

Gemeenten hebben maximaal acht weken de tijd om een aanvraag voor een bijstandsuitkering te beoordelen. Om die periode financieel te overbruggen, hebben bijstandsaanvragers recht op een voorschot op hun uitkering. Uit recent onderzoek van Regioplan komt naar voren dat dit niet altijd goed verloopt.¹

DOOR Adriaan Oostveen en Bob van Waveren

Onderzoek voor rekenkamercommissie Enschede

Voorschotten voor bijstandsaanvragers: tussen wet en praktijk

De aanleiding voor het onderzoek was dat de klachtencommissaris van de gemeente Enschede signalen kreeg die erop wezen dat de gemeente terughoudend is met het verstrekken van voorschotten. Daarop heeft de lokale rekenkamercommissie Regioplan verzocht om de praktijk omtrent bevoorschotting in de gemeente Enschede te onderzoeken. Belangrijke vraag was ook hoe deze praktijk zich verhoudt tot de wettelijke bepalingen in de Participatiewet (Pw).

Bepalingen

De bevoorschotting van bijstandsuitkeringen is geregeld in artikel 52 Pw. Dit artikel geeft het college een zogenoemde 'gebonden bevoegdheid' om binnen vier weken na de aanvraag van de uitkering een voorschot te verlenen. Dit voorschot hoeft alleen niet te worden verstrekt wanneer bij de aanvraag al duidelijk is dat geen recht op bijstand bestaat of wanneer niet alle benodigde informatie door de aanvrager is verstrekt en hem dit te verwijten valt. De aard van een gebonden bevoegdheid betekent dat het college niet de vrijheid heeft om te bepalen of en hoe het college de bevoegdheid zal gebruiken. Voorschotten dienen ambtshalve (automatisch) verstrekt te worden: hiervoor is geen aanvraag van de klant benodigd. Een

voorschot bedraagt minimaal negentig procent van de algemene bijstand. Verder kan het college een voorschot verlenen op basis van bijzondere bijstand (broodnood). Tegen het uitblijven van de verstrekking van een voorschot staat niet de gebruikelijke bezwaar- en beroepsprocedure open op grond van artikel 8:5 Awb. Desgewenst kan de belanghebbende de voorzitter van Gedeputeerde Staten (GS)

behoefte aan heeft, dan dient hij hier zelf om te verzoeken en wel in de vierde week na het indienen van de bijstandsaanvraag. Men ontvangt dan het wettelijke bedrag (90% van de algemene bijstand). Aanvragers die al eerder dan de vierde week verzoeken om een voorschot, ontvangen in overleg een overbruggingsvoorschot, lager dan de wettelijke norm. Wanneer sprake is van acute geldproblemen, kan de consulent

De ontbrekende rechtsbescherming en de beperkte transparantie brengen de burger in een risicovolle positie.

verzoeken hierover een uitspraak te doen (art. 81 Pw). Daarnaast staat de mogelijkheid open om een klacht in te dienen bij de gemeentelijke klachtencommissaris.

Beleid

De gemeente Enschede heeft haar werkwijze omtrent bevoorschotting niet centraal vastgelegd in een beleidsstuk. Inwoners die een bijstandsuitkering aanvragen worden met een formulier geïnformeerd over de mogelijkheid om een voorschot op hun uitkering te ontvangen. Als de aanvrager hier

ook direct een (beperkt) broodnoodvoorschot aan de aanvrager verstrekken middels een voorschot op de uitkering. Verstrekte voorschotten zijn een renteloze geldlening, die naderhand verrekend worden met de uitkering. Als de aanvrager naderhand geen recht blijkt te hebben op een uitkering, wordt het verstrekte voorschot teruggevorderd. Als motivatie voor dit beleid omtrent bevoorschotting geeft de gemeente aan dat niet alle klanten gebaat zouden zijn bij het ontvangen van een voorschot. Op het moment van aanvragen bestaat nog



Veel klanten moesten de periode tot de eerste uitkeringsbetaling overbruggen met een lening van familie of vrienden.

geen duidelijkheid over het recht op een uitkering en latere terugbetaling of verrekening van het voorschot kan leiden tot financiële problemen. Daarom kiest de gemeente ervoor om het initiatief voor bevoorschotting bij de klant te leggen en de hoogte van de voorschotten waar mogelijk te beperken. Men meent hiermee te handelen in lijn met de geest van de wet en verwijst in dit verband naar de memorie van toelichting bij de wet.

Uitvoeringspraktijk

Analyse van een steekproef van dossiers uit 2016 laat zien hoe de gemeente Enschede in de praktijk omgaat met bevoorschotting. Iets minder dan de helft van de bijstandsaanvragers ontving een voorschot. Welk aandeel van de bijstandsaanvragers om een voorschot verzocht is niet bekend. Wel valt op dat klanten vaak al eerder dan de vierde week verzoeken om een voorschot. Zij ontvangen doorgaans een voorschot van enkele honderden euro's. Regelmatig is dit voor de klant niet voldoende om de periode tot de eerste uitkering te overbruggen en worden later – na een verzoek daartoe – nog meer voorschot-

ten verstrekt. Klanten die in de vierde week om een voorschot verzoeken, ontvangen meestal, maar niet altijd, het wettelijke bedrag (de 90%-norm). Als de uitkeringsaanvraag uiteindelijk wordt toegekend, verrekent de gemeente het verstrekte voorschot automatisch met de uitkering. Dit verloopt meestal zonder problemen. Als de uitkeringsaanvraag niet wordt toegekend, worden verstrekte voorschotten altijd teruggevorderd. In veel gevallen wordt het gehele bedrag (in termijnen) terugbetaald door de klant. Niet duidelijk is of dit mogelijk bij een deel van de klanten tot problematische schulden heeft geleid. Het aantal klachten bij de gemeentelijke klachtencommissaris en verzoeken bij de voorzitter GS over gebrekkige bevoorschotting is beperkt. Bij de klachten gaat het om enkele klachten per jaar. Navraag bij GS leert dat zij tussen 2013 en 2016 in totaal 22 van dit soort verzoeken ontvingen vanuit de gehele provincie. Verzoeken vanuit de gemeente Enschede waren hierin niet oververtegenwoordigd.

Klantperspectief

Veel klanten lichten tijdens interviews met Regioplan toe dat zij moeite hebben

met het financieel overbruggen van de periode tot de eerste uitkeringsbetaling. Dit geldt zowel voor klanten die wel, als voor klanten die geen voorschot hebben ontvangen. Klanten wachten doorgaans met het aanvragen van een uitkering totdat dit de enig overgebleven optie is, waardoor er vaak weinig financiële reserves meer zijn. Vaak is op dat moment al sprake van huurachterstanden en onvoldoende geld om boodschappen te doen. De 'wachterperiode' van drie weken voordat men om een voorschot dient te verzoeken, vindt men dan ook lang. Een deel van de klanten ervaart een drempel om te verzoeken om een voorschot, vooral omdat ze hiervoor over hun trots heen moeten stappen. Wanneer een voorschot verstrekt wordt, is voor de klanten vaak niet inzichtelijk hoe de hoogte van het voorschot is vastgesteld. Tevens zijn de verstrekte voorschotten regelmatig niet toereikend om rond te kunnen komen. Veel klanten geven aan de periode tot de eerste uitkeringsbetaling 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.

Breed

De onvermijdelijke conclusie is dat in Enschede het beleid en de uitvoering voor wat betreft de bevoorschotting niet stroken met de wettelijke bepalingen. Belangrijk is dat navraag bij deskundige veldpartijen de indicatie oplevert dat vele gemeenten de bevoorschotting niet uitvoeren zoals bedoeld in artikel 52 Pw. Het gaat zowel om het niet ambtshalve maar op verzoek verstrekken van de voorschotten, als om het naleven van de negentig procent norm en de vierweken-termijn. Gemeente Enschede is zo gezien geen uitzondering, maar eerder een voorbeeld van een breed levende uitvoeringspraktijk. De uitkomsten van dit onderzoek zijn daarmee ook relevant voor andere gemeenten. De situatie klemmt temeer omdat de bezwaar en beroeps-procedure in deze zaken niet open staat. De ontbrekende rechtsbescherming gecombineerd met een beperkte transparantie over hoe de hoogte van het voorschot bepaald wordt, brengt de burger in een risicovolle positie.

Hoe verder?

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek is de gemeente Enschede geadviseerd om haar beleid zodanig aan te passen dat het strookt met art. 52 Pw. De gemeente heeft in een reactie laten weten dat men deze aanbeveling overneemt en voorschotten voortaan automatisch zal verstrekken en standaard de negentig procent norm zal toepassen, zie ook het kader hiernaast. Verder bevat het onderzoeksrapport de aanbeveling voor de gemeente om over bevoorschotting het overleg te zoeken met andere gemeenten en/of Divosa en wellicht een stap later ook met het ministerie van SZW. Het lijkt ons voor geen van de betrokken partijen – de bijstandsaanvragende burgers inclusief – verstandig om de gesignaleerde kloof tussen uitvoeringspraktijk en wet in stand te houden. ■

Adriaan Oostveen en Bob van Waveren werken bij Regioplan Beleidsonderzoek.

Bevoorschotting in Enschede

We werken in Enschede qua bevoorschotting inmiddels volledig overeenkomstig de aanbevelingen van het rapport van Regioplan. Dit betekent dat we in alle gevallen in de vierde week na het indienen van de aanvraag een voorschot verstrekken van negentig procent van het bijstandsbedrag waar de aanvrager (waarschijnlijk) recht op heeft. Alleen als de aanvrager onvoldoende medewerking verleent om het recht op bijstand vast te kunnen stellen, hij de gevraagde gegevens niet, niet tijdig of onvolledig verstrekt en hem dit ook te verwijten valt of als op het moment van de aanvraag duidelijk is dat er geen recht is op bijstand is, wordt er geen voorschot verstrekt. Op basis van de verplichting op grond van de letter van de wet verstrekken we het wettelijk voorschot ook aan de aanvragers die aangeven geen voorschot te willen hebben. Als de aanvraag wordt toegekend, dan worden de voorschotten verrekend met de opvoer van de uitkering.

Terugbetalen

Als de aanvraag wordt afgewezen, dan moet de aanvrager de verstrekte voorschotten terugbetalen. Dit komt in de praktijk onder andere regelmatig voor bij afwijzingen op grond van een fraudeonderzoek. In veel van deze situaties is er ten tijde van de voorschotverstrekking al wel concrete twijfel over het recht op uitkering, maar staat nog niet helemaal vast dat er geen recht op uitkering is en zijn we daarom wel verplicht binnen vier weken een voorschot te verstrekken. In sommige gevallen voorzien we dat het standaard verstrekken van een voorschot in de uitvoeringspraktijk tot problemen kan leiden voor de klant. Dit is bijvoorbeeld het geval bij statushouders waar ter voorkoming van schulden – die vaak ontstaan vanwege onbekendheid met de (betalings) regels – normaliter de maandelijkse vaste lasten op de uitkering worden ingehouden. Door het verstrekken van het voorschot kunnen over de eerste maand de volledige vaste lasten niet meer worden ingehouden, waardoor de statushouder direct al een betalingsachterstand heeft.

Hoger

Een ander nadeel van het standaard binnen vier weken verstrekken van een voorschot van negentig procent is dat het voorschot dat we verstrekken vaak aanzienlijk hoger is dan het recht wat de aanvrager tot dat moment heeft opgebouwd aan uitkering. Dit speelt vooral bij aanvragers die zich melden ruim voor de datum waarop hun uitkering ingaat. De klant krijgt dan al negentig procent van de hele maandnorm, terwijl er op dat moment nog maar bijvoorbeeld twee weken recht op uitkering is opgebouwd. Dit 'te hoge' voorschot moet echter wel weer verrekend worden. Eenzelfde situatie speelt bij aanvragers die verwijtbaar werkloos zijn en op grond daarvan de eerste maand een maatregel krijgen van honderd procent, maar die we tijdens die maand wel een voorschot van negentig procent moeten verstrekken, als voorschot op een uitkering die ze niet krijgen uitbetaald.

Verzendknop

We voeren het voorschotartikel nu dus geheel volgens de letter van de wet uit, maar lopen daarbij in de uitvoering wel tegen knelpunten aan. Deze knelpunten brengen we nu in beeld, terwijl we tegelijk een aantal acties hebben ingezet om de doorlooptijd van de aanvragen verder terug te brengen. Indien de aanvraag immers binnen vier weken is afgehandeld is een voorschot niet aan de orde. De extra acties zijn met name nodig doordat we in Enschede werken met een digitale aanvraag waarbij de vierwekentermijn begint te lopen als de aanvrager op de 'verzendknop' drukt, terwijl dan vaak nog niet alle benodigde documenten zijn bijgevoegd.

Overigens hanteren we in Enschede naast de voorschotverplichting van art 52 ook nog steeds het maatwerkprincipe bij voorschotverstrekking. Aanvragers die vanwege acute financiële problemen niet kunnen wachten tot het art 52-voorschot, krijgen al eerder een voorschot, soms zelfs al op de dag van de aanvraag.

Jan de Boer, coördinator kwaliteitszorg bij de Gemeente Enschede.

Noot

- 1 Adriaan Oostveen, Bob van Waveren en Mats Gorter (2017). Bevoorschotting van bijstandsaanvragers door de gemeente Enschede. Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam.