

Behoorlijke bijstand?

Uitkomsten van een onderzoek naar de wijze waarop gemeenten omgaan met
bijstandsaanvragers van 27 jaar of ouder.

Onderzoeksteam

Ditte Lubbersen, senior onderzoeker
Danny Hanse, onderzoeker

Datum: 11 oktober 2017

Rapportnummer: 2017/115

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding	3
2 De zoektermijn: hoe zit het precies?	
2.1 De zoektermijn	6
2.2 Het belang van de het aanvraagmoment	6
3 Het onderzoek	7
4 De resultaten	
4.1 Vooraf	8
4.2 Geen zoektermijn	8
4.3 Wel een zoektermijn, maar aanpassingen doorgevoerd	8
4.4 Niet eerst zoeken naar werk of opleiding, wel andere verplichtingen	9
4.5 Wel een zoektermijn	9
5 Het oordeel van de Nationale ombudsman	
5.1 Inleiding	14
5.2 Het oordeel	15
6 Conclusie	18
7 Aanbeveling	19
8 Relevante wet- en regelgeving	20

1 INLEIDING

In 2015 heeft de Nationale ombudsman onderzoek gedaan naar het hanteren van een zoektermijn voor bijstandsaanvragers van 27 jaar of ouder door de gemeente Enschede.¹ Aanleiding voor dit onderzoek waren signalen die de Nationale ombudsman ontving van bijstandsaanvragers uit deze gemeente. Deze signalen wezen erop dat de gemeente Enschede bijstandsaanvragers van 27 jaar of ouder eerst gedurende vier weken naar werk liet zoeken voordat een aanvraag om bijstand kon worden gedaan, dit terwijl de Participatiewet de voorwaarde om eerst vier weken naar werken te zoeken voor 27-plussers niet kent.² De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 12 oktober 2015 naar aanleiding van dit onderzoek aan de Tweede Kamer laten weten dat gemeenten op grond van de wet een aanvraag om bijstand van een 27-plusser direct in behandeling moeten nemen.³ Bij brief van 2 december 2016 heeft de staatssecretaris op Kamervragen nogmaals bevestigd dat bijstandsaanvragen van 27-plussers direct in behandeling moeten worden genomen.⁴

Tijdens het onderzoek door de Nationale ombudsman bleek dat bij de gemeente Enschede wel meteen een aanvraag kon worden gedaan als de aanvrager dat wilde; die mogelijkheid werd echter niet actief aangeboden door de bijstandsconsulent. Ook in de informatie die de gemeente Enschede hierover op papier en op de website had gezet werd geen melding gemaakt van deze mogelijkheid.

De Nationale ombudsman stelde vast dat dit kon leiden tot een verschil in behandeling van, op zich, dezelfde aanvragen. Aanvragers die goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten en die voldoende mondig zijn zullen in dit systeem eerder hun recht op een uitkering kunnen doen gelden dan burgers die niet goed weten hoe het zit. De Nationale ombudsman stelde zich de vraag of de gemeente met haar beleid dan wel de juiste mensen 'raakte'.

Met name financiële overwegingen bleken voor Enschede een rol te spelen. De gemeente bereikte haar doelen door selectief informatie te verstrekken. Daar was ze ook open over: zou wel het hele verhaal worden gedaan, dan zouden de meeste burgers de aanvraag toch willen doorzetten en zou het gewenste effect, 'besparen' op de bijstandsuitgaven, dus wegvallen.

Of de gemeente hiermee nog binnen de grenzen van de wet opereerde was een vraag die uiteindelijk door de rechter beantwoord zou moeten worden, zo concludeerde de Nationale ombudsman. Wel kwam hij tot het oordeel dat de gemeente Enschede zich niet als betrouwbare overheid opstelde door burgers die een aanvraag om bijstand wilden doen, doelbewust, niet volledig te informeren.

1 Rapport 2015/103 van 1 juli 2015.

2 Artikel 41 vierde lid Participatiewet kent alleen een zoektermijn van vier weken voor aanvragers van algemene bijstand jonger dan 27 jaar.

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, Aangangsels van de Handelingen, nr. 249.

4 Brief staatssecretaris aan de Tweede Kamer gedateerd 2 december 2016 met kenmerk 2016-0000249435. De staatssecretaris laat de Kamer weten dat zij voor zichzelf geen rol ziet weggelegd om gemeenten hierop aan te spreken. Zij stelt dat als gemeenten de uitvoering van de Participatiewet ten aanzien van 27-plussers in het gemeentelijk beleid anders uitleggen, het dan aan de gemeenteraad is om de gemeente hierop aan te spreken. Burgers kunnen in hun individuele geval de zaak aan de rechter voorleggen, zo laat de staatssecretaris de Kamer verder weten.

Naar aanleiding van het onderzoek door de Nationale ombudsman heeft de gemeente Enschede haar beleid en de informatieverstrekking over het aanvragen van bijstand aangepast. De bijstandsaanvraag kan nu direct - digitaal - worden gedaan. Op de website van de gemeente wordt verder aangegeven dat de zoekperiode van vier weken uit de Participatiewet niet geldt voor 27-plussers. Uiteraard moeten zij wel actief op zoek gaan naar betaald werk of een opleiding maar er kan wel meteen bijstand aangevraagd worden.

In 2016 deed de Nationale ombudsman opnieuw onderzoek naar een gemeente die een zoektermijn voor 27-plussers bleek te hanteren, de gemeente Krimpenerwaard deze keer.⁵

Ook deze gemeente wees burgers van 27 jaar of ouder die zich meldden om bijstand aan te vragen in beginsel niet op de mogelijkheid om direct een aanvraag in te dienen. De normale aanvraagprocedure omvatte in ieder geval het bijwonen van een voorlichtingsbijeenkomst en een periode waarin naar werk of scholing moest worden gezocht. Hierna pas werd een aanvraagformulier verstrekt. Ook de informatieverstrekking door de gemeente Krimpenerwaard schoot tekort: dat iedere 27-plusser meteen bijstand kon aanvragen bleek in ieder geval niet uit de informatie op haar website.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman leidde ertoe dat de gemeente Krimpenerwaard haar beleid in 2016 heeft aangepast. Aanvragers van 27 jaar of ouder krijgen sindsdien direct een aanvraagformulier toegestuurd en de informatie op de website is hierop aangepast.

Omdat de Nationale ombudsman ook over andere gemeenten signalen ontving besloot hij alle bij hem aangesloten gemeenten te benaderen met de vraag hoe zij omgaan met aanvragen om bijstand door 27-plussers.⁶

⁵ Rapport [2016/098](#) van 7 november 2016.

⁶ De Nationale ombudsman is per 1 januari 2017 bevoegd om over 278 gemeenten klachten te behandelen. De overige 110 gemeenten hebben een eigen ombudsman of ombudscommissie of zijn aangesloten bij een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie. Zie hiervoor onder meer artikel 9:17 Algemene wet bestuursrecht en artikel 81p Gemeentewet.

Mevrouw Visser* heeft een lichamelijke handicap waardoor ze maar zo'n tien uur per week kan werken. Het is haar gelukt om een baan te vinden die daarbij aansluit. Ze is daar heel blij mee; altijd thuiszitten is niets voor haar.

Haar bescheiden salaris wordt vanuit de bijstand aangevuld en zo kan ze zich financieel net redden. Omdat ze graag dicht bij haar familie wil gaan wonen – ze heeft bij veel dingen hulp nodig – verhuist mevrouw Visser naar een andere gemeente. Ze meldt zich tijdig bij de nieuwe gemeente om daar bijstand aan te vragen en brengt de stukken van haar oude gemeente mee. Daar zitten ook medische stukken bij waaruit blijkt dat zij arbeidsbeperkt is en dat ze daarom een gedeeltelijke vrijstelling van de arbeidsverplichting heeft gekregen. Het goede nieuws is dat ze haar baan nog steeds heeft; in haar nieuwe woonplaats zit ze zelfs nog iets dicht bij haar werk.

Van een medewerkster van haar nieuwe woongemeente krijgt mevrouw Visser echter te horen dat deze gemeente een zoektermijn kent, ook voor mensen zoals mevrouw Visser die ouder dan 27 jaar zijn. Ze moet eerst naar een bijeenkomst en dan krijgt ze te horen wat ze allemaal moet doen voordat ze bijstand mag aanvragen. Mevrouw Visser is wel verbaasd, maar ze besluit om dan maar gewoon naar die bijeenkomst te gaan en daar uit te leggen dat ze al het aantal uren werkt dat medisch gezien mogelijk is. Maar dat mag niet baten: ze zal toch gewoon naar werk moeten zoeken, zo wordt haar dan verteld. En dat doet mevrouw Visser dus maar, terwijl dat natuurlijk helemaal geen zin heeft in haar geval. Na vier weken zoeken mag zij eindelijk een aanvraag indienen.

Alles bij elkaar duurt het uiteindelijk twee maanden voordat haar aanvullende bijstand wordt toegekend.

*Gefingeerde naam

2 DE ZOEKTERMIJN: HOE ZIT HET PRECIES?

2.1 De zoektermijn

Vanaf 2012 geldt voor bijstandsaanvragers die jonger zijn dan 27 jaar een wettelijk verplichte zoektermijn van vier weken. Als zij zich melden voor het doen van een aanvraag moeten zij eerst vier weken actief zoeken naar werk en/of nagaan of ze (weer) een opleiding kunnen gaan volgen. Pas nadat deze zoekperiode is verstreken, kunnen zij een aanvraag doen. Gemeenten leggen in beleid vast hoe aan deze zoektermijn precies invulling gegeven moet worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een minimaal aantal sollicitaties dat per week moet worden verricht.

Er is overwogen om deze zoekperiode ook wettelijk verplicht te stellen voor aanvragers van 27 jaar of ouder. Uiteindelijk is hiervan afgezien omdat deze groep zich in de regel in een andere situatie zal bevinden dan jongeren. Het gaat om mensen die over het algemeen meer moeite hebben om werk te vinden, in de regel geen opleiding meer volgen en die vaak al allerlei verplichtingen zijn aangegaan en eventueel ook de zorg voor kinderen hebben.

Hoewel de wetgever dus heeft afgezien van een verplichte zoektermijn voor 27-plussers voorafgaand aan de aanvraag om bijstand, zijn er wel gemeenten die een dergelijke termijn hanteren of dit enige tijd hebben gedaan. De redenen die deze gemeenten daarvoor onder andere noemen zijn deels financieel van aard, in die zin dat in minder gevallen een bijstandsuitkering verstrekt hoeft te worden omdat een deel van de aanvragers die een zoektermijn krijgt opgelegd niet meer terugkomt om bijstand aan te vragen. Ook zijn er gemeenten die benadrukken dat het opleggen van een zoektermijn past binnen de doelstellingen van de Participatiewet: het vergroot in hun ogen de kans dat bijstandsaanvragers (weer) aan het werk komen of een opleiding gaan volgen.

2.2 Het belang van de het aanvraagmoment

Vanaf het formele aanvraagmoment van de bijstandsuitkering gaan er enkele termijnen lopen. Dat is om te beginnen de wettelijke afhandelingstermijn van de aanvraag: die bedraagt in beginsel (maximaal) acht weken.

Daarnaast moet de gemeente uiterlijk binnen vier weken na de datum van de aanvraag een 'wettelijk' voorschot verlenen en daarmee doorgaan zolang het recht op bijstand niet is vastgesteld. Dat wettelijk voorschot hoeft alleen niet te worden verstrekt wanneer bij de aanvraag al duidelijk is dat geen recht op bijstand bestaat of wanneer, kort gezegd, niet alle benodigde informatie door de aanvrager is verstrekt en hem dit te verwijten valt. Het voorschot bedraagt ten minste 90% van de geldende bijstandsnorm.

Het aanvraagmoment bepaalt (mede) de ingangsdatum van de bijstandsuitkering, wanneer deze inderdaad wordt toegekend.

3 HET ONDERZOEK

Op 8 en 9 november 2016 heeft de Nationale ombudsman alle bij hem aangesloten gemeenten aangeschreven.⁷

De ombudsman wilde van de aangesloten gemeenten weten of de wijze waarop zij de bijstandsverlening aan 27-plussers hadden geregeld in overeenstemming was met de uitgangspunten van de Participatiewet. Mocht dat niet het geval zijn, dan verzocht hij de gemeenten te bezien in hoeverre maatregelen nodig waren om wel aan deze uitgangspunten te voldoen.

Vrijwel alle aangesloten gemeenten hebben op de vraagstelling gereageerd; van tien gemeenten werd, ook na rappel, geen reactie ontvangen.⁸

Uit de ontvangen reacties bleek dat de uitvoering van de Participatiewet door gemeenten op zeer uiteenlopende manieren is ingericht. Een (groot) deel van de gemeenten houdt de uitvoering geheel in eigen hand. Andere gemeenten hebben de uitvoering van de Participatiewet uitbesteed aan een (grotere) gemeente in de regio en weer andere gemeenten werken samen in een gemeenschappelijke regeling. Deze verschillen in wijze van organiseren hebben er tijdens dit onderzoek toe geleid dat het soms wat meer tijd kostte voordat een reactie op de vraagstelling van de ombudsman gegeven werd. Ook speelde een rol dat vanaf 1 januari 2017 bij een aantal gemeenten wijzigingen hierin optraden, bijvoorbeeld omdat er gemeenten waren die vanaf die datum opgingen in een grotere gemeente. Soms leidde dit tot een andere wijze van uitvoering van de Participatiewet en hiermee ook tot wijzigingen in de gegevens die de Nationale ombudsman eerder had verkregen.

De ombudsman heeft ook het UWV gevraagd informatie te verstrekken over de aanvraagprocedure, aangezien aanvragen om bijstand ook via de website Werk.nl van het UWV kunnen worden ingediend.⁹ Het UWV zet deze aanvragen door naar de betrokken gemeenten die voor de verdere afhandeling moeten zorgen.

Het UWV verstrekke de Nationale ombudsman in februari 2017 een overzicht van de gemeenten die het aanvragen van bijstand geheel dan wel gedeeltelijk (digitaal) via de website Werk.nl laten verlopen.

7 Dat waren er op dat moment 283. Ook werden zo'n 50 gemeentelijke ombudsmannen en -vrouwen en ombudscommissies aangeschreven, zodat zij op de hoogte waren van het feit dat dit onderzoek werd gestart en van het standpunt dat de Nationale ombudsman al eerder had ingenomen in zijn onderzoeken naar Enschede en Krimpenwaard.

8 Het gaat om de gemeenten Aa en Hunze, Barendrecht, Ridderkerk, Bergen (NH), Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert, Mook en Middelaar, Oldambt, en Waddinxveen.

9 Artikel 41 eerste lid Participatiewet juncto artikel 30c Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen beschrijft de rol van het UWV in de aanvraagprocedure voor de bijstand.

4 DE RESULTATEN

4.1 Vooraf

Uit de reacties die de Nationale ombudsman van de gemeenten ontving bleek dat de term 'zoektermijn' bij sommige gemeenten voor verwarring zorgde.

De Nationale ombudsman verstaat hieronder dat een aanvrager van 27 jaar of ouder, nadat hij zich bij de gemeente heeft gemeld voor bijstand, eerst enige tijd allerlei activiteiten moet verrichten en dat hij pas daarna een aanvraag om bijstand mag indienen. Naast het moeten zoeken naar werk of een te volgen opleiding kan het gaan om activiteiten zoals het deelnemen aan gesprekken of bijwonen van voorlichtingsbijeenkomsten. Sommige gemeenten leken de term 'zoektermijn' vrij letterlijk te interpreteren in die zin dat het alleen zou gaan om het zoeken naar een baan of opleiding.

Een kanttekening die hierbij nog gemaakt moet worden is dat gesprekken en voorlichtingsbijeenkomsten onderdeel uitmaken van de meeste aanvraagprocedures. Dat kan ook bijna niet anders; het is belangrijk om bijstandsaanvragers goed te informeren over de rechten en plichten die horen bij een bijstandsuitkering en dat kan in veel gevallen het beste persoonlijk gebeuren. Het onderzoek dat de Nationale ombudsman heeft gedaan gaat uitsluitend om de vraag of gemeenten hun inwoners van 27 jaar of ouder in staat stellen om wel meteen de aanvraag in te dienen, zoals is vastgelegd in de Participatiewet. Hierna zal dan bijvoorbeeld een intakegesprek en/of bijeenkomst worden ingepland. Een tussencategorie vormen hierbij gemeenten die het doen van de aanvraag laten samenvallen met het eerste gesprek met de aanvrager. Zo'n gesprek zal in veel gevallen binnen een week plaatsvinden, maar individuele omstandigheden kunnen er uiteraard voor zorgen dat hierbij vertraging optreedt.

4.2 Geen zoektermijn

Een groot aantal gemeenten, 226, heeft aangegeven geen zoektermijn te hanteren.

Dit geldt ook voor de tien gemeenten waarvan geen reactie is ontvangen, zo is gebleken uit de informatie op hun website.¹⁰ Hiermee komt het totaal op 236 gemeenten die geen zoektermijn hanteren.

4.3 Wel een zoektermijn, maar aanpassingen doorgevoerd

Ook waren er enkele gemeenten die naar aanleiding van de vraagstelling van de ombudsman bij de opening van dit onderzoek al meteen hun beleid hebben aangepast zodat 27-plussers voortaan direct een aanvraag konden doen.¹¹

Eén gemeente liet weten nu juist te experimenteren met een zoekperiode voor 27-plussers. Wel krijgen de aanvragers in die gemeente te horen dat er ook direct een aanvraag ingediend kan worden.¹²

¹⁰ Uit informatie op de website van deze tien gemeenten blijkt dat in alle gevallen direct een digitale aanvraag kan worden gedaan via werk.nl.

¹¹ Boxmeer, Sint Anthonis, Den Helder, Oisterwijk, ISD Kompas (Simpelveld, Nuth, Voerendaal). Enschede en Krimpenwaard hadden hun werkwijze al aangepast na eerder onderzoek door de Nationale ombudsman.

¹² Uithoorn. Het beleid is vastgelegd in een Verordening.

Ook heeft een enkele gemeente laten weten de informatie op de website te hebben aangepast of een aanpassing in de aanvraagprocedure te hebben doorgevoerd naar aanleiding van het onderzoek van de ombudsman.¹³

4.4 Niet eerst zoeken naar werk of opleiding, wel andere verplichtingen

Dan is er nog een groep gemeenten, totaal 27, die de ombudsman heeft laten weten geen zoektermijn naar werk of opleiding te hanteren, terwijl uit hun reactie blijkt dat 27-plussers in deze gemeenten toch eerst aan een aantal 'voorwaarden' moeten voldoen voordat zij hun aanvraag daadwerkelijk kunnen indienen.¹⁴

Aan welke voorwaarden moet worden voldaan verschilt per gemeente. De Nationale ombudsman heeft in het kader van dit onderzoek inzicht gekregen in een grote diversiteit aan voorwaarden waaraan mensen moeten voldoen om hun aanvraag om bijstand in behandeling te laten nemen. Het gaat in de regel om het bijwonen van een of meer voorlichtingsbijeenkomsten en/of het voeren van zogeheten meldings- intake-, diagnose- en/of poortgesprekken waarbij informatie wordt verstrekt en ingewonnen en waarbij bijvoorbeeld wordt ingeschat wat de kansen op de arbeidsmarkt zijn. Deze bijeenkomsten en gesprekken worden in een aantal gevallen ook pas ingepland nadat aanvragers zich persoonlijk bij de gemeente hebben gemeld.

In de praktijk komt het erop neer dat aan bijstandsaanvragers in deze gemeenten één tot twee weken na hun melding daadwerkelijk een aanvraagformulier uitgereikt kan worden. Maar die termijn kan bij sommige gemeenten ook (veel) langer uitvallen, bijvoorbeeld omdat het meer tijd kost om de diverse bijeenkomsten en/of gesprekken in te plannen. Ook valt de Nationale ombudsman op dat de aanvraagprocedure en de duur daarvan in sommige gevallen weinig inzichtelijk is.¹⁵

4.5 Wel een zoektermijn

Twaalf van de aangeschreven gemeenten lieten de Nationale ombudsman weten dat zij wel een 'echte' zoektermijn hanteerden. Aanvragers van 27 jaar of ouder moesten in deze gemeenten eerst naar werk (of opleiding) zoeken voordat zij een aanvraag konden indienen.¹⁶ In deze gemeenten werd een zoektermijn van soms twee tot vier weken gehanteerd, tenzij de afstand tot de arbeidsmarkt te groot was of de financiële problemen te urgent waren. Deze gemeenten lieten de Nationale ombudsman weten dat het zinvol

13 Onder meer Echt-Susteren, Roerdalen en Maasgouw; tijdens de voorlichtingsbijeenkomst wordt nu wel gewezen op de mogelijkheid meteen een aanvraag te doen.

14 Baanbrekers (namens Heusden, Loon op Zand, Waalwijk), Katwijk, Leudal, Aalsmeer, Amstelveen, Bronckhorst, ISD Bol (Brunssum, Landgraaf, Onderbanken), Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn (namens Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist), Werkzaam Rivierenland (namens bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten Zaltbommel, Geldermalsen, Culemborg, Neerijnen en Tiel en niet aangesloten gemeenten Maasdriel en West Maas en Waal), RSD De Liemers (aangesloten gemeenten: Westervoort en Rijnwaarden en niet aangesloten gemeenten Duiven en Zevenaar), Goeree-Overflakkee, Venlo, Stichtse Vecht en Weesp.

15 Zo kennen de gemeenten Stichtse Vecht en Weesp achtereenvolgens een telefonische screening, een meldingsgesprek (binnen vijf dagen) en een Poortgesprek (opnieuw binnen vijf dagen, tenzij de stukken niet compleet zijn; dan volgen nog eens vijf dagen om de stukken compleet te maken en vindt opnieuw een meldingsgesprek plaats). Tijdens het Poortgesprek krijgt de aanvrager – mits naar voren komt dat hij recht op bijstand heeft – een aanvraagformulier en lijst met bewijsstukken mee. Deze stukken moeten dan binnen twee weken ingeleverd worden.

16 Het gaat om Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht (vallend onder de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden), Barneveld, Deventer, Sittard-Geleen, Beek, Apeldoorn en Epe (die de Participatiewet laat uitvoeren door Apeldoorn).

was gebleken om mensen niet meteen een aanvraag te laten indienen. Een deel van de aanvragers bleek in de tussentijd toch zelf manieren te vinden om in het levensonderhoud te voorzien; zij kwamen niet meer terug voor het indienen van een aanvraag. Sommige gemeenten benadrukten hierbij met name het - eigen - financiële belang, andere gemeenten gaven aan dat deze werkwijze in hun visie het beste aansluit bij de bedoeling van de Participatiewet.

In de meeste gevallen werd wel binnen de wettelijke termijn (acht weken) op de aanvraag beslist, zo bleek uit wat deze gemeenten de Nationale ombudsman lieten weten. Ook was er een gemeente die aangaf dat weliswaar een zoektermijn werd gehanteerd, maar dat aanvragen die hierna alsnog werden gedaan ook zeer snel werden afgehandeld (binnen enkele dagen).¹⁷

De gemeenten die de Nationale ombudsman hebben laten weten een 'echte' zoektermijn voor het vinden van werk of opleiding te hanteren hebben deze keuze als volgt gemotiveerd.

De gemeente Deventer geeft aan werk boven inkomen centraal te stellen. Een vraag om uitkering wordt gezien als een vraag om werk. Daarom wordt ook voor 27-plussers een zoektermijn gehanteerd. Dit met succes: 20% van de aanvragers vindt nog gedurende de intake een baan en heeft geen uitkering meer nodig.

De gemeente Deventer laat weten dat zij wel expliciet onderscheid maakt in groepen met of zonder concreet arbeidsmarktperspectief. Mensen die niet zelf op zoek kunnen naar een baan of een (vervolg)studie kunnen begeleiding ontvangen en kennen een andere vorm van de zoekperiode. Tijdens de zoekperiode is er meerdere malen contact ter ondersteuning van de zoektocht naar werk en/of studie. De gemeente Deventer heeft beleidsregels (in geval van broodnood) om te voorkomen dat er sprake is van (extra) financiële problemen als gevolg van deze zoekperiode. Waar nodig wordt direct een voorschot op de uitkering verstrekt.

De gemeenten Sittard-Geleen en Beek laten weten dat tijdens een persoonlijk gesprek bij het werkloket wordt gekeken of de aanvrager in staat is om werk te zoeken. Is dit niet het geval dan is er geen sprake van een zoektijd en kan hij/zij meteen een uitkeringsaanvraag indienen. De mensen die wel in staat zijn te werken krijgen informatie over de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Ook worden ze gewezen op de plicht tot het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid en krijgen ze sollicitatietips.

In de praktijk blijkt dat 50% van de mensen die een zoektijd krijgt niet terugkomt of terugbelt, zo laten beide gemeenten de ombudsman weten. Uit onderzoek is gebleken dat zij een ander inkomen genereren, in de meeste gevallen hebben ze op eigen kracht werk gevonden. Soms hebben ze toch gebruik kunnen maken van de voorliggende voorziening - bijvoorbeeld een WW-uitkering - waarop ze bij het werkloket zijn gewezen. Verder wijzen deze beide gemeenten erop dat aanvragers conform de wettelijke bepalingen recht op een voorschot hebben. Bij de aanvragers met een zoektijd wordt hierbij bij het verstrekken van het voorschot rekening gehouden. Het ontvangen van een voorschot wordt niet vertraagd door de zoektijd.

¹⁷ Gemeente Apeldoorn, die ook voor Epe de Participatiewet uitvoert.

De gemeente Barneveld laat de Nationale ombudsman weten dat er naar haar ervaring positieve effecten optreden wanneer het uitkeringsproces niet direct wordt opgestart op het moment dat iemand zich meldt bij de gemeente. Zij merkt in de praktijk dat een grote groep mensen in staat blijkt om in de tussentijd alsnog in zijn of haar levensonderhoud te voorzien, waardoor uitkeringsafhankelijkheid kan worden voorkomen.

Om die reden hanteert de gemeente Barneveld een zoektermijn van vier weken, maar alleen in situaties waarin ze verwacht dat iemand binnen deze periode een manier zal vinden om in zijn eigen levensonderhoud te voorzien. Als die verwachting er niet is, wordt het uitkeringsproces direct opgestart. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan ouderen, mensen met ernstige medische en/of psychische beperkingen en alleenstaande ouders. Ook als de verwachting bestaat dat deze periode mogelijk leidt tot een verslechtering van de financiële problemen, wordt het uitkeringsproces direct opgestart en wordt indien nodig een voorschot verstrekt en schulddienstverlening ingeschakeld.

Gedurende de zoekperiode wordt de aanvrager actief ondersteund.

Ten slotte geeft de gemeente Barneveld aan dat de zoekperiode uiteraard niet mag leiden tot het overschrijden van wettelijke termijnen. Daarom wordt duidelijk gestuurd op afhandeling binnen de wettelijke afhandelingstermijn van maximaal 8 weken, berekend vanaf het moment van melding en niet vanaf het moment van het inleveren van de aanvraagformulieren. Hierdoor wordt de uitkering in 80% van de gevallen binnen de wettelijke termijn afgehandeld. In 1/3 van de gevallen wordt zelfs binnen vier weken beslist.

In Apeldoorn ontvangen bijstandsgerechtigden hun beschikking voor hun uitkering uiterlijk in de derde week na de meldingsdatum. De wettelijke termijn hiervoor is acht weken. Wanneer een 27-plusser zich meldt voor een bijstandsuitkering focust de gemeente Apeldoorn in eerste instantie op werk. De reden hiervoor is dat veel inwoners goed bemiddelbaar en snel te matchen zijn op een vacature. De gemeente neemt hiervoor twee weken de tijd en ondersteunt de inwoner hierbij op verschillende manieren. Als het lukt om werk te vinden vraagt de gemeente haar inwoner in alle gevallen of hij/zij nog aanspraak wil maken op de aangevraagde uitkering voor de periode vanaf de meldingsdatum tot de start van de werkzaamheden.

Verder wordt bij de eerste melding wel goed bekeken of de inwoner bemiddelbaar is. Indien wordt vastgesteld dat de afstand tot de arbeidsmarkt groot is, wordt direct een afspraak gemaakt met een inkomensconsulent voor het aanvragen van een uitkering.

Voor wel bemiddelbare inwoners wordt een afspraak met een inkomensconsulent gemaakt als na twee weken blijkt dat de aanvrager nog niet aan het werk is. De inkomensconsulent voert een gesprek over de situatie van de inwoner om het recht op bijstand vast te stellen. De gemeente Apeldoorn werkt hierbij op basis van vertrouwen: inwoners hoeven geen bewijsstukken in te leveren. Wel worden enkele standaard checks gedaan. Als uit het gesprek blijkt dat recht op een uitkering bestaat, regelt de gemeente Apeldoorn deze uitkering binnen één dag. Zij wijst erop dat dit vrij uniek is in Nederland. De ingangsdatum van de uitkering is uiteraard de eerste meldingsdatum, doorgaans dus twee weken voor de beschikkingsdatum. Apeldoorn voert de Participatiewet ook uit voor de gemeente Epe.

De Sociale Dienst Drechtsteden, die namens zes gemeenten de Participatiewet uitvoert, hanteert een zoektermijn van twee weken voor aanvragers van een bijstandsuitkering van 27 jaar of ouder. De Sociale Dienst Drechtsteden geeft aan hierbij wel maatwerk toe te passen. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat de afstand tot werk te groot is en het niet reëel is te verwachten dat iemand binnen die termijn een baan zal vinden, wordt de zoektijd niet toegepast. Overigens worden ook voor bepaalde groepen 27-minners uitzonderingen gemaakt; voor leerlingen van MBO-Entree, Praktijkonderwijs en Voortgezet speciaal onderwijs wordt de verplichte zoektermijn van vier weken niet toegepast. Ook voor de doelgroep jonge statushouders zoekt Drechtsteden naar mogelijkheden om soepel om te gaan met de zoektermijn.

Ten slotte geeft Drechtsteden aan, in 2017 het beleid te zullen herijken. Het toepassen van de zoektermijn wordt daarbij nogmaals onder de loep genomen.

Mevrouw Kaya* is moeder van een zoontje van zes. Ze heeft een baan als verkoopster in een winkel, maar dat is geen volledige baan. Dat was eerst niet zo'n probleem omdat ze samenwoonde. Haar vriend heeft de relatie echter beëindigd en is van de ene op de andere dag vertrokken. Nu moet mevrouw Kaya opeens rondkomen van haar parttime salaris, zo'n € 800,-, en dat gaat echt niet lukken. Natuurlijk gaat ze meteen aan de slag om een tweede baan te vinden; ze heeft zich altijd gered en wil niet afhankelijk worden van een uitkering. Maar dat gaat niet zo snel als ze hoopte; daarom meldt ze zich op 1 maart bij haar gemeente om aanvullende bijstand aan te vragen. Eerder kon niet, omdat haar ex-partner toen nog bij haar ingeschreven stond. Ze ontdekt dan dat haar gemeente een wachttijd kent, ze moet eerst vier weken op zoek naar werk voordat ze bijstand mag aanvragen. Wel raar, vindt ze; ze solliciteert immers al de hele tijd. Waarom moet ze daarmee nu nog vier weken doorgaan voordat ze bijstand kan aanvragen? Maar ze doet natuurlijk wat de gemeente haar vraagt. Ze wil geen enkel risico nemen. Na vier weken meldt ze zich weer, want een tweede baan heeft ze nog niet gevonden. Ze levert alle papieren in die de gemeente nodig heeft. De gemeente neemt haar aanvraag, vier weken nadat zij zich voor het eerst gemeld heeft, in behandeling maar het duurt best lang voordat ze weer iets hoort. Als ze langsgaat en vertelt dat ze een deel van haar rekeningen niet meer kan betalen krijgt ze een voorschot: €250. Dat zet natuurlijk geen zoden aan de dijk, maar mevrouw Kaya is allang blij dat ze iets extra heeft. Maar toevallig hoort ze een paar weken later van een kennis dat de gemeente haar meteen bij de eerste keer dat ze zich meldde de mogelijkheid had moeten bieden om een aanvraag in te dienen. De gemeente had haar bovendien allang uit eigen beweging een voorschot moeten betalen en dat had ook veel hoger moeten zijn: ongeveer de hoogte van de uitkering waarop ze recht zou hebben. Ze gaat dus terug naar de gemeente en na enig aandringen krijgt ze dan inderdaad een hoger bedrag. Maar de maand daarop moet ze er weer zelf achteraan. Ze is dan ook heel blij als de aanvullende bijstand, zo'n drie maanden nadat ze zich voor het eerst heeft gemeld, eindelijk wordt toegekend. Ze heeft dan al heel wat slapeloze nachten achter de rug.

*Gefingeerde naam

5 HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN

5.1 Inleiding

Een bijstandsuitkering is er voor mensen die - tijdelijk - niet genoeg inkomen en/of vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien en die niet in aanmerking komen voor andere voorzieningen. Het zal hier in de regel gaan om financieel kwetsbare mensen. Soms gedurende een korte periode, maar niet zelden ook gedurende langere tijd.

Vanaf 2012 geldt voor bijstandsaanvragers die jonger zijn dan 27 jaar een wettelijk verplichte zoektermijn van vier weken. Als zij zich melden voor het doen van een aanvraag moeten zij eerst vier weken actief zoeken naar werk en/of nagaan of ze (weer) een opleiding kunnen gaan volgen. Pas nadat deze zoekperiode is verstreken kunnen jongeren een aanvraag doen. Gemeenten leggen in beleid vast hoe aan deze zoektermijn precies invulling gegeven moet worden. Er is destijds door de wetgever overwogen om deze zoekperiode ook wettelijk verplicht te stellen voor aanvragers van 27 jaar of ouder. Uiteindelijk is hiervan afgezien omdat deze groep zich in de regel in een andere situatie zal bevinden dan jongeren. Argumenten die hiervoor worden genoemd zijn dat het vaak gaat om mensen die meer moeite hebben om werk te vinden, in de regel geen opleiding meer volgen en die vaak al allerlei verplichtingen zijn aangegaan en eventueel ook de zorg voor kinderen hebben.

Hoewel de wetgever weloverwogen heeft afgezien van een verplichte zoektermijn voor 27-plussers zijn er toch gemeenten die een dergelijke termijn hanteren. Uit de reacties die de Nationale ombudsman tijdens zijn onderzoek heeft ontvangen blijkt dat deze gemeenten de zoektermijn zien als een goed instrument om mensen aan het werk te krijgen of op andere wijze uit de bijstand te houden. Zij beroepen zich hierbij met name op de ervaring dat een deel van de bijstandsaanvragers na de zoektermijn niet meer terugkomt om de aanvraag door te zetten.

Zoals de Nationale ombudsman in zijn onderzoek naar de gemeente Enschede vaststelde zal een zoektermijn, vanuit gemeenten bezien, ongetwijfeld zinvol zijn. Diverse onderzoeken hebben dat ook laten zien, zij het dat de effecten op langere termijn minder groot zijn.¹⁸ Als een zoektermijn er daadwerkelijk toe leidt dat uiteindelijk minder mensen in de bijstand terechtkomen omdat zij (weer) werk vinden, dan is hier ook vanuit de burger bezien weinig op tegen.

Wel wordt uit onderzoeken die door verschillende gemeenten zijn gedaan ook duidelijk dat een zoektermijn voor bepaalde groepen weinig zinvol is. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om ouders met jonge kinderen, oudere werkzoekenden en mensen met een arbeidshandicap. Verder blijkt dat een zoektermijn kan leiden tot financiële problemen die nog enige tijd doorwerken. Mensen hebben een periode geen of weinig inkomen en lopen

¹⁸ Zie onder meer: Regioplan, januari 2013, 'Afhakers bij de poort van de bijstand', in opdracht van de gemeente Eindhoven (niet specifiek over de zoektermijn, wel over instroombepurende maatregelen); Bolhaar, Ketel, Van der Klaauw, 'Onderzoek naar effectiviteit inzet re-integratieinstrumenten DWI', februari 2014, in opdracht van de gemeente Amsterdam, onder meer over de zoektermijn die deze gemeente hanteerde; 'Vier weken zoektermijn Wet Werk en Bijstand, notitie van Bestuursinformatie, gemeente Utrecht, oktober 2012.

dan bijvoorbeeld achterstanden op bij het betalen van hun ziektekostenverzekering, huur en andere vaste lasten.

Ten slotte is nog van belang om te vermelden dat niet alle onderzoeken inzicht geven in de redenen waarom mensen niet meer terugkomen om bijstand aan te vragen. Daar waar dat wel is onderzocht blijkt dat dat lang niet altijd is omdat werk is gevonden. Zo is er ook een groep die zich zo goed en kwaad als het gaat probeert te redden en hiervoor dan bijvoorbeeld een beroep doet op vrienden en familie.¹⁹

Hierbij is de voorschotverlening ook een aandachtspunt. De Nationale ombudsman heeft gemeenten tijdens zijn onderzoek niet bevraagd op de voorschotverlening, maar heeft op basis van de ontvangen informatie en tijdens eigen onderzoek op de websites van gemeenten vastgesteld dat niet alle gemeenten uit eigen beweging overgaan tot het verstrekken van zo'n voorschot. Dit blijkt ook uit klachten die de Nationale ombudsman hierover ontvangt van burgers.

De Participatiewet is hierover duidelijk; het recht op een voorschot vloeit voort uit de wet - mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan - en de gemeente zal het voorschot dan eigener beweging moeten verstrekken. Zo'n voorschot moet minimaal 90% van de bijstandsnorm bedragen. Dat geldt overigens niet alleen voor 27-plussers, maar ook voor aanvragers onder de 27 jaar. Het zogenoemde broodnoodvoorschot dat gemeenten wel verstrekken is nadrukkelijk iets anders.

5.2 Het oordeel

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid binnen het wettelijk kader eerlijk en oprecht handelt, dat zij doet wat zij zegt en dat zij gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. Dit vereiste wordt ook het betrouwbaarheidsvereiste genoemd.

Aan dit vereiste toetst de Nationale ombudsman de gedragingen van de betrokken gemeenten.

Bij het overgrote deel van de bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten is de procedure in orde: er kan meteen, meestal ook digitaal, een aanvraag om bijstand worden gedaan. Hiermee staat dan vast dat een aanvraag is gedaan en op welke datum, wanneer deze uiterlijk moet zijn afgehandeld en wanneer een mogelijk wettelijk voorschot moet worden verstrekt. En niet onbelangrijk: hiermee is de bijstandsaanvrager bij de gemeente in beeld. Hij/zij kan vanaf dan de juiste ondersteuning krijgen en daarnaast kan de gemeente duidelijkheid geven over wat zij van de aanvrager verwacht.

Ook is de informatieverstrekking aan burgers over hun rechten en plichten op grond van de Participatiewet bij het merendeel van de gemeenten in orde. 27-plussers in deze gemeenten worden voldoende geïnformeerd door hun gemeente over de mogelijkheid direct een aanvraag te doen.

De Nationale ombudsman constateert echter dat er ook gemeenten zijn die burgers van 27 jaar of ouder die zich melden voor bijstand niet de mogelijkheid bieden direct een aanvraag in te dienen. Er wordt een zoektermijn voor werk of opleiding opgelegd of de

¹⁹ Zie bijvoorbeeld het hiervoor aangehaalde onderzoek door de gemeente Utrecht.

27-plusser moet eerst allerlei activiteiten ondernemen voordat hij een aanvraag kan indienen. Naast het feit dat het niet meteen kunnen doen van de aanvraag gevolgen heeft voor onder meer de beslistermijn en de voorschotverlening, kan dit leiden tot een verschil in behandeling tussen burgers onderling. Bijstandsaanvragers die goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten en die voldoende mondig zijn, zullen eerder hun recht op een uitkering kunnen doen gelden dan minder zekere burgers die niet goed weten hoe het zit en die vertrouwen op de door de gemeente verstrekte informatie. Dat verschil in behandeling doet zich niet alleen voor binnen de bewuste gemeenten zelf, maar ook op landelijk niveau. Een inwoner van gemeente A kan bij het aanvragen van bijstand met andere regels te maken krijgen dan een inwoner van gemeente B. Daar waar de Participatiewet dat toestaat mogen gemeenten dat ook doen. Over het aanvragen van bijstand - en over de voorschotverlening - is deze wet echter duidelijk: op dit punt hebben gemeenten geen beleidsvrijheid, iets dat de staatssecretaris in 2016 nog heeft benadrukt.

De gemeenten die afwijken van wat de Participatiewet bepaalt hebben in hun reactie aan de Nationale ombudsman uiteengezet waarom zij ervoor kiezen 27-plussers niet meteen een aanvraag te laten doen. Zij benadrukken daarbij dat hun inwoners hiervan feitelijk geen nadeel ondervinden omdat een eventuele bijstandsuitkering uiteindelijk ingaat vanaf de datum van melding bij de gemeente en omdat de aanvragen in de meeste gevallen binnen de wettelijke termijnen worden afgehandeld - en soms ook veel sneller dan dat -.

Zoals hiervoor werd aangegeven wijzen diverse onderzoeken die hiernaar zijn gedaan erop dat het voor bijstandsaanvragers wel degelijk financieel nadelige gevolgen kan hebben wanneer zij niet meteen een aanvraag kunnen doen; iets dat ook blijkt uit klachten die de Nationale ombudsman hierover heeft ontvangen. Ook aanvragers die geen werk vinden en die niet voor bijvoorbeeld WW in aanmerking komen, haken regelmatig af in de aanvraagprocedure. Dat is zeker niet in alle gevallen omdat er feitelijk geen behoefte bestond aan bijstand, zoals sommige gemeenten lijken aan te nemen. De financiële problemen die dit oplevert nemen toe naarmate de te overbruggen periode groter wordt.

Hiernaast stelt de Nationale ombudsman vast dat de informatieverstrekking door deze gemeenten niet correct is: de 27-plusser die van zijn gemeente te horen krijgt dat hij pas een aanvraag mag indienen nadat hij heeft gezocht naar werk of opleiding dan wel nadat hij diverse verplichte activiteiten heeft doorlopen wordt onjuist geïnformeerd over wat de Participatiewet op dit punt bepaalt.

De Nationale ombudsman benadrukt hierbij nog dat het gaat om een sociale voorziening waarop mensen die tijdelijk of langere tijd niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien, aanspraak mogen maken. Als zij uiteindelijk niet blijken te voldoen aan de voorwaarden dan is een afwijzing van de aanvraag terecht. Maar het is niet juist als mensen ontmoedigd worden om bijstand aan te vragen terwijl zij die bijstand nodig hebben. Voor hen immers is de Participatiewet nu juist bedoeld.

De Nationale ombudsman concludeert dat gemeenten die 27-plussers, eventueel door middel van onvolledige informatieverstrekking, niet in de gelegenheid stellen meteen een aanvraag om bijstand in te dienen, zich niet als een betrouwbare overheid opstellen.

6 CONCLUSIE

De Nationale ombudsman stelt vast dat de meerderheid van de bevroegde gemeenten 27-plussers juist informeert over de mogelijkheid om direct een aanvraag om bijstand in te dienen en deze groep burgers ook daadwerkelijk in de gelegenheid stelt om direct een aanvraag om bijstand in te dienen.

Verder heeft de ombudsman met instemming kennis genomen van de reacties van enkele gemeenten die tijdens dit onderzoek hebben aangegeven hun beleid en/of informatieverstrekking ten aanzien van 27-plussers aan te gaan passen of die dat al hebben gedaan.

De Nationale ombudsman concludeert echter ook dat er gemeenten zijn die 27-plussers niet de mogelijkheid bieden om direct een aanvraag in te dienen en/of geen juiste informatie verstrekken op dit punt. De ombudsman oordeelt dat deze gemeenten zich op dit punt niet als een betrouwbare overheid opstellen, omdat zij een zoektermijn hanteren dan wel activiteiten verplicht stellen voordat een aanvraag ingediend kan worden.

Ten slotte stelt de Nationale ombudsman vast dat de voorschotverstrekking niet in alle gemeenten op orde is in die zin dat niet uit eigen beweging, vier weken na indienen van de aanvraag, een voorschot wordt verstrekt indien de aanvrager aan de voorwaarden voldoet. Daarnaast stelt hij vast dat de informatieverstrekking op dit punt niet bij alle gemeenten juist en/of volledig is. Dit geldt zowel ten aanzien van 27-plussers als ten aanzien van aanvragers jonger dan 27 jaar.

7 AANBEVELING

De Nationale ombudsman beveelt de gemeenten aan om - voor zover zij dit nog niet doen -

-  27-plussers die zich melden voor het aanvragen van bijstand volledig en juist te informeren over de mogelijkheid direct bijstand aan te vragen en deze groep ook daadwerkelijk in de gelegenheid te stellen direct een aanvraag om bijstand te doen;
-  de wettelijke bepalingen rond voorschotverlening na te leven en ook op dit punt alle aanvragers van bijstand volledige en juiste informatie te verstrekken.

8 RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

Participatiewet

Artikel 41 Aanvraag bij UWV

1 De aanvraag is gericht tot het college en wordt overeenkomstig artikel 30c van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen ingediend bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. Na de overdracht van de aanvraag door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen aan het college ingevolge 30c, vijfde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen wordt de aanvraag verder behandeld door het college.

(...)

4 Een aanvraag van algemene bijstand die alleen ziet op alleenstaanden en alleenstaande ouders jonger dan 27 jaar en gehuwden waarvan beide echtgenoten jonger dan 27 jaar zijn wordt niet eerder ingediend dan vier weken na de melding, bedoeld in artikel 44, en wordt niet eerder dan vier weken na die melding door het college in behandeling genomen.

Artikel 44. Toekenning

1 Indien door het college is vastgesteld dat recht op bijstand bestaat, wordt de bijstand toegekend vanaf de dag waarop dit recht is ontstaan, voor zover deze dag niet ligt voor de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld om bijstand aan te vragen.

(...)

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 90% van de hoogte van de algemene bijstand, bedoeld in artikel 19, tweede lid.

(...)