



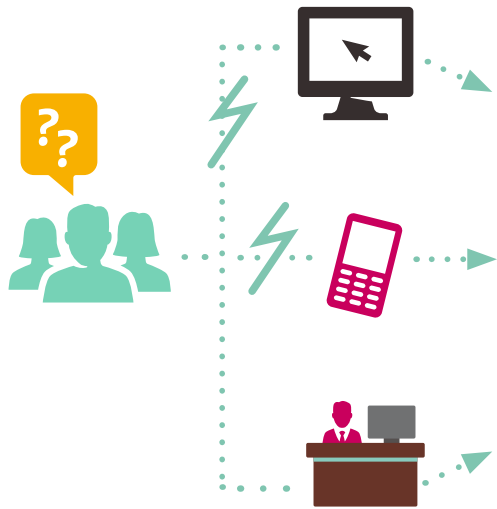
Hobbels op weg naar inkomensondersteuning

Toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen



1.

Het eerste contact



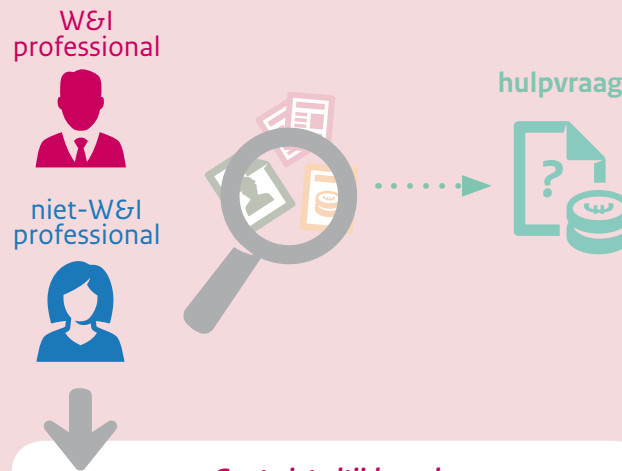
Waar staat de afkorting IOV voor?

Inkomens ondersteunende voorzieningen

Onder IOV verstaat de Inspectie SZW in dit onderzoek de algemene bijstandsuitkering, de bijzondere bijstand, de individuele inkomensvoet, aanvullend minimaalloon en toeslagen vanuit de Rijksoverheid.

2.

Verhelderen en vaststellen hulpvraag en aanbieden IOV



Gaat niet altijd goed

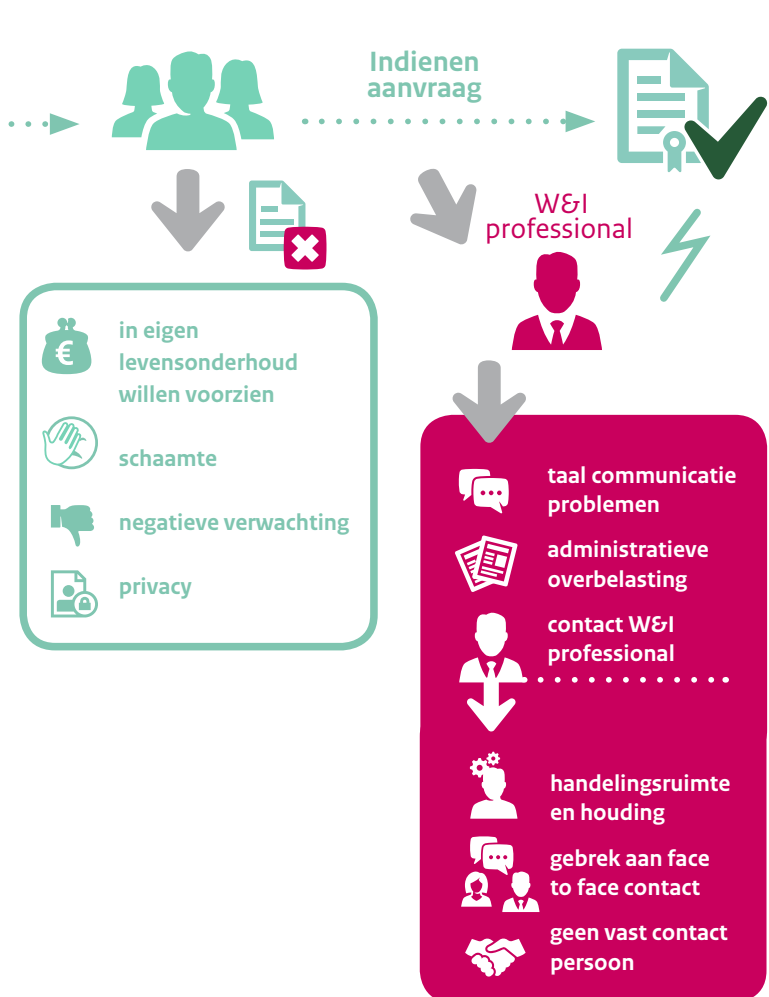
<p>W&I professional</p> <p>Niet uitgebreid doorvragen algehele (financiële) situatie</p> <p>Slecht bereikbaar</p>	<p>niet-W&I professional</p> <p>Onwennig in doorvragen financiële situatie</p> <p>Gebrek aan kennis over IOV</p>
---	--

Beperkte samenwerking en gegevensoverdracht

Hierdoor weinig aandacht IOV en doorverwijzing en gegevensoverdracht

3.

Aanvraag inkomensondersteunende voorzieningen (IOV)



Inhoudsopgave

Infographic	2
Voorwoord	4
Conclusie en samenvatting	5
Inleiding	
Achtergrond onderzoek.....	7
Toezichtkader.....	8
Doel van het onderzoek.....	9
Centrale vraag van het onderzoek.....	10
Organisatie van het toegangsproces in vogelvlucht.....	10
Onderzoeksmethodiek.....	11
Opzet rapportage.....	11
1 Het eerste contact	12
1.1 Inleiding.....	12
1.2 Bekendheid met de gemeentelijke toegangspoorten.....	12
1.3 De bereikbaarheid van inwoners.....	14
2 Verhelderen en vaststellen hulpvraag en aanbieden IOV ... 15	
2.1 Inleiding.....	15
2.2 W&I en de aandacht voor inkomensondersteunende voorzieningen.....	15
2.3 Niet- W&I professionals en de aandacht voor IOV.....	17
2.4 Samenwerking en gegevensoverdracht.....	19
3 Aanvraag inkomensondersteunende voorzieningen	21
3.1 Inleiding.....	21
3.2 Belemmeringen gelegen in de inwoner zelf.....	22
3.3 Administratieve en communicatieve belemmeringen.....	23
3.4 Belemmeringen in het contact met de professional.....	24
3.5 Lange duur aanvraagproces.....	27
3.6 (On)tevredenheid met het resultaat.....	27
4 Bestuurlijke reacties en naschrift Inspectie	29
4.1 Samenvatting reactie Divosa.....	29
4.2 Samenvatting reactie LCR.....	29
Bijlage 1: Bestuurlijke reacties	31
Bijlage 2: Belangrijkste begrippen	33
Bijlage 3: Referentiekader	34
Bijlage 4: Onderzoeksverantwoording	36
Bijlage 5: Literatuurlijst	38



Voorwoord

Inkomensondersteunde voorzieningen vormen een belangrijk instrument voor het bestrijden van de armoede. Door het inzetten van deze voorzieningen wordt voorkomen dat het inkomen van inwoners en huishoudens onder het sociaal minimum daalt, waarmee de kans op armoede en de kans op sociale uitsluiting als gevolg van armoede, afneemt. Het succes van dit instrument hangt in grote mate af van de toegankelijkheid daarvan. Een eenduidig en laagdrempelig toegangsproces zorgt ervoor dat inwoners die in aanmerking komen voor inkomensondersteunende voorzieningen deze voorzieningen ook daadwerkelijk krijgen. Gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor het armoedebeleid, vervullen daarbij een belangrijke rol.

De Inspectie heeft onderzocht welke mechanismen de inwoners ervan weerhouden of juist stimuleren om bij de gemeente inkomensondersteunende voorzieningen aan te vragen. Ook de rol van de professionals uit de verschillende toegangsloketten is hierbij in kaart gebracht. Het onderzoek maakt op een heldere wijze inzichtelijk wat de rol, de kracht en de uitdagingen zijn van de verschillende actoren gedurende het gehele toegangsproces.

De Inspectie SZW wil iedereen die aan dit onderzoek heeft meegewerkt bedanken. De geïnterviewde inwoners en professionals en de medewerkers die het dossieronderzoek bij de verschillende toegangspoorten mogelijk hebben gemaakt. Dankzij hun medewerking en openheid is dit rapport tot stand gekomen.

mr. M.J. Kuipers
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid



Conclusie en samenvatting

In voorliggende rapportage zijn de resultaten weergegeven van het onderzoek naar de toegang en uitvoering van inkomensondersteunende voorzieningen (IOV) bij gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het armoedebeleid. IOV vormen een belangrijk instrument voor het bestrijden van de armoede. Onder IOV verstaat de Inspectie in dit onderzoek de algemene bijstandsuitkering, de bijzondere bijstand, de individuele inkomensvoorschot, aanvullend minimabeleid en toeslagen vanuit de Rijksoverheid.¹ Gemeenten hebben weliswaar ten aanzien van de rijkstoelagen geen wettelijke verantwoordelijkheden. Rijkstoelagen vormen echter een belangrijke inkomensondersteuning en daarmee een belangrijk instrument om armoede te voorkomen. In het kader van het armoedebeleid kunnen gemeenten inwoners er op wijzen dat zij recht hebben op rijkstoelagen en zo nodig ondersteuning bieden bij het aanvragen ervan.

Als inwoners voor IOV in aanmerking komen, maar er geen gebruik van maken, bestaat de kans dat financiële problemen ontstaan of blijven voortduren. Deze inwoners hebben meer kans om in armoede te vervallen of niet uit een situatie van armoede te komen.

De Inspectie SZW heeft zich gericht op inwoners die zich melden bij gemeenten met een hulpvraag, maar ook op inwoners die na de melding afhaken. Het onderzoek is uitgevoerd bij het inkomensloket van de gemeente (Werk en Inkomen (W&I) loket en in sommige gemeenten het Werkplein) en andere loketten zoals sociaal wijkteams.

In dit onderzoek is nagegaan hoe de melding verloopt, of er aandacht is voor de financiële situatie en IOV tijdens de intake, hoe de aanvraagprocedure verloopt en wat het resultaat van de aangeboden IOV is. Per toegangsfase² is beschreven welke mechanismen de inwoners ervan weerhouden of juist stimuleren om bij de gemeente hulp te zoeken en de juiste financiële ondersteuning te krijgen en welke mechanismen er spelen bij de professionals.

¹ Om inkomensondersteunende voorzieningen te duiden in het rapport wordt steeds de afkorting IOV gebruikt.

² In het toegangsproces tot IOV zijn drie fasen te onderscheiden: 1) Het eerste contact 2) Het verhelderen en vaststellen van de hulpvraag en het aanbieden van IOV 3) De aanvraag van IOV en het resultaat van de aanvraag.

Hieronder volgt een beschrijving van de mechanismen waarvan de Inspectie constateert dat zij van invloed zijn op het aanvraagproces en het gebruik van IOV.

Beperkte aandacht voor financiën en inkomensondersteuning

Aandacht voor financiën en IOV tijdens de intake en het vaststellen van de hulpvraag is van belang om goed te kunnen inschatten of inwoners (aanvullende) financiële ondersteuning nodig hebben. Zowel W&I als niet W&I professionals brengen de algehele financiële situatie van de inwoner en de ondersteuningsbehoefte niet altijd goed in beeld. Hierdoor krijgt de inwoner niet altijd de IOV aangeboden waarvoor hij in aanmerking komt. De Inspectie signaleert enkele mechanismen die hiervoor verantwoordelijk zijn. W&I professionals richten zich vooral op de financiële aspecten waarmee zij een aanvraag kunnen beoordelen. Daarnaast vormen ook hun taakopvattingen en verantwoordelijkheden, de breedte van hun takenpakket, opvattingen over zelfredzaamheid van klanten en de werkdruk een belemmering om aandacht aan IOV te besteden. Ook de mate waarin een gemeente de burgers actief informeert over IOV speelt een rol. Bij de medewerkers van niet W&I toegangspoorten komt duidelijk naar voren dat kennis van financiën – en IOV- niet behoort tot hun expertise, die meer op het terrein van zorg ligt. Zij beschikken daardoor over een te beperkte kennis van IOV om de inwoner adequaat door te kunnen verwijzen. Verder is het voor deze professionals vaak onwennig om financiële zaken uit te vragen. Voor sommigen van hen voelt het als een inbreuk op de privacy van de inwoner om door te vragen op de financiële situatie.

Ook de beperkte samenwerking in de meeste gemeenten tussen W&I- en andere professionals, heeft invloed op de aandacht voor IOV. Hierdoor vindt er weinig communicatie en gegevensoverdracht plaats tussen deze professionals tijdens de intake en de aanvraagprocedure. Het gevolg hiervan is dat de herkenning van problematiek op meerdere leefgebieden - waaronder financiën - achterblijft en dat doorverwijzingen niet goed lopen of niet op de juiste manier worden gedaan. De privacy wetgeving en de daarmee samenhangende gescheiden registratiesystemen worden als oorzaken hiervan genoemd evenals de slechte bereikbaarheid van W&I medewerkers.³

³ De geringe samenwerking tussen W&I en niet W&I is ook in een binnenkort te verschijnen onderzoek (Integrale dienstverlening in het sociaal domein) van de Inspectie vastgesteld.



In enkele gemeenten is er overigens wel meer samenwerking aangetroffen. In deze gemeenten zijn zowel medewerkers van W&I als andere professionals betrokken bij de verschillende toegangspoorten. Daaruit blijkt dat een intensievere samenwerking bijdraagt aan meer aandacht voor financiële problemen van de klant en een efficiëntere toegang en uitvoering van IOV.

Administratieve overbelasting

De Inspectie stelt dat er sprake is van administratieve overbelasting bij de inwoners bij het aanvraagproces van IOV.⁴ Inwoners ervaren het aantal in te leveren documenten en formulieren dat nodig is voor een aanvraag IOV vaak als een zware belasting. Denk hierbij aan inkomensgegevens, gegevens over vermogen, hoogte van hypotheek of huur en bankrekeningen. Ook professionals bevestigen dat er inderdaad veel gevraagd wordt van inwoners die een aanvraag IOV indienen. Met name voor minder zelfredzame inwoners met gebrekkige taal- en communicatieve vaardigheden is dit lastig te verzamelen en op de juiste manier aan te leveren. Daarbij ontbreekt het vaak aan de juiste ondersteuning. De medewerkers van W&I kunnen de inwoners daarbij niet die ondersteuning bieden die zij nodig hebben. De medewerkers hebben te maken met een hoge werkdruk en bovendien vinden zij het niet altijd tot hun taak behoren. Het niet tijdig aanleveren van de juiste stukken vertraagt de aanvraagprocedure. Administratieve overbelasting kan tot gevolg hebben dat inwoners de aanvraag voor IOV uiteindelijk niet doen, terwijl zij er wel voor in aanmerking komen.

Terughoudendheid bij de inwoners zelf

Inwoners zijn regelmatig ook zelf terughoudend om een aanvraag daadwerkelijk in te dienen. Schaamte speelt hierbij regelmatig een rol.⁵ Het komt tevens voor dat inwoners er tegenop zien (weer) veel persoonlijke gegevens te moeten overhandigen. Daarnaast hebben inwoners vaak een negatief verwachtingspatroon over de toekenning van hun aanvraag, al dan niet ingegeven door eerdere ervaringen. Zij gaan er van uit dat de gemeente het toch niet zal honoreren en zien daardoor bij voorbaat al af van het indienen van een aanvraag. Het gevolg van deze terughoudendheid bij inwoners is dat zij geen aanvraag IOV indienen, terwijl zij er mogelijk wel voor in aanmerking komen.

⁴ De administratieve overbelasting bij het aanvragen van (inkomensafhankelijke) voorzieningen komt ook uit andere onderzoeken naar voren, (Tiemeyer 2016) en (Eikenboom et al. 2015).

⁵ Dat het aanvragen van een inkomensondersteunende voorziening als stigmatiserend kan worden ervaren, wordt ook onderschreven door andere studies (Van Oorschot & Kolkhuis Tanke, 1989; Wildeboer Schut & Hoff, 2007; Tempelman, Houkes & Prins, 2011).

Drempels in contact met toegangspoorten

Digitale en telefonische toegangskanalen werken niet goed voor minder zelfredzame inwoners
Voor de toegang tot IOV is het belangrijk dat de inwoner weet waar hij zich kan melden en dat de toegang laagdrempelig is. Gemeenten bieden over het algemeen meerdere mogelijkheden voor de inwoners om zich te melden: digitaal, telefonisch en fysiek. Zij stimuleren hun inwoners echter steeds meer hun vragen aan de gemeente digitaal of telefonisch te stellen.⁶ Daarbij is enige vorm van zelfredzaamheid vereist om hulp te kunnen krijgen. Voor minder zelfredzame inwoners voldoen deze digitale en telefonische mogelijkheden onvoldoende.

Weinig face to face contact tijdens de aanvraagprocedure

Veel gemeenten hebben bij de start van het aanvraagproces, na de melding, een face to face contact met een medewerker. Later in dit proces ontbreekt dit face to face contact vaak⁷. Veel klanten ervaren het face to face contact juist als persoonlijker en minder afstandelijk. Bovendien gaan zij ervan uit dat hun situatie dan beter wordt ingeschat.⁸ Hierdoor komen ook de mogelijkheden om IOV aan te vragen eerder aan de orde. Hierbij past de kanttekening dat in de huidige situatie de W&I professionals primair gericht zijn op het behandelen van de aanvraag. Daarom leidt meer face to face contact niet per definitie tot een betere inschatting van de financiële situatie van de klant en tot meer gebruik van IOV.

Het ontbreken van een vast contactpersoon

Een aantal gemeenten werkt niet met vaste contactpersonen. Dit betekent dat inwoners die een Participatiewetuitkering aanvragen of er reeds een hebben, steeds met andere contactpersonen te maken hebben. Veel inwoners ervaren dit als lastig.⁹ Dit speelt vooral wanneer ook een goede (dossier)overdracht ontbreekt en er niemand is die de regie voert over het aanvraagproces van de inwoner.

⁶ Uit onderzoek van (Eikenboom et al. 2015) blijkt dat het aantal digitale diensten in 2016 opnieuw is toegenomen ten opzichte van 2015. 62% van de gemeentelijke diensten zijn digitaal af te nemen in 2016 ten opzichte van 56% in 2015.

⁷ Deze ontwikkeling is ook zichtbaar bij de gemeenten buiten dit onderzoek. In het onderzoek van Vos (2014) staat dat de werkwijze van het cluster Inkomen er toe leidt dat er steeds minder persoonlijk contact tussen bijstandsamtenaren en bijstandsgerechtigden is

⁸ Deze resultaten komen ook naar voren in recent onderzoek van Fenger en Strüwer (2016).

⁹ Uit het onderzoek naar de effecten van klantcontacten in de Participatiewet (Eikenboom et al. 2015) komt naar voren dat door frequent, intensief en persoonlijk contact tussen de klant en een vaste klantmanager de gemeenten meer zicht heeft op de specifieke kenmerken van hun klantenbestand.



Deze factoren belemmeren de continuïteit van het aanvraagproces en maakt het – met name voor minder zelfredzame – inwoners ingewikkeld. Gemeenten gaan er hierbij te veel van uit dat inwoners zelf kunnen bepalen wat een volgende stap is die zij moeten zetten en waar zij zich moeten melden. Lang niet alle inwoners zijn in staat dit te doen. Dit verhoogt de kans dat zij gedurende het aanvraagproces ervan afzien het proces voort te zetten.

Uitvoering van het onderzoek

De Inspectie SZW heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode november 2016 tot en met juli 2017. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een kwalitatief casuonderzoek bij negen gemeenten. In totaal zijn er 60 casussen bestudeerd. In elke casus staat een klant centraal. Van deze klant is vervolgens het dossier (of meerdere dossiers indien aanwezig) bestudeerd. Verder zijn er interviews met de klant en met de betrokken professionals gehouden. Er is voor gezorgd dat de geselecteerde gemeenten zoveel mogelijk een afspiegeling vormen van alle Nederlandse gemeenten. Bij de selectie is daarom gestreefd naar zo veel mogelijk variatie in de manier waarop de gemeente haar toegang tot IOV heeft georganiseerd, de grootte en de geografische ligging. Ondanks deze variatie ziet de Inspectie een aantal mechanismen dat in het onderzoek wordt beschreven in veel onderzochte gemeenten terug. Dit en de aard van de mechanismen maakt het aannemelijk dat deze mechanismen in een groot deel van de gemeenten in Nederland optreden.

Inleiding

In deze rapportage zijn de resultaten weergegeven van het onderzoek naar de toegang en uitvoering van inkomensondersteunende voorzieningen (IOV), bij gemeenten. Dit onderzoek gaat in op het risico dat niet alle inwoners die zich melden bij gemeenten en in aanmerking komen voor IOV, daar gebruik van maken. Daardoor krijgen ze niet de hulp die ze nodig hebben. De Inspectie SZW (ISZW) heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode november 2016 tot en met juli 2017.

De aanleiding voor dit onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats is de problematiek van armoede de laatste jaren verergerd, waarbij het voornamelijk gaat om langdurige armoede. In de tweede plaats zijn er indicaties dat er sprake is van niet-gebruik van IOV, een belangrijk instrument om armoede tegen te gaan en te verzachten.

Uit cijfers van het CBS blijkt dat het aantal mensen dat deel uitmaakt van een huishouden met een laag inkomen in 2014, ten opzichte van het jaar daarvoor, is gestegen met 27 duizend – tot bijna 1,5 miljoen. Met name het aantal huishoudens dat vier jaar of langer van een inkomen onder de lage-inkomensgrens moest rondkomen nam in 2015 toe tot 221 duizend (CBS, 2015: 43).

Het doel van IOV is het voorkomen dat het inkomen van inwoners en huishoudens onder het sociaal minimum terechtkomt, waarmee de kans op (langduriger en/of ernstiger) armoede, almede de kans op sociale uitsluiting als gevolg van de armoede, afneemt. Aan de verwezenlijking van dit doel van inkomensondersteuning wordt afbreuk gedaan wanneer niet iedereen die ervoor in aanmerking komt er (volledig) gebruik van maakt. Diverse onderzoeken, zowel nationaal als internationaal, hebben uitgewezen dat dergelijk 'niet-gebruik' structureel voorkomt (Eurofound, 2015; Van Oorschot, 1996; Wildeboer Schut & Hoff, 2007). Uit onderzoeken van de afgelopen jaren is gebleken dat met name gemeentelijke regelingen een relatief hoog niet-gebruik kennen (Tempelman et al 2011). Er bleek bijvoorbeeld sprake van een relatief hoog percentage niet-gebruik bij gemeentelijke toeslagen en een laag bereik van bijzondere bijstand.

Onder inkomensondersteunende voorzieningen (IOV) verstaat de Inspectie de algemene bijstandsuitkering, bijzondere bijstand, toeslagen vanuit de Rijksoverheid, individuele inkomensvoorslag en het aanvullende gemeentelijke minimumbeleid.



Achtergrond onderzoek

Het onderzoek komt uit de risicoprogrammering van de Inspectie SZW. De Inspectie richt zich tijdens haar toezicht en met haar producten binnen dit programma op de ondersteuning van inwoners door gemeenten. De Inspectie bekijkt binnen de wettelijke kaders of kwetsbare inwoners toegang krijgen tot dienstverlening op het terrein van Werk en Inkomen waar zij recht op hebben.

Ondanks dat schuldenproblematiek nauw reikt aan armoedeproblematiek, zijn schulden niet meegenomen binnen voorliggend onderzoek. De Inspectie SZW heeft op verzoek van de staatssecretaris van SZW in het najaar van 2016 namelijk een onderzoek uitgevoerd naar de toegankelijkheid van schuldhelpverlening. Dat onderzoek krijgt een vervolg halverwege 2017. Om overlap tussen beide onderzoeken te vermijden, wordt schuldhelpverlening in dat vervolgonderzoek betrokken. Het onderhavige onderzoek richt zich op de toegang en uitvoering van IOV.

Toezichtkader

De Inspectie SZW voert stelseltoezicht uit op basis van artikel 37 Wet Suwi. Volgens dit artikel is de ISZW belast met toezicht op de wijze waarop gemeenten gezamenlijk bijdragen aan het behalen van de doelen op het terrein van werk en inkomen. Hierbij voert ISZW toezicht uit op de wijze waarop het UWV, de Svb en gemeenten bij de uitvoering van de aan hen opgedragen taken samenwerken.¹⁰

Deze rapportage richt zich op de gemeentelijke uitvoering en de ondersteuning bij inkomensproblematiek. Dit komt omdat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de invulling van het armoedebeleid. In een Kamerbrief¹¹ zegt de staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid daar het volgende over: 'Op lokaal niveau zijn gemeenten in staat om via een integrale aanpak maatwerk te leveren en hun beleid zo vorm te geven dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de aanwezige kracht van de samenleving. Zij hebben daarbij binnen het sociale domein een regiefunctie'.

¹⁰ De samenwerking houdt in dat onder andere UWV en gemeenten samenwerken bij de uitvoering van taken op grond van onder meer de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening met het oog op een doeltreffende en klantgerichte uitoefening van die taken (artikel 9 wet SUWI).

¹¹ Kamerstukken II 2012/2013, 24515, 265 (Kamerbrief)

Voor het onderzoek is een toezichtkader gebruikt dat is gebaseerd op diverse wet- en regelgeving en (wetenschappelijke) literatuur waarin de toegang tot de inkomensvoorzieningen is vastgelegd en onderzocht. Hieronder worden de belangrijkste aspecten weergegeven die een rol spelen bij de toegankelijkheid van IOV.

Recht op inkomensondersteunende voorzieningen

Mensen die niet in staat zijn in het eigen levensonderhoud te voorzien hebben onder bepaalde voorwaarden recht op financiële ondersteuning door de gemeente.¹² Dit is in de eerste plaats vastgelegd in de Participatiewet, waarin staat onder welke voorwaarden inwoners in aanmerkingen komen voor algemene, bijzondere bijstand en voor een individuele inkomensvoorziening.¹³ Gemeenten zijn verplicht deze voorzieningen aan te bieden en binnenkomende aanvragen te beoordelen. Daarnaast is de toekenning van de rijksvoorzieningen geregeld in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Het Rijk keert verder diverse toeslagen uit als inkomensondersteuning. Gemeenten hebben ten aanzien van de rijksregelingen geen wettelijke verantwoordelijkheden. Rijksregelingen vormen echter een belangrijke inkomensondersteuning en daarmee een belangrijk instrument om armoede te voorkomen. In het kader van het armoedebeleid kunnen gemeenten inwoners er op wijzen dat zij recht hebben op rijksvoorzieningen en zo nodig ondersteuning bieden bij het aanvragen ervan.

Veel gemeenten hebben naast bovengenoemde wettelijke regelingen en de Participatiewet nog een eigen gemeentelijk minimabeleid, als instrument om armoede tegen te gaan. De voorwaarden waaronder vergoedingen uit fondsen die gemeenten als onderdeel van minimabeleid hebben ingesteld, worden verstrekt verschillen per gemeente. Gemeenten hebben door de decentralisatie van bevoegdheden beleidsvrijheid op dit punt.

Overigens zijn de hoogte van de algemene bijstand (via de Participatiewet) en van de huur- en zorgtoeslag (via de belastingdienst) IOV die centraal zijn genormeerd en onder rijksverantwoordelijkheid vallen. De gemeenteraad beoordeelt of het college van B&W

¹² Participatiewet, artikel 11, lid 1.

¹³ Het recht op algemene bijstand en de voorwaarden waaronder dit recht bestaat, zijn vastgelegd in de Participatiewet hoofdstuk 3 artikel 19. Het recht op bijzondere bijstand is vastgelegd in hoofdstuk 4 artikel 35 van de Participatiewet. Individuele inkomensvoorziening of een individuele studietoeslag is gebaseerd op artikel 36 en 36a van de Participatiewet.



zich bij de uitvoering van de wet houdt aan de centrale regelgeving. De overige genoemde instrumenten zijn aanvullende IOV. Deze zijn zowel financieel als beleidsmatig gedecentraliseerd aan gemeenten en niet centraal genormeerd en vallen onder verantwoordelijkheid van het lokale bestuur.

Aandacht en ondersteuning financiën en inkomensproblematiek

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid benadrukt dat gemeenten de taak hebben om armoede te voorkomen en vroeg te signaleren. ‘Daarbij is het van belang dat gemeenten ook aandacht hebben voor preventie en vroegsignaleren van het ontstaan van armoede en schuldenproblematiek.’¹⁴ Dit betekent dat de gemeentelijke uitvoering - die de eerste toegang vormt voor hulpvragen omtrent werk en inkomen (of een doorverwijsfunctie hebben) - inkomensproblematiek moeten signaleren om verdere problemen op financieel gebied te voorkomen. Daarvoor is tenminste aandacht voor financiën en inkomensondersteuning nodig bij de uitvoering wanneer de inwoner zijn of haar hulpvraag meldt bij de gemeente. Om vast te stellen of gemeenten voldoende aandacht hebben voor inkomensproblematiek en IOV, wordt in dit onderzoek gekeken of gemeenten voldoende moeite doen om vast te stellen vanuit welke noden de cliënt zijn hulpvraag stelt. De norm hiervoor is niet expliciet in de wet vastgelegd, maar volgt uit de algemene (ABW) zorgplicht van de gemeente.

Samenwerking – integrale aanpak

In artikel 9 Wet Suwi lid 1 en 2 staat omschreven dat de partijen binnen het stelsel van werk en inkomen samen moeten werken bij het uitvoeren van de taken die zij binnen het stelsel hebben ‘met het oog op een doeltreffende en klantgerichte uitoefening van die taken’ alsmede met ‘instellingen en diensten die werkzaamheden verrichten die verband houden met deze taken’. Volgens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het doel van deze samenwerking een integrale aanpak. De ketenpartners leveren daarbij maatwerk aan inwoners, door hun dienstverlening met elkaar af te stemmen en samenhangend aan te bieden, waardoor inwoners maar één keer hun verhaal hoeven te doen.¹⁵ Samenhangende toegang en dienstverlening is van belang omdat bij (langdurige) armoede vaak meer problemen spelen dan alleen een gebrek aan geld.¹⁶ De Wet eenmalige gegevens uitvraag bij werk en inkomen uit 2007 bekrachtigt de

plicht om samen te werken omdat het vraagt om gezamenlijke verwerking van gegevens en deze slechts eenmaal aan inwoners mogen worden gevraagd. Een goede samenwerking die leidt tot eenmalige uitvraag bij de inwoner is dus een belangrijke norm.

Toegankelijkheid

De aspecten die onderdeel vormen van de toegankelijkheid, onder andere bereikbaarheid, bekendheid met IOV, administratieve overbelasting en continuïteit van de dienstverlening staan beschreven in de bijlage 2.

Doel van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de vraag of en in welke mate inwoners die om hulp vragen bij de gemeente de ondersteuning op het terrein van inkomen krijgen die zij nodig hebben. De Inspectie verschaft met het onderzoek tevens inzicht in de mechanismen die ertoe leiden dat inwoners die zich melden met een hulpvraag al dan niet de inkomensondersteuning ontvangen die zij nodig hebben en waar zij recht op hebben. Het onderzoek van de ISZW draagt daarnaast bij aan het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop het vaststellen van de hulpvraag ten aanzien van inkomensondersteuning onderdeel uitmaakt van het (integrale) toegangsproces. Ten slotte is een doel van het onderzoek om het leerproces in gemeenten (en gemeentelijke organisaties) te stimuleren en te ondersteunen om de toegang, het vaststellen van de hulpvraag en de ondersteuning van inwoners ten aanzien van inkomensondersteuning effectiever te maken.

¹⁴ Kamerstukken II 2015/2016, 24 515, nr. 360 (Kamerbrief)

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Kamerstukken II 2012/2013, 24 515, nr. 265 (Kamerbrief)



Centrale vraag van het onderzoek

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre krijgen inwoners die om hulp vragen bij de gemeente de ondersteuning op het terrein van inkomen die ze nodig hebben en wat zijn mechanismen die dit bevorderen of belemmeren?

Deze hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. In hoeverre en op welke wijze hebben gemeenten in het toegangsproces - bij het vaststellen van de hulpvraag - aandacht voor aanspraak op financiële voorzieningen en eventuele problemen op het terrein van inkomen?
2. In hoeverre ervaren inwoners dat er tijdens het toegangsproces voldoende aandacht is voor inkomensondersteuning die zij nodig achten?
3. Is het toegangsproces tot inkomensvoorzieningen voldoende duidelijk voor inwoners?
4. Welke verklarende factoren kunnen gegeven worden voor het gebruik en niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen?

Organisatie van het toegangsproces in vogelvlucht

In het onderzoek is gekeken naar de toegang via specialistische loketten van Werk & Inkomen en toegang via andere toegangspoorten, zoals het sociaal wijkteam. De niet W&I toegangspoorten zijn meegenomen, omdat bij veel gemeenten de inwoners op verschillende locaties hun inkomensproblematiek kunnen melden. In grote lijnen kan de inwoner verschillende routes volgen om een IOV aan te vragen. Hij kan zich direct melden bij W&I, bij het sociaal wijkteam, een integrale informatiebalie of een KCC.

Het belangrijkste loket in elke gemeente waar inwoners zich kunnen melden met financiële hulpvragen is het inkomensloket van de gemeente, W&I en in sommige gemeenten het Werkplein. Bij W&I loketten komen inwoners voor het aanvragen van een uitkering, bijzondere bijstand of een bepaalde gemeentelijke inkomens toeslag. De afhandeling van de aanvraag van een IOV zoals bijstand, bijzondere bijstand en sommige regelingen van het minimabeleid vindt plaats bij W&I.

Andere loketten waar de inwoners terecht kunnen met hun vragen op het gebied van inkomensproblematiek. Dit zijn vaak sociaal wijkteams. In het sociaal wijkteam werken professionals uit verschillende disciplines samen om inwoners met multiproblematiek te

helpen.¹⁷ Inwoners kunnen zich ook bij sociaal wijkteams melden met vragen op het gebied van financiën.

Sommige gemeenten hebben een integraal toegang/ fysiek loket voor alle hulpvragen, naast het W&I loket en sociaal wijkteam. Deze loketten bevinden zich vaak in verschillende wijken van de stad. Van hieruit worden de inwoners doorverwezen naar andere loketten of instanties. In sommige gemeenten wordt dit loket deels bemand door vrijwilligers.

Sommige gemeenten hebben ook een centraal contactpunt: zoals de klantcontactcentra (KCC), soms specifiek voor W&I, soms gecombineerd met WMO. De inwoners worden via het KCC doorgewezen naar een relevante toegangspoort. Het bestaan van een KCC sluit het bestaan van verschillende toegangspoorten niet uit.

Proces toegangsproces

Het onderzoek richt zich op de melders, dus de inwoners die zich melden met een hulpvraag al dan niet op het gebied van inkomen bij een van de toegangspoorten.

Het toegangsproces tot IOV is onder te verdelen in drie fasen:

1. Eerste contact: de inwoner meldt zich bij één van de loketten van de gemeente om geholpen te worden bij zijn (financieel) probleem.
2. Verhelderen en het vaststellen van de hulpvraag: de hulpvraag wordt in kaart gebracht en er wordt vastgesteld welke ondersteuning de inwoner nodig heeft.
3. Aanvraag IOV: er wordt aanvraag voor een inkomensvoorziening ingediend. Het resultaat van deze aanvraag is een toekenning of een afwijzing.

Het proces start op het moment dat inwoners die een vraag hebben de toegang weten te vinden (eerste contact). Indien daartoe aanleiding is, vindt naar aanleiding van dat eerste contact het vaststellen van de hulpvraag plaats. Vervolgens wordt het aanvraagproces verder afgehandeld en volgt daaruit een resultaat voor de inwoner. Zoals al aangegeven verschilt de manier waarop dit proces is vormgegeven per gemeente. Het is de taak van de gemeente (W&I) om te bepalen op welke IOV de klant recht heeft en hoe de voorzieningen zo doelmatig mogelijk worden ingezet.

¹⁷ Volgens de VNG is een wijkteam een multidisciplinair samenwerkingsverband van professionals (en mogelijk niet-professionals) dat zich als doel stelt op integrale wijze hulp te verlenen aan individuen, gezinnen of huishoudens. Het takenpakket van het wijkteam kan per gemeente en/of wijk verschillen. VNG, Begrippenlijst gemeentelijke monitor sociaal domein, 2014.



Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek is uitgevoerd in negen gemeenten. Er is voor gezorgd dat de geselecteerde gemeenten zoveel mogelijk een afspiegeling vormen van alle Nederlandse gemeenten. Er is daarom variatie in de wijze waarop zij toegang tot IOV hebben georganiseerd, in geografische ligging en in omvang van gemeenten.

In elke gemeente zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- gesprekken met beleid, management van W&I en met een of meerdere loketten die ook dienen als toegang tot IOV, zoals sociaal wijkteam;• observaties bij, indien aanwezig, inloopsprekuren van toegangsloketten of observaties van intake- of hulpvraagverhelderende gesprekken (keukentafelgesprekken);
- screening van de dossiers bij de relevante toegangspoorten (zowel W&I als andere toegangspoorten) ten behoeve van de selectie van de casussen;
- uitgebreid dossier onderzoek van circa 8 dossiers;
- interviews met de klanten waarvan de dossiers zijn bestudeerd
- interviews met professionals die bij het toegangs- en uitvoeringsproces van de klant betrokken zijn/waren.

De combinatie van de gebruikte onderzoeksmethoden maakte het mogelijk om een gedegen inzicht te krijgen in de wijze waarop het toegangs- en uitvoeringsproces van IOV verloopt en wat de belangrijkste belemmeringen zijn. Het betreft kwalitatief diepte onderzoek waarmee mechanismen worden blootgelegd die de toegang tot IOV belemmeren of bevorderen

Ondanks de variatie in de bestudeerde gemeenten heeft de Inspectie een aantal mechanismen aangetroffen die in meerdere onderzochte gemeenten voorkomen. Dit en de aard van de mechanismen maken het aannemelijk dat deze mechanismen in een groot deel van de gemeenten in Nederland zullen optreden. De hier gepresenteerde resultaten hebben dus een bredere geldigheid dan alleen de negen in het onderzoek betrokken gemeenten. In bijlage 2 is de onderzoeksmethodiek en de selectie van de gemeenten verder beschreven.

Behalve dit rapport is er per gemeente een niet-openbaar gemeenteverslag opgesteld. Elke gemeente heeft dit ontvangen en op feiten kunnen checken en zo nodig aanvullen.

Opzet rapportage

De opzet van dit rapport loopt parallel aan de hierboven beschreven processtappen die worden doorlopen op het moment dat een inwoner een IOV aanvraagt: eerste contact (hoofdstuk 1), vaststellen hulpvraag (hoofdstuk 2), afhandelen aanvraagproces en de tevredenheid van de inwoners over het resultaat (hoofdstuk 3). In elke stap wordt nagegaan wat inwoners weerhoudt of juist stimuleert om bij de gemeente hulp te zoeken. Elk onderdeel wordt voor zover mogelijk belicht vanuit twee perspectieven dat van de klant en dat van de professional¹⁸. Uiteraard zijn er hierbij aspecten die in meerdere processtappen aan de orde komen. Om herhalingen in de tekst te voorkomen, worden deze aspecten opgenomen in die hoofdstukken waar zij het meest prominent naar voren zijn gekomen.

In hoofdstuk vier staan samenvattingen van de bestuurlijke reacties op het rapport weergegeven van respectievelijk Divosa en de Landelijke Cliëntenraad (LCR) alsmede een naschrift van de Inspectie.

¹⁸ Onder professional worden zowel inkomensconsulenten als andere zorgprofessionals verstaan. Indien relevant wordt daar onderscheid tussen gemaakt.

1. Het eerste contact

- > 1.1 Inleiding
- > 1.2 Bekendheid met de gemeentelijke toegangspoorten
- > 1.3 De bereikbaarheid van inwoners



In dit hoofdstuk staat de vindbaarheid en bereikbaarheid van de toegangspoorten centraal. Veel inwoners weten wel waar zij zich moeten melden als zij vragen hebben. Voor inwoners voor wie het de eerste keer is dat zij een vraag hebben, is dat lastiger. Gemeenten bieden over het algemeen meerdere mogelijkheden voor inwoners om zich te melden: digitaal, telefonisch en fysiek. De digitale en telefonische toegangspoorten worden de laatste jaren het meest aangeboden. Voor minder zelfredzame inwoners is telefonisch en digitaal contact vaak moeilijk. Dit komt bijvoorbeeld doordat zij te maken hebben met een beperkte taalvaardigheid of het ontbreken van digitale vaardigheden. Dit verhoogt de drempel voor inwoners om hun hulpvraag te melden bij de gemeente, waardoor zij minder gebruik maken van IOV. Tevens is de bereikbaarheid van de inwoners zelf een aandachtspunt.

1.1 Inleiding

Als inwoners besluiten hulp te gaan vragen, moeten zij de weg vinden naar de juiste toegangspoort. Hoe eerder zij de eerste stap zetten om hulp te zoeken bij een van de gemeentelijke toegangspoorten, hoe sneller zij de eventuele hulp aangeboden krijgen. Het is dan ook belangrijk dat de inwoner weet waar hij zich kan melden en tot wie hij zich kan wenden. Bovendien moet de toegang laagdrempelig zijn. In de Kamerbrief (3 juli 2013, intensivering armoede- en schuldenbeleid) wordt reeds het belang van laagdrempelige toegang beschreven en de rol van gemeenten daarbij: 'Gemeenten kunnen als in de lokale samenleving gewortelde overheidsorganisaties bovendien een laagdrempelige toegang bieden en dat is erg belangrijk. Veel mensen die te maken hebben met armoede of schuldenproblematiek vinden het namelijk moeilijk om hulp te zoeken, terwijl vroeg hulp zoeken juist erger voorkomt.'¹⁹

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de bekendheid van inwoners met gemeentelijke toegangspoorten, de laagdrempeligheid van het eerste contact en de bereikbaarheid van inwoners zelf.

1.2 Bekendheid met de gemeentelijke toegangspoorten

De toegankelijkheid en laagdrempeligheid van de toegangsklokken draagt er aan bij dat inwoners sneller de stap zetten om zich bij de gemeente te melden. Uit het onderzoek komt naar voren dat inwoners doorgaans weten waar zij zich moeten melden met hun hulpvraag. Alleen inwoners voor wie het de eerste keer is dat zij hulp van de gemeenten of instanties vragen, zijn minder bekend met alle toegangspoorten. Dit heeft met name te maken met hun geringe kennis van de sociale kaart en de recent gewijzigde structuur van de toegangsklokken. In het bijzonder zijn de tamelijk 'jonge' sociaal wijkteams nog niet altijd bekend bij alle inwoners die zich voor de eerste keer melden bij de gemeente.

De verschillende toegangskanalen

Gemeenten bieden diverse mogelijkheden aan inwoners om zich met hun hulpvraag tot een toegangskloket te wenden: digitaal, telefonisch en fysiek. Over het algemeen ligt de focus bij de gemeentelijke toegangspoorten de laatste jaren meer op het digitale en telefonische eerste contact en minder op het fysieke loket. Dit geldt zowel voor de in dit onderzoek betrokken gemeenten als landelijk.²⁰

¹⁹ Kamerstukken II 2012/2013, 24 515, nr. 265 (Kamerbrief)

²⁰ Uit onderzoek van (Eikenboom et al. 2015) blijkt dat het aantal digitale diensten in 2016 opnieuw is toegenomen ten opzichte van 2015. 62% van de gemeentelijke diensten zijn digitaal af te nemen in 2016 ten opzichte van 56% in 2015.



Digitaal

Voor digitaal vaardige inwoners biedt de gemeentelijke website uitkomst. Inwoners noemen als voordeel hiervan dat het tijd bespaart en het gemak dat het met zich meebrengt om het eerste contact te leggen. Een nadeel vinden zij de onpersoonlijke aard van dit toegangskanaal. Daarnaast is deze toegang lastig voor mensen die niet goed kunnen omgaan met computers of deze niet bezitten. Meerdere professionals die zijn gesproken in het onderzoek bevestigen dat de digitale aanvraag inderdaad voor die groep inwoners een drempel vormt. Ook hebben inwoners met geringe Nederlandse taalvaardigheden moeite om de weg vinden in Nederlands geschreven gemeentelijke websites.



Telefonisch

Telefonisch contact biedt voor inwoners met weinig digitale kennis uitkomst. In alle gemeenten zijn centrale nummers ingericht voor het eerste contact (vaak klantcontactcentrum – KCC- genoemd) en wordt zo nodig doorverwezen naar andere medewerkers binnen een gemeente. Een KCC draagt bij aan de toegankelijkheid van de gemeente. Inwoners hoeven immers niet meer precies te weten waar zij moeten zijn met hun hulpvraag, zij worden geholpen bij deze zoektocht. Inwoners noemen ook nadelen van deze telefonische ondersteuning: zij geven aan dat de gemeente via het gemeentelijk nummer moeilijk bereikbaar is. Hun bezwaren zijn onder andere dat zij te maken hebben met een lange wachttijd, steeds iemand anders aan de lijn krijgen en soms lang moeten wachten op een antwoord. Verder is telefonisch contact voor minder taalvaardige inwoners lastig. Zij zijn niet goed in staat hun hulpvraag te verduidelijken, wat kan leiden tot het afzien van het telefonisch aangaan van het eerste contact. Een wijkteammedewerker geeft hierover aan:

‘Inwoners moeten sowieso zelfredzaam zijn zodat ze zelf een telefoontje kunnen plegen. Dat is heel leuk bedacht maar als iemand bijvoorbeeld moeilijk Nederlands praat dan wordt er gewoon aan de telefoon aan de andere kant gevraagd: ‘is er iemand bij u? Kunt u terugbellen op een moment dat ik u wel kan begrijpen?’ Dat gaat bij Inwonerzaken idem dito. Dat gaat overal zo. Als je een instantie belt, een belastingdienst en je bent moeilijk verstaanbaar en ze horen ook nog iemand anders daarnaast dan vragen ze:’ met wie bent u daar? Praat die wel goed Nederlands? Dus mensen worden ook bevestigd in oh, ik doe het niet goed. Ze kunnen me niet begrijpen. Ze worden steeds voorzichtiger. Dat merk ik hier heel vaak in deze wijk, dat er veel schroom en schaamte zit om zelf te gaan bellen en het wordt wel verwacht want je moet zelfredzaam zijn. Dus dat is zo moeilijk’.



Fysiek

In vrijwel alle gemeenten is er de mogelijkheid dat inwoners naar de gemeente gaan en daar een vraag stellen bij een medewerker van het toegangsloket. Vooral de niet W&I poorten zijn fysiek toegankelijk en houden bijvoorbeeld spreekuren. Fysieke toegangskanalen zijn van belang voor nabije en laagdrempelige toegang voor inwoners. Doordat gemeenten in hun informatievoorziening echter de nadruk leggen op digitale en telefonische mogelijkheden, komen inwoners hier vaak minder vanzelfsprekend terecht. Een fysiek eerste contact, met name voor kwetsbare groepen zoals lichtverstandelijk beperkten, ouderen, minder digitaal vaardige inwoners en inwoners die de Nederlandse taal niet of beperkt machtig zijn, is van belang. Deze groepen wenden zich gemakkelijker tot het fysieke loket om hun hulpvraag te stellen. Dit geven zowel professionals als inwoners aan. Een inkomensconsulent illustreert deze drempel als volgt:

‘Ik denk dat de drempel heel erg is verhoogd, nadat de digitalisering heeft doorgezet. Vroeger hadden we gewoon spreekuren, mensen konden gewoon binnenlopen om een uitkering aan te vragen, en dan kwamen we beneden, (...) Dat kan niet meer, het moet met DigiD, via de computer. Als ze tegen vragen aanlopen als ze thuis achter het scherm zitten, probeer dan maar 1400 te bellen, dat kost je ook een eeuwigheid. Nee, het is er niet makkelijker op geworden’.

1.3 De bereikbaarheid van inwoners

Tegenover de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de gemeente, staat de bereikbaarheid van inwoners. Inwoners zijn volgens sommige inkomensconsulenten zelf ook moeilijk telefonisch bereikbaar. Veel inwoners nemen de telefoon niet op als ze het nummer niet herkennen. Als W&I belt zien de inwoners ‘nummer onbekend’ op hun display. Voor nogal wat inwoners is dat reden om niet op te nemen. Dat maakt communicatie over het verloop van de aanvraag moeilijk. Een inkomensconsulent vertelt over haar contact met een werkzoekende:

‘De klant heeft niet opgenomen, dus ik heb haar voicemail ingesproken. Ik zie best wel vaak dat werkzoekenden hun telefoon niet opnemen. Misschien dat ze denken, het is een geheim nummer, ik neem niet op, maar ze weten eigenlijk ook dat de gemeente geheim belt.’

Bereikbaarheid van de klanten die (parttime) werken speelt nog een grotere rol. Een inkomensconsulent geeft aan dat door gebrek aan tijd en prioriteitsstelling van de groep parttimewerkenden deze klanten te weinig aandacht en begeleiding krijgen:

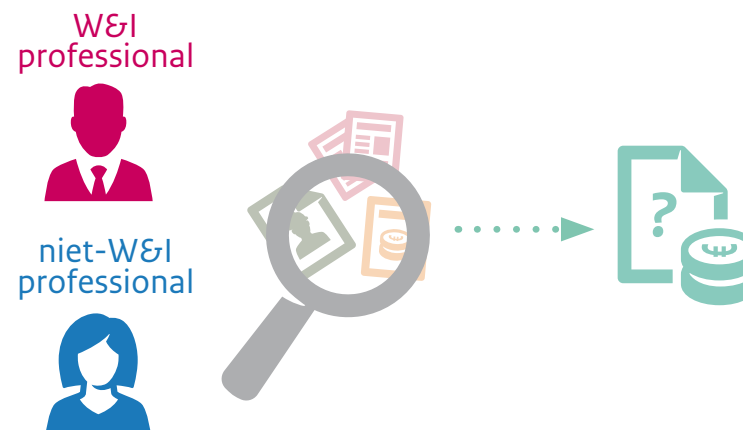
‘Dat is vaak het risico als iemand parttime werkt. Dan is hij al moeilijker te benaderen, want tijdens veel tijden dat wij aan het werk zijn, zijn zij ook aan het werk en wordt het moeilijk om contact te krijgen. Ze doen nou eenmaal wat’.



2. Verhelderen en vaststellen hulpvraag en aanbieden IOV

- > 2.1 Inleiding
- > 2.2 W&I en de aandacht voor inkomensondersteunende voorzieningen
- > 2.3 Niet W&I professionals en de aandacht voor IOV
- > 2.4 Samenwerking en gegevensoverdracht

In dit hoofdstuk staat de rol van de professionals centraal bij het vaststellen van de hulpvraag. Zowel W&I als niet W&I professionals brengen de algehele financiële situatie van de inwoner en de ondersteuningsbehoefte niet altijd goed in beeld. Hierdoor krijgt de inwoner niet de benodigde IOV aangeboden. De Inspectie is hierbij een aantal mechanismen tegengekomen. Bij de W&I professionals spelen hun taakopvattingen en verantwoordelijkheden, de breedte van hun takenpakket, hun opvattingen over zelfredzaamheid van klanten, de mate waarin de gemeente inwoners actief informeert over IOV en de werkdruk een rol. Bij de niet W&I professionals is dat een gebrekkige kennis over IOV om de inwoner adequaat door te verwijzen. Verder is het voor deze professionals vaak onwennig om financiële zaken uit te vragen. Sommige niet W&I professionals voelen het ook als een inbreuk op de privacy van de inwoner om door te vragen op de financiële situatie. Daarnaast is de samenwerking tussen medewerkers van W&I en niet W&I nog beperkt. Hierdoor blijft de herkenning van problematiek op meerdere leefgebieden - waaronder financiën - achter en lopen doorverwijzingen niet goed of worden niet op de juiste manier gedaan. De privacy wetgeving en de daarmee samenhangende gescheiden registratiesystemen worden als oorzaken daarvan genoemd evenals de slechte bereikbaarheid van W&I medewerkers.



2.1 Inleiding

Wanneer inwoners zich melden met een hulpvraag bij een gemeentelijke toegangspoor, is het de vraag hoe professionals de hulpvraag uitdiepen. Aandacht voor financiën en IOV tijdens het vaststellen van de hulpvraag is van betekenis voor het goed in kaart brengen van de (financiële) hulpvraag en het zo nodig aanbieden van IOV. In dit hoofdstuk kijkt de Inspectie naar de wijze waarop medewerkers van W&I en niet W&I aandacht hebben voor de financiële situatie van inwoners en aandacht voor de vraag of deze inwoners mogelijk in aanmerking komen voor IOV. Hierbij is steeds bekeken welke factoren invloed hebben op het al dan niet aan de orde komen van financiële aspecten en IOV tijdens het vaststellen en verhelderen van de hulpvraag. In de volgende paragrafen wordt steeds onderscheid gemaakt tussen W&I en niet W&I, zoals sociaal wijkteams.



2.2 W&I en de aandacht voor inkomensondersteunende voorzieningen

Het is niet verwonderlijk dat W&I bij de intake en het vaststellen van de hulpvraag veel aandacht heeft voor financiën. Inwoners komen hier voor het aanvragen van een uitkering of een aanvraag van een voorziening vanuit het gemeentelijk minimabeleid. Voor veel van de aanvragen bij deze loketten moet de financiële situatie (inkomen, bezittingen en schulden) in kaart worden gebracht. Ook moeten de klanten

onder andere bankafschriften tonen. Dit om de rechtmatigheid van de hulpvraag vast te stellen.

Uit de gesprekken met inkomensconsulenten en inwoners komt naar voren dat inkomensconsulenten tijdens de intake vaak uitgaan van de specifieke hulpvraag vanuit de inwoner en minder goed doorvragen op de algehele financiële situatie. Het gevolg van de gerichtheid op de primaire hulpvraag van de inwoner is dat financiële problemen – anders dan de primaire hulpvraag- niet (voldoende) naar voren komen en gewenste actie hierop – in de vorm van advies of doorverwijzing bijvoorbeeld - uitblijft.

De meeste inkomensconsulenten zijn er bij het beoordelen van de aanvraag wel alert op of de klant reeds zorg- en huurtoeslag ontvangt of heeft aangevraagd indien daar recht op is. Inwoners blijken regelmatig niet geïnformeerd te zijn over andere IOV, dan waar zij voor komen, waardoor zij daar (tot op heden) geen gebruik van maken. In de meeste gevallen betreft dit ondersteuning in het kader van het gemeentelijk minimabeleid of bijzondere bijstand. Deze onbekendheid met financiële regelingen of de verwachting van inwoners dat zij er toch niet voor in aanmerking komen, kan leiden tot niet-gebruik.

Hieronder volgen de mechanismen die de aandacht bij W&I voor financiën en inkomensondersteunde voorzieningen anders dan de primaire hulpvraag beïnvloeden.

Taakopvatting en verantwoordelijkheden

Algemeen beleid over wat de inkomensconsulent moet uitvragen bij en vertellen aan de klant ontbreekt in de meeste gemeenten. Het is afhankelijk van de medewerker zelf. Een inkomensconsulent verwoordt dit als volgt:

‘De klant moet een aanvraag indienen om eventueel in aanmerking te komen voor bijzondere bijstand of langdurigheidtoeslag. Die aanvraag moet van de klant komen. Het is verder aan de individuele medewerker of de organisatie in hoeverre ze het gebruik van allerlei voorzieningen stimuleren.’

Inkomensconsulenten zien als hun voornaamste taak het behandelen van de binnengekomen aanvragen voor IOV. Daarbij vinden zij doorgaans dat het hun taak is om uit te gaan van de hulpvraag zoals geformuleerd door de klant. Zij zijn van mening dat het breder uitvragen naar de financiële situatie van de klant en het aanbieden van IOV die de klant zelf niet aanvraagt, niet tot hun taak behoort. Hierdoor blijven financiële hulpvragen liggen en worden niet alle IOV aan de inwoner bekend gemaakt.

Een inkomensconsulent licht het als volgt toe:

‘Ik ga inwoners niet op ideeën brengen. Daar ben ik niet voor. Ik ben ambtenaar. Die is afhankelijk van de aanvraag die binnenkomt en die af te handelen.’

De nauwe taakopvatting geldt niet voor alle gemeenten. In een enkele gemeente is de functie van klantmanager vervangen door de functie van gesprekvoerder. De gesprekvoerders zijn er naast het beoordelen van de rechtmatigheid- ook op gericht om de gehele problematiek van de klant breder uit te vragen.

Breedte takenpakket van de inkomensconsulent

Hoe meer IOV inkomensconsulenten in hun takenpakket hebben om uit te voeren, hoe meer aandacht zij uit zichzelf hebben voor het aanbieden van deze voorzieningen. Zij zijn dan goed bekend met de voorwaarden waaronder inwoners er recht op hebben. Wanneer bepaalde IOV niet tot hun takenpakket behoren, zijn zij er niet of nauwelijks mee bekend of geven inkomensconsulenten aan dat het niet tot hun taken behoort. Een breed takenpakket van inkomensconsulenten is meer gangbaar bij kleine dan grote gemeenten. Een inkomensconsulent uit een gemeente waar verschillende teams de aanvragen algemene en bijzondere bijstand behandelen, vertelt hierover:

‘Door de jaren heen zijn we het een beetje kwijtgeraakt, [bij de aanvraag] “Zo van, dit is er nu in je leven gebeurd, waardoor je nu bijstandsbehoefte bent, waarschijnlijk heb je ook wel een probleem met de huurachterstand, of waarschijnlijk heb je ook wel een probleem met de huurtoeslag of misschien heb je ook wel een probleem met iets anders”. Daar waren we vroeger veel meer op gespitst. Dat was ook een vast onderdeel van de intake van een kopje van: heb je bijzondere bijstand besproken met werkzoekende?’

Uitgaan van de zelfredzaamheid van de klant

Inkomensconsulenten gaan doorgaans uit van een zelfredzame inwoner die zelf zijn hulpvraag weet te formuleren en zelf informatie kan inwinnen over IOV. Bij veel inkomensconsulenten bestaat het beeld dat andere maatschappelijke organisaties daarbij zo nodig de niet zelfredzame inwoners bijstaan. Een inkomensconsulent legt het dilemma uit:

‘Je zit met iets dubbels. Aan de ene kant wil je klantvriendelijk zijn voor mensen die daar [IOV] recht op hebben en aan de andere kant ben ik er voorstander van dat mensen zoveel mogelijk hun eigen verantwoordelijkheid nemen en zoveel mogelijk zelf regelen’.



Promotie IOV

De aandacht voor aanvullende gemeentelijke voorzieningen hangt ook soms samen met de aandacht die het management besteedt aan het stimuleren of juist niet van het gebruik van IOV. Als deze aandacht beperkt is, geven inkomensconsulenten aan er zelf ook minder aandacht aan te besteden. Een voorbeeld is dat inkomensconsulenten in een gemeente vroeger bij de intake van de bijstand altijd vragen stelden over de behoefte aan bijzondere bijstand. Op dit moment wordt dit veel minder gepromoot door die gemeente volgens deze inkomensconsulent:

‘Het komt bijvoorbeeld niet in de krant. Er worden geen posters gemaakt van dit en dit kan je allemaal aanvragen. Er wordt geen reclame voor gemaakt. Het wordt niet gepromoot.’

Daarentegen zijn er ook gemeenten die regelmatig informatie verstrekken over specifieke regelingen in het kader van bijzondere bijstand. Dit doen zij via huis-aan-huisbladen of informatiebrieven verstuurd naar alle inwoners van de gemeente volgens bestandsinformatie die bij de gemeente beschikbaar is voor een regeling in aanmerking komen. Er zijn zelfs enkele gemeenten die op basis van deze informatie aanvraagformulieren voor bepaalde regelingen toesturen aan inwoners, bijvoorbeeld voor de langdurigheidstoeslag.

Werkdruk

Regelmatig geven inkomensconsulenten aan dat zij te maken hebben met een hoge werkdruk. Hierdoor ontbreekt vaak de tijd de hulpvraag verder uit te diepen en hebben zij weinig oog voor andere zaken, zoals aanvullende IOV. Een inkomensconsulent zegt hierover het volgende:

‘Je hebt niet de ruimte om echt de hele dag met mensen gesprekken te gaan voeren en het [IOV] ze rustig uit te leggen. Nu heb ik iets van, oké, aanvraag komt binnen, ik moet 'm nu gaan doen, ik moet nu een brief uitdoen, want nu gaan mijn vier weken lopen en binnen die vier weken moet ik echt een beschikking kunnen leveren.’

Tenslotte geven sommige inkomensconsulenten aan dat de afname van het aantal directe fysieke contactmomenten tussen hen en de inwoners eraan bijdraagt dat het lastig is om de hulpvraag verder uit te diepen. Deze afname komt mede door de hoge werkdruk.²¹

²¹ Op dit aspect wordt ingegaan in hoofdstuk 3.



2.3 Niet W&I professionals en de aandacht voor IOV

De eerste toegang voor inwoners met (achterliggende) inkomensproblemen is regelmatig een niet W&I loket (zoals een sociaal wijkteam). Inwoners komen vaak met een hulpvraag op een niet-financieel levensdomein (zoals wonen of dagbesteding), soms in combinatie met een achterliggende hulpvraag op het gebied van inkomen. Ondanks dat het aanvraagproces van IOV via werk en inkomen loopt, hebben sociaal wijkteams een belangrijke signalerings-, ondersteunings- en doorverwijsfunctie op het financieel levensdomein.

Wijkteammedewerkers stellen zich ontvankelijk op naar de klant en zij proberen er achter te komen wat de problemen precies inhouden. Doorgaans kijken zij breed en hebben aandacht voor veel levensdomeinen waaronder de financiële situatie van de klant. Dit komt mede omdat er vaak gewerkt wordt met een screeningsprotocol, waarvan de zelfredzaamheidsmatrix (zrm), of een daarvan afgeleide, een veelvoorkomende is. Hieronder volgt een voorbeeld.

Inwoner A kwam in eerste instantie binnen met een hulpvraag op het gebied van WMO, voor een beschikking huishoudelijke hulp. Tijdens het gesprek met de generalist kwam via het invullen van de zrm naar boven dat de financiën van de inwoner wat rommelig waren en de inwoner hier graag hulp voor wilde om het een en ander op een rij te zetten. Hierop is de inwoner doorverwezen naar de financiële werkplaats. De financiële werkplaats heeft er uiteindelijk voor gezorgd dat de inwoner weer overzicht kreeg over zijn financiën en bijna klaar is met het afbetalen van zijn schulden.

Ondanks de aandacht voor de verschillende leefgebieden, is er bij de niet W&I loketten niet altijd voldoende aandacht voor financiën en de vraag of inwoners in aanmerking komen voor IOV. Niet W&I professionals geven aan zich bij het oplossen van de hulpvraag vooral te richten op de primaire hulpvraag of acute problematiek van de klant. Zij vragen wel altijd of de inwoner financieel uitkomt. Wanneer een inwoner dit bevestigt, vragen zij doorgaans niet door naar bijvoorbeeld het inkomen of schulden. Hierdoor is er niet altijd sprake van een diepgaande uitvraag naar de financiële situatie van een klant of verwijzen zij inwoners, die mogelijk in aanmerking komen voor IOV niet goed door. Daarnaast wordt er door gebrek aan financiële kennis en regie regelmatig niet of nauwelijks actie op (mogelijke) financiële problemen ondernomen.



Een Wmo consulent geeft dit als volgt weer:

'Nee, ik weet niet precies van welke voorzieningen de klant gebruik maakt. Ik denk gewoon wel de normale, huurtoeslag en zorgtoeslag, dat soort voorliggende dingen. Ik was nog steeds bezig om haar zorgbehoefte in kaart te brengen. Ik moet zeggen dat er in deze casus niet heel erg is uitgevraagd omdat ik heb gedacht er iemand al mee bezig was.'

Hieronder worden de mechanismen beschreven die de aandacht bij sociaal wijkteams voor financiën en inkomensondersteunde voorzieningen beïnvloeden.

Deskundigheid niet W&I professionals

Kennis speelt een belangrijke rol in het verhelderen en vaststellen van de hulpvraag op het gebied van financiën. De expertise van niet W&I professionals, zoals wijkteammedewerkers ligt vooral op de zorg- en sociale kant. Op deze terreinen moeten zij over veel kennis beschikken. Hun expertise ligt minder op financiën. Hierdoor is het begrijpelijk dat zij niet over diepgaande kennis beschikken van inkomensregelingen. Zij zijn over het algemeen goed bekend met de Participatiewet en rijksvoelagen. Minder bekend zijn zij met bijzondere bijstand en specifieke gemeentelijke regelingen. Om de hulpvraag van de klant goed te behandelen, is het wel nodig dat zij weten welke inkomensregelingen er zijn, en bij wie inwoners meer informatie kunnen krijgen en het zo nodig aan kunnen vragen. Als wijkteammedewerkers zelf niet op de hoogte zijn van bepaalde regelingen, zullen zij in het contact met de klant daar ook niet aan denken.

Om de kennis over IOV in een sociaal wijkteam te waarborgen is in één van de onderzochte gemeente aan elk wijkteam een medewerker van W&I verbonden. De wijkteammedewerkers doen bij lastige vragen met betrekking tot IOV, een beroep op deze W&I professional. In de praktijk werkt dit goed.

Het gevolg van lacunes in kennis over IOV bij niet W&I professionals, is dat zij niet altijd goed doorverwijzen. Inkomensconsulenten W&I geven regelmatig aan dat inwoners soms de verkeerde aanvraag indienen als gevolg van foutieve of onvolledige informatieverstrekking door niet W&I professionals. Een medewerker van een gemeente zegt hierover:

'Het sociaal wijkteam moet eerst bellen en vragen of de inwoner ervoor in aanmerking kan komen, je moet inwoners niet blij maken met een dode mus.' Overigens is de Inspectie ook tegengekomen dat een sociaal wijkteam aangaf juist voorzichtig te zijn in de communicatie over regelingen, omdat het niet hun primaire vakgebied is.'

Niet gewend naar financiële zaken te vragen

De meeste wijkteammedewerkers zijn vanuit hun professionele achtergrond niet gewend naar financiële aspecten te vragen. Voor hen voelt het doorvragen op financiën nog niet vertrouwd. Zij blijven het moeilijk vinden om te vragen naar de financiële situatie van een inwoner, zeker als dat minder bij de hulpvraag hoort, waar de inwoner voor komt. Het wordt soms pas op een later moment uitgevraagd.

Een wijkteammedewerker geeft dit als volgt aan:

'Als het om hulp bij huishouden gaat, kan ik heel gestructureerd naar financiën vragen. Maar bij mensen met andere soort vragen moet je vaak al een of twee gesprekken hebben om kennis te maken en elkaar te vertrouwen. Dan heb ik het niet gelijk over het inkomen. Dat doe ik pas later.'

Daarnaast verschilt de mate waarin wijkteammedewerkers doorvragen op het financiële gebied sterk per medewerker. Sommigen geven aan hier geen moeite mee te hebben, omdat ze er al ervaring mee hebben, opgedaan vanuit een vorige functie (zoals klantondersteuner of WMO consulent). Anderen vinden dit lastiger, omdat zij het bijvoorbeeld niet gewend zijn of het niet relevant vinden. Het gebruik van de ZRM bij de uitvraag, maakt het uitvragen van de financiële situatie van de klant makkelijker. De Inspectie constateert echter dat indien er wel aandacht is met betrekking tot de financiële problematiek van een inwoner, dit niet direct betekent dat er ook aandacht is voor IOV. Dit heeft te maken met een gebrek aan kennis op dit terrein van de niet W&I professionals, zoals eerder genoemd. Dit draagt eraan bij dat inwoners geen gebruik maken van IOV terwijl zij er mogelijk wel voor in aanmerking komen.



Inbreuk op privacy

Opvattingen over privacy vormen regelmatig ook een belemmering bij het doorvragen over de financiële situatie van de klant. Niet W&I professionals geven aan dat het doorvragen op de financiële problematiek voor hen voelt als inbreuk op de privacy van inwoners. Het gaat om ‘persoonlijke’ informatie waarvan zij vinden dat je daar niet zo maar naar vraagt. Zij geven aan dat dit zich met name voordoet als de hulpvraag niet raakt aan het financiële domein of wanneer er geen aanleiding is te verwachten dat er financiële problematiek speelt. Een citaat van niet W&I professionals hierover:

‘Nee, ik vind het nogal een vraag die best wel wat inbreuk op iemand zijn privacy is. Ja, kijk als de inwoner had gezegd: ‘ ik kan moeilijk rondkomen’ of er waren signalen dat ze echt in armoede leefde, die ik niet direct had, zou ik er naar hebben gevraagd. Ik zeg al, de aandacht ging op dit moment even naar iets anders uit. Ja, dan vond ik het niet het moment om heel uitgebreid op haar financiën door te vragen.’

Overigens geven de geïnterviewde inwoners aan dat zij het geen probleem vinden als professionals naar hun financiën vragen.

2.4 Samenwerking en gegevensoverdracht

In het onderzoek is op klantniveau weinig samenwerking en contact aangetroffen tussen de W&I en niet W&I professionals. De Inspectie constateert dat de niet W&I professionals vaker contact zoeken met W&I dan andersom. Door de beperkte samenwerking en informatie uitwisseling tussen W&I en niet W&I professionals blijft de herkenning van problematiek op meerdere leefgebieden achter. Er zijn situaties aangetroffen waarin zonder afstemming met W&I, het wijkteam de inwoners adviseert om bijstand aan te vragen wat geleid heeft tot onduidelijkheden bij de aanvraag.

De intake vindt vrijwel altijd gescheiden plaats. Indien zowel W&I als niet W&I betrokken zijn bij de hulpvraag, heeft de inwoner zowel een intakegesprek bij W&I als een intake- of keukentafelgesprek bij niet W&I. Voor de klant betekent deze werkwijze dat hij (een deel van) zijn verhaal twee keer moet vertellen. Sommige klanten ervaren dat als vervelend, signaleren ook inkomensconsulenten. Een inkomensconsulent verwoordt de gevolgen daarvan als volgt:

‘De wijkteammedewerkers voeren een keukentafelgesprek. Zij vragen mensen verbaal uit en omdat wij geen overdracht krijgen, vragen wij de mensen hier opnieuw uit.’

In de regel is er ook weinig onderlinge afstemming en uitwisseling later in het aanvraagproces. De belemmeringen voor de samenwerking liggen onder andere in de privacy wetgeving en daarmee samenhangende aparte IT systemen waarmee wordt gewerkt. Veel professionals beschouwen privacy-aspecten als een behoorlijke belemmering om meer gegevensoverdracht (en dus samenwerking) tussen organisaties van de grond te krijgen. Het gevolg van deze gescheiden werkwijze tussen W&I en niet W&I is ook dat de dossiers erg van elkaar verschillen. Bij sommige toegangspoorten zijn ze erg uitgebreid, bij andere toegangspoorten is de informatie heel summier. Veel gemeenten geven aan niet alles te overzien wat bij andere toegangspoorten gebeurt. Dat dossiers ten behoeve van dit onderzoek vaak via meerdere kanalen werden verkregen is hierbij veelzeggend.

Daarnaast noemen niet W&I professionals in enkele gemeenten de slechte bereikbaarheid van de W&I professionals als een belemmering in de samenwerking. Dit maakt bijvoorbeeld het navragen bij de W&I professionals of klanten inderdaad in aanmerking komen voor een bepaalde IOV moeilijker. Een wijkteammedewerker vertelt hierover:

‘Ik weet met wie ik contact op moet nemen. Maar dat neemt niet weg dat de Werk en Inkomen medewerkers heel slecht bereikbaar zijn voor de hulpverleners van de wijkdienst. Dat het niet echt voelt als samenwerking om contact met hen te hebben.’

In de gemeenten waar de klanten geen vaste klantmanagers hebben, hebben de niet W&I professionals geen duidelijk aanspreekpunt als zij vragen hebben over een klant. Daarentegen zijn er ook gemeenten die vaste contact personen bij W&I hebben geïntroduceerd voor de wijkteammedewerkers, met als doel de lijnen tussen werk en inkomen korter te maken en de processen te versnellen.

Er is ook geen doorverwijzing van het UWV naar de gemeente aangetroffen. Andersom is wel gebleken dat doorverwijzing door de gemeente naar het UWV plaatsvindt. Indien de klantmanager of wijkteammedewerker constateert dat de klant mogelijk recht heeft op een voorliggende voorziening in het kader van de WW of Ziektewet, moet de klant vaak (eerst) bij het UWV een aanvraag indienen voor een dergelijke uitkering.



Behalve samenwerking tussen W&I en niet W&I is ook de samenwerking binnen W&I van belang. In een aantal gemeenten is de aanvraag voor bijstand en bijzondere bijstand of andere aanvullende inkomensvoorzieningen belegd bij verschillende teams of andere afdelingen van W&I. In het algemeen kan worden opgemerkt dat wanneer een W&I professional een smal takenpakket heeft, hij minder aandacht heeft voor de IOV die niet tot zijn pakket behoren. Hierdoor wijst de professionals de klant minder snel op de mogelijkheid om deze regelingen aan te vragen. Dan is het de zaak dat deze inkomensconsulent de inwoner doorverwijst naar andere afdelingen/instanties. Hiervoor is het belangrijk dat er een goede samenwerking en goede contacten zijn tussen de verschillende afdelingen en instanties. Zo informeren de afdelingen elkaar over de verschillende IOV en verwijzen zij door waar nodig. Dit ziet de Inspectie in de praktijk niet altijd terug. Er is weinig contact tussen de verschillende afdelingen over (situaties van) klanten.



3. Aanvraag inkomensondersteunende voorzieningen

- > 3.1 Inleiding
- > 3.2 Terughoudenheid van de inwoners zelf
- > 3.3 Administratieve en communicatieve belemmeringen
- > 3.4 Belemmeringen in het contact met de professional
- > 3.5 Lange duur aanvraagproces
- > 3.6 (On)tevredenheid met het resultaat



In dit hoofdstuk staan mechanismen centraal die inwoners ontmoedigen de aanvraag in te dienen en/of door te zetten. Als de hulpvraag is vastgesteld, kiest de inwoner er al dan niet voor een aanvraag voor een IOV in te dienen. Soms doen inwoners dat niet omdat zij zelf in hun levensonderhoud willen voorzien. Ook zien inwoners er uit schaamte van af of gaan zij er bijvoorbeeld vanuit dat de aanvraag toch niet wordt toegekend. Voor het indienen van de aanvraag moeten inwoners veel informatie aanleveren. Dit ervaren zij als administratieve overbelasting. In combinatie met het gebrek aan ondersteuning bij de aanvraag leidt dit tot vertraging en onduidelijkheid in de aanvraagprocedure voor de inwoner. Tegelijkertijd hebben, met name minder taalvaardige, inwoners te maken met taal- en communicatieproblemen in contact met de gemeente. In het contact met de W&I professional spelen verschillende belemmeringen een rol: de deskundigheid van de W&I medewerkers en hun aanpak, wisselende contactpersonen bij W&I en het gebrek aan face to face contact tijdens de aanvraagprocedure. Tenslotte ervaren inwoners de lange aanvraagprocedure als een probleem. Als de aanvraag voor IOV wordt toegekend, ervaren inwoners het ontvangen van de inkomensvoorzieningen als een (gedeeltelijke) oplossing voor hun financiële problemen.

3.1 Inleiding

Als de hulpvraag is vastgesteld, gaat de inwoner ertoe over om een aanvraag voor een IOV in te dienen. Sommige inwoners kiezen ervoor dit niet te doen. Anderen doen het wel, maar ondervinden onderweg een aantal belemmeringen. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de redenen zijn om geen (vervolg) aanvraag in te dienen en wat de mechanismen zijn die een stimulerende of een belemmerende rol spelen in dit aanvraagproces. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de belemmeringen gelegen in de inwoner zelf, administratieve en communicatieve belemmeringen, belemmeringen in het contact met de W&I professional en procedurele belemmeringen, zoals de lengte van het aanvraagproces.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op het resultaat van het indienen van een aanvraag: een toekenning of afwijzing. In het geval van een toekenning is het de vraag in hoeverre inwoners hiermee de hulp krijgen die zij nodig hebben. De vraag kan dan gesteld worden in hoeverre de IOV daadwerkelijk bijdraagt aan het bestrijden van armoede.

3.2 Terughoudendheid van de inwoners zelf

Uit de interviews met de inwoners en de professionals komen diverse aspecten naar voren die de klanten ervan weerhouden om (weer) een inkomensvoorziening aan te vragen. Sommigen van hen hebben zich al eerder in het proces teruggetrokken, bijvoorbeeld na het eerste contact.²² De Inspectie benoemt de aspecten die ervoor zorgen dat inwoners die zich gemeld hebben voor hulp bij de gemeente terughoudend zijn om daadwerkelijk een aanvraag in te dienen:



In eigen levensonderhoud willen voorzien

Een veel genoemde reden door inwoners en professionals om het eerste contact niet (snel) aan te gaan is dat sommige inwoners liever geen hulp zoeken bij financiële problemen. Achterliggende gedachte van inwoners hierbij is dat inwoners liever zelfredzaam zijn: zij willen in hun eigen levensonderhoud voorzien. Gebruik maken van voorzieningen of rechten maakt hen afhankelijk en daarmee niet zelfredzaam. Wanneer deze inwoners zich dan uiteindelijk melden, gaat dit gepaard met een hoop schaamte en verdriet.



Schaamte

Veel inwoners moeten soms hun trots opzij zetten om daadwerkelijk over te gaan tot aanvraag van een IOV. Daardoor wachten sommige inwoners lang met hun aanvraag of vragen zij bepaalde uitkeringen niet aan. Een klant geeft ook aan daar persoonlijk mee te worstelen en zich te schamen om een uitkering aan te vragen:

‘Maar dat ligt aan mij, want: ik laat de zaken veel te ver oplopen. En dan zei mijn inkomensconsulent: ‘Waarom wacht je nou zolang?’ Maar dat is gewoon omdat ik niet durf, terwijl ik best wel veel dingen durf. Het is niet dat ik niet weet waar ik terecht kan, nee, het is toch een kleine gemeente, dus het is ‘ons kent ons’. Het is een gemeente waar iedereen elkaar kent. En daar kunnen zij niets aan doen, maar ja, ik schaam mij daar toch gewoon.’

Ook zijn er inwoners die al een beroep op de gemeente hebben gedaan, voor wie het extra moeilijk is om weer om hulp te vragen. Dit geldt bijvoorbeeld voor een klant die onder bewindvoering staat en leeft van 70 euro in de week. Hij heeft weinig geld voor nieuwe schoenen, maar wil het uit schaamte niet aanvragen:

²² Zoals in de inleiding vermeld, richt het onderzoek zich op de toegang van inwoners die zich melden. Er is dus nauwelijks informatie over inwoners die zich niet melden bij gemeenten. Wel is er van professionals en inwoners informatie ontvangen over inwoners die zich wel hebben gemeld, maar soms te laat.

‘Ik zou niet naar Sociale Zaken durven gaan om te zeggen dat ik zonder schoenen zit. En dat vind ik wel eens moeilijk, want kijk, slippers had ik nog van vorig jaar. Maar schoenen, dat is allemaal natuurlijk na vier jaar helemaal afgetrapt en dan is het op’



Negatieve verwachtingen en negatieve ervaringen

Sommige klanten vragen geen IOV aan vanuit negatieve verwachtingen. Zij gaan ervan uit dat het geld toch niet beschikbaar is. De gemeente is volgens hen aan het bezuinigen of zij gaan er vanuit dat zij er geen recht op hebben. Een klant die bijstand heeft, vertelt daarover:

‘De gemeente is zo aan het bezuinigen, heb ik het idee, dat alles wat je maar aanvraagt bij voorbaat wordt afgewezen.(..) Ik heb het idee dat het heel moeilijk is. Er zullen vast wel dingen zijn [IOV] die misschien wel kunnen, maar wat, ik heb geen idee.’

Andere klanten hebben negatieve ervaringen met de eerdere aanvragen wat hen ervan weerhoudt om opnieuw iets aan te vragen. Het onderstaande voorbeeld illustreert dit:

Klant: ‘Elke aanvraag die ik doe, leidt tot een afwijzing, dan moet ik weer bezwaar indienen. Ik ben gewoon moe om er wat aan te doen. Ik heb wel zes of zeven keer rechtszaken gehad om het recht te laten spreken.’

En op een ander punt in het gesprek:

‘Op een gegeven moment loopt er zo veel en wil je niets meer aanvragen, het zorgt alleen voor problemen. Je bent moe van alles.’



Privacy

In een aantal gemeenten ontvangt de Inspectie signalen van klanten dat het blootgeven van de privé omstandigheden een aanleiding is tot terughoudendheid voor het gebruik van IOV. Ook inkomensconsulenten erkennen dat dit een bezwaar kan zijn. Een klant die waarschijnlijk ook nog in aanmerking komt voor kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen, zegt daarover het volgende:

‘Dat doe ik niet, ik vind het vervelend om alles te laten zien, mijn inkomsten en zo.’

3.3 Administratieve en communicatieve belemmeringen

In deze paragraaf worden belemmeringen op het administratieve en communicatieve vlak beschreven bij het indienen van een aanvraag en de ondersteuning die daarvoor wordt geboden.



Administratieve overbelasting klant

Een van de genoemde belemmeringen is de administratieve overbelasting bij de aanvraag. Dit wordt zowel door de klanten als de W&I en niet W&I professionals in meerdere interviews genoemd. Er is sprake van administratieve overbelasting als voor het vaststellen van de rechtmatigheid, in de beleving van de klant, onnodig veel documenten en bewijsstukken moeten worden aangeleverd. Te denken valt aan inkomensgegevens, gegevens over vermogen, hoogte van de hypotheek of huur en bankrekeningen. Hierbij wordt vervolgens onvoldoende ondersteuning geboden aan de inwoners. Hoewel klanten doorgaans inzien dat toetsing van de aanvraag nodig is, ervaren zij het proces vaak als ingewikkeld en belastend. Daarnaast vertraagt het niet aanleveren van de juiste stukken de aanvraagprocedure. Voorbeelden daarvan is de Inspectie in meerdere gemeenten tegengekomen. Soms lukt het klanten pas na meerdere keren een voorziening aan te vragen. Het volgende citaat laat het perspectief van de klant zien:

'Ja, wat mij gewoon dwars zat was dat het elke keer niet lukte. Dat ze het gewoon elke keer afkeurden, dit is niet goed, dat is niet goed. We missen dit nog. We missen dat nog. Terwijl ik gewoon al die stukken elke keer had opgestuurd.'

Zowel W&I als niet W&I professionals erkennen dat er veel wordt gevraagd van een klant bij de aanvraag. Sommige klanten missen ook de basis benodigdheden om een aanvraag te doen zoals een computer of een printer om bewijsstukken op papier aan te leveren. Deze zijn ook niet altijd beschikbaar bij de gemeente. Sommige klanten geven aan dat zij vooral moeite hebben met de hoeveelheid, maar dat meestal wel duidelijk is welke papieren zij moeten aanleveren. Klanten geven ook aan dat zij regelmatig dezelfde documenten moeten leveren, bijvoorbeeld bij terugkerende aanvragen bijzonder bijstand of bij wijziging van regelingen. In de beleving van de klant zou het voor W&I mogelijk moeten zijn om van eenmaal geleverde bewijsstukken een registratie bij te houden.



Taal en communicatie richting de inwoners

Sommige klanten vinden de aanvraagformulieren niet duidelijk. Dit speelt vooral een rol als bijvoorbeeld de taalvaardigheid en communicatieve

vaardigheden van de aanvrager niet voldoende zijn. Klanten begrijpen dan niet wat de gemeente van hen vraagt en wat bijvoorbeeld het uiteindelijke resultaat van de aanvraag is. Vooral niet Nederlandstalige klanten hebben problemen met de informatie rondom de aanvraag. Dit wordt niet altijd onderkend door de W&I professionals, die de formulieren wel helder vinden. Niet W&I professionals daarentegen geven aan dat zij de brieven van de gemeente aan de inwoners niet altijd duidelijk vinden, zelfs in de gemeenten die daar al aandacht aan schenken:

'Ik denk dat vooral de brieven die worden verstuurd naar inwoners soms ingewikkeld zijn. Dus dat zou wellicht beter kunnen, maar ik weet dat dat binnen de gemeente onder de aandacht is, dat ze wel hun best doen om die brieven duidelijker te maken en het taalniveau beter te laten aansluiten.'



Ondersteuning en faciliteren van de aanvraag

Zowel klanten als sommige professionals signaleren dat administratieve ondersteuning noodzakelijk is. Sommige gemeenten faciliteren ondersteuning bij het invullen van aanvraagformulieren bijvoorbeeld in de vorm van een vrijwilligersteam bij de gemeente. De W&I professionals zien het niet altijd als hun taak om klanten te helpen met de aanvragen. Zij geven aan daarvoor geen tijd en gelegenheid te hebben of gaan ervan uit dat de klanten al door anderen worden geholpen. Bij een aantal gemeenten gaan de W&I medewerkers ervan uit dat niet W&I professionals zoals wijkteams of andere maatschappelijke organisaties de klanten helpen met het indienen van de aanvraag. Wanneer W&I professionals klanten doorverwijzen naar medewerkers van sociaal wijkteams om hen te ondersteunen bij de aanvraag gebeurt dit niet altijd aan de hand van een 'warme' overdracht. W&I professionals controleren namelijk niet of zij zich uiteindelijk hebben gemeld bij het sociaal wijkteam en of zij geholpen zijn. De inwoners zijn dan, indien ze geen (volledige) aanvraag in leveren, uit beeld. Ook voor de klanten leidt dit soms tot onduidelijke en verwarrende situaties. Een niet W&I professional vertelt:

'En wat we merken, is dat mensen bij de gemeente komen voor een formulier of met een formulier, en dat ze dan naar het sociaal wijkteam worden gestuurd om te helpen bij de aanvraag, terwijl het naar de gemeente toe moet. Mensen worden van het kastje naar de muur gestuurd. Sommige mensen die dit aanvragen, snappen daar niet zoveel van. Dus dan denk ik, zet daar [gemeente] iemand neer. Desnoods een vrijwilliger die mensen ter plekke kan helpen bij het invullen van het formulier.'

De niet W&I professionals beschikken volgens de inkomensconsulenten niet altijd over actuele en relevante kennis om ingewikkelde aanvragen te begeleiden. De Inspectie is ook voorbeelden tegengekomen van onjuiste hulp bij de aanvraag.

3.4 Belemmeringen in het contact met de professional

In het contact met de inwoner speelt de deskundigheid en de aanpak en houding van de professional, de continuïteit in het contact en de vorm van het contact een belangrijke rol.

Deskundigheid KCC

De problemen met betrekking tot deskundigheid van de W&I professionals doen zich vooral aan het begin van het aanvraagproces voor. Zowel inkomensconsulenten als klanten geven tijdens de interviews aan dat het kennisniveau van de medewerkers van het klantcontactcentrum (KCC) soms te wensen overlaat. Hierdoor krijgen klanten niet de juiste informatie of worden zij niet goed doorverwezen (een enkele keer wordt ‘van het kastje naar de muur’ genoemd).

Er zijn gemeenten waarbij een KCC is ingericht waar de inwoners van meerdere gemeenten terecht kunnen. In deze KCC's is het voor de medewerkers lastig om overzicht te houden over alle regelingen van de verschillende gemeenten. Hierdoor ondersteunen zij de inwoners niet altijd goed.



Deskundigheid en aanpak van inkomensconsulenten

De inkomensconsulenten geven doorgaans aan goed op de hoogte te zijn van de aanvraagprocedures van de IOV waarin ze gespecialiseerd zijn. Soms wordt echter ook verkeerde informatie verstrekt waardoor klanten in de problemen komen. Een klant had bijvoorbeeld aan een inkomensconsulent gevraagd of een mondelinge huurovereenkomst voldoende is voor het verkrijgen van bijzondere bijstand om de borg te betalen van een nieuwe woning. De inkomensconsulent antwoordde dat dit goed was en dat er dus sprake was van een mondelinge huurovereenkomst. Later blijkt dat de gemeente dit niet voldoende vindt omdat er geen aantoonbare woonlasten zijn waardoor er geen noodzaak is tot IOV. Dit heeft allerlei problemen tot gevolg: geen bijzondere bijstand voor woonlasten, geen huursubsidie, advocaatkosten en een ontevreden huisbaas. De klant zegt hierover:

‘Als de gemeente dit eerst had gecommuniceerd, dan was dat makkelijker geregeld. Nu moet er een hele procedure worden opgestart. Kost nu alleen maar tijd en geld.’

De ervaringen van klanten met de aanpak van de inkomensconsulenten tijdens het aanvraagproces zijn wisselend. Sommige inwoners zijn positief over de manier waarop zij door de inkomensconsulenten en W&I professionals zijn begeleid en ondersteund. Veel

klanten echter vinden de professionals W&I kil en zakelijk, afstandelijk en weinig meedenkend. Doorgaans zijn klanten positiever wanneer de hulpvraag eenduidiger is en een oplossing makkelijker voorhanden is. Juist wanneer er sprake is van een complexere situatie, vaak met meervoudige problematiek, is de ontevredenheid van klanten over de houding van de professionals groter. Dit heeft er onder andere mee te maken dat het voor de W&I professionals in complexere situaties ook lastiger is om de juiste afwegingen te maken. Ook mist in complexere situaties vaak iemand die de regie heeft, die er voor verantwoordelijk is dat er actie wordt ondernomen. Dit brengt onrust voor de inwoners.

Een klant gaf bijvoorbeeld aan ‘bijzonder nare’ ervaringen met de gemeente te hebben. De klant had de zorg voor de vier kinderen inclusief een baby en een ziek familielid. Zij gaf bij de gemeente aan dat haar ex man tijdelijk voor de kinderen ging zorgen, omdat dit een noodsituatie was. De gemeente ging hier verder niet op in. Wel maakte de gemeente melding van samenwonen, op basis waarvan de uitkering met terugwerkende kracht werd stopgezet. De klant begreep dit niet. Later is de stopzetting teruggedraaid in een rechtszaak. Zij vertelt hierover:

‘Ik heb niet het gevoel dat de gemeente echt luisterde. Zij probeerde me af te schepen en dan denk ik wel van: het is ooit in het leven geroepen om mensen te helpen die het echt nodig hebben en als je niet echt naar een persoon luistert, kun je niet beoordelen of een persoon het echt nodig heeft, dan ben je alleen maar bezig om mensen weg te houden van de voorzieningen die er zijn. En dat vind ik oneerlijk, niet correct.’

De inkomensconsulenten voelen zich echter vaak gehinderd om meer maatwerk te leveren door de kaders waarbinnen zij moeten werken. Sommige inkomensconsulenten geven aan anders te willen, maar de wet staat hen dit niet toe. Zij moeten handhaven om fraude te voorkomen. Zij worden ook niet altijd afgerekend op klantvriendelijkheid. Een inkomensconsulent vertelt:

‘Waar we ook echt tijdens werkgesprekken op worden afgerekend is kwantiteit en kwaliteit. Kwaliteit wil zeggen: hoeveel zaken zijn bij jou fout gegaan door de financiële interne controle van steekproeven. Klantvriendelijkheid is daarbij geen item’.

Dit neemt niet weg dat de meeste W&I professionals aangeven dat zij zich inspinnen om aan de (nood)situatie van de klanten tegemoet te komen. Zij geven aan dat klanten dit niet altijd zien en zich er niet bewust van zijn. De W&I professionals geven bijvoorbeeld



extra hersteltermijnen zodat klanten meer tijd hebben om hun bewijsstukken te verzamelen of vragen bij afwijzingen na bij collega's of een afwijzing echt onvermijdelijk is. Een inkomensconsulent vertelt over een aanvraag van een alleenstaande moeder die steeds geen juiste stukken aanleverde:

'Ik heb heel erg mijn best gedaan en uitgezocht en gebeld en nog een keer een brief gestuurd. Mijn collega's hadden allang gezegd dat zij het niet konden vaststellen. En nu hebben we het toch af moeten wijzen en dan laten ze het erbij. Dan denk ik dat had ik ook wel sneller kunnen doen. Dat pleit er eigenlijk voor dat je toch na twee brieven, ik heb nu vier brieven gestuurd, misschien al had moeten afwijzen.'

Onderstaand citaat vat de belangrijkste belemmeringen samen die een klant zoal tegenkomt bij een aanvraag. Een klant vertelt:

'De aanvraag voor bijzondere bijstand voor kinderopvang duurde bijzonder lang. Ik moest veel bewijsstukken leveren, het was allemaal onduidelijk. Ik heb de aanvraag 3 maal moeten doen. Vervolgens duurde de uitbetaling lang en moest ik er zelf achter aan bellen. Dat is erg lastig, want als ik de crèche niet op tijd betaal, krijg ik ook moeilijkheden. Vervolgens word ik aan de telefoon neerbuigend toegesproken. Pas na een pittige brief krijgt mijn zaak de aandacht die zij verdient.'



Steeds wisselende contactpersonen

In enkele gemeenten krijgen klanten geen eigen inkomensconsulent toegewezen²³. Dit betekent dat zij bij contacten met de gemeente steeds te maken krijgen met een andere contactpersoon. Dit hoeft op zich geen probleem te vormen. Voorwaarde hiervoor is wel dat de inkomensconsulenten steeds opnieuw in staat zijn een inschatting te maken van de omstandigheden van de klant, in staat zijn een oplossing aan te dragen en de klant op de juiste wijze door te verwijzen. Dit is alleen mogelijk als alles wat een inkomensconsulent moet weten van een klant in het dossier staat beschreven.

²³ Overigens werken de meeste gemeenten wel met een vaste re-integratieconsulent per klant. Dit valt verder buiten de context van dit onderzoek.

Er zijn ook enkele inkomensconsulenten die aangeven dat wisselende contacten geen probleem hoeven op te leveren bij de aanvraag. Een inkomensconsulent vertelt:

'Er zijn geen vaste contactpersonen. Voor mij zou dat ook geen meerwaarde hebben. Ik denk dat dat vooral handig is voor re-integratie. Dat die veel meer persoonlijk contact hebben.'

Veel inwoners ervaren het ontbreken van een vast contactpersoon echter als negatief. Een klant geeft dit als volgt aan:

'Een vast contactpersoon zou een voordeel zijn, als we die persoon te spreken kunnen krijgen. Mail sturen wordt niet beantwoord en je krijgt de mensen niet aan de telefoon.'

Er zijn voorbeelden naar voren gekomen waarin wisselende contactpersonen problemen of vertraging in de aanvraagprocedure veroorzaken. Dit geldt zeker als zaken niet goed worden overgedragen. Klanten geven ook aan dat zij vaak niet weten met wie zij een gesprek hebben. Enkele inkomensconsulenten erkennen ook dat het aanvraagproces niet altijd duidelijk is, vooral als er meer medewerkers van de gemeente betrokken zijn. Een inkomensconsulent verwoordt dit als volgt:

'Ik snap dat de procedure afen toe een beetje verwarrend is: eerst heb je iemand en dan krijg je weer iemand anders. En als er dan nog twijfel is over de situatie, dan komt er nog iemand van bijzonder onderzoek bijzitten en dan zie je zomaar in een paar weken tijd vier, vijf verschillende mensen. Want we hebben ook nog een accountmanager, die misschien nog een gesprek met je wilt, omdat ze je misschien kan doorplaatsen op een vacature.'

De Inspectie constateert dat de negatieve ervaringen van inwoners en ook van enkele inkomensconsulenten niet zozeer te maken hebben met het ontbreken van vaste contactpersonen, maar met het ontbreken van goede overdracht en regie in het aanvraagproces. Voor inwoners is – indien zij geen vaste contactpersoon hebben – onvoldoende duidelijk bij wie zij zich kunnen melden en tot wie zij zich kunnen richten en hoe het proces verloopt. Zij krijgen niet het gevoel dat de inkomensconsulent direct op de hoogte is van hun situatie en hen goed informeert over het vervolg van het proces. Veel gemeenten gaan er impliciet van uit dat inwoners zelf in staat zijn de regie te voeren over het aanvraagproces. Dat zij zelf begrijpen waar zij zich moeten melden of wat zij bij een volgende stap moeten doen of wat er van hen verwacht wordt. Niet alle inwoners blijken in de praktijk daartoe in staat te zijn.





Face to face contact

Er vindt in de meeste gemeenten face to face contact plaats tussen medewerker en klant aan het begin van de aanvraagprocedure. Dit persoonlijke contact bij het indienen van de aanvraag geldt in het bijzonder voor het aanvragen van een Participatiewet-uitkering. Bij het aanvragen van andere vormen van IOV, zoals bijzondere bijstand, vindt doorgaans geen persoonlijk gesprek plaats. In een enkele gemeente voert een juridisch medewerker dit gesprek, in andere gemeenten een inkomensconsulent. Er zijn gemeenten waarin alleen bij onduidelijkheden in de aanvraag een face to face contact met een inkomensconsulent plaatsvindt. Ook geven enkele gemeenten aan dat zij bij (het vermoeden van) beperkt zelfredzame klanten, vaker face to face gesprekken inplannen tijdens de aanvraagprocedure. Het komt echter ook voor dat de consulenten schriftelijk of telefonisch met de klant blijven communiceren, terwijl de klant meerdere keren niet de juiste stukken aanlevert.

Later in het aanvraagproces wordt het face to face contact vaak vervuild voor telefonisch of digitaal contact. Dit terwijl juist een face to face gesprek zich er goed voor leent om inwoners te ondersteunen bij de aanvraag en te informeren over aanvullende IOV. Enkele klanten met een Participatiewetuitkering geven bijvoorbeeld aan dat zij het prettig zouden vinden om bijvoorbeeld eens per jaar een gesprek te hebben met hun inkomensconsulent. Het is volgens hen goed weer even de stand van zaken toe te lichten in een persoonlijk gesprek en op de hoogte te worden gehouden van nieuwe ontwikkelingen en eventuele voorzieningen waarvoor zij in aanmerking komen. Eén klant geeft dit als volgt aan:

'Je bent vaak ook weer helemaal vergeten dat er potjes zijn. En dan hoor je dat van een kennisje of vriendin. Dan denk ik o ja, dat is waar ook ja. Als mijn wasmachine een keertje kapot gaat, dan zou ik daar aanspraak op kunnen maken. En misschien heb ik wel een foldertje meegekregen. Dat weet ik niet, dat is te lang geleden.'

Veel klanten geven aan dat zij het persoonlijke contact waarderen en dat zij het ontbreken daarvan een gemis vinden. Ook enkele inkomensconsulenten vinden het face to face contact wenselijk en het zou de aanvraag volgens hen efficiënter maken.

'Wij hebben liever voor elke aanvraag een gesprek, omdat je daarmee in een gesprek heel veel kan afdekken. Nu gaat er vaak een eerste brief uit om informatie, dan ga je er eens even achteraan bellen, ga je voicemail inspreken met de vraag of zij terug kunnen bellen, maar dat directe contact mis je.'

Als reden dat de geïnterviewde professionals niet meer face to face gesprekken houden, geven zij vooral de hoge werkdruk.

Overigens komt ook naar voren dat de voordelen die inkomensconsulenten soms aangeven van (meer) face to face gesprekken niet aansluiten op de voordelen die de klanten zien. Consulenten richten zich primair op het beoordelen van de aanvraag, ook tijdens face to face gesprekken. Klanten daarentegen zien vooral als voordeel het meer persoonlijke contact en de consulent die beter hun gehele situatie kan inschatten. Volgens een inkomensconsulent helpen face to face gesprekken bijvoorbeeld om onregelmatigheden en fraude bij de aanvraag te ontdekken. Enkele professionals geven aan fysiek eerste contact niet nodig te vinden. Dit heeft te maken met hun eerdere ervaring dat inlooppreekuren niet goed bezocht zijn. Een andere inkomensconsulent geeft aan dat een nadeel van een gesprek is dat de klant er allemaal informatie bij gaat halen die niet relevant is voor het beoordelen van het recht op uitkering. Volgens deze consulent is telefonisch en schriftelijk contact soms net zo effectief. Meer face to face contact betekent dus niet dat er per definitie een betere inschatting van de financiële situatie van de klant wordt gemaakt.

Informatiebijeenkomst

Sommige gemeenten organiseren vlak voordat de aanvraag voor een Participatiewetuitkering wordt ingediend of net nadat deze is toegekend een moment om inwoners te informeren over onder andere de uitkeringsvoorwaarden. Het gaat dan over de rechten en plichten die bij de uitkering behoren en vaak worden inwoners ook geïnformeerd over IOV of krijgen zij daar informatie over mee. In een enkele gemeente is dit een individueel gesprek, in andere gemeenten een groepsbijeenkomst. Inwoners zijn overwegend positief over deze bijeenkomst. Een gemeentemedewerker beschrijft dit als volgt:

'In dit gesprek wordt onder andere de beschikking langsgelopen. Met de klant wordt doorgenomen wat zijn rechten en plichten zijn. Er wordt expliciet nagegaan of de klant de uitkeringsvoorwaarden begrijpt en er wordt nadrukkelijk gelegenheid geboden om vragen te stellen. In de praktijk wordt vaak het voorlichtingsboekje langsgelopen. Dan komen ook de landelijke voorzieningen (zoals toeslagen) naar voren waar mensen recht op zouden kunnen hebben en hoe zij daarvoor in aanmerking kunnen komen.'





3.5 Lange duur aanvraagproces

In veel gemeenten signaleren klanten dat het aanvraagproces van IOV - van de aanvraag tot de beschikking - lang duurt. Ook een aantal inkomensconsulenten en niet W&I professionals erkent dat het aanvraagproces lang duurt.

De lange duur heeft te maken met de procedures in de gemeente en de wettelijke termijnen, maar wordt ook veroorzaakt door reeds eerder genoemde belemmeringen. Denk hierbij aan het niet op tijd aanleveren van de juiste stukken door de klanten, de slechte bereikbaarheid van de gemeente of van de klant en wisselende contactpersonen bij de gemeente.

De lange duur van het aanvraagproces heeft een aantal gevolgen. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat inwoners aanvragen voor voorzieningen, bijvoorbeeld bijzondere bijstand, een volgende keer te vroeg indienen, wat juist ook weer tot een afwijzing leidt.

Ook leiden lange aanvraagprocedures soms tot penibele situaties. Wanneer betalingen voor belangrijke voorzieningen niet worden gedaan, verergert dit mogelijk het (risico op) problematische schuldsituaties verder. Het kan leiden tot vorderingen van derden met schulden als gevolg. De situaties dat inwoners door de lange aanvraagduur verder in financiële problemen raken, is de Inspectie in verschillende gemeenten tegengekomen. Bij een aantal klanten heeft de aanvraag dus (in eerste instantie) geleid tot verdere financiële problemen. Zo zijn bijvoorbeeld de financiële problemen van een alleenstaande ouder tijdens de aanvraag procedure erger geworden. De aanvrager moest 10 jaar bedrijfsboekhouding overleggen, maar die stukken had hij niet en er moesten kosten gemaakt worden om de stukken te krijgen. Uiteindelijk kostte het acht maanden voordat de bijstandsuitkering toegekend was en in de tussentijd zijn grote schulden gemaakt op onder andere huur en zorgverzekering. Dit terwijl de klant naar eigen zeggen bijna schuldenvrij was toen hij de aanvraag deed. De klant vertelt over deze periode het volgende:

‘Dat gaat helemaal niet goed, want weet je van 90 euro gaat het naar 160 euro in de maand en dat kom je niet meer te boven. Bijna geen eten meer, op een gegeven moment onder doktersbehandeling omdat ik ondervoedingsverschijnselen had. Niet alleen doordat ik niet voldoende eten binnen kreeg maar ook door de spanning, gaat dat niet meer.’

De inkomensconsulent van deze klant geeft toe dat het proces inderdaad lang geduurd heeft, enerzijds vanwege vragen van de gemeente over deze klant en anderzijds vanwege organisatorische problemen bij de gemeente.

3.6 (On)tevredenheid met het resultaat

Indien de aanvraag is toegekend

Uit het onderzoek komt naar voren dat de inwoners die een IOV hebben aangevraagd en toegekend gekregen doorgaans vinden dat zij verder geholpen zijn in hun financiële situatie dan zonder de IOV. Een klant die onder andere bijstand heeft ontvangen, vertelt hierover:

‘Financieel loopt het goed omdat het geld dat ik krijg bijna 1400 is als echtpaar, en mijn kinderen krijgen over drie maanden kinderbijslag. Ik heb ook huursubsidie en zorgtoeslag. Dat is een enorme hulp voor mij, behalve die hulp van de belastingdienst, voor de toeslagen. Ja, ik zou kunnen zeggen dat het moeilijk zou zijn in verband met de verhoging van de prijzen overal. Maar aan de andere kant, die toeslagen helpen gewoon.’

Een aantal inwoners, dat inkomensondersteunde voorzieningen heeft ontvangen, komt nog steeds geld te kort. Daar schiet vooral maatschappelijke participatie bij in: voor vakanties, uitgaan, auto of nieuwe schoenen is vaak geen geld. Een klant die vertelt dat zij redelijk goed rondkomt van de uitkering, licht het als volgt toe:

‘(...) Natuurlijk moeten we [klant en partner] heel erg om alles denken. Je kunt niet naar het buitenland op vakantie, je kan geen terrasjes pakken, je kan niet uit eten. Alles wat luxe is, kan je niet doen. Maar je kunt wel eten en je huur betalen en je rekeningen betalen en als je het goed doet, dan kan je alles wat je primair nodig hebt voor elkaar krijgen. Ik heb geen auto, ik heb ook geen rijbewijs, dat kan ik ook niet betalen, dat zijn wel van die dingen, die schieten er bij in.’

Sommige klanten geven aan dat de IOV als onvoldoende worden ervaren om rond te komen. Hierbij gaat het er dus niet om dat zij beperkt worden in hun sociale participatie maar dat zij niet voldoende geld hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. Een klant vertelt hierover:

‘Kijk naar de situatie. Ik kom per maand al 300 euro tekort. Ik heb begrepen dat het vakantiegeld daar ook nog vanaf kan. Dat wordt ingehouden van je inkomsten. Dat is geen vakantiegeld. Dat is geld om achterstanden mee in te lopen. Dat is de situatie.’



Indien de aanvraag is afgewezen

Veel inwoners van wie de aanvraag is afgewezen voelen zich niet geholpen door de gemeente. Volgens hen is er geen alternatieve hulp verleend vanuit de gemeente. Begrip is er voor de afwijzing maar zij weten niet hoe zij verder moeten na de afwijzing.

Een aantal klanten van wie de aanvraag is afgewezen is in financiële problemen geraakt door het terugbetalen van voorschotten of toeslagen. Eén klant kreeg huurtoeslag, maar heeft in een jaar toch te veel verdiend, waardoor hij een jaar huurtoeslag moet terugbetalen aan de Belastingdienst. Dat kan deze klant niet, waardoor nieuwe financiële problemen dreigen. Een andere klant die is geadviseerd door het sociaal wijkteam om bijstand aan te vragen, moet na afwijzing van haar aanvraag twee wettelijke voorschotten terugbetalen. Het geeft haar stress:

'Stress, want ik heb geen inkomen. Ik heb wel gebeld [de gemeente]. Ik heb gezegd: ik heb een brief gekregen dat ik in 14 dagen het hele bedrag moet betalen. Maar ik heb gezegd, ik werk niet, ik krijg alleen het geld van de belastingdienst. Die 489 euro. Van dat geld moet ik school betalen van mij en mijn kinderen. Boeken betalen, boodschappen doen. Ze zei, ze gaat iets opschrijven dat ik niet in een keer moet betalen. Ik zou een brief krijgen. Maar tot nu toe heb ik geen brief gekregen over die regeling.'

Deze vrouw heeft geen bezwaar aangetekend omdat zij niet weet hoe dat zou moeten. Uit het gegeven dat de klant geen bezwaar heeft gemaakt of op een later moment is teruggekomen met een nieuwe aanvraag, maakt de consulent op dat zij met de afwijzing een goede beslissing heeft genomen.

Klanten komen ook in de problemen als de uitkering (onterecht) tijdelijk wordt stopgezet. Dit is het geval bij een klant van wie de uitkering is stopgezet vanwege het vermoeden van samenwonen. Het werd daarna weliswaar rechtgezet en na een tijd ontving zij opnieuw haar uitkering. Zij is daardoor echter wel het recht op haar langdurigheidtoeslag kwijt:

'En dat is ook een punt: mijn langdurigheidtoeslag is nu ook weg. Ik had natuurlijk al langer dan vier jaar een uitkering, dus eens per jaar krijg je rond de 500 euro als je alleenstaande moeder bent, maar die is nu ook weg. Nu moet ik weer vier jaar wachten om daarvoor in aanmerking te komen. In dit geval nog drie jaar. Dus het is wel leuk dat ze uiteindelijk hebben gezien dat ik niet fout was, maar het is voor mij wel allemaal fout gegaan door hun beslissing.'

Liever ondersteuning naar werk

Sommige klanten geven aan geen inkomensondersteuning meer te willen ontvangen. Zij willen liever ondersteuning hebben bij het zoeken naar een baan, het vinden van (ander) werk of dagbestedingactiviteiten. Kenmerkend daarvoor is de uitspraak van een klant:

'Ja, natuurlijk geeft het krijgen van een bijstanduitkering verlichting. Je hoeft niet te denken van hoe moet ik nu mijn huur gaan betalen natuurlijk, dat is wel logisch. Maar ja, verlichting, ik zit niet te wachten op een uitkering, geef mij maar gewoon een baan. Geef mij maar een andere baan, dan mogen ze dat geld van me hebben, simpel, maar dat hebben zij dan even net niet.'

Perceptie professionals

Kenmerkend voor het beeld van sommige W&I professionals is dat zij er vanuit gaan dat de klanten financieel geholpen zijn met het aanbieden van de IOV. Dit komt omdat de W&I professionals vaak geen zicht hebben op de totale financiële situatie van de klant. Daarnaast spreken andere W&I professionals zich minder duidelijk uit over de mate waarin klanten geholpen zijn met de IOV. Zij richten zich sterk op het beoordelen van aanvraag en niet zo zeer of de voorziening een klant gaat helpen.

Het beeld dat niet W&I professionals hebben van de financiële situatie van de klanten is wisselend. Sommigen hebben een positiever beeld van de financiële situatie van de klant dan de klant zelf, anderen kennen echter de hele situatie van de klant en zien dat de klant nog steeds geld te kort komt. Zij zien soms ook dat een klant wel gebaat zou zijn bij IOV, maar er niet altijd recht op heeft.



4. Bestuurlijke reacties en naschrift Inspectie

4.1 Samenvatting reactie Divosa

Divosa geeft aan dat het belangrijk is dat mensen die recht hebben op inkomensondersteunende voorzieningen daar ook gebruik van maken. Zij herkent de in het rapport genoemde belemmeringen die een rol spelen bij het niet gebruiken van deze voorzieningen door burgers. Financiën moeten ook onderdeel zijn van de integrale benadering waarmee gemeenten de hulpvraag van inwoners in kaart brengen. Zij noemt in haar reactie al mooie initiatieven op dit terrein, zoals het bundelen van verschillende regelingen in één aanvraag en het borgen van financiële expertise in wijkteams. Daarnaast noemt zij ook de samenwerking met ketenpartners die reeds in veel gemeenten plaatsvindt. Zij concludeert dat gemeenten hard bezig zijn om inwoners te bereiken die inkomensondersteunende voorzieningen nodig hebben, maar dat er ook nog een wereld te winnen is. Divosa vraagt in haar reactie ook aan de Rijksoverheid om het systeem van toeslagen en inkomensondersteunende voorzieningen op Rijksniveau onder de loep te nemen en drastisch te versimpelen. Mensen met een laag inkomen kunnen een beroep doen op 27 verschillende regelingen met 8 verschillende inkomensdefinities. Dit brengt veel inwoners in de problemen. Ook deze voorzieningen moeten toegankelijk worden voor alle inwoners die dit nodig hebben.

Naschrift reactie Inspectie SZW

Het doet de Inspectie SZW genoegen dat ook Divosa het belang onderstreept van toegankelijke inkomensondersteunende voorzieningen voor alle inwoners die dat nodig hebben en de in het rapport genoemde belemmeringen herkent. Ook de Inspectie heeft gesignaleerd dat gemeenten zich inspinnen de toegankelijkheid van inkomensondersteunende voorzieningen te verbeteren. In het onderzoek is de Inspectie goede voorbeelden van integrale samenwerking tegen gekomen. De Inspectie erkent dat niet alleen gemeenten een rol spelen bij de verbetering van de toegang tot inkomensondersteunende voorzieningen. Omdat een deel van de inkomensondersteunende voorzieningen wordt verstrekt door de Rijksoverheid ligt hier ook een verantwoordelijkheid voor de Rijksoverheid. Door het wegnemen van

belemmeringen op gemeentelijk en rijksniveau, hoopt de Inspectie dat het gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen verbetert voor inwoners die het nodig hebben.

4.2 Samenvatting reactie LCR

De LCR constateert op basis van het rapport dat een deel van de mensen met een laag inkomen nog altijd ten onrechte geen gebruik maakt van inkomensondersteunende voorzieningen. Zij herkent de redenen die hiervoor in het rapport worden aangedragen.

Zorgplicht

De LCR vindt het zorgwekkend dat gemeenten ondanks de drie decentralisaties, wijkteams en het belang van het voorkomen van schulden nog altijd niet in staat zijn om hun burgers effectief te bereiken met inkomensondersteunende voorzieningen. De LCR verneemt graag het oordeel van de Inspectie over de vraag of gemeenten wel voldoen aan hun zorgplicht.

Privacy

De LCR constateert dat de Inspectie de privacywetgeving en daarmee samenhangende registratiesystemen noemt als belemmering voor intensievere samenwerking tussen professionals. Hierdoor worden burgers niet goed bereikt. Intensievere samenwerking zou juist bijdragen aan meer aandacht voor financiële problemen en een effectievere toegang en uitvoering van inkomensondersteunende voorzieningen. De LCR vraagt de Inspectie aan te geven in hoeverre de privacywetgeving inderdaad verstorend werkt en vindt het tevens zinvol om hier apart onderzoek naar te doen.

Onafhankelijke cliëntondersteuning

Verder constateert de LCR dat gemeenten onvoldoende oog hebben voor onafhankelijke cliëntondersteuning, die mensen actief kan informeren en ondersteunen bij de aanvraag van regelingen.

Opwerpen van drempels bij vormgeving en uitvoering van IOV

Omdat gemeenten financieel gebaat zijn bij het niet gebruik van IOV, vraagt de LCR zich af of de Inspectie financiële afwegingen van gemeenten is tegengekomen die hier mee te maken hebben. Zijn er bijvoorbeeld drempels opgeworpen bij het vormgeven en uitvoeren van IOV en de wijze waarop zij burgers informeren over IOV.



Terughoudendheid bij aanvragen bijzondere bijstand

De LCR mist in het rapport aandacht voor het feit dat burgers terughoudend kunnen zijn met het aanvragen van bijzondere bijstand omdat er sprake is van leenbijstand. Of omdat er gemeenten zijn die vinden dat je eerst een lening moet aanvragen bij de Stadsbank voordat je bijzondere bijstand kunt krijgen.

Verbijstering over voorbeeld uit rapport

De LCR is benieuwd naar de reactie van de Inspectie over een voorbeeld uit het rapport waarin iemand ten onrechte geen uitkering meer ontvangt. De uitkering werd weliswaar hervat, maar de langdurigheidstoeslag kon pas na vier jaar in de uitkering weer worden ontvangen.

Naschrift reatie Inspectie SZW

De zorgplicht

De Inspectie constateert dat een deel van de mensen die dat nodig heeft, geen gebruik maakt van inkomensondersteunende voorzieningen. De Inspectie is van mening dat dit aspect van gemeentelijke dienstverlening kan verbeteren. Echter, de Inspectie velt geen oordeel over de totale zorgplicht die gemeenten hebben voor hun inwoners op het gebied van welzijn en sociale zaken. Dit beslaat een breder terrein dan alleen de toegang tot inkomensondersteunende voorzieningen.

Privacywetgeving

De Inspectie constateert dat de privacywetgeving en vooral de daarmee samenhangende gescheiden registratiesystemen in veel gemeenten een belemmering vormt voor intensievere samenwerking tussen professionals. Tegelijkertijd heeft de Inspectie in enkele gemeenten gezien dat deze belemmeringen rondom privacy en het delen van informatie een intensieve samenwerking tussen professionals niet in de weg staat. Met de goedkeuring van burgers konden er in die gemeenten bijvoorbeeld meer gegevens worden uitgewisseld. Dit neemt niet weg dat het van belang is dat belemmeringen in privacywetgeving en de daarmee samenhangende registratiesystemen zoveel mogelijk worden opgelost. Om de voorwaarden waaronder dit kan gebeuren goed in beeld te brengen, is nader onderzoek wenselijk.

Onafhankelijke cliëntondersteuning

Onafhankelijke cliëntondersteuning maakte geen onderdeel uit van het onderzoek. Hierbij merkt de Inspectie wel op dat zij tijdens het onderzoek niet is tegengekomen dat onafhankelijke cliëntondersteuning is aangeboden aan inwoners.

Opwerpen van drempels bij vormgeving en uitvoering van IOV

De Inspectie constateert dat de meeste gemeenten niet bewust drempels opwerpen om het gebruik van IOV te ontmoedigen. Zij is echter wel enkele keren tegengekomen dat professionals terughoudend zijn in het aanbieden van IOV. De ene gemeente is ook actiever in het promoten van IOV dan de andere. De redenen hiervoor hebben vaak te maken met (dreigende) tekorten op gemeentelijke budgetten of met de taakstelling en verantwoordelijkheden van professionals.

Terughoudendheid bij aanvragen bijzondere bijstand

De Inspectie is niet tegengekomen dat burgers terughoudend zijn met het aanvragen van bijzondere bijstand omdat er sprake is van leenbijstand of omdat zij eerst een lening zouden moeten aanvragen bij de Stadsbank.

Verbijstering over voorbeeld uit rapport

Ook de Inspectie moet helaas constateren dat dergelijke voorbeelden nog steeds voorkomen bij gemeenten. Zij benadrukt nogmaals dat het belangrijk is dat gemeenten zich inzetten voor toegankelijkheid van inkomensondersteunende voorzieningen voor alle inwoners die dat nodig hebben. Hopelijk bieden de in het rapport genoemde knelpunten op dit punt en goede voorbeelden hiervoor voldoende handvatten.



Bijlage 1: Bestuurlijke reacties



Koningin Wilhelminalaan 5 | 3527 LA Utrecht
Postbus 2758 | 3500 GT Utrecht
T 030 - 233 23 37 | info@divosa.nl
NL75 INGB 000194416 | KvK 40532318 Midden Nederland

Inspectie SZW
t.a.v. mevrouw L.M.N.Kroon
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Deze referentie: 170719
Uw referentie: 2017-0000138110
Datum: 6 oktober 2017
Onderwerp: Bestuurlijke reactie rapport 'hobbels op de weg naar inkomensondersteuning'
Van: Marleen Smit | 06 82375066 | msmit@divosa.nl

Geachte mevrouw Kroon,

Hartelijk dank voor het toezenden van het rapport 'hobbels op de weg naar inkomensondersteuning' en uw verzoek om een bestuurlijke reactie.

Het op orde brengen van de financiën bij een hulpvraag is de basis voor verdere ondersteuning of hulpverlening. Zonder eten op tafel of dak boven het hoofd is er geen ruimte om te werken aan problemen op andere terreinen, zoals gezondheid en participatie. Inkomensondersteunende voorzieningen hebben een belangrijke rol in het garanderen van een bestaansminimum en voorkomen van armoede en schulden. Zoals de Inspectie terecht concludeert kan deze rol alleen tot zijn recht komen, wanneer de mensen die recht hebben op deze voorzieningen hier ook gebruik van maken.

De Inspectie formuleert een aantal belemmeringen dat een rol speelt bij het niet gebruiken van deze voorzieningen. Het systeem van inkomensondersteunende voorzieningen is complex. Verschillende regelingen kennen hun eigen aanvraagformulieren, termijnen en definities. Niet alle professionals hebben evenveel kennis van of affiniteit met financiën, waardoor dit onderbelicht blijft bij het in kaart brengen van de hulpvraag. Daarnaast kunnen inwoners schaamte ervaren bij het aanvragen van inkomensondersteunende voorzieningen en hebben sommigen moeite mee te komen met digitalisering van de aanvragen en contactmomenten.

Deze conclusies zijn herkenbaar. Financiën dienen onderdeel te zijn van de integrale benadering waarmee gemeenten de hulpvraag van inwoners in kaart brengen. Hier zit de kracht van gemeenten; dichtbij de burger met kennis van lokale voorzieningen. Er bestaan al mooie initiatieven op dit gebied: het bundelen van verschillende regelingen in één aanvraag, een fysiek loket voor financiële vragen en het borgen van financiële expertise in wijkteams.

Daarnaast werken veel gemeenten samen met ketenpartners, zoals welzijnsinstellingen en woningcorporaties, om inwoners te bereiken die deze voorzieningen nodig hebben.

www.divosa.nl



Gemeenten zijn hard aan de slag en er is nog een wereld te winnen. Divosa roept ook de Rijksoverheid op het systeem van toeslagen en inkomensondersteunende voorzieningen op Rijksniveau onder de loep te nemen en dit drastisch te versimpelen. Mensen met een laag inkomen kunnen beroep doen op maar liefst 27 verschillende regelingen met 8 verschillende inkomensdefinities. Dit brengt veel mensen in de problemen en móet eenvoudiger, zodat ook deze voorzieningen toegankelijk worden voor alle inwoners die dit nodig hebben.

Met vriendelijke groot,



Erik Dannenberg
Voorzitter Divosa

www.divosa.nl

Den Haag, 5 oktober 2017

Betreeft: Bestuurlijke reactie concept onderzoeksrapportage Toegang en Uitvoering
Inkomensondersteuning
Referentie: LCR/17-0067/GvdM/ER

Geachte mevrouw Kroon,

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) is u zeer erkentelijk voor de geboden gelegenheid om een bestuurlijke reactie te geven op de concept onderzoeksrapportage *Toegang en Uitvoering Inkomensondersteuning*.

Helaas constateert de LCR dat een deel van mensen met een laag inkomen nog altijd ten onrechte geen gebruik maakt van inkomensondersteunende voorzieningen (IOV). En dat de aanvraag van de bijstandsuitkering vaak te lang duurt. De redenen hiervoor zijn ook niet nieuw:

- Te groot beroep op de zelfredzaamheid van de burger;
- Schaamte bij de burger;
- Administratieve overbelasting bij de aanvraag;
- Onvoldoende actieve informatieverstrekking over de regelingen;
- Beperkte samenwerking tussen W&I en andere professionals;
- Toegangsdrempels, de digitale en telefonische toegang werkt niet goed voor minder zelfredzame burgers;
- Het ontbreken van vast contactpersoon.

Ondanks de drie decentralisaties, wijkteams en het belang van het voorkomen van schulden zijn gemeenten nog altijd niet in staat om hun burgers effectief te bereiken met inkomensondersteunende voorzieningen. Dat vindt de LCR zorgwekkend.

Gelet op de bevindingen van de inspectie vraagt de LCR zich of gemeenten wel voldoen aan hun zorgplicht. De LCR zou hierover graag het oordeel van de inspectie vernemen.

De LCR constateert verder dat de privacywetgeving en de daarmee samenhangende gescheiden registratiesystemen opnieuw als 'excuus' voor het niet goed bereiken van burgers wordt gehanteerd.

Dit klemt des te meer omdat blijkt dat intensievere samenwerking tussen de verschillende professionals bijdraagt aan meer aandacht voor financiële problemen en een effectiever toegang en uitvoering van IOV. Bestaat hier geen privacy probleem?

De LCR stelt het op prijs als de inspectie aangeeft in hoeverre de privacywetgeving inderdaad verstorend is. Privacy wordt in uw rapporten vaak als excuus voor het falen van de uitvoering genoemd. De LCR vindt het zinvol om hier apart onderzoek naar te doen.

Ook nu constateert de LCR dat gemeenten onvoldoende oog hebben voor het belang van Onafhankelijke Cliëntondersteuning. Onafhankelijke Cliëntondersteuning kan mensen actief informeren en ondersteunen bij de aanvraag van allerlei regelingen waaronder dus ook de IOV.

De LCR vraagt zich af of er sprake is van financiële afwegingen van gemeenten bij het opwerpen van drempels bij het vormgeven van de uitvoering IOV en de wijze waarop zij burgers informeren over IOV. Gemeenten zijn immers financieel gebaat bij niet gebruik van IOV. In hoeverre is de inspectie dit element in zijn onderzoek tegengekomen.

De LCR mist in uw rapport aandacht voor het feit dat burgers terughoudend kunnen zijn met het aanvragen van bijzondere bijstand omdat er sprake is van leenbijstand. Of omdat er gemeenten zijn die vinden dat je eerst een lening moet aanvragen bij de Stadsbank voordat je in aanmerking kunt komen voor bijzondere bijstand van de gemeente.

De Landelijke Cliëntenraad is verbijsterd over de passage op pagina 35 van het rapport waarin wordt beschreven dat bij iemand ten onrechte de uitkering is stopgezet. Dat werd rechtgezet maar het recht op de langdurigheidstoelage is wel weg. Diegene moet dan eerst weer wachten tot er sprake is van vier jaar uitkering. De LCR is benieuwd naar het oordeel van de inspectie hierover.

Met vriendelijke groet,



Gerrit van der Meer
Voorzitter

Samenstelling Landelijke Cliëntenraad

- **Landelijke cliëntenorganisaties:** Vakcentrale voor Professionals/ Christelijk Nationaal Vakverbond (VCP/CNV), Ieder(n) (2 zetels voor het netwerk voor mensen met een beperking of chronische ziekte), Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNW, publieke sector), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNW, private sector), Vertegenwoordiger organisaties van Minderheden (SMN, IOT), MIND Landelijk Platform Psychische Gezondheid.
- **Vertegenwoordigers van cliëntenraden:** cliëntenraden SVB en UWV.
- **Vertegenwoordigers van de gemeentelijke cliëntenparticipatie:** Mobiliteit, cliëntenraden G4, vertegenwoordiger dak- en thuislozen.

Bijlage 2: Belangrijkste begrippen

Inkomensondersteuning

Onder inkomensondersteunende voorzieningen (IOV) verstaat de Inspectie de algemene bijstandsuitkering, bijzondere bijstand, toeslagen vanuit de Rijksoverheid, individuele inkomensvoetstuk en aanvullend minimaal per gemeente. Er is voor gekozen om ook rijksvoetstuk mee te nemen, alhoewel gemeenten ten aanzien hiervan geen wettelijke verantwoordelijkheid hebben. Gemeenten kunnen inwoners er immers wel op wijzen dat zij recht hebben op rijksvoetstuk en zo nodig ondersteuning bieden bij het aanvragen ervan.

Toegang

Het toegangsproces is onder te verdelen in drie fasen: 1. Eerste contact, 2. Het vaststellen van de hulpvraag en 3. Het afhandelen van de aanvraag. In het onderzoek is gekeken naar de toegang via specialistische loketten van de afdeling Sociale Zaken van gemeenten en toegang via andere (integrale) toegangspoorten, zoals het sociaal wijkteam. De niet W&I toegangspoorten zijn dus meegenomen, omdat bij vele gemeenten de inwoners op verschillende locaties hun inkomensproblematiek kunnen melden.

Melders

Het onderzoek richt zich op de melders, dus de inwoners die zich melden met een hulpvraag al dan niet op het gebied van inkomen bij een van de toegangspoorten. Daarbij ligt de focus op personen of huishoudens met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum (al dan niet werkend en al dan niet uitkeringsgerechtigd).

Professionals/medewerkers

Onder professional/medewerker worden zowel inkomensconsulenten als andere zorgprofessionals zoals wijkteammedewerkers of WMO consulenten verstaan. Indien relevant wordt daar onderscheid tussen gemaakt. Om het onderscheid tussen professionals van de W&I dienst en andere organisaties zoals van sociaal wijkteams duidelijk te maken, wordt gesproken over W&I professionals en niet W&I professionals.

Niet-gebruik

Hieronder wordt verstaan ‘het verschijnsel dat huishoudens of personen niet de (volledige) uitkering of subsidies ontvangen waar zij recht op hebben’ (Van Oorschot, 1996: 1). Dit kunnen zowel niet-melders als melders zijn bij een toegangspoort sociaal domein. In dit onderzoek ligt de focus op de melders, die vervolgens – om welke reden dan ook – geen gebruik maken van hun recht op IOV.

Bijlage 3: Referentiekader

Taak Inspectie SZW

De Inspectie SZW voert stelseltoezicht uit op basis van artikel 37 Wet Suwi. Volgens dit artikel is de Inspectie belast met toezicht op de wijze waarop gemeenten gezamenlijk bijdragen aan het behalen van de doelen op het terrein van werk en inkomen. Hierbij voert ISZW toezicht uit op de wijze waarop het UWV, de Svb en gemeenten bij de uitvoering van de aan hen opgedragen taken samenwerken.²⁴

Taak gemeente

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de invulling van het armoedebeleid.²⁵ Het onderzoek richt zich op gemeenten. Dit komt omdat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de invulling van het armoedebeleid.²⁶

Veel gemeenten hebben naast de Participatiewet nog een eigen gemeentelijk minimabeleid, als instrument om armoede tegen te gaan. Dit minimabeleid is toegestaan mits hiermee het Rijksinkomenbeleid niet wordt doorkruist. De voorwaarden waaronder vergoedingen uit fondsen die gemeenten als onderdeel van minimabeleid hebben ingesteld worden verstrekt verschillen per gemeente. Bij gemeentelijk minimabeleid wordt gedacht aan:

- Schoolfonds²⁷
- Sportfonds
- Cultuurfonds
- Calamiteitenfonds
- Voedselbank
- Kindpakket
- Stadspas

²⁴ De samenwerking houdt in dat onder andere UWV en gemeenten samenwerken bij de uitvoering van taken op grond van onder meer de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening met het oog op een doeltreffende en klantgerichte uitoefening van die taken (artikel 9 wet SUWI)

²⁵ Kamerstukken II 2012/2013, 24 515, nr. 265 (Kamerbrief)

²⁶ Kamerstukken II 2012/2013, 24 515, nr. 265 (Kamerbrief)

²⁷ Een vergoeding voor indirecte schoolkosten.

Charitatieve voorzieningen, die worden verleend door derden – vaak particuliere instanties-, vallen buiten de scope van dit onderzoek, omdat daarbij veelal geen sprake is van duidelijke criteria waaronder iemand recht heeft op een dergelijke voorziening.

Toegankelijkheid

Bereikbaarheid - Ondanks dat gemeenten de toegang 'naar eigen inzicht' kunnen inrichten, is het belangrijk dat gemeenten zorgen voor een eenduidig en transparant toegangsproces zodat inwoners weten waar zij zich moeten melden met een hulpvraag wat voorkomt dat inwoners die voor IOV in aanmerking komen er geen gebruik van maken. In de Kamerbrief (3 juli 2013, intensivering armoede- en schuldenbeleid) wordt reeds het belang van laagdrempelige toegang beschreven en de rol van gemeenten daarbij: 'Gemeenten kunnen als in de lokale samenleving gewortelde overheidsorganisaties bovendien een laagdrempelige toegang bieden en dat is erg belangrijk. Veel mensen die te maken hebben met armoede of schuldenproblematiek vinden het namelijk moeilijk om hulp te zoeken, terwijl vroeg hulp zoeken juist erger voorkomt.'

Bekendheid regelingen - Onbekendheid en gebrekkige kennis van regelingen bij inwoners spelen een grote rol in het niet-gebruik van inkomensregelingen, zo blijkt uit onderzoek. (Haan et al, 2009; Wildeboer Schut en S. Hoff, 2007; Tempelman et al, 2011; Tiemeijer, 2016). Daarom is het van belang dat inwoners goed worden geïnformeerd en geattendeerd op IOV. Dit kan plaatsvinden via algemene media kanalen of door inwoners te informeren wanneer ze contact hebben met professionals.

Complexiteit regelingen – inwoners kunnen op de hoogte zijn van de mogelijkheid een beroep te doen op een IOV, maar hier (bewust) van afzien uit angst voor repercussie (later terug betalen van verkregen voorzieningen) en/of vanwege de ervaren complexiteit van het aanvragen van voorzieningen (Eurofound, 2015; Bellaart, 2013). De veelheid aan regelingen waar een inwoner voor in aanmerking kan komen en een verscheidenheid aan gehanteerde definities van begrippen als inkomen en vermogen, begrippen die (ook nog eens) lastig zijn te onderscheiden, draagt bij aan de complexiteit en kan daarmee een inwoner afschrikken, (Charité, Mikulic & Diependaal, 2014; Tiemeijer, 2016).

Administratieve overbelasting - administratieve overbelasting mag geen reden zijn voor het afzien van een aanvraag- in het bijzonder door de minder zelfredzame inwoners. Hierdoor kunnen de (financiële) problemen van deze inwoner verergeren. Dit alles zorgt er voor dat het van belang is dat er eenduidig gecommuniceerd wordt vanuit de professional die de



aanvraag behandelt en dat niet zelfredzame inwoners ondersteuning krijgen bij het verkrijgen van de voorzieningen waar zij recht op hebben. De Transitie Commissie Sociaal Domein (TSD) beaamt dit belang in reactie op de evaluatie Wet Suwi en heeft gemeenten opgeroepen om belemmeringen in lokale regelgeving en beleid of in de organisatorische en administratieve sfeer weg te nemen.²⁸

Houding uitvoerders – Houding van de professionals kan geen reden zijn waarom inwoners af zien van een aanvraag. Uit onderzoek komt naar voren dat het feitelijke gedrag van uitvoerders er bijvoorbeeld voor kan zorgen dat aanvragers (inwoners) de bejegening als vernederend of denigrerend ervaren en daarom afzien van de aanvraag (Van Oorschot, 1996). Dit is iets waar professionals in hun opstelling richting klanten rekening mee dienen te houden.

Continuïteit dienstverlening- Wanneer gerechtigde personen of huishoudens inkomensondersteunende maatregelen niet tijdig ontvangen, is er een vergroot risico dat het inkomen onder het sociaal minimum komt met uiteindelijk financiële problemen en armoede tot gevolg (Van Oorschot, (1989); Versteeg, (2002). Het is daarom van belang dat er geen onderbrekingen zijn in het aanvraagproces. Ook in de samenwerking van ketenpartners binnen en buiten werk en inkomen (Wet Suwi) is het belangrijk dat continuïteit in het aanvraagproces van inkomensondersteuning is gewaarborgd, om te voorkomen dat inwoners in armoede vervallen.

²⁸ Derde rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein “Mogelijk maken wat nodig is”, blz. 4



Bijlage 4: Onderzoeksverantwoording

Selectie gemeenten

Het onderzoek is uitgevoerd in negen gemeenten. Om te zorgen dat de bestudeerde gemeenten voor zover mogelijk een afspiegeling vormen van alle Nederlandse gemeenten is de selectie van de gemeenten gebaseerd op basis van de volgende volgorde: 1. Het type toegangsorganisatie, 2. de grootte van de gemeenten, 3. Op de regionale spreiding.

Alle typen organisaties die toegang verlenen aan inwoners tot hulp en ondersteuning moeten naar voren komen. Als belangrijkste selectie criterium zijn: sociaal wijkteam, W&I loket, netwerk en regionaal.

De grootte van gemeenten speelt op een tweede plek mee in de selectie. Klein (0 t/m 39.999 inwoners), middel (40.000 t/m 99.999 inwoners), groot (vanaf 100.000).

Als derde wordt de selectie gebaseerd op geografische ligging. Er is een indeling gemaakt in Noord, Noord-West Oost, Noord-Oost, Midden, West, Zuid-West, Zuid.

Uiteindelijk zijn er 9 gemeenten uitgekozen die samen alle regio's, types toegang en groottes dekken.

Onderzoeksmethoden

Allereerst is er veldonderzoek uitgevoerd in drie pilotgemeenten. Naar aanleiding van deze pilots is de onderzoeksmethodiek aangepast²⁹ en werd gekozen voor een casusstudie. Het streven was om per gemeente 8 casussen te bestuderen. Een casus bestaat uit dossieronderzoek, een interview met een de klant waarvan het dossier is bestudeerd en een interview met de professional of professionals die betrokken waren bij het toegangsproces van die klant. Het betrof inwoners die zich zowel via W&I als via andere toegangspoorten bij de gemeente meldden met een hulpvraag. Daarbij lag de focus op personen of huishoudens met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum (al dan niet werkend en al dan niet uitkeringsgerechtigd).

²⁹ In de oorspronkelijke onderzoeksopzet stond de dossierstudie centraal. Omdat dossierstudie niet de informatie opleverde die nodig is om te onderzoeksvragen te beantwoorden is er gekozen voor de casusopzet.

In de praktijk was het soms nodig om twee dossiers te bestuderen, omdat een inwoner van twee verschillende toegangspoorten gebruik had gemaakt. In sommige gevallen waren de inwoners niet in staat om ons te woord te staan bijvoorbeeld vanwege gezondheidsredenen. In enkele gevallen werd dan het interview met zijn begeleider of een naaste afgenomen. Daarnaast werd het werven van de inwoners soms bemoeilijkt door het ontbreken van de recente en juiste contactgegevens.

De professional kan zowel een W&I medewerker zijn, zoals een inkomensconsulent, als een sociaal wijkteam medewerker of een WMO consulent die betrokken was bij het vaststellen van de hulpvraag. Het bleek in de praktijk niet altijd mogelijk om bij elke casus ook de inkomensconsulenten te interviewen die betrokken waren bij het toegangsproces, omdat in sommige gemeenten de klanten geen of geen vaste inkomensconsulenten hadden. Het feit dat er dossiers, klanten en professionals via verschillende toegangspoorten geworven werden, betekende dat er per gemeente doorgaans meerdere contactpersonen benaderd moesten worden. Dit maakte het onderzoekproces complexer. Omdat het toegangsproces in elke gemeente anders is georganiseerd, betekende het veldonderzoek maatwerk per gemeente en per toegangspoort. Per gemeente werden de volgende stappen ondernomen:

Stap 1: Oriënterende gesprekken (onder andere met hoofden W&I, managers wijkteam) bij de gemeente en bestudering beleidsstukken

Stap 2: Enkele observaties bij een of twee verschillende toegangsklokken, een intake- of een vraagverhelderingsgesprek (indien aanwezig en indien mogelijk).

Stap 3: Opvragen van de dossierlijsten van de verschillende toegangsklokken voor aanvragen IOV uit de periode eerste helft/tweede helft van 2016. Op deze wijze kon ISZW zelf de selectie maken van de cases die zij in het onderzoek wilde betrekken.

Stap 4: Selectie van de te bestuderen dossiers uit de dossierlijsten op basis van de criteria. Uit de aangeleverde lijsten werden circa 60 dossiers geselecteerd – indien mogelijk op basis van de administratie- op basis van een driedeling:

- 20 dossiers verzameld bij een W&I loket waarin een inkomensondersteunende voorziening is toegekend;
- 20 dossiers verzameld bij een W&I loket waarin een IOV is aangevraagd, maar afgewezen;
- 20 dossiers verzameld bij een ander loket dan W&I.



Stap 5: Screening van de dossiers om tot selectie van de acht casussen te komen. Om van 60 tot 8 dossiers te komen werd van elke bovengenoemde categorie een paar dossiers geselecteerd. In deze selectie werd – zo mogelijk - een variatie van de volgende kenmerken: ‘werken/niet werken en type huishouden (gezin, alleenstaand, gehuwd, alleenstaand met kinderen)’ gemaakt.

Stap 6: Dossiers studie van 8 klanten.

Stap 7: Interviews met de 8 klanten van wie de dossiers zijn geselecteerd en de professionals die betrokken zijn bij deze klanten bij het toegangsproces.

Onderstaande tabel geeft het aantal interviews per gemeente weer, kennismakingsgesprekken met management en gesprekken met teamleiders niet meegeteld.

Gemeente	Aantal klanten/ naaste van de klant	Aantal professionals	Observatie bij:
A	5	4	telefonisch spreekuur en een voorintakegesprek
B	8	14	X
C	5	5	intakegesprek en inloopochtend bij algemene/integrale informatiebalie
D	7	12	Inloopspreekuur sociaalwijkteam
E	9	5	gesprek aanvraag IOV
F	7	5	een WMO huisbezoek
G	7	3	X
H	6	8	Algemene/integrale informatiebalie
I	6	6	Twee keukentafelgesprekken en een intakegesprek
	60	62	

Bijlage 5: Literatuurlijst

Bellaart, H. (2013). Opvoeden doen we samen. Laagdrempelige opvoedingsondersteuning in multi-etnische wijken. Utrecht: Forum – Instituut voor Multiculturele Vraagstukken.

Charité, D., A. Mikulic & L. Diependaal (2014). Onderzoek naar regeldruk als gevolg van koppeling van regelingen aan inkomen van de inwoner. Den Haag: Deloitte.

CBS (2015). Armoede en sociale uitsluiting 2015. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Eikenboom, Martin Pouya Zarbanoui, Laurien Overakker, (2015) Meting aanbod Digitale Dienstverlening 2017, In opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Economische Zaken, Deloitte

Eurofound (2015). Access to social benefits: Reducing non-take-up. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Fenger, Wal Menno en Tebbine Strüwer (2016) De effecten van klantcontacten in de Participatiewet Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk contact bij de intergemeentelijke sociale dienst Brabantse (Erasmus Universiteit)

Haan, F. de, A. Klein Rouweler & M. van Teerns (2009). Ongebruikte rechten. Aard en omvang van het niet-gebruik van inkomensregelingen door minima in de gemeente Groningen. Groningen: Bureau Onderzoek Gemeente Groningen.

Oorscot, W. van & P. Kolkhuis Tanke (1989). Niet-gebruik van sociale zekerheid: Feiten, theorieën, onderzoeksmethoden. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid.

Oorscot, W.J.H. van (1996). Gedeelde verantwoordelijkheid: Over omvang en oorzaken van niet-gebruik van sociale zekerheid in Nederland. Sociale wetenschappen, 39, p. 1-32.

Reactie van het Kabinet op de Evaluatie van de Wet SUWI en de Beleidsdoorlichting van het uitvoeringsartikel 11 op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (14 december 2015)

Tempelman, C., A. Houkes & J. Prins (2011). Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen: eindrapport. Amsterdam: SEO.

Tiemeijer, W.L. (2016). Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden. WRR-verkenning nr. 33. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Transitiecommissie Sociaal Domein (2015). Derde rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein, “Mogelijk maken wat nodig is”.

Versteeg, P. (2002). Maximale aandacht voor minimale huishoudens. Oorzaken van het niet-gebruik van vier inkomensondersteunende voorzieningen van het Amsterdamse armoede beleid. Universiteit van Amsterdam.

Vos, Jan, (2014) Het recht op bijstand. De kwaliteit van dienstverlening aan bijstandsgerechtigden
Den Haag.

Wildeboer Schut en J.M. & S. Hoff (2007). Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen SCP, Den Haag.

Parlementair stuk
Kamerstukken II 2012/2013, 24 515, nr. 265 (Kamerbrief)
Kamerstukken II 2015/2016, 24 515, nr. 360 (Kamerbrief).





verhelderen
en vaststellen

bereikbaarheid

inkomensondersteuning

aanvraagproces

De Inspectie SZW maakt deel uit van
het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

samenwerking en
gegevensoverdracht

aanvraagproces

Inspectie SZW
Postbus 820 | 3500 AV Utrecht
tel. 0800 51 51

inkomensondersteuning

www.inspectieszw.nl

verhelderen
en vaststellen

bereikbaarheid

samenwerking en
gegevensoverdracht