat dit moet worden terugbetaald. Als het onderzoek is afgerond en de belanghebbende voor bijstand in aanmerking blijkt te komen, wordt het voorschot verrekend met de toegekende bijstand. Is het voorschot ten onrechte of tot een te hoog bedrag verleend, dan kan dit van de belanghebbende worden teruggevorderd (artikel 58, eerste lid, onderdeel b, van de Wwb). De gemeente kan bij het toekennen van een voorschot besluiten om gefaseerd te betalen binnen vier weken, bijvoorbeeld eens per week.

Uit de parlementaire behandeling blijkt dat het voorstel welwillend wordt ontvangen.¹⁰ Er worden de nodige vragen gesteld en besproken, maar wezenlijke kritiek ontbreekt. Dit ondanks het feit dat het voorstel de op dat moment bestaande bevoegdheid van gemeenten tot voorschotverlening omzet in een verplichting om dit te doen en ondanks het tegenwicht dat door Divosa en VNG alsook door het Uitvoeringspanel gemeenten (UP) en de Raad van State wordt geboden.

Eind 2006 wordt het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen. In de Eerste Kamer wordt het wetsvoorstel kort daarna zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Rechtsmiddel

Tegen het besluit van de gemeente om geen voorschot te verstrekken, staat niet de gebruikelijke bezwaar- en beroepsprocedure open (artikel 8:5 Awb). Wanneer de belanghebbende het niet eens is met de beslissing van het college om geen voorschot te verstrekken of wanneer hij van mening is dat het verstrekte voorschot onvoldoende is, dan kan hij echter wel de voorzitter van Gedeputeerde Staten verzoeken hieromtrent een uitspraak te doen (art. 81 Pw).

2.3 Terugvordering van verleende voorschotten

Het voorschot zoals bedoeld in artikel 52 van de Participatiewet is een renteloze geldlening. Regels met betrekking tot terugvordering van verleende bijstand zijn vastgelegd in artikel 58 van de Participatiewet (zie de volledige wetstekst in bijlage 1). Hierin staat dat indien na het verlenen van het voorschot blijkt dat geen recht op bijstand bestaat, het verleende voorschot teruggevorderd kan worden (art. 58 lid 2d Participatiewet). De gemeente kan in een aantal gevallen afzien van terugvordering, bijvoorbeeld wanneer een deel van de terugvordering is betaald, of wanneer er anderszins dringende redenen zijn om geheel of gedeeltelijk af te zien van terugvordering (art. 58 lid 7-8). In de Memorie van Toelichting van de Participatiewet wordt niet specifiek verwezen naar terugvordering. Uit de Memorie van Toelichting op de Wwb volgen geen specifieke aanvullingen ten aanzien van terugvordering van voorschotten (zie bijlage 1).

¹⁰ Relevant zijn Kamerstukken II 2005/06, 30679, nr. 1, 2, 3, 4, 5, 7.

Participatiewet^A - Artikel 58. Terugvordering

1. Het college van de gemeente die de bijstand heeft verleend, vordert de kosten van bijstand terug voor zover de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is ontvangen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.
2. Het college van de gemeente die de bijstand heeft verleend, kan kosten van bijstand terugvorderen, voor zover de bijstand:
 - a. anders dan in het eerste lid, ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend;
 - b. in de vorm van geldlening is verleend en de uit de geldlening voortvloeiende verplichtingen niet of niet behoorlijk worden nagekomen;
 - c. voortvloeit uit gestelde borgtocht;
 - d. ingevolge artikel 52 bij wijze van voorschot is verleend en nadien is vastgesteld dat geen recht op bijstand bestaat;
 - e. anderszins onverschuldigd is betaald voor zover de belanghebbende dit redelijkerwijs had kunnen begrijpen, of
 - f. anderszins onverschuldigd is betaald, waaronder begrepen dat:
 1. de belanghebbende naderhand met betrekking tot de periode waarover bijstand is verleend, over in aanmerking te nemen middelen als bedoeld in paragraaf 3.4 beschikt of kan beschikken;
 2. bijstand is verleend met een bepaalde bestemming en naderhand door de belanghebbende vergoedingen of tegemoetkomingen worden ontvangen met het oog op die bestemming.
3. Indien een gemeente ingevolge artikel 42, derde lid, gehouden is kosten van bijstand over een bepaalde periode aan een andere gemeente te vergoeden, geschiedt de terugvordering over die periode, voor zover zij nog niet heeft plaatsgehad, door het college van eerstgenoemde gemeente.
4. Het college is bevoegd tot verrekening van in de voorafgaande zes maanden ontvangen middelen met de algemene bijstand.
5. Bij gebreke van tijdige betaling kan de vordering worden verhoogd met de op de terugvordering betrekking hebbende kosten. Loonbelasting en de premies volksverzekeringen waarvoor de gemeente die de bijstand verstrekt krachtens de Wet op de loonbelasting 1964 inhoudingsplichtige is, kunnen worden teruggevorderd, voor zover deze belasting en premies niet verrekend kunnen worden met de door het college af te dragen loonbelasting en premies volksverzekeringen.
6. Terugvordering als bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, vindt niet plaats, indien de betreffende kosten zijn gemaakt meer dan twee jaar vóór de datum van verzending van het besluit tot terugvordering.
7. In afwijking van het eerste lid kan het college besluiten van terugvordering of van verdere terugvordering als bedoeld in het eerste lid af te zien, indien de persoon van wie de kosten van bijstand worden teruggevorderd:
 - a. gedurende tien jaar volledig aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan;
 - b. gedurende tien jaar niet volledig aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan, maar het achterstallige bedrag over die periode, vermeerderd met de daarover verschuldigde wettelijke rente en de op de invordering betrekking hebbende kosten, alsnog heeft betaald;
 - c. gedurende tien jaar geen betalingen heeft verricht en niet aannemelijk is dat hij deze op enig moment zal gaan verrichten; of
 - d. een bedrag, overeenkomend met ten minste 50% van de restsom, in één keer aflost.
8. Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn kan het college besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien.

A: De inhoud van artikel 58 was in de Wet werk en bijstand (Wwb) hetzelfde.

2.4 Samenvattend

De bevoorschotting van uitkeringen op grond van de Participatiewet (Pw) is geregeld in artikel 52 Pw. Dit artikel verschaft het college een zogenoemde ‘gebonden bevoegdheid’ om binnen vier weken na de aanvraag van de uitkering een voorschot te verlenen, tenzij de aanvrager onvoldoende meewerkt, de benodigde bewijsstukken niet (tijdig) verstrekt worden of bij de aanvraag al duidelijk is dat de aanvrager geen recht heeft op bijstand (art. 52 lid 1 Pw). De aard van een gebonden bevoegdheid impliceert dat het college niet de vrijheid heeft om te bepalen of en hoe het college de bevoegdheid zal gebruiken. Voorschotten dienen ambtshalve verstrekt te worden; hiervoor is geen aanvraag van de klant benodigd. Het voorschot bedraagt minimaal negentig procent van de algemene bijstand.

Uit de Memorie van Toelichting en/of de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel blijkt niet dat artikel 52 Wwb anders gelezen moet of kan worden.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Het gemeentelijk beleid

3

3 Het gemeentelijk beleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het door de gemeente Enschede gevoerde beleid onder de Participatiewet met betrekking tot de bevoorschotting. Deze beschrijving is gebaseerd op de beschikbare documentatie en aanvullende gesprekken met gemeenteambtenaren.¹¹ Tot slot omschrijven we hoe de gemeenteraad is geïnformeerd over het onderwerp van bevoorschotting.

3.2 Gemeentelijk beleid

Wijze van vastleggen

De manier waarop de gemeente omgaat met bevoorschotting is niet vastgesteld in een specifieke verordening, beleidsregel of beleidsplan. De gemeente Enschede spreekt zelf dan ook niet van gemeentelijk beleid omtrent bevoorschotting. Omdat het echter systematisch handelen van de gemeente betreft volgens een vaststaande procedure, spreken wij hier wel van gemeentelijk beleid.

De procedure is vastgelegd in het zogenoemde informatieformulier, dat bijstandsaanvragers verstrekt krijgen bij het doen van de aanvraag. Onderstaand kader toont de passage uit het informatieformulier dat betrekking heeft op bevoorschotting, zie bijlage 2 voor het volledige informatieformulier.¹² Deze is opgesteld na consultatie van een bestuursrechter gespecialiseerd in de Participatiewet. Ook geeft de gemeente Enschede desgevraagd aan dat er op uitvoeringsniveau werkafspraken zijn gemaakt over de wijze waarop met bevoorschotting wordt omgegaan. De medewerkers zijn hiervan onder andere op de hoogte gebracht tijdens een teaminstructie begin 2016 en bij teamoverleggen. De werkafspraken zijn niet vastgelegd in een uitvoeringsplan of protocol, anders dan de beschrijving die gegeven is in het informatieformulier.

Passage uit informatieformulier gemeente Enschede voor uitkeringsaanvragers van 27 jaar en ouder

Recht op voorschot

Heeft de gemeente vier weken nadat u de aanvraag heeft ingeleverd nog geen besluit genomen, dan heeft u in principe recht op een voorschot. Als u van dit recht gebruik wilt maken, vragen wij u dit te telefonisch te melden bij het Gemeentelijk Contact Centrum (GCC), (053) 481 78 00. Dit kunt u doen in de vierde week nadat u uw bijstandsaanvraag heeft ingeleverd.

Het voorschot bedraagt negentig procent van uw uitkering en is een lening, waarover u geen rente hoeft te betalen. Bij toekenning van de uitkering worden de verstrekte voorschotten verrekend. Als echter blijkt dat u geen recht heeft op een uitkering, dan moet u de verstrekte voorschotten terugbetalen.

Er is niet altijd recht op een voorschot. Er zijn drie uitzonderingen waarbij de gemeente u geen voorschot hoeft te verlenen:

- U heeft de door de gemeente gevraagde gegevens of bewijsstukken niet, niet tijdig of onvolledig verstrekt en dit is u ook te verwijten.
- U heeft onvoldoende medewerking verleend om het recht op of de hoogte van de bijstand te kunnen vaststellen.
- Op het moment van de aanvraag is duidelijk dat u geen recht heeft op bijstand.

Let op:

- De periode van vier weken begint te lopen vanaf de datum waarop u het aanvraagformulier heeft ingeleverd (de aanvraagdatum) en niet vanaf de meldingsdatum.
- Bij het vaststellen van de hoogte van het voorschot wordt rekening gehouden met uw eventuele inkomsten.

¹¹ Dit betreft een senior medewerker kwaliteitszorg en twee consultants claim.

¹² Het informatieformulier voor de doelgroep onder de 27 jaar is anders, omdat deze groep andere rechten en plichten heeft, zoals een zoekperiode van vier weken.

Initiatief tot voorschot

Zoals omschreven in het informatieformulier kiest de gemeente Enschede ervoor om het initiatief voor het aanvragen van een voorschot bij de klant te leggen. Indien de klant behoefte heeft aan een voorschot dient men hiervoor telefonisch contact op te nemen met het Gemeentelijk Contact Centrum (GCC).

Informatievoorziening

Op het moment dat klanten een aanvraag doen voor een bijstandsuitkering hebben zij een zogenoemd quickscangesprek met een consulent. De klanten ontvangen een informatieformulier¹³ waarmee ze worden geïnformeerd over hun rechten en plichten vanuit de Participatiewet, inclusief het recht op een voorschot. Deze informatie staat ook op de website¹⁴ van de gemeente Enschede. De gemeente licht toe dat het informatieformulier tijdens het quickscangesprek met de klant wordt doorgenomen door de consulent. In het gesprek en in het informatieformulier vormt bevoorschotting een vast onderdeel. De omschrijving van de bevoorschottingsprocedure uit het informatieformulier is toegespitst op wat Enschede het wettelijk voorschot noemt. De mogelijkheid om een broodnoodvoorschot of een overbruggingsvoorschot te ontvangen staan in het informatieformulier niet vermeld. Deze verschillende typen voorschotten worden hieronder nader toegelicht.

Onderscheiden typen voorschotten

De gemeente Enschede maakt onderscheid tussen drie typen voorschotten:

1. broodnoodvoorschot: een voorschot dat kort na het indienen van de bijstandsaanvraag wordt verstrekt op initiatief van de consulent, in geval van acute geldnood bij de klant;
2. overbruggingsvoorschot: een voorschot op verzoek van de klant in de eerste, tweede of derde week na het indienen van de aanvraag ter overbrugging van de periode tot de eerstvolgende volledige betaling van de uitkering;
3. wettelijk voorschot¹⁵: een voorschot op verzoek van de klant in de vierde week na het indienen van de aanvraag of later ter overbrugging van de periode tot de beslissing op de bijstandsaanvraag.

Ten aanzien van de tweede en derde typen voorschotten spreekt de gemeente Enschede van 'bovenwettelijke' voorschotten, omdat deze voorschotten verstrekt worden eerder dan 4 weken na het indienen van de aanvraag (de uiterlijke termijn genoemd in art. 52 Participatiewet). De procedure en criteria voor deze drie typen voorschotten worden verderop in deze paragraaf besproken.

Procedure wettelijk voorschot

Volgens de procedure zoals omschreven in het informatieformulier, door de gemeente Enschede het wettelijk voorschot genoemd, moeten klanten die gebruik willen maken van een voorschot dit in de vierde week na het indienen van de bijstandsaanvraag telefonisch melden bij het GCC. Desgevraagd geeft de gemeente Enschede hiervoor als motivatie dat aanvragers vaak de eerste maand nog inkomen hebben uit een andere bron (zoals een laatste salaris of een WW-uitkering) waardoor in die periode vaak nog geen noodzaak is tot een voorschot. Daarnaast geeft de gemeente aan dat er ook klanten zijn die geen voorschot willen, omdat ze niet het risico willen lopen dat ze dit moeten terugbetalen.

De gemeente geeft aan altijd de wettelijke voorschotten te verstrekken tenzij de wettelijke uitzonderingsbepalingen van toepassing zijn, te weten (1) als bij de aanvraag duidelijk is dat geen recht op bijstand bestaat en (2) als de aanvrager de benodigde gegevens niet (tijdig of volledig) heeft verstrekt of anderszins onvoldoende medewerking verleent (art. 52 Participatiewet, zie ook paragraaf 2.2). De gemeente hanteert in principe dus geen aanvullende criteria of uitzonderingsgronden. Volgens het informatieformulier bedraagt het voorschot (conform art. 52 van de Participatiewet) negentig procent van de van toepassing zijnde uitkeringsnorm (waarbij rekening wordt gehouden met eventuele inkomsten). De gemeente bevestigt dat bij verzoeken om een wettelijk voorschot in principe het wettelijke bedrag

¹³ Zie bijlage 2 voor het volledige informatieformulier voor de doelgroep 27+.

¹⁴ Zie hiervoor <https://www.enschede.nl/werk-en-inkomen/uitkering/bijstand-uitkering-participatiewet-werk> (geraadpleegd op 1 mei 2017).

¹⁵ De naamgeving van deze drie typen is gebaseerd op de gesprekken met de gemeente Enschede. De term 'wettelijk voorschot' betekent niet dat de andere typen voorschotten geen wettelijke basis kennen.

wordt verstrekt van negentig procent van de algemene bijstand. Daarbij kijkt men ook naar de datum waarop de bijstandsaanvraag is ingediend.¹⁶

Procedure overbruggingsvoorschot

Indien klanten al binnen drie weken na het indienen van de bijstandsaanvraag verzoeken om een voorschot wordt dit door de gemeente een overbruggingsvoorschot genoemd. In deze gevallen verstrekt de gemeente Enschede dit voorschot alleen als dit gezien de financiële situatie van de klant noodzakelijk is en de wettelijke uitzonderingen niet van toepassing zijn. Dit wordt door de consulent vastgesteld in overleg met de klant. Men streeft er in die gevallen naar om alleen het noodzakelijke bedrag te verstrekken om de vaste lasten te kunnen betalen (vaak rond de 100 of 200 euro). Als motivatie hiervoor noemt de gemeente het voorkomen van hoge schulden in geval van afwijzing van de bijstandsaanvraag, en de daaropvolgende terugvordering van het verstrekte voorschot. De geïnterviewde consulenten geven aan dat de hoogte van het voorschot in overleg met de klant wordt vastgesteld, en dat klanten er vrijwillig voor kiezen om een lager bedrag te ontvangen dan negentig procent van de algemene bijstand.

Procedure broodnoodvoorschot

In het informatieformulier staat de mogelijkheid tot het verkrijgen van een broodnoodvoorschot (een voorschot direct of kort na het doen van de aanvraag) niet vermeld. De gemeente Enschede licht hierop desgevraagd toe dat in geval van acute geldnood ook direct of kort na het indienen van de bijstandsaanvraag een broodnoodvoorschot verstrekt kan worden. De inschatting of dit noodzakelijk is, wordt door de consulent gemaakt op basis van wat de klant aangeeft tijdens het quickscangesprek en de aangeleverde stukken (zoals bankoverzichten). Het initiatief voor het verlenen van een broodnoodvoorschot ligt hier dus niet primair bij de klant, maar bij de consulent.

Voor statushouders hanteert men een andere procedure. Deze doelgroep heeft vrijwel altijd een broodnoodvoorschot nodig om na vestiging in Enschede in hun levensonderhoud te kunnen voorzien, omdat na huisvesting het leefgeld vanuit het COA wordt stopgezet. Bovendien spreken statushouders die zich komen vestigen vaak gebrekkig Nederlands en hebben ze minder begrip van de regels omtrent bevoorschotting. Statushouders worden daarom proactief geïnformeerd over de mogelijkheid tot het verkrijgen van een broodnoodvoorschot, en ontvangen dit in de meeste gevallen ook.

Terugvordering en kwijtschelding

Over terugvordering en kwijtschelding van voorschotten hanteert Enschede geen specifiek gemeentelijk beleid. Hiervoor gelden de wettelijke regels zoals vastgelegd in artikel 58 (specifiek lid 2d) van de Participatiewet (zie hierover ook paragraaf 2.3). Desgevraagd licht de gemeente Enschede toe dat onterecht verleende voorschotten in principe altijd worden teruggevorderd, en dat zelden wordt overgegaan tot kwijtschelding.

3.3 Informatievoorziening gemeenteraad

De gemeenteraad wordt geïnformeerd over de bevoorschotting op het moment dat daar vragen over worden gesteld. Verder vormt bevoorschotting geen vast onderwerp in de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Het onderwerp bevoorschotting is bij de volgende gelegenheden besproken:

- De wethouder stuurde in april 2015 een memo naar de raad met daarin een analyse van de effecten van de zoektijd voor 27-plussers over 2014. Daarin is de uitvoeringspraktijk met betrekking tot de voorschotten uiteengezet.
- Op 24 februari 2016 heeft op initiatief van een aantal raadsleden een technische sessie plaatsgevonden waarbij zowel raadsleden, gemeenteambtenaren als enkele externen (advocaat, rechter en burgerinitiatief Sociaal Hart Enschede) aanwezig waren. Tijdens deze sessie is onder andere gesproken

¹⁶ De datum van indienen van de bijstandsaanvraag is ten eerste relevant vanwege de periode waarover recht op een uitkering is opgebouwd. Ten tweede geldt dat uitkeringen normaliter maandelijks worden betaald op een vast betaalmoment (een bepaalde dag in de maand). Als de indieningsdatum van de bijstandsaanvraag kort voor deze datum ligt, is nog maar een beperkt deel van het opgebouwde recht op een uitkering 'betaalbaar gesteld'.

over het thema bevoorschotting. Met een memo d.d. 5 april 2016 heeft de wethouder de raadsleden geïnformeerd over de follow-up van de werksessie. In dat memo zijn de raadsleden tevens geïnformeerd over de doorgevoerde wijzigingen met betrekking tot (de informatievoorziening rond) het voorschot.

- De fractie D66 heeft in april 2016 middels vragen aan het college¹⁷ aangekaart dat statushouders na vestiging in Enschede sneller een voorschot verstrekt moet worden, zodat zij in hun levensonderhoud kunnen voorzien.
- De wethouder stuurde in oktober 2016 een memo naar de fractiewoordvoerders integratie en asiel met daarin een analyse van de stijging van het aantal statushouders dat een beroep doet op de voedselbank.¹⁸ In dit memo is de raad geïnformeerd over de oplossingen voor de problematiek van statushouders, o.a. door aanpassingen in de werkwijze omtrent voorschotten.

Op diverse momenten zijn er informatiebijeenkomsten geweest tussen gemeenteambtenaren en woordvoerders van de fracties. Verder hebben gemeenteraadsleden via andere kanalen informatie verzameld over het thema bevoorschotting, bijvoorbeeld door mee te lopen in de uitvoering of via contact met klanten.

Uit het groepsgesprek met de gemeenteraad komt geen uniform oordeel naar voren over de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Enkele raadsleden geven aan graag beter geïnformeerd te worden door de gemeente over het thema bevoorschotting, bijvoorbeeld bij wijzigingen in het beleid. Ook had het thema meegenomen kunnen worden in het klanttevredenheidsonderzoek dat in 2016 is uitgevoerd onder klanten. Een ander raadslid brengt daar tegenin dat de raad werkt volgens het 'piepsysteem', en niet van alle wijzigingen in beleid of uitvoering op de hoogte gesteld hoeft te worden.

3.4 Samenvattend

Het beleid van de gemeente Enschede omtrent bevoorschotting is niet vastgelegd in een verordening, beleidsregel of beleidsplan. Omdat het echter systematisch handelen van de gemeente betreft volgens een vaststaande procedure, spreken wij hier wel van gemeentelijk beleid. De werkwijze is vastgelegd in werkafspraken en in het informatieformulier, waarmee klanten tevens worden geïnformeerd.

Het initiatief voor bevoorschotting ligt primair bij de klant; deze dient hier zelf om te verzoeken. De gemeente Enschede maakt onderscheid tussen het zogeheten wettelijk voorschot, het overbruggingsvoorschot en het broodnoodvoorschot, dat elk op een ander moment na het indienen van de bijstands aanvraag verstrekt kan worden. Voor broodnood- en overbruggingsvoorschotten wordt alleen het noodzakelijke bedrag verstrekt; bij wettelijke voorschotten gaat men uit van negentig procent van de algemene bijstand. Onterecht verleende voorschotten worden in principe altijd teruggevorderd, en er wordt zelden overgegaan tot kwijtschelding.

De gemeenteraad wordt geïnformeerd over de bevoorschotting op het moment dat daar vragen over worden gesteld. Het thema is op een aantal momenten in de gemeenteraad besproken. Enkele, maar niet alle, raadsleden zouden graag beter geïnformeerd worden over (ontwikkelingen in) het bevoorschottingbeleid.

¹⁷ Zie 'Beantwoording artikel 38 vragen Vic van Dijk statushouders' d.d. 27-05-2016.

¹⁸ RIS 8165-1 'Statushouders en de voedselbank' d.d. 10 oktober 2016.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

De gemeentelijke uitvoeringspraktijk

4

4 De gemeentelijke uitvoeringspraktijk

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk brengt de uitvoeringspraktijk in de gemeente Enschede omtrent bevoorschotting in kaart op basis van een dossieranalyse. Hiervoor is een steekproef van in totaal 118 dossiers van bijstandsaanvragen in de gemeente Enschede uit het jaar 2016 onderzocht. De steekproef bevat zowel toegekende als afgewezen bijstandsaanvragen. Ook bevat de steekproef zowel aanvragen waarbij wel als waarbij geen voorschot is verstrekt. De uiteindelijke verdeling is onderstaand weergegeven. Voor een uitgebreide omschrijving en verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethoden verwijzen we u naar bijlage 3.

Tabel 4.1 Verdeling steekproef dossiers naar uitkomst bijstandsaanvraag en ontvangst van een voorschot (N=118)

	Uitkering toegekend	Uitkering niet toegekend
Wel een voorschot ontvangen	50	26
Geen voorschot ontvangen	26	16

Per onderdeel van de uitvoeringspraktijk benoemen we allereerst de belangrijkste bevinding(en) op hoofdlijnen, waarbij telkens tussen haakjes verwezen wordt naar de onderzoeksvraag waarop de bevinding betrekking heeft. Vervolgens worden de bevindingen steeds geïllustreerd met de gedetailleerde onderzoeksuitkomsten.

4.2 Verstrekking van voorschotten

Bevinding: Iets minder dan de helft (43%) van de bijstandsaanvragers uit 2016 ontving een voorschot (*onderzoeksvraag 4d*).

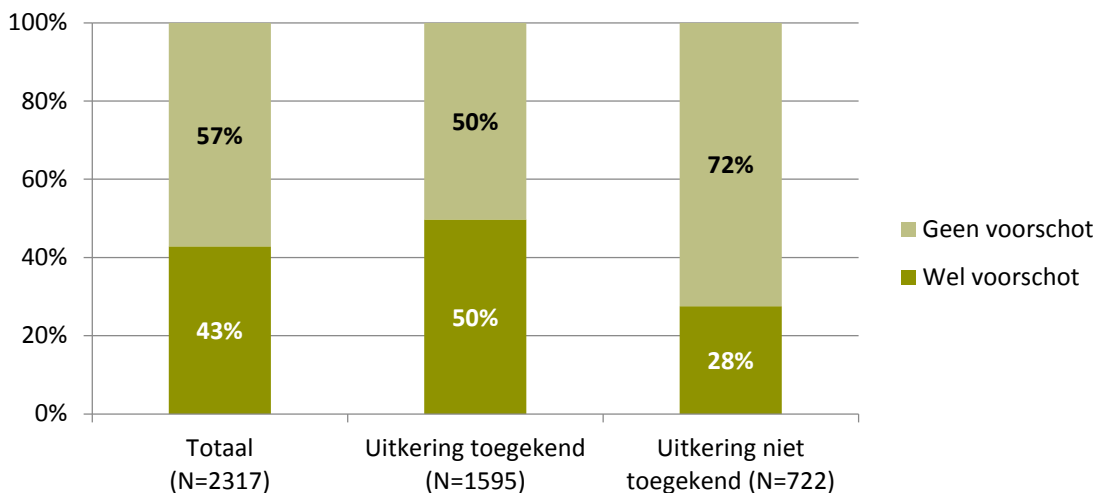
Bevinding: Voorschotten komen aanzienlijk vaker voor bij mensen wier bijstandsaanvraag uiteindelijk wordt toegekend dan bij mensen wier aanvraag niet wordt toegekend (*onderzoeksvraag 4d*).

De gemeente Enschede heeft op verzoek informatie aangeleverd over de totale groep personen die in 2016 een aanvraag voor een bijstandsuitkering deden, waarin naar voren komt of zij in 2016 een voorschot ontvingen, en of hun bijstandsaanvraag uiteindelijk wel of niet is toegekend (zie figuur 4.1).¹⁹ We zien dat van de totale groep aanvragers iets minder dan de helft een voorschot ontving, tegenover een kleine meerderheid die geen voorschot ontving.²⁰

¹⁹ In deze cijfers zijn directe girale boekingen op basis van bijzondere bijstand niet meegenomen.

²⁰ Omdat een klant in een jaar meerdere bijstandsaanvragen gedaan kan hebben, ligt het percentage dat een voorschot ontvangt per bijstandsaanvrager lager dan de hier genoemde 43 procent. Zie hierover ook de methodologische verantwoording in bijlage 3.

Figuur 4.1 Aandeel van aanvragers dat een voorschot ontvangt, totaal en uitgesplitst naar de uitkomst van de uitkeringsaanvraag (N=2.317)



Figuur 4.1 laat verder zien dat van de groep aanvragers aan wie de uitkering uiteindelijk niet is toegekend, een relatief kleiner aandeel een voorschot ontving (28%) dan van de groep aanvragers aan wie de uitkering wel is toegekend (50%). Hiervoor zijn twee verklaringen mogelijk. Ten eerste geldt dat op basis van de Participatiewet geen voorschotten verstrekt hoeven te worden aan personen van wie op voorhand duidelijk is dat er geen recht op een uitkering bestaat. Dit verklaart dat de groep aan wie de uitkering niet is toegekend, minder vaak een voorschot ontvangt. Ten tweede hoeft ook geen voorschot verstrekt te worden indien de bijstandsaanvraag niet compleet is (vanwege ontbrekende bewijsstukken), wat in veel gevallen tevens leidt tot het buiten behandeling laten (en daarmee niet toekennen) van de uitkeringsaanvraag.

Voor de personen die wel een voorschot hebben ontvangen maar aan wie de uitkeringsaanvraag niet is toegekend (zie de 28% in het rechter staafje in figuur 4.1) geldt dat het verstrekte voorschot wordt teruggevorderd (zie hierover ook paragraaf 4.7).

Verdere informatie over de bevoorschottingsprocedure, zoals de aanvraagprocedure, de beoordeling van verzoeken, de tijdigheid en de hoogte van verstrekte voorschotten, is vastgelegd in individuele dossiers en is niet gemakkelijk voor de gehele doelgroep te analyseren. Daarom is het vervolg van deze analyse gebaseerd op een dossieranalyse, uitgevoerd op een steekproef van in totaal 118 dossiers uit het jaar 2016. Hierbij is gekeken naar het geheel aan verstrekte voorschotten; er is daarbij geen onderscheid gemaakt tussen broodnod-, overbruggings- en wettelijke voorschotten.

4.3 Behoefte voorschot onder niet-ontvangers

Bevinding: Een klein deel van de aanvragers (17%) die geen voorschot ontvingen, heeft wel verzocht om een voorschot. De meest genoemde reden voor het niet verstrekken van het voorschot is het ontbreken van de benodigde informatie om het voorschot te verstrekken (*onderzoeksvraag 4d*).

Bevinding: Voor de personen die geen voorschot hebben ontvangen, zijn geen aanwijzingen gevonden dat er aanzienlijke financiële problemen speelden (*4d, 4b*).

In de dossieranalyse zijn 42 dossiers geanalyseerd van personen die geen voorschot hebben ontvangen. Daarvan hadden zeven personen (= 17%) één of meerdere verzoeken om een voorschot gedaan, die vervolgens zijn afgewezen. In vijf gevallen was de reden hiervoor dat de klant niet alle benodigde infor-

matie had aangeleverd om een voorschot te verstrekken.²¹ In twee gevallen was de reden voor het niet verstrekken van een voorschot onbekend.

Zoals omschreven in paragraaf 3.2 kan de consulent ook al vóór de vierde week, bijvoorbeeld bij het quickscangesprek (de intake) of daarna, signaleren dat een broodnood- of overbruggingsvoorschot noodzakelijk is gegeven de situatie van de aanvrager. In de 42 dossiers is in de verslagen van het quickscangesprek gekeken of er indicaties aanwezig waren die maken dat een voorschot (mogelijk) wel noodzakelijk was. Op basis van de verslagen hebben deze aanvragers tijdens het quickscangesprek niet de behoefte om een voorschot geuit. Ook bevatten de verslagen geen signalen van betalingsproblemen op korte termijn.

4.4 Criteria voor verlening van voorschotten

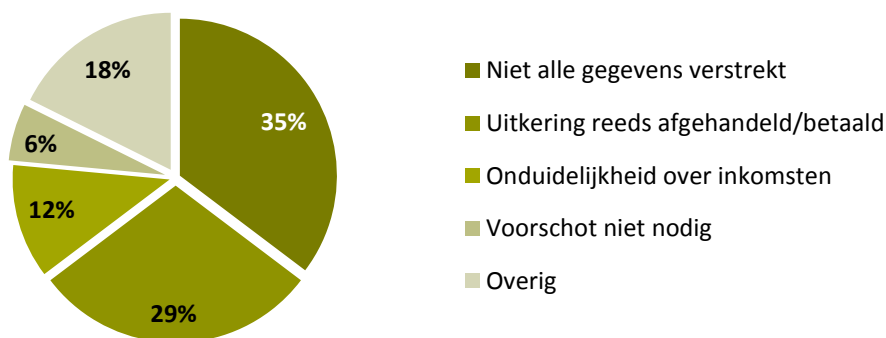
Bevinding: De voornaamste motivaties voor het verstrekken van voorschotten zijn (1) dat dit noodzakelijk is gezien de financiële situatie van de klant, en (2) dat de klant er recht op heeft gezien de wachttijd (*onderzoeksvraag 4b*).

Bevinding: De voornaamste motivaties voor het niet verstrekken van voorschotten zijn dat niet alle noodzakelijke gegevens zijn verstrekt. Voor een deel van de verzoeken is het verzoek niet langer relevant omdat de uitkering reeds is afgehandeld of betaald (*onderzoeksvraag 4b*).

Wanneer voorschotten worden verstrekt wordt hiervoor vaak geen specifieke reden vermeld in het dossier anders dan dat de klant er recht op heeft, of dat de klant erom heeft gevraagd bij het GCC. In een op de drie gevallen geeft de medewerker aan dat het voorschot noodzakelijk is voor de klant om de vaste lasten te betalen.

In de gevallen waarin aangevraagde voorschotten niet worden verstrekt, worden hiervoor hoofdzakelijk twee redenen genoemd (zie figuur 4.2). Allereerst geldt in 35 procent van de gevallen dat niet alle noodzakelijke gegevens zijn aangeleverd, zoals het bankrekeningnummer of een kopie van het legitimatiebewijs. Daarnaast wordt vaak als motivatie vermeld dat de uitkering reeds is afgehandeld en uitbetaald (29%).

Figuur 4.2 Vermelde redenen voor het niet toekennen van verzoeken tot een voorschot (N=26, open invulvelden gehercodeerd)



Zoals omschreven in paragraaf 3.2 kan de consulent ook al bij het quickscangesprek (voorafgaand aan het indienen van de bijstandsaanvraag) vaststellen dat een voorschot noodzakelijk is. De gemeente licht toe dat de consulent dit vaststelt door te kijken naar het banksaldo van de klant en de situatie zoals die door de klant wordt omschreven tijdens het quickscangesprek.

²¹ Dit is een wettelijk toegestane grond om niet een voorschot te verstrekken, zoals vastgelegd in (Participatiewet art. 52 lid 1a, zie ook paragraaf 2.2).

4.5 Termijn verstrekking voorschotten

Bevinding: Ondanks dat klanten in het informatieformulier verzocht worden pas in de vierde week een verzoek te doen, verzoekt een aanzienlijk deel van de klanten (61%) al binnen drie weken om een voorschot. Ook ontvangt een aanzienlijk deel van de klanten (50%) het voorschot al binnen drie weken (overbruggingsvoorschot) (*onderzoeksvraag 4c*).

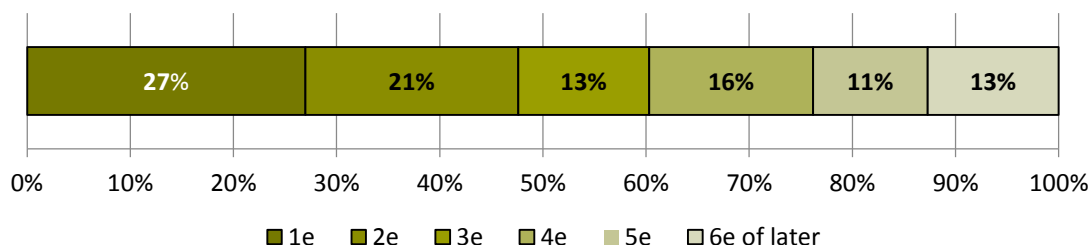
Bevinding: Dertig procent van de voorschotten wordt verstrekt na de wettelijke termijn van vier weken na het indienen van de bijstandsaanvraag, voornamelijk doordat een deel van de klanten na de vierde week verzoekt om een voorschot (*onderzoeksvraag 4c*).

Van de 76 geanalyseerde dossiers waarin een voorschot is verstrekt, kon van 60 dossiers²² de volgende data vastgesteld worden:

- datum indienen bijstandsaanvraag;
- datum (eerste) verzoek voorschot;
- datum (eerste) uitbetaling voorschot.

Figuur 4.3 laat zien dat rond de zestig procent van de klanten binnen drie weken na het indienen van de bijstandsaanvraag een verzoek doet om een voorschot (overbruggingsvoorschot). Dit terwijl in de informatiebrief van de gemeente (zie bijlage 2) staat dat klanten vanaf de vierde week kunnen bellen met een verzoek om een voorschot. We zien ook dat ongeveer een kwart van de klanten het eerste verzoek om een voorschot pas in de vijfde week of later doet.

Figuur 4.3 In de hoeveelste week na het indienen van de bijstandsaanvraag doen klanten een (eerste) verzoek tot een voorschot? (N=60)

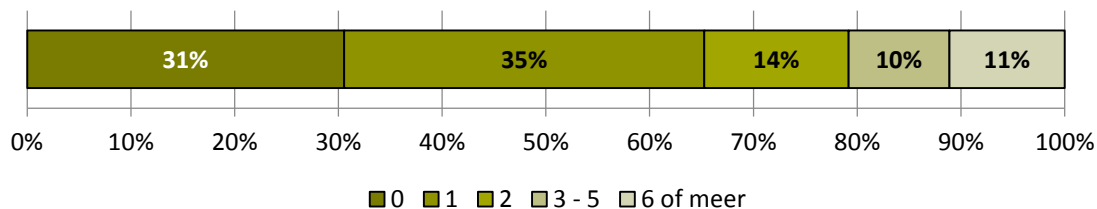


Zoals te zien in figuur 4.4 ontvangt ongeveer tachtig procent van de klanten het voorschot binnen twee dagen nadat ze het verzoek om het voorschot hebben gedaan. In elf procent van de gevallen duurt het zes dagen of langer voordat de klant het eerste voorschot ontvangt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het eerste verzoek om een voorschot niet is toegekend, en naar aanleiding van een later verzoek alsnog een voorschot verstrekt is.²³

²² Van zestien van de 76 onderzochte dossiers kon niet vastgesteld worden hoeveel dagen er lagen tussen het indienen van de aanvraag en het uitbetalen van het eerste voorschot, in de meeste gevallen omdat de exacte datum van de aanvraag door ons niet uit de dossiers te halen was.

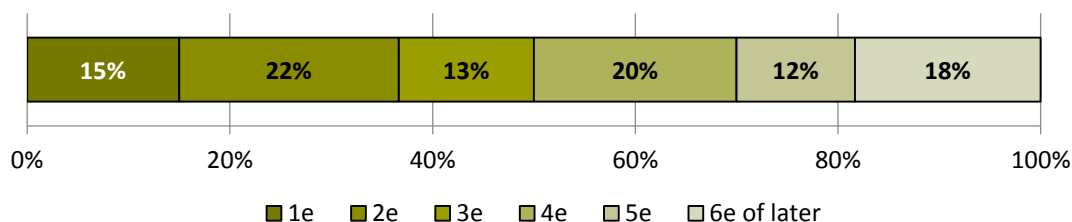
²³ Verstrekte voorschotten kunnen op basis van het dossieronderzoek niet een-op-een gekoppeld worden aan verzoeken om een voorschot.

Figuur 4.4 Hoeveel dagen na het (eerste) verzoek om een voorschot ontvangen klanten het (eerste) voorschot? (N=72²⁴)



Figuur 4.5 laat zien dat uiteindelijk in zeventig procent van de gevallen een voorschot is verstrekt binnen de wettelijke periode van vier weken na het indienen van de bijstandsaanvraag. In dertig procent van de gevallen is het voorschot na de vierde week verstrekt. Dit is voor een groot deel te verklaren uit het feit dat, zoals te zien is in figuur 4.3, een kwart van de klanten in de vijfde week of later het eerste verzoek uit tot het verstrekken van een voorschot.

Figuur 4.5 In de hoeveelste week na het indienen van de bijstandsaanvraag is het eerste voorschot verstrekt? (N=60)



4.6 Hoogte van verleende voorschotten

Bevinding: Een aanzienlijk deel van de klanten ontvangt meerdere voorschotten. Een voorschot bedraagt gemiddeld 366 euro (*kennisbehoefte gemeenteraad*).

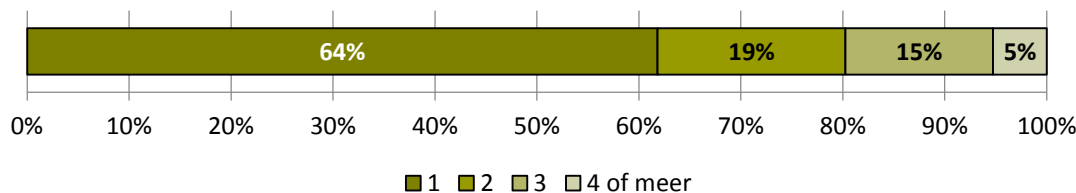
Bevinding: Een kleine minderheid (14%) van de bevoorschotte klanten ontvangt in de eerste vier weken na het indienen van de bijstandsaanvraag ten minste het bedrag van negentig procent van de algemene bijstand. Over de gehele periode tussen de bijstandsaanvraag en de beslissing ontvangt de helft van de bevoorschotte klanten de 90%-norm (*kennisbehoefte gemeenteraad*).

Bevinding: Aanvragers die in de vierde of vijfde week na het indienen van de bijstandsaanvraag verzoeken om een voorschot, krijgen gemiddeld gezien hogere voorschotten, maar niet altijd de 90%-norm (*kennisbehoefte gemeenteraad*).

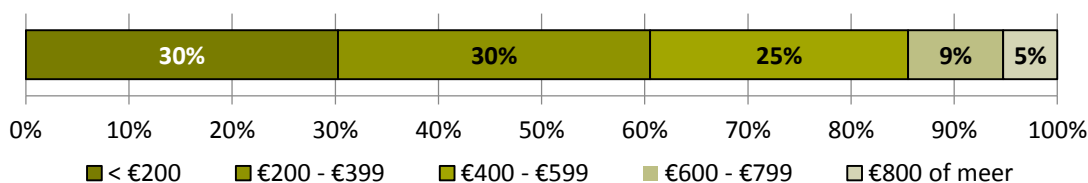
Van de aanvragers die voorschotten hebben ontvangen, ontving een kleine meerderheid (64%) één voorschot. Een aanzienlijk deel, 36 procent dus, heeft achtereenvolgens meerdere voorschotten ontvangen (zie figuur 4.6). De gemiddelde hoogte van de verstrekte voorschotten ligt op 366 euro (de verdeling is weergegeven in figuur 4.7). Het totale bedrag dat men aan voorschotten ontving lag gemiddeld op 613 euro (de verdeling is weergegeven in figuur 4.8).

²⁴ Omdat voor figuur 4.4 geen koppeling tussen het aangevraagde voorschot en de bijstandsaanvraag gemaakt hoefde te worden, kon dit voor 73 dossiers worden vastgesteld.

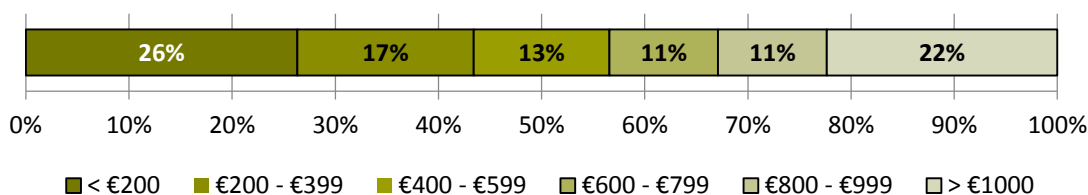
Figuur 4.6 Aantal ontvangen voorschotten per klant in 2016, voor klanten die een voorschot ontvingen (N=76)



Figuur 4.7 Verdeling gemiddeld bedrag per verleend voorschot per klant in 2016, voor klanten die een voorschot ontvingen (N=76)



Figuur 4.8 Verdeling gemiddeld totaalbedrag aan ontvangen voorschotten per klant in 2016, voor klanten die een voorschot ontvingen (N=76)

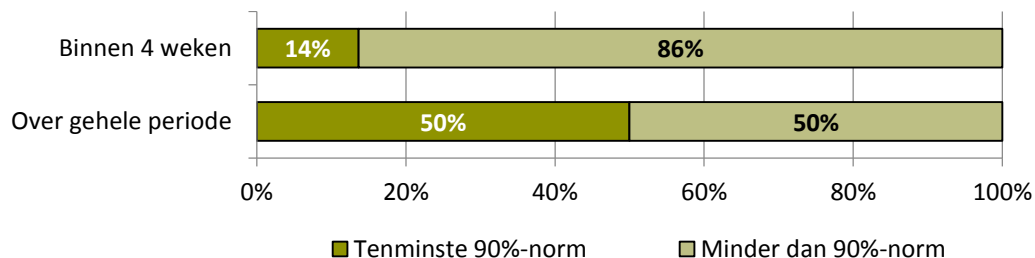


Om de totale hoogte van de verstrekte voorschotten in perspectief te plaatsen, is het relevant om dit af te zetten tegen het wettelijk recht van klanten op basis van art. 52 van de Participatiewet (zie ook hoofdstuk 2), te weten minimaal negentig procent van de algemene bijstand²⁵ binnen vier weken na het indienen van de bijstandsaanvraag (hierna de 90%-norm). Dit kon om twee redenen alleen geanalyseerd worden voor 22 dossiers. Allereerst is de hoogte van de algemene bijstand alleen bekend van de dossiers waarin de uitkering is toegekend. Ten tweede zijn er dossiers waarbij binnen vier weken een besluit is genomen op de uitkeringsaanvraag, waardoor geen wettelijk recht ontstaat op een voorschot. Van de resterende 22 dossiers hebben we de algemene bijstand vermenigvuldigd met negentig procent en afgezet tegen het binnen vier weken ontvangen bedrag aan voorschotten.

In totaal ontving veertien procent van de bevoorschotte klanten ten minste de 90%-norm binnen vier weken na het indienen van de bijstandsaanvraag (zie figuur 4.9). Zoals omschreven in paragraaf 4.5 wordt een aanzienlijk deel van de voorschotten later dan vier weken na het indienen van de bijstandsaanvraag verstrekt, voornamelijk omdat een deel van de verzoeken om een voorschot na die periode wordt gedaan. Wanneer we de voorschotten verstrekt na de vierde week meenemen, en dus kijken naar het verstrekte voorschot over de gehele periode tussen uitkeringsaanvraag en beslissing op de uitkeringsaanvraag, groeit het aandeel van de klanten dat ten minste de 90%-norm ontving naar de helft (zie figuur 4.9).

²⁵ De hoogte van de algemene bijstand is het verschil tussen de inkomsten en de van toepassing zijnde bijstandsnorm. De hoogte van de bijstandsnorm is afhankelijk van de gezinssituatie. Per 1 juli 2017 bedraagt de bijstandsnorm €937,19 voor alleenstaanden en €1338,84 voor gehuwden of samenwonenden, exclusief vakantiegeld. Deze bedragen gelden enkel voor 21-plussers bij wie geen kostedelende medebewoners inwonend zijn.

Figuur 4.9 Aandeel van de bevoorschotte klanten dat de 90%-norm ontving, binnen vier weken en over de gehele periode tussen uitkeringsaanvraag en beslissing (N=44)



Bovenstaande analyse omvat alle verstrekte voorschotten; zowel wettelijke voorschotten, overbruggingsvoorschotten als broodnoodvoorschotten. Zoals omschreven in hoofdstuk 3 verstrekt de gemeente Enschede alleen bij een verzoek om een wettelijk voorschot (verzocht in de vierde week na het indienen van de bijstandsaanvraag) de 90%-norm. Bij overbruggingsvoorschotten tracht men de hoogte van het voorschot tot het noodzakelijke bedrag te beperken. Dit verklaart waarom een groot deel van de klanten een voorschot ontving dat lager was dan de 90%-norm.

Daarom is specifiek voor de verstrekte wettelijke voorschotten²⁶ de hoogte afgezet tegen de 90%-norm. Dit betrof elf dossiers²⁷, waarvan men in acht gevallen ten minste de 90%-norm ontving (= 73%). Onder de wettelijke voorschotten ontvangt dus een relatief groter aandeel de 90%-norm, maar nog altijd niet iedereen.

4.7 Verrekening en terugvordering van voorschotten

Bevinding: Als de uitkeringsaanvraag wordt toegekend, worden verstrekte voorschotten automatisch verrekend met de uitkering (*onderzoeksvraag 4e*).

Bevinding: Als de uitkeringsaanvraag niet wordt toegekend, worden verstrekte voorschotten altijd teruggevorderd, tenzij het bedrag op een andere wijze verrekend kan worden. Er zijn ons geen gevallen van kwijtschelding van openstaande terugvorderingen bekend (*onderzoeksvragen 4e, 4f*).

Voorschotten zijn een renteloze geldlening, die op twee manieren verrekend kunnen worden. Indien de uitkeringsaanvraag wordt toegekend, heeft de aanvrager doorgaans met terugwerkende kracht tot de meldingsdatum recht op een uitkering, en wordt het verstrekte voorschot hier automatisch mee verrekend. Van terugvordering is in deze gevallen in principe dus geen sprake. Indien de uitkeringsaanvraag niet wordt toegekend, wordt het verstrekte voorschot in principe altijd door de gemeente teruggevorderd.

Er zijn 26 dossiers onderzocht van klanten die één of meerdere voorschotten hebben ontvangen en aan wie de uitkeringsaanvraag niet is toegekend. Van deze 26 gevallen is er in 25 gevallen een terugvordering gesteld, door middel van een brief aan de klant. In één geval is afgezien van terugvordering omdat de uitstaande schuld verrekend kon worden met bijzondere bijstand. In geen van de onderzochte dossiers werd de schuld kwijtgescholden.

²⁶ Dit is geoperationaliseerd als voorschotten die zijn aangevraagd in de vierde en vijfde week na het indienen van de bijstandsaanvraag.

²⁷ Het betrof in totaal zeventien dossiers, maar van elf dossiers kon ook de hoogte van de algemene bijstand worden vastgesteld.

Bevinding: In alle gevallen is een terugvorderingsbrief verstuurd. Daarna zijn bij iets minder dan de helft (44%) van de terugvorderingen van voorschotten aanvullende incassoactiviteiten ondernomen (*onderzoeksvraag 4h*).

Bevinding: Op de meeste terugvorderingen van voorschotten wordt afgelost. In de meerderheid van de gevallen wordt de schuld volledig afgelost (*onderzoeksvraag 4h*).

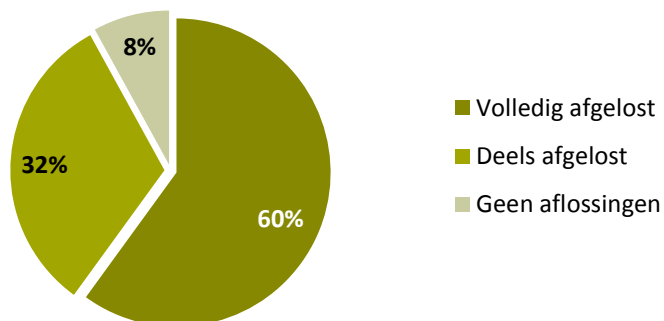
Bevinding: Een deel van de personen van wie verstrekte voorschotten worden teruggevorderd, bevindt zich (mogelijk) in een problematische situatie. Op basis van de dossiers is niet vast te stellen in hoeverre terugvordering bij hen tot problematische schulden heeft geleid (*onderzoeksvraag 4i*).

Bevinding: de mogelijkheid om af te zien van terugvordering of om de eventuele schuld kwijt te schelden, speelt geen rol in de keuze om wel of niet voorschotten te verstrekken (*onderzoeksvraag 4g*).

Van de 25 gevallen waarbij een terugvordering werd gesteld, werden in iets minder dan de helft van de gevallen (44%) aanvullende incassoactiviteiten ondernomen. Dit betrof voornamelijk het versturen van een of meerdere aanmaningen (10 gevallen), waarna in drie gevallen een dwangbevel en in twee gevallen beslaglegging volgden.

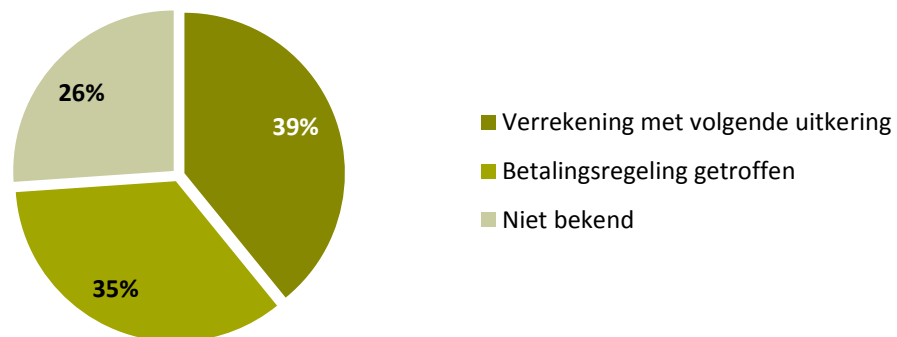
Figuur 4.10 laat de uitkomst zien van de 25 gevallen waarbij het verstrekte voorschot is teruggevorderd. In ruim de helft van de gevallen is het openstaande bedrag volledig afgelost, gevolgd door ruim een kwart waarbij inmiddels een gedeelte is afgelost. In twee gevallen is geen enkele aflossing ontvangen en in vier gevallen is de uitkomst onbekend.

Figuur 4.10 Uitkomst terugvordering (N=25)



Figuur 4.11 laat voor de gevallen waarbij de openstaande vordering geheel of gedeeltelijk is afbetaald, zien op welke wijze dit gebeurde. In 39 procent van de gevallen deed de klant na het niet toekennen van de aanvraag een volgende uitkeringsaanvraag die wel werd toegekend, en kon de schuld (geheel of gedeeltelijk) worden verrekend met de uitkering. In ongeveer een derde van de gevallen gebeurde de afbetaling via een betaalregeling. Voor de overige gevallen (ongeveer een kwart) is niet bekend hoe de betalingen hebben plaatsgevonden.

Figuur 4.11 Wijze van (gehele of gedeeltelijke) afbetaling schuld (N=23)



In alle 25 dossiers waarbij een terugvordering is gesteld, is gezocht naar eventuele signalen waaruit blijkt dat er (mogelijk) sprake was van problematische situaties. Niet alle dossiers bevatten hierover informatie. Op basis van de informatie in de dossiers vonden we de volgende signalen (allen in ongeveer 3 gevallen):

- De klant heeft aangegeven geen inkomsten te hebben om de openstaande schuld te betalen.
- De consulent ziet geen mogelijkheden tot aflossing omdat geen woonadres en/of inkomsten bekend zijn.
- De klant heeft, naast de gestelde terugvordering, andere schulden.
- Er speelt andere problematiek (echtscheiding, woninguitzetting, dakloosheid et cetera).

In hoeverre de terugvordering van het verstrekte voorschot bij de personen in bovengenoemde situaties heeft geleid tot problematische situaties is op basis van de dossiers niet vast te stellen. Dit is in de telefonische interviews met klanten verkend, zie hierover paragraaf 5.6.

Wel is bekend dat in vier gevallen een klant een getroffen betalingsregeling niet is nagekomen. Hierbij is niet uit het dossier op te maken in hoeverre sprake was van onmacht of onwil. In drie van deze vier gevallen is de openstaande schuld (al dan niet vermeerderd met incasso- en dwangbevelkosten) uiteindelijk volledig afbetaald.

Eén van de onderzoeksvragen is of de mogelijkheid om af te zien van terugvordering van verstrekte voorschotten, of om de eventuele schuld kwijt te schelden, een rol speelt in de keuze van consulenten om wel of niet een voorschot te verstrekken. Desgevraagd geven de geïnterviewde consulenten van de gemeente Enschede aan dat dit voor hen geen rol speelt.

4.8 Samenvattend

De gemeente Enschede verstrekt aan klanten een informatieformulier, waarop de mogelijkheid tot een wettelijk voorschot is omschreven, en licht dit mondeling toe. Het initiatief voor het verstrekken van voorschotten ligt primair bij de klant, al kan de consulent ook zelf vaststellen dat sprake is van noodzaak tot een voorschot.

Iets minder dan de helft van de bijstandsaanvragers uit 2016 ontving een voorschot. Voorschotten komen aanzienlijk vaker voor bij mensen wier bijstandsaanvraag uiteindelijk wordt toegekend dan bij mensen wier aanvraag niet wordt toegekend. De belangrijkste redenen voor het wel verstrekken van voorschotten zijn financiële noodzaak bij de klant, en het feit dat de klant er recht op heeft. Afwijzingen vinden vooral plaats vanwege het ontbreken van de noodzakelijke gegevens of het reeds afhandelen of uitbetalen van de uitkering.

Na het verzoeken om een voorschot worden voorschotten doorgaans vlot verstrekt. Vaak betreft het meerdere voorschotten na elkaar. Gemiddeld ontvangen klanten als voorschot in totaal 366 euro. De

meeste klanten ontvangen in totaal minder dan de 90%-norm als voorschot. Klanten die om een wettelijk voorschot verzoeken, ontvangen in ongeveer driekwart van de gevallen de 90%-norm.

Als de uitkeringsaanvraag wordt toegekend, worden verstrekte voorschotten automatisch verrekend met de uitkering. Als de uitkeringsaanvraag niet wordt toegekend, worden verstrekte voorschotten altijd teruggevorderd. In veel gevallen lukt dat ook. Een deel van de personen van wie verstrekte voorschotten worden teruggevorderd, bevindt zich (mogelijk) in een problematische situatie. Op basis van de dossiers is niet vast te stellen in hoeverre terugvordering bij hen tot problematische schulden heeft geleid.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Klantperspectief

5

5 Klantperspectief

5.1 Inleiding

Middels telefonische interviews met vijftien inwoners van Enschede die een bijstandsuitkering hebben aangevraagd (hierna te noemen klanten) zijn de ervaringen met de bevoorschotting door de gemeente Enschede in kaart gebracht. We bespreken achtereenvolgens de ervaringen met verschillende aspecten van de uitvoering.

5.2 Informatievoorziening gedurende procedure

Ongeveer de helft van de klanten geeft aan het idee te hebben dat zij op het moment van aanvraag (van de uitkering) goed zijn geïnformeerd over hun recht op een voorschot; de andere helft geeft aan niet goed te zijn geïnformeerd. Een persoonlijk gesprek draagt in de ogen van de klanten meer bij aan het goede gevoel van informatievoorziening dan het ontvangen van een informatieformulier. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat vrijwel geen van de klanten op de hoogte is van het feit dat een aanvrager recht heeft op een voorschot van negentig procent van de algemene bijstand, ondanks het feit dat dit in het informatieformulier vermeld staat. Tot slot weet het merendeel van de klanten niet hoe de gemeente de hoogte van de verstrekte voorschotten bepaalt.

Zoals omschreven in paragraaf 3.2 kunnen consultants, indien de klant in acute geldnood verkeert, op eigen initiatief een broodnoodvoorschot verstrekken. De meeste klanten geven aan dat in het eerste (persoonlijke) contact met de gemeente is gevraagd naar de financiële situatie en mogelijke acute geldproblemen. De mogelijke behoefte aan een voorschot is volgens de meeste klanten niet besproken.

5.3 Overbruggen periode tot eerste uitkering

Het merendeel van de klanten heeft de periode tussen de aanvraag en de eerste betaling van de uitkering financieel niet goed kunnen overbruggen. Klanten geven veelal aan pas een uitkering te hebben aangevraagd op het moment dat een uitkering de enig overgebleven optie was. Vaak is op dat moment al sprake van verbruikte reserves, huurachterstanden en financiële onmogelijkheid tot het doen van boodschappen. Ook onder klanten die een voorschot ontvingen, geeft een ruime meerderheid aan dat deze periode moeilijk te overbruggen was. Veel klanten geven aan deze periode financieel te hebben moeten overbruggen met behulp van een lening van familie en/of vrienden, al dan niet in aanvulling op een reeds verleend voorschot.

“Nee, ik heb deze periode absoluut niet goed kunnen overbruggen. En ook niet met het voorschot, dat was echt een druppel op een hete steen. (...) Mijn vaste lasten liepen gewoon door en toen ik de beslissing had genomen om een uitkering aan te vragen waren mijn reserves al op.”

Het merendeel van de klanten geeft aan om een voorschot te hebben verzocht om de periode tussen aanvraag en de eerste uitkering te overbruggen. Deze voorschotten (die in bijna alle gevallen zijn verstrekt) worden door hen (ook) genoemd als middel om deze periode te overbruggen.

Er kunnen meerdere redenen zijn waarom klanten niet om een voorschot verzoeken. Meerdere klanten geven aan geld te hebben geleend van vrienden en/of familie. In een enkel geval is een snel toegekende uitkering de reden dat niet is verzocht om een voorschot. Eén klant geeft aan niet om een voorschot te hebben verzocht uit angst dat dit gevolgen zou hebben voor de uitkeringsaanvraag.

5.4 Aanvraagprocedure

Ongeveer de helft van de klanten die aangeven wel om een voorschot hebben verzocht, geeft aan moeite te hebben gehad met het doen van dit verzoek. De andere helft van de klanten heeft geen of een zeer lage drempel ervaren bij het verzoeken om een voorschot.

“Ik voelde mij niet echt prettig, het is niet hoe ik normaal gesproken dingen doe. Ja, natuurlijk was er een drempel. Natúúrlijk. Dat je naar iets moet vragen waar je wettelijk recht op hebt, dat vond ik niet fijn.”

“Nee, ik moet heel eerlijk toegeven dat het voorschot ons vanuit de gemeente zelf al is voorgesteld. Dat als de zes weken voorbij zijn, dat je dan recht hebt op een voorschot. Dus daar voelde ik me helemaal niet onprettig bij, ons was verteld dat wij daar recht op hadden.”

Het merendeel van de klanten geeft aan gedurende het proces van aanvragen en afwachten van een uitkering het gevoel te hebben gehad goed te kunnen overleggen met hun consulent, al zeggen enkele klanten nadrukkelijk de gemeente slecht bereikbaar te vinden.

5.5 Verstrekking van voorschot

De klanten die een voorschot hebben ontvangen, zeggen dat zij de wachperiode van drie weken voordat daadwerkelijk kan worden verzocht om een voorschot lang vinden. Eenmaal aangevraagde voorschotten worden wel snel daarna overgemaakt: slechts één klant zegt dat het voorschot te laat was.

Over de hoogte van het verstrekte voorschot is men minder eenduidig: vijf klanten geven aan dat het voorschot hoog genoeg was, en zes klanten zeggen dat het voorschot te laag was of niet voldoende was om de vaste lasten te kunnen betalen.

De meeste geïnterviewde klanten weten niet hoe de gemeente de hoogte van het verstrekte voorschot heeft bepaald. Enkele klanten geven aan te denken dat de hoogte ‘slechts’ is gebaseerd op een inschatting: het voorschot moet bijvoorbeeld hoog genoeg zijn om voor een bepaalde tijd boodschappen te kunnen doen.

“Om eerlijk te zijn, volgens mij was dat nergens op gebaseerd. Dat is mijn gevoel. Volgens mij is dat gewoon een inschatting van de medewerker geweest. Ik had liever meer gehad, omdat ik mijn achterstand [huurachterstand] er niet mee kon betalen. Dat [het recht op 90% van de algemene bijstand] wist ik niet...”

Klanten geven zelden tot nooit aan dat de hoogte van het voorschot in overleg tussen de consulent en de klant wordt vastgesteld. Hierin bestaat een verschil van inzicht met de geïnterviewde consulenten, die aangeven dat de hoogte wel in overleg wordt vastgesteld (in geval van broodnood en overbruggingsvoorschotten). Mede omdat de meeste klanten zich niet bewust zijn van het wettelijke recht op negentig procent van de algemene bijstand (zie hierover paragraaf 5.2), gaan de klanten doorgaans niet in discussie met de consulent over de hoogte waarop deze het voorschot heeft vastgesteld.

5.6 Verrekening/terugvordering

Het merendeel van de klanten die een voorschot ontvingen, geeft aan dat de verstrekte voorschotten zijn verrekend met de eerste betaling van de uitkering. De eerste betaling van de uitkering is in die gevallen verminderd met het verstrekte voorschot. Bij één klant is het verstrekte voorschot verrekend met het vakantiegeld. Bij de meeste klanten die een voorschot ontvingen, leidde de verrekening van het voorschot niet tot financiële problemen. Eén op de drie klanten die een voorschot ontving, had wel financiële problemen als gevolg van de verrekening van het voorschot. Omdat de eerste betaling van de

uitkering lager uitviel, hebben zij bijvoorbeeld problemen gehad met het doen van boodschappen en/of het betalen van de vaste lasten in die maand.

Klanten wier uitkeringsaanvraag uiteindelijk is afgewezen, zijn op dit moment niet meer klant van de gemeente. Zij waren helaas niet bereikbaar en/of bereid om deel te nemen aan een telefonisch interview voor dit onderzoek. Als gevolg daarvan is er geen zicht op hun ervaringen met de terugbetaling van verstrekte voorschotten.

5.7 Samenvattend

Uit onze interviews met klanten komt naar voren dat de helft van de klanten niet tevreden is met de informatievoorziening over bevoorschotting en hier graag meer mondelinge toelichting op zou willen. De meeste klanten geven aan dat in het quickscangesprek de noodzaak tot een voorschot wel is besproken.

Het merendeel van de klanten heeft moeite gehad om de periode tussen de uitkeringsaanvraag en de eerste betaling te overbruggen. Dit geldt zowel voor klanten die wel, als voor klanten die geen voorschot hebben ontvangen. Klanten wachten vaak met het aanvragen van een uitkering totdat dit de enig overgebleven optie is, waardoor er vaak weinig financiële reserves meer zijn.

De hoogte van de verstrekte voorschotten was in ongeveer de helft van de gevallen voldoende en in de andere helft van de gevallen niet voldoende. De wijze waarop de hoogte van het voorschot is vastgesteld, is voor de meeste klanten niet inzichtelijk. Dit gebeurt in hun beleving niet zozeer in overleg, maar op basis van het oordeel van de consulent.

Klanten vinden de 'wachperiode' van drie weken voordat men om een voorschot dient te verzoeken lang. Na het doen van het verzoek om een voorschot worden voorschotten snel verstrekt; dit is naar tevredenheid van de klanten.

Een deel van de klanten ervaart een drempel om te verzoeken om een voorschot, vooral omdat ze hiervoor over hun trots heen moeten stappen.

De verstrekte voorschotten zijn meestal verrekend met de eerste betaling van de uitkering, wat bij de meeste klanten niet leidde tot financiële problemen. Eén op de drie klanten die een voorschot ontving had wel financiële problemen als gevolg van de verrekening van het voorschot.



Conclusies

6

6 Conclusies

6.1 Inleiding

In de hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn achtereenvolgens het wettelijk kader, het gemeentelijk beleid, de gemeentelijke uitvoeringspraktijk en de ervaringen van klanten omschreven. In dit hoofdstuk komen we op basis van de onderzoeksuitkomsten tot een gewogen conclusie met betrekking tot de bevoorschotting in de gemeente Enschede. Tot slot geven we een beknopt overzicht van de beantwoording per onderzoeksvraag.

6.2 Bevoorschotting in Enschede: beleid en uitvoeringspraktijk

De gemeente Enschede heeft haar werkwijze omtrent bevoorschotting niet centraal vastgelegd in een verordening, beleidsregel of beleidsplan, maar wel in werkafspraken en in het informatieformulier. De gemeente spreekt zelf niet van gemeentelijk beleid, maar omdat er sprake is van systematisch handelen volgens een vaststaande procedure, kwalificeren wij dit wel als zodanig.

Klanten worden geïnformeerd over de mogelijkheid tot een voorschot middels het informatieformulier en mondelinge toelichting door de consulent. Uit de interviews met klanten komt naar voren dat de helft niet tevreden is over de informatievoorziening, en dat een groot deel ondanks de informatievoorziening niet volledig op de hoogte was van hun recht op een voorschot.

Het initiatief voor bevoorschotting is door de gemeente primair bij de klant gelegd; deze dient hier zelf om te verzoeken. Dit kan volgens de gemeente vanaf de vierde week na het indienen van de aanvraag, maar veel klanten verzoeken er al eerder om. De gemeente Enschede maakt zodoende het onderscheid tussen het zogeheten wettelijk voorschot, het overbruggingsvoorschot en het broodnoodvoorschot, dat op elk op een ander moment na het indienen van de bijstandsaanvraag verstrekt wordt:

- Het *broodnoodvoorschot* wordt kort na het indienen van de bijstandsaanvraag verstrekt op initiatief van de consulent, in geval van acute geldnood bij de klant.
- Het *overbruggingsvoorschot* wordt verstrekt aan klanten die binnen de eerste drie weken na het indienen van de aanvraag aangeven behoefte te hebben aan een voorschot. De gemeente verstrekt in zulke gevallen alleen het noodzakelijke bedrag, in veel gevallen rond de 100 of 200 euro. De gemeente Enschede geeft aan daarmee te willen voorkomen dat klanten later in financiële problemen komen door verrekening of terugvordering van de verstrekte voorschotten. De geïnterviewde consulenten lichten toe dat de hoogte van het voorschot in overleg met de klant wordt vastgesteld, maar de klanten spreken dit tegen en verklaren dat dit op basis van de inschatting van de consulent is vastgesteld.
- Het *wettelijke voorschot* is aan te vragen vanaf de vierde week na het indienen van de aanvraag, ter waarde van negentig procent van de toepasselijke bijstandsnorm. In de praktijk zien we echter dat de wettelijke voorschotten in een kwart van de gevallen beneden de normbedragen liggen.

Klanten ervaren de ‘wachterperiode’ van drie weken voordat men om een voorschot kan verzoeken als lang. Zij geven aan moeite te hebben gehad om de periode tot de eerste betaling te overbruggen. Ook na het ontvangen van een voorschot hadden klanten hier moeite mee.

Voorschotten worden redelijk snel na het verzoek aan de klant verstrekt, zo blijkt zowel uit de dossiers als uit de ervaringen van klanten. Van de klanten die een voorschot ontvingen, ontving een kleine minderheid (14%) het wettelijke bedrag van negentig procent van de algemene bijstand binnen vier weken na het indienen van de bijstandsaanvraag. De wettelijke termijn van vier weken na de aanvraag wordt niet altijd gehaald, voornamelijk omdat klanten regelmatig pas na de vierde week verzoeken om een voorschot. Kijkend naar de gehele periode (ook na de vierde week) ontving de helft van de klanten die een voorschot ontvingen, het wettelijke bedrag.

Voorschotten zijn een renteloze geldlening, en worden in geval van toekenning van de uitkeringsaanvraag automatisch verrekend met de eerste uitkeringsbetaling. Indien de uitkeringsaanvraag niet wordt toegekend, worden verleende voorschotten altijd teruggevorderd, zo blijkt ook uit de dossieranalyse.

Hiermee worden goede resultaten behaald; de meeste terugvorderingen worden verrekend dan wel afgelost.

In geval de uitkeringsaanvraag wordt toegekend, blijkt de verrekening van voorschotten niet tot financiële problemen te leiden. Een deel van de klanten wier uitkeringsaanvraag is afgewezen, heeft moeite om de schuld af te lossen. Uit het onderzoek is niet gebleken hoe deze groep het terugvorderingsproces ervaart, omdat deze groep in mindere mate bereikbaar en/of bereid was om deel te nemen aan het onderzoek.

Een belangrijke assumptie van het Enschedese beleid is dat de klant op de hoogte is van het recht op een voorschot en assertief genoeg is om hiervan gebruik te maken. Ondanks de informatievoorziening die de gemeente biedt in de vorm van het informatieformulier en mondelinge toelichting daarop, komt uit de gesprekken met klanten komt naar voren dat de meesten van hen niet volledig op de hoogte zijn van hun recht op een voorschot. Ook geeft de helft van de geïnterviewde klanten aan dat er een drempel werd ervaren om de gemeente te benaderen met een verzoek om een voorschot. Klanten die niet op de hoogte zijn van het recht op een voorschot en die niet assertief genoeg zijn om hierom te verzoeken, zullen minder snel geneigd zijn om hier een beroep op te doen.

Informatievoorziening gemeenteraad

De gemeenteraad wordt geïnformeerd over de bevoorschotting op het moment dat daar vragen over worden gesteld. Verder vormt bevoorschotting geen vast onderwerp in de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

6.3 Algemeen oordeel

Artikel 52 Pw schrijft voor dat de gemeente uiterlijk binnen vier weken na de datum van de aanvraag van de uitkering, zo lang het recht op bijstand nog niet is vastgesteld, een voorschot dient te verlenen ter hoogte van ten minste negentig procent van de algemene bijstand. Alleen in twee specifieke situaties geldt deze bepaling niet. Ten eerste als de aanvrager de voor de bijstandsuitkering noodzakelijke bewijsstukken niet, niet tijdig of onvolledig aanlevert en hem dit verweten kan worden (art 52 lid 1 onder a). Ten tweede als bij aanvraag duidelijk is dat er geen recht op algemene bijstand bestaat (art 52 lid 1 onder b). Het voorschot dient ambtshalve te worden verstrekt; een aanvraag daartoe is niet aan de orde. De wet laat geen ruimte voor beleidsvrijheid om te bepalen of en hoe het college de bevoegdheid zal gebruiken.

In het gemeentelijke beleid omtrent bevoorschotting heeft de gemeente Enschede een aantal specifieke keuzes gemaakt, waaronder:

- voorschotten worden niet ambtshalve verstrekt, maar naar aanleiding van een verzoek van de klant;
- de hoogte van voorschotten wordt waar mogelijk beperkt, de 90%-norm wordt daarbij lang niet altijd gehanteerd.

Dat leidt tot de conclusie dat het bevoorschottingsbeleid van de gemeente op deze belangrijke punten niet strookt met de wettelijke bepaling van art 52 Pw.

De uitvoeringspraktijk van de gemeente Enschede stemt grotendeels overeen met het lokale beleid, zoals dat naar voren komt uit de documentatie van en de gesprekken met de gemeente. Belangrijke aandachtspunten zijn (1) dat wettelijke voorschotten regelmatig niet voldoen aan de 90%-norm en (2) dat mogelijk niet alle klanten die een voorschot nodig hebben voldoende assertief en geïnformeerd zijn om hierom te verzoeken.

Belangrijk is dat navraag bij andere gemeenten en bij deskundige veldpartijen de indicatie oplevert dat vele, zo niet de meeste, gemeenten de bevoorschotting niet uitvoeren zoals bedoeld in artikel 52 Pw. Het gaat zowel om het niet 'automatisch', dat wil zeggen ambtshalve, verstrekken van de voorschotten als om het naleven van de 90%-norm en de vierwekentermijn. Gemeente Enschede is dus bepaald geen uitzondering. De uitkomsten van dit rapport kunnen daarmee ook relevant zijn voor andere gemeenten.

Toelichting gemeente Enschede

Desgevraagd geeft de gemeente Enschede aan dat men de werkwijze omtrent de bevoorschotting heeft voorgesteld aan een bestuursrechter gespecialiseerd in de Participatiewet. Deze bestuursrechter heeft aangegeven dat de werkwijze van Enschede, waarbij het initiatief van het voorschot bij de klant wordt neergelegd, conform de bedoeling van art. 52 Participatiewet is. Daarop heeft de gemeente Enschede informatie over het recht op voorschot opgenomen in de informatiebrief voor de klant. Deze tekst is door de bestuursrechter beoordeeld als "Volkomen correct". Onlangs bevestigde de geraadpleegde bestuursrechter nog dat de gemeente Enschede een praktische benadering heeft met inachtneming van de belangen van de klant. Binnen de gemeente is de lijn gekozen (met instemming van de klantenvertegenwoordigers) dit zo uit te voeren dat het voorschot desgevraagd wordt verstrekt. Dit onder het motto: de klant geeft zelf aan behoefte aan een voorschot te hebben.

De gemeente Enschede is van mening dat men niet handelt naar de letter van de wet maar wel naar de bedoeling van de wet zoals men deze interpreteert op basis van de Memorie van Toelichting bij de Wwb. Daarin wordt namelijk gesproken over het voorkomen van betalingsproblemen bij de klant tijdens de aanvraagprocedure. Indien de klant behoefte heeft aan een voorschot, kan men hierom verzoeken en een voorschot ontvangen van de gemeente Enschede. Financiële problemen gedurende de aanvraagperiode worden zo voorkomen.

In de Memorie van Toelichting wordt tevens aangegeven dat voorschotten tot een zo kort mogelijke periode beperkt dienen te blijven, omdat geen zekerheid bestaat over het recht op bijstand. Een voorschot is een renteloze lening, die op een later moment wordt teruggevorderd (in geval van afwijzing van de bijstandsaanvraag) of verrekend met de uitkering (in geval van toekenning van de bijstandsaanvraag). Dit kan op een later moment voor financiële problemen zorgen. In de optiek van de gemeente Enschede hebben klanten er daarom niet altijd belang bij om een voorschot te ontvangen. De gemeente legt daarom het initiatief voor het aanvragen van een voorschot bij de klant neer, omdat de klant als enige weet of hij of zij zich financieel nog kan redden tot de beslissing op de uitkeringsaanvraag. Door de hoogte van het voorschot waar mogelijk te beperken, probeert de gemeente financiële problemen bij de klant in de toekomst te voorkomen.

De gemeente is van mening dat alleen in geval van een wettelijk voorschot, verzocht in of vlak na de vierde week na het indienen van de bijstandsaanvraag, voldaan hoeft te worden aan de wettelijke norm van minimaal negentig procent van de algemene bijstand. Men geeft aan dat bij verzoeken om een wettelijk voorschot het wettelijke bedrag wordt verstrekt.

6.4 Aanbevelingen

Veranderingen in het bevoorschottingsbeleid van de gemeente Enschede kunnen, behalve vanwege juridische overwegingen, ook op basis van beleidsinhoudelijke overwegingen gemaakt worden. Hiervoor doen wij op basis van dit onderzoek de volgende aanbevelingen:

- I. Wij bevelen de gemeente aan om haar beleid zodanig aan te passen dat het recht doet aan art. 52 Pw. Het ligt ook voor de hand dat de gemeente dat niet in haar eentje doet, maar in overleg met andere gemeenten of veldpartijen als Divosa, omdat dit probleem zich in veel gemeenten lijkt voor te doen.
- II. Leg het gemeentelijke beleid omtrent bevoorschotting vast in een openbaar beleidsdocument. De wetstekst en de Memorie van Toelichting omtrent bevoorschotting bieden ruimte voor interpretatie, waardoor gemeenten hier zelf nadere invulling aan geven. Dit maakt het belangrijk om het gemeentelijke beleid op een transparante manier vast te leggen, temeer omdat er niet een normale bezwaar- en beroepsprocedure open ligt. Het vastleggen van het beleid leidt tot meer transparantie richting de gemeenteraad, rechtsduidelijkheid voor klanten en uniformiteit in de uitvoering.
- III. Stel concrete richtlijnen vast over de berekenwijze van de wettelijke norm voor de hoogte van het voorschot. Dit voorkomt willekeur in de behandeling van gevallen door consulenten.
- IV. Leg verzoeken om voorschotten, en de motivatie voor het wel of niet verstrekken, vast op een consistente manier die kwantitatief geanalyseerd kan worden. Zo kan de bevoorschotting gemonitord worden.

6.5 Beantwoording onderzoeksvragen

Hieronder is per onderzoeksvraag zoals geformuleerd in paragraaf 1.3 beknopt de beantwoording weer-gegeven op basis van de onderzoeksuitkomsten. Voor een uitgebreidere beantwoording verwijzen we u graag naar de desbetreffende paragrafen zoals vermeld.

1. De wettelijke bepalingen met betrekking tot bevoorschotting (verlening, terugvordering, kwijtschelding, discretionaire ruimte) zijn zowel in de Wwb als in de Participatiewet vastgelegd in artikelen 52 en 58. Deze bepalingen verschillen niet tussen de twee wetten (zie hoofdstuk 2).
2. De gemeente Enschede legt het initiatief voor bevoorschotting bij de klant, en informeert de klant mondeling en schriftelijk over het recht op een voorschot. Verstrekte voorschotten worden verrekend (bij toekenning van de uitkering) of teruggevorderd (bij geen toekenning van de uitkering). Het beleid is niet vastgelegd in een verordening, beleidsregel of beleidsplan. (zie paragraaf 3.2). Voor beantwoording vraag 2b zie beantwoording vraag 8a.
3. De gemeente Enschede heeft het beleid omtrent bevoorschotting primair vastgelegd in het informatieformulier dat klanten krijgen, waarin hun rechten en plichten omschreven zijn. Deze informatie staat ook op de website. Er is verder geen gedetailleerde werkinstructie voor de uitvoering (zie ook paragraaf 3.2).
4. De uitvoeringspraktijk rond de bevoorschotting in Enschede kan als volgt worden beschreven:
 - a. De gemeente Enschede verstrekt aan klanten een informatieformulier, waarop de mogelijkheid tot een wettelijk voorschot is omschreven, en licht dit mondeling toe. De mogelijkheid tot een overbruggings- of broodnoodvoorschot staan hierin niet genoemd. De helft van de klanten waardeert de informatievoorziening als onvoldoende (zie paragraaf 5.2).
 - b. Voorschotten worden wel verstrekt omdat dit noodzakelijk is gezien de financiële situatie van de klant, of omdat de klant er recht op heeft gezien de wachttijd. Voorschotten worden niet verstrekt indien niet alle noodzakelijke gegevens zijn verstrekt, of omdat de uitkering reeds is afgehandeld of betaald (zie paragraaf 4.4).
 - c. De meeste voorschotten (70%) worden verstrekt binnen de wettelijke termijn van vier weken na het indienen van de bijstandsaanvraag. De voorschotten die na de wettelijke termijn worden verstrekt (30%), zijn grotendeels van klanten die na de vierde week verzocht hebben om een voorschot. Klanten zijn positief over de snelheid van het verstrekken (zie paragrafen 4.5 en 5.5).
 - d. Iets minder van de helft (43%) van de bijstandsaanvragers in 2016 ontving een voorschot. Op basis van de gegevens van de gemeente Enschede kan in dit onderzoek niet worden vastgesteld welk deel van de aanvragen om voorschotten wordt toegekend en welk deel wordt afgewezen. Wel is bekend dat aanvragers wier uitkering is toegekend vaker een voorschot ontvingen dan aanvragers wier uitkering niet is toegekend (zie paragrafen 4.2 en 4.3).
 - e. Verstrekte voorschotten worden bij toekenning van de bijstandsaanvraag verrekend met de eerstvolgende uitkering, en worden bij geen toekenning van de bijstandsaanvraag teruggevorderd (zie paragraaf 4.7)
 - f. Er zijn geen gevallen bekend waarbij is afgezien van terugvordering van het verstrekte voorschot of waarbij de schuld is kwijtgescholden (zie paragraaf 4.7)
 - g. De beslissing over het verlenen van het voorschot wordt naar zeggen van de consulenten niet beïnvloed door de mogelijkheid om af te zien van terugvordering of kwijtschelding ervan (zie paragraaf 4.4).
 - h. Naast het versturen van de terugvorderingsbrief zijn bij iets minder dan de helft (44%) van de terugvorderingen van voorschotten aanvullende incassoactiviteiten ondernomen. In meer dan de helft van de gevallen wordt de schuld volledig afgelost (zie paragraaf 4.7).
 - i. Verrekening van de voorschotten leidt bij de meeste klanten niet tot financiële problemen. De ervaringen van klanten wier uitkering niet is toegekend met terugvordering van het voorschot zijn niet naar voren gekomen, daar zij niet deelnamen aan dit onderzoek (zie paragraaf 5.6).
 - j. De wet biedt geen discretionaire ruimte, maar schrijft voor dat voorschotten verstrekt moeten worden. In de uitvoering van de gemeente Enschede wordt hiervan afgeweken door het initiatief

bij de klant te leggen en niet in alle gevallen het minimale bedrag te verstrekken (zie paragraaf 6.3).

5. Bijstandsaanvragers beoordelen de praktijk rond de bevoorschotting als volgt:
 - a. Klanten waarderen de informatievoorziening wisselend als voldoende en onvoldoende. Ze hebben vaak moeite om de periode tot de eerste uitkeringsbetaling te overbruggen, en de gegeven voorschotten bieden hiervoor niet altijd voldoende soelaas. Klanten vinden de 'wachterperiode' van drie weken lang, maar zijn positief over de snelheid van verstrekking daarna. Verrekening van het voorschot met de uitkering leidt in de meeste gevallen niet tot problemen, de ervaringen van klanten met terugvordering konden in dit onderzoek niet in kaart worden gebracht (zie hoofdstuk 5).
 - b. Klanten zouden graag zien dat zij eerder om een voorschot kunnen verzoeken, hogere voorschotten ontvangen en dat de hoogte van het voorschot transparanter wordt vastgesteld. (zie hoofdstuk 5).
6. De geïnterviewde uitvoerders beoordelen de praktijk rondom bevoorschotting als goed. Als positief punt noemen zij dat men maatwerk levert toegespitst op de behoefte van de klant; als verbeterpunt noemen zij het uniformeren van de precieze berekening van de norm (zie paragraaf 6.2).
7. Er is geen uniform oordeel over de informatievoorziening vanuit de gemeenteraad. Enkele, maar niet alle, raadsleden zouden graag actiever geïnformeerd worden over (wijzigingen in) het beleid omtrent bevoorschotting (zie paragraaf 3.3).
8. De praktijk rond bevoorschotting verhoudt zich als volgt tot:
 - a. het wettelijke kader: Het feit dat de gemeente Enschede niet automatisch binnen vier weken een voorschot verstrekt ter hoogte van negentig procent van de bijstandsnorm strookt niet met het wettelijk kader (zie paragraaf 6.5);
 - b. het gemeentelijk beleid: De gemeente spreekt in principe niet van beleid. De werkwijze is alleen vastgelegd in het informatieformulier en in teamoverleggen besproken (zie paragraaf 6.2);
 - c. de gemeentelijke uitwerking van het beleid: De uitvoeringspraktijk is grotendeels in lijn met hoe deze is vastgelegd in het informatieformulier en de toelichting door de gemeente. De belangrijkste afwijking zit in de hoogte van de voorschotten. Wettelijke voorschotten liggen regelmatig onder de wettelijke norm van negentig procent van de algemene bijstand. De wijze waarop de hoogte van broodnood- en overbruggingsvoorschotten wordt vastgesteld, is voor klanten niet transparant (zie paragraaf 6.2).



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Wetsteksten

Memorie van Toelichting Wet werk en bijstand- Artikel 52. Voorschot (Kamerstukken II 2005/06, 30679, nr 3, p.4 - 7)

2. VOORSCHOTTEN IN DE WWB

2.1 Aanleiding

Vanuit de Tweede Kamer is meerdere malen, onder meer via Kamervragen van het lid De Wit (Aanhangsel Handelingen II nr. 70, vergaderjaar 2005–2006) en de leden Verburg en Mosterd (Aanhangsel Handelingen II nr. 468, vergaderjaar 2005–2006) aandacht gevraagd voor de wijze waarop gemeenten de bijstand bevoorschotten. Inkomensonzekerheid bij de bevoorschotting wordt gezien als een van de oorzaken voor het ontstaan van schulden en een toename van het beroep op voedselbanken. Ik heb met de VNG en Divosa overleg gevoerd over een mogelijke oplossingsrichting.

De VNG heeft, mede namens Divosa, daarbij kenbaar gemaakt van mening te zijn dat de uitvoering van bevoorschotting niet tot noemenswaardige problemen leidt bij gemeenten. Volgens de VNG en Divosa is er over het algemeen géén sprake van lange wachttijden, voordat een voorschot is geregeld. Nadere regelgeving of handreikingen zijn daarom naar oordeel van de VNG en Divosa niet nodig. Hoewel de regering op basis van deze informatie niet de indruk heeft dat er op dit moment van een acuut en omvangrijk probleem sprake is, acht zij het niettemin wenselijk om voor de situaties waarin trage bevoorschotting wel tot problemen kan leiden de wet zodanig aan te passen dat deze problemen ook voor de toekomst worden voorkomen. In paragraaf 2.2 wordt hierop nader ingegaan.

Het Uitvoeringspanel gemeenten (UP) is van mening dat het ter advisering voorgelegde voorstel een groot aantal nadelige gevolgen heeft voor de gemeentelijke uitvoering en dat het op onaanvaardbare wijze tot beknotting van de gemeentelijke beleidsvrijheid bij voorschotverlening leidt. Om deze redenen adviseert het UP af te zien van de voorgenomen wijziging. Naar het oordeel van het UP biedt het huidige artikel 52 van de Wwb gemeenten voldoende ruimte om een adequaat voorschotbeleid te formuleren en uit te voeren en levert de huidige voorschotpraktijk weinig problemen op. De regering merkt op dat dit laatste niet aansluit bij de signalen die in deze toelichting aan de orde komen. De afweging tussen het bieden van rechtszekerheid ten aanzien van bevoorschotting op de wijze die de wetgever met de invoering van de Wwb heeft beoogd en het gestelde door het UP, geeft de regering geen aanleiding om de huidige gemeentelijke beleidsvrijheid bij voorschotverlening ongewijzigd te handhaven. Wel heeft de regering, in lijn met het advies van de Raad van State, in de uitwerking van het voorstel rekening gehouden met uitvoeringsproblemen van praktische aard. Het wetsvoorstel voorziet er in dat de gemeente geen voorschot behoeft te verlenen, als onmiddellijk duidelijk is dat er geen recht op bijstand bestaat, maar de formele beslissing daarover nog niet rond is vanwege late gegevensverstrekking door de aanvrager. Dit voorkomt dat, indien later blijkt dat geen recht op bijstand bestaat, er invorderingsproblemen ontstaan voor zowel het uitvoeringsorgaan als de aanvrager.

Inspectie Werk en Inkomen (IWI) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is advies gevraagd om het voorstel te toetsen op toezichtbaarheid. Naar aanleiding van het commentaar van IWI wordt de toepassing van artikel 52 van de Wwb in relatie tot artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de artikelsgewijze toelichting uiteengezet.

2.2 Doel en strekking

In een recent onderzoek van Regioplan naar het gebruik van voedselbanken wordt aangegeven dat een reden, die door zowel respondenten van de sociale dienst, hulpverleners als oprichters vaak wordt genoemd voor het gebruik van voedselbanken, is dat mensen periodes zonder inkomen zitten omdat hun aanvraag voor een uitkering nog loopt. Voor mensen die voor de voorziening in het bestaan op bijstand zijn aangewezen, dient inkomenszekerheid maximaal gewaarborgd te zijn. Betalingsachterstanden die ontstaan in een periode dat niet over voldoende middelen kan worden beschikt, kunnen bij deze kwetsbare groep tot structurele financiële problemen leiden. Om zeker te stellen dat een belanghebbende na een bijstandsaanvraag in alle gevallen tijdig over een voorschot kan beschikken, wordt voorgesteld een expliciete termijn voor bevoorschotting in de Wwb vast te leggen. Het gaat daarbij niet om de reguliere afhandelingstermijn van acht weken van de aanvraag om bijstand, maar specifiek om tijdige bevoorschotting van algemene bijstand, teneinde risico's op het ontstaan van schulden en de gang naar eerder genoemde voedselbanken te voorkomen. Het wetsvoorstel beoogt om inkomenszekerheid te bieden in de periode totdat het recht op bijstand is vastgesteld.

Een tijdig vastgesteld recht op bijstand betekent niet vanzelfsprekend dat de belanghebbende ook feitelijk binnen een redelijke termijn over bestaansmiddelen beschikt. De maximale wettelijke afhandelperiode voor een uitkeringsaanvraag van acht weken is voor mensen die op bijstand zijn aangewezen dikwijls te lang om verstoeken te blijven van bestaansmiddelen, daarbij mede gelet op de vaste lasten die veelal op maandbasis zijn. Een bekorting van de wettelijke afhandelingstermijn ziet de regering niet als middel om het beoogde doel te bereiken omdat dit voorbij gaat aan de tijd die gemeenten nodig hebben om een aanvraag af te wikkelen.

In onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld dat het college verplicht is om uiterlijk binnen vier weken na de datum van aanvraag en vervolgens telkens uiterlijk na vier weken, bij wijze van voorschot algemene bijstand in de vorm van een renteloze geldlening te verlenen, zolang nog onzekerheid bestaat over het recht op algemene bijstand. Het voorschot heeft een hoogte van minimaal negentig procent van de algemene bijstandsuitkering.

Wanneer het een aanvraag om bijzondere bijstand betreft, blijft de gemeente de bestaande bevoegdheid behouden om voorschotten te verstrekken. Omdat de regering geen aanwijzingen heeft dat zich bij de bijzondere bijstand structurele knelpunten voordoen, en mede gezien de aard van de kosten waarvoor bijzondere bijstand wordt verleend, het in de regel incidentele karakter en de hoogte van deze kosten, is er geen aanleiding om ook de voorschotverlening voor bijzondere bijstand een verplichtend karakter te geven.

2.3 Financiële gevolgen

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet er in de belanghebbende rechtszekerheid te bieden ten aanzien van bevoorschotting op de wijze die de wetgever met de invoering van de Wwb heeft beoogd. Omdat het volume aan uitkeringsgerechtigden en de prijs niet wijzigen met dit wetsvoorstel, zal er geen effect zijn op de uitkeringslasten.

Voor gemeenten die de bevoorschotting reeds op deze wijze uitvoeren, leidt het wetsvoorstel tevens niet tot extra uitvoeringskosten. In de reguliere middelen die nu al voor gemeenten beschikbaar zijn voor de uitvoering van de Wwb is al rekening gehouden met het wetsonderdeel bevoorschotting van bijstand. Mijn inschatting is voornamelijk dat het onderhavige voorstel geen noemenswaardig effect op de uitvoeringskosten zal hebben. Deze verwachting is in lijn met de inschatting van de VNG, dat de huidige praktijk van bevoorschotting niet tot problemen leidt voor de gemeenten zelf en geen lange wachttijden oplevert. Wel monitoren de gemeentefondsbeheerders jaarlijks of de verdeling van het gemeentefonds nog spoort met de uitgaven van de afzonderlijke kostenposten. Een van de kostenposten betreft de uitgaven in het cluster Werk en Inkomen, waarin ook de uitvoeringskosten zitten.

2.4 Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel B

In artikel 52, eerste lid, van de Wwb wordt geregeld dat het college bij wijze van voorschot algemene bijstand verleent in de vorm van een renteloze geldlening, zolang het recht op algemene bijstand niet is vastgesteld. Uit het karakter van de voorschotverlening volgt dat deze tot een zo kort mogelijke periode beperkt dient te worden. Over het recht op bijstand dient op zo kort mogelijke termijn zekerheid te bestaan. Dit voorschot wordt uiterlijk binnen vier weken na de datum van aanvraag verleend en daarna telkens uiterlijk na vier weken. Het voorschot wordt verleend in de vorm van een renteloze geldlening. Dit illustreert het voorlopige karakter van het voorschot en het gegeven dat dit moet worden terugbetaald. Als het onderzoek is afgerond en de belanghebbende voor bijstand in aanmerking blijkt te komen, wordt het voorschot verrekend met de toegekende bijstand. Is het voorschot ten onrechte of tot een te hoog bedrag verleend, dan kan dit van de belanghebbende worden teruggevorderd (artikel 58, eerste lid, onderdeel b, van de Wwb). De gemeente kan bij het toekennen van een voorschot besluiten om gefaseerd te betalen binnen vier weken, bijvoorbeeld eens per week. Zodra het recht op bijstand is vastgesteld, is er geen aanspraak op een voorschot. Er bestaat geen recht op een voorschot indien de belanghebbende de voor de vaststelling van het recht op bijstand van belang zijnde gegevens of de gevorderde bewijsstukken niet, niet tijdig of onvolledig heeft verstrekt en hem dit te verwijten valt, dan wel indien de belanghebbende anderszins onvoldoende medewerking verleent. Evenmin bestaat er recht op een voorschot indien bij een aanvraag onmiddellijk duidelijk is dat er geen recht op bijstand is, zodat de aanvraag zal moeten worden afgewezen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien de aanvrager is uitgesloten van het recht op bijstand op grond van artikel 13 Wwb of een beroep kan doen op een toereikende en passende voorliggende voorziening als bedoeld in artikel 15 Wwb.

Indien de gemeente op grond van artikel 4:5 van de Awb de belanghebbende heeft gevraagd de aanvraag aan te vullen, neemt dat niet weg dat zij een beslissing dient te nemen over de voorschotverstrekking. Het feit dat de gemeente de belanghebbende gedurende een termijn in de gelegenheid heeft gesteld om de aanvraag aan te vullen betekent dan dat er gedurende die termijn géén sprake zal zijn van een verwijtbaarheid in de zin van artikel 52 van de Wwb.

De hoogte van het voorschot op de algemene bijstand bedraagt in ieder geval negentig procent van de hoogte van de algemene bijstand, bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de Wwb. Dit om te bewerkstelligen dat de belanghebbende in ieder geval over voldoende inkomen beschikt, terwijl voorts rekening kan worden gehouden met eventueel aanwezig inkomen van de belanghebbende. Bedoeld voorschot sluit immers aan bij het niveau van de beslagvrije voet. Om uitvoeringstechnische redenen is ervoor gekozen om het voorschot in ieder geval negentig procent van de hoogte van de algemene bijstand te laten bedragen, zodat gemeenten in voorkomende gevallen eenvoudigweg kunnen bevoorschotten op afgeronde bedragen.

Memorie van Toelichting Wet werk en bijstand^A - Artikel 58. Bevoegdheid tot terugvordering

In paragraaf 6.1 van het algemeen deel van deze Memorie van Toelichting is aangegeven dat het, door de grote beleids- en financiële verantwoordelijkheid van gemeenten die met dit wetsvoorstel wordt beoogd, niet nodig is aan gemeenten een verplichting op te leggen tot terugvordering.

De situaties waarin terugvordering aan de orde is, zijn in dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Terugvordering van verleende bijstand, die op basis van deze wet een executoriale titel in de zin van het Tweede Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering oplevert, is alleen mogelijk in de in het eerste lid genoemde situaties. Ten onrechte of teveel betaalde bijstand kan worden teruggevorderd. Evenzeer kan bijstand die bij wijze van voorschot is verleend, worden teruggevorderd wanneer vastgesteld is dat geen recht op die bijstand bestaat. Ook bijstand die in de vorm van een geldlening of als borgtocht is verleend, kan worden teruggevorderd. Hierbij kan ook worden gedacht aan de als geldlening verstrekte bijstand waarbij burgemeester en wethouders zekerheidsstelling hebben gevraagd op de eigen woning. Met het vervallen van het op de Awb gebaseerde Besluit Krediet-hypothek hebben burgemeester en wethouders de volledige beleidsruimte om extra zekerheden voor een lening te vragen en om te bepalen wanneer en met welke bedragen de geldlening wordt terugbetaald. Ten slotte kan het voorkomen dat de bijstand onverschuldigd is betaald. Ook in die situaties kan de bijstand worden teruggevorderd.

Het tweede lid regelt dat de terugvordering, indien de bijstandskosten door een andere gemeente worden vergoed, zo nodig door die gemeente geschiedt of wordt voortgezet.

Het derde lid maakt het mogelijk dat gecumuleerde inkomsten die over een voorafgaande periode ineens zijn ontvangen niet over één maar over ten hoogste drie daaropvolgende maanden direct met de bijstand kunnen worden verrekend zonder dat daarvoor een formele actie tot terugvordering hoeft te worden gestart. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor bij invalkrachten in het onderwijs; het inkomen komt vaak pas na enkele maanden tot uitbetaling.

Gemaakte kosten van bijstand omvatten mede de daarover verschuldigde loonbelasting en premies ingevolge de socialezekerheidswetten (vierde lid). Terugvordering van over de bijstand afgedragen belasting en premies blijft achterwege, voor zover deze belasting en premies door de gemeente verrekend kunnen worden met de Belastingdienst en het UWV. De mogelijkheid daarvoor doet zich voor bij verrekening binnen het kalenderjaar.

Bij gebreke van tijdige betaling kunnen burgemeester en wethouders de vordering verhogen met de wettelijke rente en de op de terugvordering betrekking hebbende kosten. Burgemeester en wethouders kunnen hiertoe ook besluiten indien de bijstand als gevolg van fraude volledig kan worden teruggevorderd zodat de mogelijkheid ontbreekt van een verlaging als bedoeld in artikel 18, tweede lid.

A: In de Memorie van Toelichting van de Participatiewet (destijds genaamd 'Wet Werken naar Vermogen') wordt niet specifiek verwezen naar terugvordering. Aangezien de wetstekst van artikel 58 in de Participatiewet ongewijzigd is ten opzichte van de Wwb, biedt raadpleging van de Memorie van Toelichting inzicht in de achterliggende gedachten van de wetgever.

Bijlage 2 – Informatieformulier Enschede

Informatieformulier personen 27 jaar en ouder bij aanvraag uitkering Participatiewet – geldend voor de hoofduitkeringsgerechtigde

Arbeidsverplichtingen

U heeft zich bij de gemeente Enschede gemeld voor een uitkering. Vanaf de datum van melding gelden voor u de arbeidsverplichtingen. Kort gezegd houdt dit in dat u direct vanaf de melding intensief zoekt naar betaald werk. Of u zoekt een andere oplossing zodat u geen of een zo kort mogelijke periode een beroep hoeft te doen op een uitkering. Als er redenen zijn waardoor u niet in staat bent om aan de arbeidsverplichtingen te voldoen, kunt u (tijdelijk) worden vrijgesteld van de arbeidsverplichting.

De arbeidsverplichtingen houden in dat u:

- als werkzoekende staat ingeschreven bij het UWV;
- actief zoekt naar een betaalde baan of naar scholing;
- niet alleen zoekt naar werk in uw woonplaats, maar ook in uw regio of nog verder weg;
- bereid bent om voor uw werk te reizen. Werk waarvoor u elke dag tot maximaal 3 uur moet reizen (1½ uur heen en 1½ uur terug) mag u niet weigeren;
- een overzicht bijhoudt van al uw sollicitaties;
- schriftelijke sollicitaties voorziet van een actueel cv (curriculum vitae);
- bij telefonische sollicitaties de volgende gegevens noteert: de datum, de tijd van het gesprek en de naam en het telefoonnummer van degene met wie u heeft gesproken;
- de reacties op uw sollicitaties bewaart;
- zich inschrijft bij meerdere uitzendbureaus en regelmatig informeert of er werk voor u is;
- werk accepteert dat u kunt krijgen, ook als dit niet past bij uw opleiding en werkervaring.

Bewaar de bewijsstukken van uw activiteiten zorgvuldig

U moet kunnen aantonen dat u voldoende doet om aan werk te komen. Als u dit niet kunt aantonen, dan zal uw uitkering worden verlaagd. Daarom is het belangrijk dat u alle bewijsstukken van uw sollicitatieactiviteiten bewaart!

Inlichtingenplicht

Vanaf het moment dat u bijstand aanvraagt, bent u verplicht de gemeente spontaan en direct, alle informatie te melden die nodig is om uw recht op bijstand en de hoogte daarvan vast te stellen. Ook als de gemeente een aanvraag voor een uitkering heeft toegekend, moet u aan deze inlichtingenplicht blijven voldoen.

U bent verplicht om wijzigingen in de situatie van uzelf en uw mogelijke partner en inwonende kinderen te melden. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over:

- het ontvangen van geld, bijv. uit werk, uit een andere uitkering of uit een belastingteruggaaf, maar ook bijv. uit kleine klusjes of verkopen op Marktplaats (ook als dat af en toe is). Ontvangen kinderbijslag of toeslagen van de Belastingdienst (bijv. huur- en zorgtoeslag) hoeft u niet door te geven;
- het verrichten van werkzaamheden waar u normaal gesproken voor betaald zou worden, bijv. oppassen op de kinderen van iemand anders, schoonmaken bij uw bejaarde buurvrouw, iemand helpen de woning te schilderen of behangen, enzovoorts;
- het ontvangen van loon in natura (bijvoorbeeld goederen of maaltijden);
- storting(en) van contant geld op uw bankrekening(en);
- wijzigingen in uw (buitenlands) vermogen (bijvoorbeeld bank- en spaarrekeningen, eigen woning of grond, effecten, caravan, auto of boot);
- het aanschaffen of verkopen van een auto;
- het ontvangen van een erfenis, een prijs, een schenking of gift;
- het aanvaarden of beëindigen van werk;
- het meer of minder gaan werken;
- het gaan samenwonen;
- een scheiding of verlating;

- het al dan niet tijdelijk op een ander adres verblijven of als iemand meerdere nachten in uw huis verblijft;
- een kind of andere medebewoner dat uit huis gaat, stopt met de studie of juist een studie gaat volgen;
- het verrichten van vrijwilligerswerk (hiervoor is vooraf toestemming nodig);
- het gaan volgen van scholing en/of opleiding (vooraf toestemming nodig);

Twijfelt u of u informatie moet melden? Neem dan altijd contact met ons op

Komt u de inlichtingenplicht namelijk niet na en heeft u ten onrechte bijstand ontvangen? Dan moet u het bedrag dat u ten onrechte heeft ontvangen terugbetalen. Ook krijgt u dan een boete. De hoogte van de boete wordt in alle individuele gevallen afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en uw omstandigheden.

Hoe verder na de melding?

Wij verzoeken u het aanvraagformulier voor de uitkering, geheel ingevuld, ondertekend en met de gevraagde bewijsstukken, zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen twee weken na de eerste melding in te leveren bij de receptie van het Stadskantoor aan de Hengelosestraat 51. Als u het aanvraagformulier te laat inlevert, vervalt namelijk uw mogelijke recht op een uitkering vanaf de datum van de melding. Als u dan alsnog een uitkering wilt, moet u zich opnieuw melden bij de gemeente Enschede en gaat de uitkering niet eerder in dan deze datum.

De bewijsstukken waaruit blijkt dat u heeft voldaan aan de hiervoor genoemde arbeidsverplichtingen moet u vier weken na de eerste meldingsdatum inleveren bij de receptie van de gemeente Enschede. Wij gaan dan beoordelen of u voldoende heeft gedaan om aan werk te komen. Heeft u niet voldoende heeft gedaan om aan werk te komen? Dan wordt uw uitkering verlaagd.

Hoe lang duurt de afhandeling van de aanvraag?

Uiterlijk binnen **acht weken** na het inleveren van de aanvraag beslist de gemeente op uw aanvraag en krijgt u bericht of u een uitkering krijgt. Ontbreken bij de aanvraag echter gegevens of zijn gegevens onvolledig, dan kan de aanvraag niet in behandeling worden genomen. U krijgt dan een termijn waarbinnen u uw aanvraag kunt aanvullen. De maximale beslistermijn van acht weken wordt dan verlengd met de termijn waarbinnen u uw aanvraag aanvult met de ontbrekende gegevens. Levert u de gevraagde gegevens niet op tijd in, dan kan uw aanvraag niet in behandeling worden genomen.

Recht op voorschot

Heeft de gemeente vier weken nadat u de aanvraag heeft ingeleverd nog geen besluit genomen, dan heeft u in principe recht op een voorschot. Als u van dit recht gebruik wilt maken, vragen wij u dit te telefonisch te melden bij het Gemeentelijk Contact Centrum (GCC), (053) 481 78 00. Dit kunt u doen in de vierde week nadat u uw bijstandsaanvraag heeft ingeleverd.

Het voorschot bedraagt negentig procent van uw uitkering en is een lening, waarover u geen rente hoeft te betalen. Bij toekenning van de uitkering worden de verstrekte voorschotten verrekend. Als echter blijkt dat u geen recht heeft op een uitkering, dan moet u de verstrekte voorschotten terugbetalen.

Er is niet altijd recht op een voorschot. Er zijn drie uitzonderingen waarbij de gemeente u geen voorschot hoeft te verlenen:

- U heeft de door de gemeente gevraagde gegevens of bewijsstukken niet, niet tijdig of onvolledig verstrekt en dit is u ook te verwijten.
- U heeft onvoldoende medewerking verleend om het recht op of de hoogte van de bijstand te kunnen vaststellen.
- Op het moment van de aanvraag is duidelijk dat u geen recht heeft op bijstand.

Let op:

- De periode van vier weken begint te lopen vanaf de datum waarop u het aanvraagformulier heeft ingeleverd (de aanvraagdatum) en niet vanaf de meldingsdatum.

- Bij het vaststellen van de hoogte van het voorschot wordt rekening gehouden met uw eventuele inkomsten.

Tijdelijke vrijstelling arbeidsplicht alleenstaande ouder met kind jonger dan vijf jaar

Alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar kunnen tijdelijk worden vrijgesteld van de plicht om te werken. U moet hiervoor zelf een verzoek indienen bij de gemeente. De maximale vrijstellingsperiode is 5 jaar. De vrijstelling stopt zodra uw jongste kind 5 jaar wordt.

Aan de tijdelijke vrijstelling is de verplichting verbonden dat u samen met de gemeente een scholingsplan opstelt. Door de scholing heeft u meer kans op betaald werk na de vrijstellingsperiode.

U bent verplicht mee te werken aan de scholing of opleiding. Als u zich niet houdt aan het scholingsplan zal uw vrijstelling worden beëindigd en krijgt u een korting op uw uitkering.

Als u een verzoek wilt doen voor deze vrijstelling dan kunt u contact opnemen met het Gemeentelijk Contact Centrum, telefoonnummer (053) 481 78 00.

Bijlage 3 – methodologische verantwoording

Deskresearch

Het wettelijk kader van de Participatiewet en de Wet werk en bijstand zijn bestudeerd in relatie tot bevoorschotting en terugvordering. Ook is de beschikbare documentatie van de gemeente bestudeerd teneinde het gemeentelijk beleid omtrent bevoorschotting en terugvordering in kaart te brengen.

Gespreksronde stakeholders

Om een nader beeld te verkrijgen van de specifieke context en de achtergrond van het vraagstuk bevoorschotting in de gemeente Enschede is een gespreksronde gehouden onder de volgende partijen:

1. een vertegenwoordiging van de gemeenteraad Enschede (face to face);
2. klachtencommissaris gemeente Enschede (face to face);
3. burgerinitiatief Sociaal Hart Enschede (telefonisch).

Voor het eerstgenoemde gesprek waren alle raadsfracties uitgenodigd door de rekenkamercommissie. Bij het gesprek was een vertegenwoordiging aanwezig bestaande uit acht raadsleden, afkomstig uit zes fracties. Het gesprek vond plaats in Enschede.

Alle gesprekken zijn gevoerd op basis van een vooraf opgestelde topiclijst die is afgestemd met de rekenkamercommissie Enschede.

Dossieranalyse

Steekproeftrekking

Voor de dossieranalyse is een aselekt gestratificeerde steekproef van 118 dossiers getrokken door Regioplan, op basis van de uitkomst van de bijstandsaanvraag en het al dan niet ontvangen van een voorschot. Hiervoor is gebruikgemaakt van gegevens over de gehele groep klanten die in 2016 een aanvraag voor een uitkering deed, aangeleverd door de gemeente Enschede. Gekozen is voor 2016, omdat dossiers uit begin 2017 ten tijde van de dossieranalyse mogelijk nog niet volledig afgehandeld waren (inclusief terugvordering).

Het zwaartepunt in de verdeling lag bij klanten die wel een voorschot hadden ontvangen, zodat de bevoorschottingspraktijk goed in kaart gebracht kon worden. Tegelijkertijd zijn ook dossiers waarbij geen voorschotten zijn verstrekt geanalyseerd, om te onderzoeken of er in deze gevallen wel aanleiding was om een voorschot te verstrekken. De uiteindelijke verdeling was als volgt:

Tabel B3.1 Verdeling steekproef dossiers naar uitkomst bijstandsaanvraag en ontvangst van een voorschot (N=118)

	Uitkering toegekend	Uitkering niet toegekend
Wel een voorschot ontvangen	50	26
Geen voorschot ontvangen	26	16

Dataverzameling

Voor elk van de getrokken steekproef van dossiers is door onderzoekers van Regioplan een vooraf opgestelde set kenmerken in kaart gebracht, waaronder diverse tijdsvariabelen (datum eerste melding voor uitkering, indienen bijstandsaanvraag, eerste aanvraag voorschot, verstrekking van voorschot(ten), beslissing uitkeringsaanvraag), het besluit op de uitkeringsaanvraag en de gegeven motivatie hiervoor. De gemeente Enschede heeft Regioplan toegang verschaft tot de diverse gemeentelijke klantsystemen, waarna Regioplan de benodigde data hierover heeft verzameld.

Verdeling wel/niet verzoeken om voorschot

Verzoeken om voorschotten worden tekstueel vastgelegd in het gemeentelijke klantcontactstelsel, maar niet in een vorm die kwantitatief te analyseren is voor alle klanten. De steekproef voor de dossieranalyse is gestratificeerd getrokken o.a. op basis van het wel of niet ontvangen van voorschotten, wat samenhangt met het wel of niet vragen om een voorschot. Daarom kunnen op basis van de dossierana-

lyse geen uitspraken gedaan worden over welk deel van de groep bijstandsaanvragers verzoekt om een voorschot, en welk deel daarvan een voorschot ontvangt van de gemeente.

Variërende steekproefomvang per onderwerp

De aantallen dossiers waarover gerapporteerd wordt, verschillen per onderwerp, zoals in de figuurtitels aangegeven met de aanduiding 'N=...'. Hiervoor zijn twee redenen:

1. Subset van dossiers: de totale steekproef bestaat zowel uit klanten die een voorschot ontvingen als uit klanten die geen voorschot ontvingen. Een groot aantal kenmerken over bevoorschotting, zoals de hoogte van het voorschot, is dus alleen relevant voor een subset van de dossiers, namelijk de dossiers waarbij een voorschot is verstrekt.
2. Ontbrekende informatie: een aantal kenmerken in de dossieranalyse was niet voor alle dossiers beschikbaar in de gemeentelijke systemen. Dit speelt met name een rol bij kenmerken die zijn berekend op basis van meerdere variabelen, zoals de periode tussen het doen van de formele aanvraag en het ontvangen van het eerste voorschot. Indien informatie op één van beide data ontbreekt, kunnen dit soort tijdsvariabelen niet berekend worden.

Relatie tussen verstrekte voorschotten en bijstandsaanvragen

Een complicatie in het databestand van de gemeente is dat personen in het jaar 2016 meerdere bijstandsaanvragen gedaan kunnen hebben. Voor die personen is niet met zekerheid te zeggen welk verstrekt voorschot betrekking heeft op welke uitkeringsaanvraag. Dit betekent het volgende:

- Personen die in het jaar 2016 ten minste eenmaal een voorschot hebben ontvangen, behoren tot de categorie 'voorschotontvangers'. Voor een deel van deze personen geldt dat zij meerdere bijstandsaanvragen hebben ingediend, en bij één van de bijstandsaanvragen wel een voorschot ontvingen en bij de andere aanvraag/aanvragen niet. Dit leidt tot een lichte overschatting van het aandeel van de aanvragers dat een voorschot ontvangt.
- Voor het berekenen van de tijdsperiode tussen het aanvragen van een uitkering en het ontvangen van een voorschot dient een relatie gelegd te worden tussen de uitkeringsaanvraag en het voorschot. Als één persoon meerdere bijstandsaanvragen heeft gedaan, is niet altijd duidelijk welk voorschot bij welke uitkeringsaanvraag hoort. Dit kan leiden tot vreemde uitkomsten, zoals een voorschot dat ogenschijnlijk 150 dagen na de uitkeringsaanvraag wordt verstrekt. In de analyse is uitgegaan van een plausibele relatie; indien er minder dan 70 dagen lagen tussen een uitkeringsaanvraag en een voorschot gingen we ervan uit dat ze bij elkaar hoorden. Als de periode tussen het indienen van de bijstandsaanvraag en het ontvangen van een voorschot langer was, achtten wij het niet plausibel dat het voorschot behoorde bij de genoemde uitkeringsaanvraag.

Interviews gemeentelijke uitvoerders

Ter duiding van de uitkomsten van de dossieranalyse zijn telefonische interviews gevoerd met drie ervaren uitvoerders (twee consultants en een senior medewerker kwaliteitszorg). Tijdens deze interviews is ingegaan op de procedure omtrent bevoorschotting en eventuele terugvordering, de verhouding tussen beleid/protocollen en de praktijk en de tussentijdse uitkomsten van de dossieranalyse.

Telefonische interviews klanten

Middels vijftien telefonische interviews zijn bijstandsklanten van de gemeente Enschede bevraagd over hun ervaringen met de gevolgde procedure omtrent bevoorschotting (en eventuele terugvordering hiervan).

De klanten zijn willekeurig geselecteerd door Regioplan, waarbij is gestreefd naar een spreiding met betrekking tot het wel/niet ontvangen van een voorschot en het wel/niet toegekend zijn van de uitkeringsaanvraag. Hiervoor is gebruikgemaakt van gegevens over de gehele groep klanten die in 2017 een aanvraag voor een uitkering deed, aangeleverd door de gemeente Enschede. Hier is gekozen voor klanten die in 2017 een aanvraag deden, omdat voor deze mensen de aanvraagprocedure nog vers in het geheugen ligt.

Vervolgens zijn de klanten telefonisch benaderd door het Gemeentelijk Contact Centrum (GCC) met het verzoek tot deelname aan het onderzoek. De klanten die instemden, zijn gedurende een kort telefonisch

interview van ongeveer twintig minuten door RegioPlan bevestigd. Richting de klanten is benadrukt dat de uitkomsten anoniem verwerkt worden. De interviews zijn gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst, die is afgestemd met de rekenkamercommissie Enschede.

Ondanks inspanningen om een gemengde samenstelling te krijgen, zijn klanten die een voorschot hebben ontvangen en waarvan de uitkering niet is toegekend ondervertegenwoordigd in de groep geïnterviewden. Deze subgroep is geen klant meer van de gemeente, en bleek daardoor in mindere mate bereikbaar en/of bereid om deel te nemen aan het telefonische interview.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl