



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Financieel ontzorgen van statushouders op weg naar zelfredzaamheid: *een precare balans*

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 3 |
| Hoofdboodschap | 4 |
| Conclusies en samenvatting | 5 |
| 1 Inleiding | 8 |
| 1.1 Aanleiding onderzoek | 8 |
| 1.2 Doel- en vraagstelling | 8 |
| 1.3 Operationalisatie en doelstelling ontzorgen | |
| 1.4 Onderzoeksverantwoording | 9 |
| 1.5 Leeswijzer | 10 |
| 2. Huidige inzet ontzorgende instrumenten | 11 |
| 2.1 Vormen van ontzorgen | 11 |
| 2.2 Ontzorgende instrumenten | 12 |
| 3. Overwegingen om wel of niet te ontzorgen | 17 |
| 3.1 Overwegingen van gemeenten om wel te ontzorgen | 17 |
| 3.2 Overwegingen van gemeenten om niet te ontzorgen | 18 |
| 4. Effecten | 20 |
| 4.1 Effecten op het vlak van inburgering | 20 |
| 4.2 Effecten op het vlak van arbeidsparticipatie | 21 |
| 4.3 Effecten op het vlak van schuldenproblematiek | 21 |
| 4.4 Overige effecten | 21 |
| 5. Succesfactoren voor effectief ontzorgen | 23 |
| 5.1 Maatwerk | 23 |
| 5.2 Begeleiding | 24 |
| 6. Samenvatting bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie | 25 |
| Bijlage 1 Bestuurlijke reactie Divosa | 26 |
| Bijlage 2 Overzicht varianten ontzorgen in casusgemeenten | 29 |
| Bijlage 3 Online vragenlijst | 31 |

Voorwoord

Statushouders vormen een kwetsbare groep als gevolg van specifieke, complexe problematiek zoals gebrekkige taalbeheersing, cultuurverschillen, problemen rondom verblijf en gezinshereniging en psychische en fysieke problemen. Statushouders kunnen met dezelfde problemen geconfronteerd worden als andere kwetsbare burgers, maar zijn door hun specifieke omstandigheden extra kwetsbaar.

Op verzoek van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten statushouders vanaf aankomst in de gemeente financieel ontzorgen en welke effecten dat heeft op de inburgering en het voorkomen van financiële problemen. De resultaten daarvan zijn neergelegd in dit rapport.

De Inspectie heeft in diezelfde periode onderzocht in hoeverre statushouders financieel zelfredzaam zijn en in hoeverre zij ondersteuning krijgen om financieel zelfredzaam te worden. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport 'Financiële zelfredzaamheid van statushouders; een proces van begeleid loslaten'.

Aangezien beide rapporten gaan over financiële zelfredzaamheid van statushouders en het voorkomen van financiële problemen, heeft de Inspectie een overkoepelende rode draden notitie uitgebracht waarin de resultaten van beide onderzoeken beknopt en in onderlinge samenhang weergegeven worden.

Beide rapporten bieden inzichten voor zowel de bewindslieden als gemeenten om de ondersteuning van statushouders bij het financieel zelfredzaam worden te verbeteren. De inzichten kunnen ook gebruikt worden om de aangescherpte verantwoordelijkheden van gemeenten volgens de nieuwe inburgeringswet vorm te geven.

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

Hoofdboodschap

Gemeenten zijn verdeeld over de wenselijkheid en noodzaak van het financieel ontzorgen van nieuw instromende statushouders. Gemeenten die ontzorgen benadrukken dat dit nodig is om schulden te voorkomen en statushouders rust en ruimte te geven voor inburgering en arbeidsparticipatie. Andere gemeenten wijzen op het verschuiven van problemen in de tijd, het risico van passiviteit en verminderd eigen verantwoordelijkheidsgevoel van statushouders. Daarom is het van groot belang dat ontzorgen gepaard gaat met een goede begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. Dat is een proces van steeds meer zelf doen en langzaam loslaten, zoals ook het figuur hieronder laat zien. Gemeenten wijzen er op dat een gebrek aan middelen ertoe kan leiden dat zij onvoldoende in staat zijn om passende begeleiding te bieden. Gemeenten benadrukken dat er alleen ontzorgd moet worden als dat nodig is en dat er niet langer ontzorgd moet worden dan noodzakelijk. Een vaste periode van ontzorgen doet hier in hun ogen geen recht aan.

| | Van ontzorgen | -----> naar | -----> financiële zelfredzaamheid | |
|----------------------|----------------------|---|--|--------------------|
| Fase van begeleiding | Uitleg: regelen voor | Inzicht geven in financiën: samen regelen | Inzicht geven in financiën: zelf oefenen met begeleiding | Helemaal zelf doen |

Conclusies en samenvatting

Op verzoek van het Ministerie van SZW heeft de Inspectie SZW onderzoek uitgevoerd naar het financieel ontzorgen van statushouders. De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *‘In hoeverre ontplooiën gemeenten op dit moment activiteiten om statushouders financieel te ontzorgen en wat zijn de knelpunten, succesfactoren en effecten op de inburgering, arbeidsdeelname en schuldenproblematiek van statushouders volgens gemeenten en betrokken organisaties?’*

De Inspectie baseert haar bevindingen op een online vragenlijst die is uitgezet onder alle gemeenten, op gesprekken met beleidsmedewerkers en uitvoerders in 5 gemeenten die een vorm van ontzorgen toepassen en op gesprekken met andere gemeenten, die plaatsvonden in het kader van het onderzoek van de Inspectie naar de financiële zelfredzaamheid van statushouders.

Doelstelling ontzorgen

Het Ministerie van SZW wil, conform de afspraken uit het regeerakkoord, dat alle statushouders de eerste periode na aankomst in de gemeente financieel ontzorgd worden. Onder financieel ontzorgen wordt verstaan: het geheel of gedeeltelijk uit handen nemen van het beheer van inkomsten en uitgaven. Het Ministerie van SZW heeft de volgende doelstellingen van ontzorgen gedefinieerd: het bevorderen van de inburgering, het bevorderen van de arbeidsdeelname en het voorkomen van schuldenproblematiek. Daar kan nog een (impliciet) doel aan toegevoegd worden: een periode van ontzorgen zou moeten eindigen in een situatie dat de statushouder voldoende financieel zelfredzaam is om de financiële zaken zelf te regelen.

Huidige inzet ontzorgende instrumenten

67% van de gemeenten zet op dit moment één of meerdere ontzorgende instrumenten in. Er bestaan veel verschillende variaties, van het inhouden van alleen de huur van de uitkering tot een uitgebreide budgetbeheerrekening, waarbij alle inkomsten en vaste lasten meegenomen worden.

In de meeste gevallen wordt het instrument ontzorgen voor de gehele doelgroep statushouders ingezet. De termijn dat het wordt ingezet is soms standaard (6 maanden tot een jaar), vaker zijn er mogelijkheden om de termijn af te stemmen op de mate van zelfredzaamheid van de statushouder. Hoewel het gaat om een vrijwillige keuze, wordt de keuze in de praktijk toch vaak vóór statushouders gemaakt omdat zij op de eerste dag bij aankomst in de gemeente niet echt in staat zijn zelf een beslissing te nemen. Ex-AMV'ers (alleenstaande minderjarige vreemdelingen) worden als extra kwetsbare groep gezien voor wie ontzorgen belangrijk is. Omdat zij ouderlijke ondersteuning en basiskennis van het Nederlandse financieel systeem ontberen, heeft deze groep vaak veel moeite om na hun 18^e verjaardag zelf de verantwoordelijkheid voor hun financiële huishouding te dragen.

Succesfactoren en knelpunten

Om doeltreffend te zijn, dat wil zeggen bij te dragen aan de inburgering, arbeidsdeelname en het beperken van schuldenproblematiek, moet er volgens gemeenten bij ontzorgen sprake zijn van de volgende succesfactoren:

- Er moet ruimte zijn voor **maatwerk**. Maatwerk niet alleen wat betreft de doelgroep (wie wordt ontzorgd), maar ook wat betreft de mate van ontzorgen (welke inkomsten en uitgaven worden meegenomen). Ook de duur van ontzorgen is maatwerk: statushouders moeten niet langer ontzorgd worden dan nodig, om statushouders zoveel mogelijk zelfredzaam te laten zijn. Ook zijn aandacht voor de afbouw van ontzorgen richting zelfstandigheid en samenwerking binnen de lokale keten (gemeente en uitvoerende organisaties) van belang. Gemeenten moeten daarbij de ruimte hebben om het ontzorgen af te bouwen op het moment dat een statushouder, naar inschatting van een betrokken professional, over voldoende vaardigheden op het gebied van financiële zelfredzaamheid beschikt.

- Ontzorgen werkt alleen als er **begeleiding** aan gekoppeld is om ervoor te zorgen dat mensen zelfredzaam worden. 62% van de gemeenten geeft aan dat de huidige inzet van de gemeente niet voldoende is om statushouders financieel zelfredzaam te maken (tegenover 38% van de gemeenten die de inzet wel voldoende vindt). Gelet op deze signalen, zal bij invoering van wettelijk financieel ontzorgen veel aandacht moeten zijn voor het realiseren van de noodzakelijke begeleiding.

Gemeenten en uitvoeringsorganisaties noemen enkele knelpunten van ontzorgen bij de huidige vormen van ontzorgen die zij toepassen:

- Ten eerste is er een spanningsveld tussen ontzorgen en het zelf nemen van verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. Ontzorgen op zich heeft geen positief effect op de zelfredzaamheid, eerder een averechts effect volgens sommige gemeenten. Het leereffect (de stap richting zelfredzaamheid) zit in de begeleiding, niet in het ontzorgen zelf. Het risico bestaat ook dat mensen passief worden omdat zij verwachten dat zaken voor hen geregeld worden.
- Ten tweede wijzen gemeenten op het beperkte budget, waardoor de begeleiding richting zelfredzaamheid onder druk staat.
- Ten derde is de uitstroom uit de uitkering een punt van aandacht. Als een statushouder gaat werken stopt het ontzorgen en moet hij of zij zelf de financiën regelen, terwijl er op dat moment ook een nieuwe baan is en vele wijzigingen, bijvoorbeeld in de toeslagen, die aandacht vereisen.
- De vrijwillige basis wordt tot slot ook gezien als knelpunt voor ontzorgen, omdat gemeenten geen dwangmiddelen hebben voor statushouders voor wie zij ontzorgen nodig achten maar die niet mee willen werken.

Effecten

De Inspectie heeft gemeenten die vormen van ontzorgen toepassen gevraagd naar de effecten daarvan. Niet altijd is duidelijk of de effecten die gemeenten noemen beoogde of gerealiseerde effecten zijn. Voor het in beeld brengen van de werkelijke effecten van ontzorgen zou daarom verdiepend onderzoek nodig zijn.

Gemeenten die ontzorgen zien vooral effecten op het vlak van het voorkomen van schulden. Ontzorgen geeft ruimte om de eerste financieel instabiele periode op te vangen. Daarnaast hebben statushouders meer rust om zich te richten op inburgering en arbeidsparticipatie. Zowel meer als minder inzicht in de financiële situatie wordt genoemd als effect van ontzorgen, hierover zijn de meningen verdeeld. Dit hangt samen met de manier waarop de begeleiding wordt ingevuld.

Overwegingen van gemeenten om wel of niet te ontzorgen

De Inspectie heeft gemeenten gevraagd naar overwegingen voor en tegen financieel ontzorgen.

Gemeenten noemen diverse overwegingen om te kiezen *voor* ontzorgen:

- Ontzorgen biedt statushouders een goede financiële start.
- Ontzorgen is nodig omdat de financiën van een statushouder instabiel zijn in de eerste periode (ongeveer drie maanden).
- Het is niet realistisch te verwachten dat statushouders direct zelf in staat zijn de financiële zaken zelf te regelen, vanwege taalproblemen, onbekendheid met het systeem en geld in Nederland en het feit dat in de eerste periode veel op mensen afkomt.
- Verhuurders (en zorgverzekeraars) verzoeken de gemeente om zorg te dragen voor een stabiele financiële situatie van statushouders.
- Uiteindelijk leidt ontzorgen tot een financieel voordeel voor de gemeente, omdat problemen en daarmee kosten voor de gemeente, worden voorkomen.

Gemeenten noemen ook overwegingen *tegen* ontzorgen:

- Ontzorgen past niet goed bij hun uitgangspunt dat van eigen verantwoordelijkheid en kracht wordt uitgegaan en zelfredzaamheid moet worden bevorderd.
- Het bieden van begeleiding van de statushouder is voldoende of zelfs meer wenselijk om de financiële zelfredzaamheid van de statushouders te bevorderen.
- Er zijn alternatieve oplossingen zoals het instellen van automatische incasso's samen met een voorschot in de eerste maand.
- Een aantal gemeenten is tegen doelgroepenbeleid.
- Ontzorgen leidt tot hoge kosten, veel inzet van gemeentelijke capaciteit en veel administratie.
- Het is juridisch niet mogelijk statushouders standaard te verplichten mee te werken aan ontzorgen.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Het Ministerie van SZW wil, conform de afspraken uit het regeerakkoord, dat gemeenten statushouders ontzorgen door in de eerste periode een aantal financiële zaken uit handen te nemen. Hierdoor zou er voor statushouders meer tijd en ruimte moeten zijn om actief aan hun inburgering en arbeidsinschakeling te werken. Ook wordt schuldenproblematiek in de eerste periode na aankomst in de gemeente voorkomen.

Medio 2018 heeft het Ministerie de Inspectie SZW verzocht om onderzoek uit te voeren naar huidige praktijken van ontzorgen. Een aantal gemeenten heeft aangegeven al een vorm van ontzorgen toe te passen. Er is echter weinig bekend over het aantal gemeenten waar het om gaat, de variaties van ontzorgen, de ervaringen met en effecten van een dergelijk systeem en de overwegingen van gemeenten om wel/niet te ontzorgen. Het onderzoek biedt input aan de beleidsontwikkeling vanuit het ministerie op het gebied van ontzorgen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het onderzoek geeft inzicht in de activiteiten die gemeenten ontplooiën om statushouders financieel te ontzorgen en de effecten daarvan, alsmede de succesfactoren en knelpunten die daarbij naar voren komen. Het onderzoek draagt daarmee bij aan:

- kennisuitwisseling en daarmee verbetering van gemeentelijke dienstverlening;
- de beleidsvorming van het Ministerie van SZW op het gebied van ontzorgen.

Hoofdvraag

In hoeverre ontplooiën gemeenten op dit moment activiteiten om statushouders financieel te ontzorgen en wat zijn de knelpunten, succesfactoren en effecten op de inburgering, arbeidsdeelname en schuldenproblematiek van statushouders volgens gemeenten en betrokken organisaties?

1.3 Operationalisatie en doelstelling ontzorgen

Onder 'ontzorgen' wordt verstaan: het geheel of gedeeltelijk uit handen nemen van het beheer van inkomsten en uitgaven.

In het regeerakkoord uit 2017, genaamd 'Vertrouwen in de toekomst'¹ is het volgende opgenomen met betrekking tot ontzorgen.

“Te veel nieuwkomers blijven te lang aangewezen op een bijstandsuitkering. Dit is een onacceptabele uitkomst van het inburgeringsbeleid. Om dat te voorkomen dient er, waar mogelijk, een activerend en tegelijk ontzorgend systeem van sociale voorzieningen te zijn. Een simpeler en activerend systeem van voorzieningen voor statushouders kan dan inhouden: integratie met burgerschapswaarden en een verplicht leer- en (vrijwilligers)werktraject; een begeleide toegang tot de verzorgingsstaat: gemeenten innen de zorgtoeslag, huurtoeslag en bijstand gedurende de eerste twee jaar en de nieuwkomer ontvangt deze voorzieningen en begeleiding in natura met leefgeld. Na een toetsmoment kan een statushouder die zichzelf redt op de arbeidsmarkt, eventueel eerder uitstromen. Iemand die niet slaagt voor de toets, stroomt in principe nog niet uit. Op basis van het voorgaande worden middelen en werkwijzen ontwikkeld die in alle gemeenten toepasbaar kunnen zijn, zo nodig op basis van wet- en regelgeving, die het mogelijk maakt op deze wijze de zelfredzaamheid van nieuwkomers te bevorderen.”

In de brief van Minister Koolmees betreffende de hoofdlijnen veranderopgave inburgering², wordt omschreven dat gemeenten de opdracht krijgen om als *default* alle statushouders de eerste periode een ontzorgend stelsel aan te bieden. De duur van het ontzorgen wordt gebaseerd op een brede intake en vastgelegd in het Plan Inburgering en Participatie

¹ Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021 VVD, CDA, D66, ChristenUnie. Oktober 2017. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>

² De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018, 2 juli). Hoofdlijnen veranderopgave inburgering [Kamerbrief]. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/02/kamerbrief-hoofdlijnen-veranderopgave-inburgering>

(PIP). Volgens een brief met daarin de tussenstand van de veranderopgave inburgering³, is het voornemen om voor statushouders een verplichting van zes maanden ontzorging op te nemen in de Participatiewet. Als het daarna nog nodig is, dan zijn de mogelijkheden vanuit de Participatiewet toereikend.

In de verschillende documenten van de Minister zijn de volgende doelstellingen van ontzorgen te onderscheiden:

- **Bevorderen inburgering:** het voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase afleidt van de integratieverplichtingen;
- **Bevorderen arbeidsdeelname:** meer tijd en ruimte om actief aan de arbeidsinschakeling te werken;
- **Voorkomen schuldenproblematiek:** met ontzorgen worden schulden voorkomen die makkelijk kunnen ontstaan omdat asielstatushouders op het moment van vestiging in de gemeente vaak nog onvoldoende kennis hebben van de financiële verplichtingen die zij hebben terwijl het inkomen nog niet stabiel is.

De Inspectie maakt hierbij de opmerking dat een periode van ontzorgen zou moeten eindigen in een situatie dat de statushouder voldoende financieel zelfredzaam is om de financiële zaken zelf te regelen. Dat betekent dat in de periode van ontzorgen, begeleiding naar financiële zelfredzaamheid essentieel is. De Inspectie beschouwt financiële zelfredzaamheid als een impliciet doel van ontzorgen.

In dit onderzoek kijkt de Inspectie naar ontzorgende instrumenten die worden ingezet voor nieuw instromende bijstandsgerechtigde statushouders en hun familieleden. Reeds gehuisveste statushouders hebben de eerste periode van gewenning al gehad en vallen daarom niet in de doelgroep. Indien een gemeente het nodig vindt om deze groep toch te ontzorgen, hebben zij daarvoor vanuit de Participatiewet reeds de mogelijkheden. In dit onderzoek gaat het om instrumenten die voor nieuwe statushouders, al dan niet standaard of op basis van een diagnose of verzoek van de statushouder zelf, in een gemeente worden ingezet.

Het kan bij ontzorgen gaan om verschillende vormen, bijvoorbeeld:

- **Bijstand in natura:** betalen van de vaste lasten rechtstreeks vanuit een uitkering. Dit kan vrijwillig zijn, of het kan om een verplichtende variant gaan op basis van artikel 57 van de Participatiewet.
- **Budgetbeheer:** De beheerder beheert op een budgetbeheerrekening de inkomsten (eventueel inclusief toeslagen) en betaalt daar de vaste lasten van. Dit kan variëren van het betalen van alleen de huur tot ook de overige vaste lasten; ook het afbetalen van een schuld kan meegenomen worden. Het deel dat overblijft is leefgeld.

Naast bovengenoemde vormen van ontzorgen kunnen statushouders ook nog op andere wijzen ontzorgd worden, bijvoorbeeld doordat de gemeente (of andere organisatie namens de gemeente) toeslagen, bijstand en andere inkomensondersteunende voorzieningen voor de statushouder aanvraagt. Dit valt echter niet onder de definitie van financieel ontzorgen dat in dit rapport wordt gevolgd. Wel heeft de Inspectie daar aandacht aan besteed in het onderzoek.

1.4 Onderzoeksverantwoording

De volgende methoden van dataverzameling zijn gebruikt voor dit onderzoek:

- een online vragenlijst onder alle gemeenten;
- in vijf gemeenten zijn casestudies verricht aan de hand van interviews met professionals, hulpverleners en documentstudie.

Daarnaast hebben ook telefonische interviews met gemeenteambtenaren plaatsgevonden, in de voorbereiding van de online vragenlijst. Tot slot heeft het onderzoek van de Inspectie naar de financiële zelfredzaamheid⁴ ook relevante data opgeleverd die in deze rapportage gebruikt wordt, waaronder de resultaten van een intergemeentelijke bijeenkomst waarin veel aandacht is besteed aan ontzorgen.

De Inspectie heeft voor dit onderzoek gesproken met beleidsmakers en uitvoerders van gemeentelijk ontzorgingsbeleid, maar heeft niet zelf de uitvoering van het beleid onderzocht. De resultaten van dit onderzoek zijn dan ook een weergave van de standpunten van gemeenten en uitvoerders.

³ De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (15 februari 2019). Tussenstand veranderopgave inburgering [Kamerbrief]. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/15/kamerbrief-tussenstand-veranderopgave-inburgering>

⁴ Inspectie (2019). Financiële zelfredzaamheid van statushouders, een proces van langzaam loslaten

1.4.1 Online vragenlijst

Alle Nederlandse gemeenten zijn benaderd met het verzoek om de vragenlijst in te vullen⁵. In totaal zijn 355⁶ ingevulde vragenlijsten ontvangen, wat neerkomt op een respons van 93% (op basis van 380 gemeenten in 2018). De vragenlijst stond open tussen 22 oktober en 13 december 2018. De vragenlijst is ingevuld door de verantwoordelijke beleidsmedewerker bij de gemeente, eventueel in overleg met andere (uitvoerende) collega's. Er is geen non-respons onderzoek gedaan, dus er is geen zicht op de kenmerken van gemeenten die de vragenlijst niet hebben ingevuld.

Het doel van de vragenlijst was het verkrijgen van een breed beeld van huidige praktijken en het selecteren van gemeenten voor verdiepend onderzoek. Om de juiste vragen te kunnen stellen, zijn enkele gemeenten telefonisch benaderd om hun ontzorgingsbeleid door te spreken. Daarnaast is de vragenlijst vóór online publicatie voorgelegd aan enkele gemeenten om te testen of deze voldoende aansluit bij de gemeentelijke praktijk. Vervolgens is de vragenlijst uitgebreid getest door de projectgroep. In de bijlage is de vragenlijst terug te vinden.

1.4.2 Casestudies

Vervolgens is in vijf gemeenten kwalitatief vervolgonderzoek gedaan. Bij de selectie is rekening gehouden met variatie in de grootte van de gemeente en de vorm van ontzorgen.

In de vijf geselecteerde gemeenten zijn gesprekken gevoerd met de beleidsambtenaar, met uitvoerend ambtenaren en met vertegenwoordigers van andere uitvoerende organisaties, zoals de Kredietbank en VluchtelingenWerk. Het doel van deze gesprekken was om meer zicht te krijgen op de vorm van ontzorgen die wordt toegepast en het vaststellen van succesfactoren, knelpunten en effecten. Indien beschikbaar zijn relevante beleidsdocumenten bestudeerd.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de huidige inzet van ontzorgende instrumenten door gemeenten beschreven. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de overwegingen van gemeenten om wel of niet te ontzorgen samengevat. De effecten van ontzorgen op het vlak van inburgering, arbeidsparticipatie en schuldenproblematiek worden toegelicht in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op succesfactoren voor effectief ontzorgen.

⁵ Enkele (wadden)gemeenten hebben aangegeven de vragenlijst niet in te vullen, omdat zij geen statushouders in de gemeente hebben en dus ook geen beleid gericht op deze doelgroep.

⁶ Van de 355 vragenlijsten zijn er 49 gekopieerd van andere gemeenten, omdat het een samenwerkingsverband betreft.

2

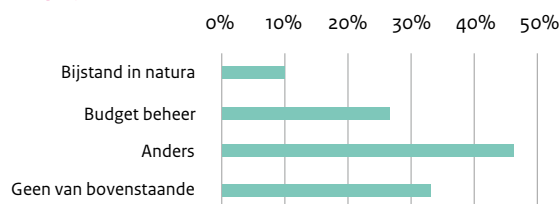
Huidige inzet ontzorgende instrumenten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de huidige praktijken van gemeenten als het gaat om ontzorgen.

2.1 Vormen van ontzorgen

67% van de gemeenten zet op dit moment één of meerdere ontzorgende instrumenten in. Van de respondenten geeft 10% aan bij aankomst van nieuwe statushouders gebruik te maken van bijstand in natura. 28% geeft aan budget beheer in te zetten, 47% gebruikt een andere vorm. 33% van de gemeenten zegt géén vorm van ontzorgen in te zetten. De meeste gemeenten (52%) zetten één vorm van ontzorgen in, 13% zet twee vormen in en 2% zet drie vormen van ontzorgen in.

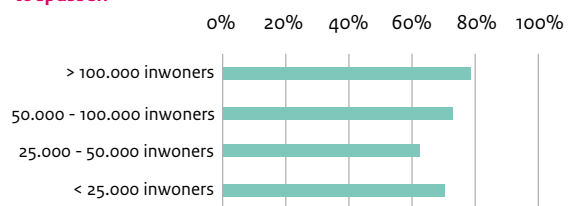
Op welke wijze neemt uw gemeente financiële zaken uit handen voor nieuwe statushouders? (meerdere antwoorden mogelijk)



Van de gemeenten die zeggen een andere vorm van ontzorgen te gebruiken, omschrijft een groot deel een vorm van bijstand in natura. Dat percentage ligt dus in werkelijkheid hoger. 'Inhoudingen vaste lasten' of 'doorbetalen huur vanuit de uitkering' zijn termen die hierbij vaak gebruikt worden. Ook zijn er gemeenten die verwijzen naar vormen van begeleiding, coaching of financiële ondersteuning, al dan niet verzorgd door VluchtelingenWerk of een andere samenwerkingspartner. Tot slot wordt ook een overbruggingskrediet genoemd, om de eerste maand huur mee te betalen. Deze laatste twee vormen van ontzorgen vallen niet onder de definitie van ontzorgen die in dit onderzoek wordt gehanteerd, omdat (onderdelen van) de financiële huishouding niet uit handen wordt genomen.

Uit de gesprekken met gemeenten die nader zijn onderzocht, blijkt dat er veel verschillende variaties van ontzorgen zijn. De 'basisvariant' lijkt te zijn het betalen van de huur en zorgpremie vanuit de uitkering. Hier komt (soms optioneel) bij gas-waterlicht, en aflossing van het inrichtingskrediet. Sommige gemeenten houden ook reserveringen en periodieke betalingen in⁷.

Gemeenten die één of meerdere vormen van ontzorgen toepassen

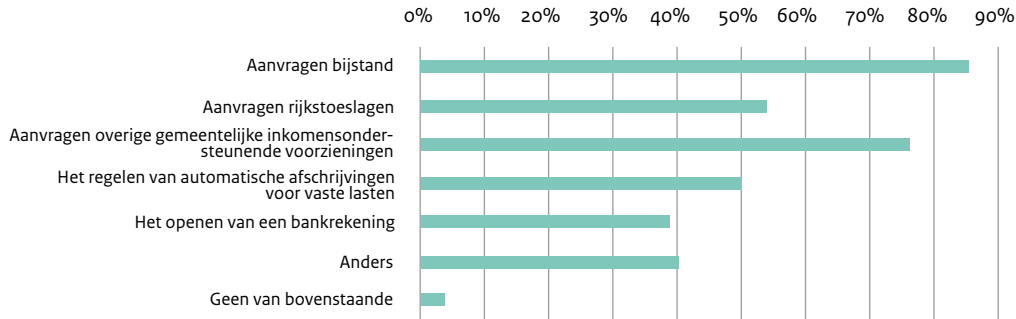


In bovenstaand figuur is te zien dat grotere gemeenten het vaakst ontzorgen. Gemeenten met tussen de 25.000-50.000 inwoners doen dit het minst vaak.

De Inspectie heeft ook gevraagd welke financiële zaken gemeenten (of een externe organisatie namens de gemeente) regelt voor nieuwe statushouders bij aankomst in de gemeente (naast het eventueel ontzorgen van statushouders). 85% van de gemeenten zegt de bijstand voor de statushouder aan te vragen. Zo'n 77% vraagt daarnaast overige gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen aan. Verder zorgen gemeenten voor het aanvragen van rijkstoelagen (54%), het regelen van automatische afschrijvingen (50%) en het openen van een bankrekening (39%). Respondenten geven aan dat de bankrekening meestal al in het AZC geopend is.

⁷ In de bijlage worden de verschillende varianten samengevat.

Welke financiële zaken regelt uw gemeente voor nieuwe statushouders bij aankomst in de gemeente? (meerdere antwoorden mogelijk)



In de open antwoorden onder ‘anders’, geven veel gemeenten aan dergelijke activiteiten te hebben uitbesteed aan bijvoorbeeld VluchtelingenWerk. Andere zaken die onder deze categorie worden genoemd, zijn:

- het aanvragen van kwijtscheldingen van o.a. gemeentelijke heffingen;
- vormen van budget beheer en bijstand in natura;
- inrichtingskrediet;
- overbruggingskrediet (ook wel ‘bufferkrediet’ genoemd);
- het aanvragen van verzekeringen (zorg, maar ook WA en inboedel);
- inschrijven in de BRP (Basisregistratie Personen);
- informatie over (particuliere) fondsen en ondersteuningsmogelijkheden;
- aanvragen DUO lening;
- aanvragen DigiD.

2.2 Ontzorgende instrumenten

De gemeenten die een vorm van ontzorgen inzetten, zijn gevraagd een aantal vragen te beantwoorden over deze instrumenten, zoals de doelgroep, termijn, begeleiding en de kosten van ontzorgen.

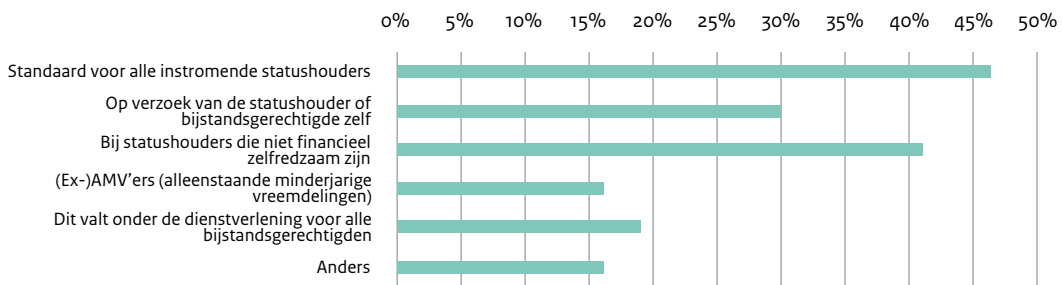
2.2.1 Doelgroep

De ontzorgende instrumenten die door gemeenten worden ingezet, worden in 46% van de gevallen standaard ingezet voor instromende statushouders. In 42% wordt het instrument ingezet voor statushouders die niet financieel zelfredzaam zijn. In mindere mate zetten gemeenten instrumenten in op verzoek (van de statushouder) (30%), voor (ex) AMV’ers (17%) of binnen de dienstverlening die geldt voor alle bijstandsgerechtigden (17%).

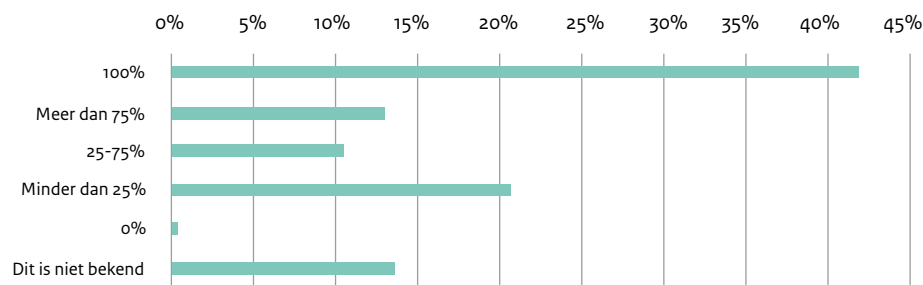
In de categorie ‘anders’ geven respondenten aan dat het instrument wordt ingezet:

- voor alle inwoners van de gemeente, dus niet alleen voor mensen met een bijstandsuitkering;
- in problematische gevallen en/of als onderdeel van de schuldhulpverlening;
- op basis van signalen van professionals (maatschappelijk werk, VluchtelingenWerk, woningcorporatie);
- voor statushouders met een uitkering;
- standaard, tenzij de statushouder weigert (dus wel vrijwillig);
- maatwerk, dus indien het nodig is.

Voor welke groep(en) wordt deze vorm van financiële ontzorging toegepast? (meerdere antwoorden mogelijk)



Kunt u globaal aangeven voor welk deel van de nieuwe statushouders u deze werkwijze momenteel toepast?



Voor een nadere verdieping op de vraag voor welke doelgroep de instrumenten worden ingezet zijn de gevoerde gesprekken in de vijf casusgemeenten gebruikt. In deze gemeenten wordt het instrument meestal standaard ingezet voor instromende statushouders⁸. In één geval gaat het om een verplichting bij het afsluiten van een inrichtingskrediet. Ook is in één gemeente het ontzorgen specifiek verplicht voor ex-AMV'ers met een uitkering op basis van de Participatiewet.

Op basis van gesprekken met deze gemeenten valt te concluderen dat ook gemeenten die zeggen het instrument alleen in te zetten voor statushouders die niet financieel zelfredzaam zijn, het instrument toch bijna standaard inzetten. Dit is deels te verklaren vanuit het feit dat gemeenten bij aankomst nog over weinig informatie beschikken. Omdat bij het intakegesprek op de dag van huisvesting direct een inschatting moet worden gemaakt, kiezen gemeenteambtenaren er voor (soms in overleg met VluchtelingenWerk) uit voorzorg te ontzorgen. Tevens signaleren professionals dat het in de meeste gevallen nodig is.

De figuur hierboven, laat op basis van de enquête zien voor welk percentage van de statushouders de werkwijze ontzorgen wordt ingezet door gemeenten⁹.

Vrijwillige basis

Op basis van de gesprekken met de onderzochte casusgemeenten concludeert de Inspectie dat, hoewel het ontzorgen in de meeste gevallen vrijwillig is, het in praktijk lastig voor de statushouder is om te weigeren. In veel gevallen weten zij niet precies waar

zij voor kiezen. Er komt op de dag van huisvesting veel op hen af en omdat de keuze voor hen niet te overzien is, wordt de keuze in praktijk voor hen gemaakt door de betrokken professionals en vrijwilligers.

Overigens geven professionals ook aan dat er een groep is die niet mee wil werken. In het huidige systeem is het voor gemeenten erg lastig dan een verplichting op te leggen. Voor sommigen is dat een argument vóór ontzorgen op wettelijke basis. Zo stelt een medewerker van een gemeente dat:

“met name jongeren (voormalig AMV) (...) vaak minder financieel zelfstandig [zijn] dan ze zelf denken. Enige drang en dwang voor budgetbeheer zou voor deze groep goed zijn.”¹⁰

Kwetsbare groepen

De casusgemeenten geven aan dat er enkele groepen statushouders extra kwetsbaar zijn als het gaat om financiële zelfredzaamheid, waarvoor ontzorgen volgens gemeenten uitkomst biedt. Ten eerste gaat het om ex-AMV'ers. Daarnaast worden alleenstaande volwassenen die wachten op gezinshereniging genoemd als kwetsbare groep. Omdat deze groep daar volledig door wordt opgeslokt, is er weinig tot geen ruimte meer over om verantwoordelijk met financiën om te gaan. Ook zijn statushouders die analfabeet zijn of een lager cognitief vermogen hebben kwetsbaar. Zij hebben volgens professionals veel begeleiding nodig en hebben vaak niet het vermogen hebben om financieel zelfredzaam te worden.

⁸ Het gaat hierbij om statushouders die een uitkering ontvangen.

⁹ 'Werkwijze' in deze vraag verwijst naar het ontzorgende instrument dat de gemeente toepast.

¹⁰ Alle citaten in dit rapport zijn afkomstig van gemeenten die de enquête hebben ingevuld, tenzij anders vermeld.

Ex-AMV'ers

De groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV'ers) die 18 jaar worden zijn extra kwetsbaar op financieel vlak. Hoewel deze overgang ook voor anderen dan statushouders voor problemen kan zorgen, mist deze groep ouderlijke ondersteuning. Terugvallen op ouders in tijden van financiële instabiliteit is niet mogelijk.

De overgang naar 18+ is lastig omdat de rol van de organisatie die als voogd optrad stopt, jongeren zijn vanaf dat moment zelf verantwoordelijk. Een betrokken professional signaleert daarnaast dat de zoektermijn in de Participatiewet de overgang bemoeilijkt. Door het inzetten van ontzorgen zou deze groep geleidelijk kunnen wennen aan hun zelfstandigheid.

Gemeenten geven ook aan dat de lage bijstandsnorm voor jongeren zorgt voor problemen, en tegelijkertijd het ontzorgen van deze groep lastiger maakt omdat de uitkering niet voldoende is om de huur en andere vaste lasten van te betalen.

“Overgang 18-+ maakt dat sommige Ex-AMV'ers minder geld per week overhouden dan voorheen. De jonge statushouders vinden dat soms lastig te begrijpen. Ze krijgen meer verantwoordelijkheden maar minder geld.”

In één casusgemeente krijgen ex-AMV'ers onder toepassing van artikel 12 van de Participatiewet bijzondere bijstand tot het niveau van de bijstandsnorm voor iemand vanaf 21 jaar, omdat voor deze jongeren de onderhoudsplicht van de ouders redelijkerwijs niet van toepassing is. Een andere mogelijke oplossing die de Inspectie ziet voor dit probleem is om budgetbeheer toe te passen en ook de toeslagen mee te nemen bij de inkomsten.

2.2.2 Termijn van ontzorgen

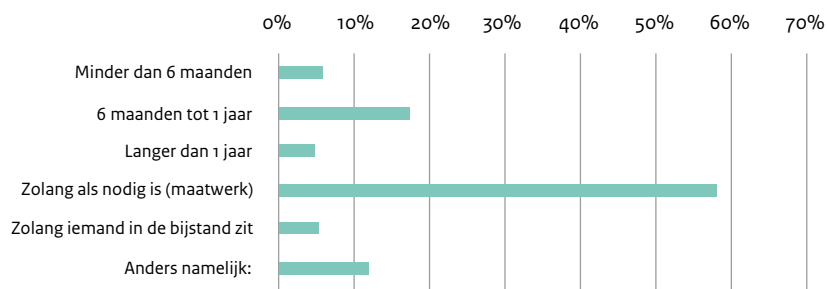
De termijn van de meeste ontzorgende instrumenten (57%) betreft maatwerk. Daarna volgt de categorie 6 maanden tot 1 jaar (17%). In de categorie 'anders' noemen respondenten vaak dat er mogelijkheden tot verlenging bestaan.

Uitstroom uit de uitkering

Zodra een statushouder geheel of gedeeltelijk uitstroomt uit de uitkering, stopt het ontzorgen of het ontzorgen wordt ingeperkt. Betalingen van vaste lasten kunnen immers niet meer of onvoldoende uit

de uitkering worden verrekend. Dit is een risico, omdat dit niet noodzakelijkerwijs betekent dat de financiële zelfredzaamheid van de statushouder op dat moment voldoende is. Bovendien komt er in deze periode veel op iemand af, ook als het gaat om het doorgeven van wijzingen. Dit levert stress op en kan financiële problemen veroorzaken. Het lijkt daarom geen ideale periode om te starten met het volledig zelf beheren van de financiën. Daarom is het belangrijk dat de dienstverlening van de gemeente alert is op deze situatie en de dienstverlening daarop afstemt.

Voor welke termijn wordt dit instrument ingezet?



“Zodra men geheel/gedeeltelijk inkomsten krijgt of de uitkering wordt om andere redenen stopgezet en hierdoor de doorbetaling huur of zorgverzekering geen doorgang meer kan vinden, dan raakt men in paniek met als gevolg uitval op het werk. Wel weten zij de weg [naar hulp] te vinden: dit vraagt tijd van VluchtelingenWerk en gemeente om alle uitleg te geven en te ondersteunen bij het op orde krijgen van de betalingen/administratie.”

Eén casusgemeente speelt in op de risico's die ontstaan bij de overgang van uitkering naar werk en zet op zo'n moment een budgetcoach in die statushouders begeleidt in het budgetteren van inkomsten en uitgaven en doorgeven van wijzigingen.

Zo kort mogelijk

Het wordt door gemeenten belangrijk gevonden om niet te lang te ontzorgen. Het risico dat gezien wordt is dat er anders passiviteit kan ontstaan bij degene die ontzorgd wordt. Zo kort mogelijk ontzorgen, rond de 3-6 maanden wordt door de meeste gesprekspartners als ideaal gezien. Het duurt ongeveer 3 maanden voordat het inkomen stabiel is. Dit komt doordat aanvragen en toekenning van uitkering en toeslagen op zich laten wachten, of er doen zich bijvoorbeeld problemen voor met de inschrijving in het BRP waardoor het nog langer duurt. Op het risico 'passiviteit' wordt verder ingegaan in het hoofdstuk 'effecten'.

2.2.3 Begeleiding

In de vragenlijst is gemeenten gevraagd naar de activiteiten die zij ondernemen om de financiële zelfredzaamheid van statushouders te bevorderen. 65% van de gemeenten geeft aan dat statushouders iemand toegewezen krijgen om hen te helpen bij financiële zaken. 42% geeft aan: statushouders krijgen dezelfde dienstverlening als de overige burgers, naar behoefte kunnen zij begeleiding of een training krijgen in financiële zelfredzaamheid. 38% zegt begeleiding te bieden voor het bevorderen van financiële zelfredzaamheid die gekoppeld is aan een vorm van ontzorgen. 14% van de gemeenten bieden statushouders een training aan om competenties aan te leren/versterken om financieel zelfredzaam te worden, waar de statushouders vrijwillig aan deel kunnen nemen. In 13% van de gevallen krijgen alle statushouders na aankomst verplicht een training om wegwijs te worden in het financiële systeem (bijvoorbeeld aanvragen van een uitkering, toeslagen, verzekeringen, betalingssysteem, e.d.). Tot slot geeft 31% aan andere ondersteuning te bieden. Het gaat dan voornamelijk om (maatschappelijke) begeleiding door VluchtelingenWerk. Verder noemen gemeenten financiële trainingen, al dan niet als onderdeel van het Participatieverklaringstraject.

In de onderzochte casusgemeenten vindt de begeleiding bij financiële zelfredzaamheid tijdens het ontzorgen vaak plaats binnen de maatschappelijke begeleiding. Dit betekent ook dat de rol van vrijwilligers bij de begeleiding groot is, omdat er binnen de maatschappelijke begeleiding sterk op vrijwilligers wordt geleund. Bij één casusgemeente verzorgt de Kredietbank naast de budgetbeheerrekening ook de financiële begeleiding van statushouders. Er wordt hier 3-4 maanden intensieve begeleiding geboden, inclusief huisbezoeken. Na deze periode worden de inkomsten stabiel en wordt indien mogelijk met de afbouw van het ontzorgen begonnen. Een andere gemeente zet naast de algemene begeleiding door VluchtelingenWerk ook een budgetcoach in. De budgetcoach helpt, met name bij de overgang van uitkering naar werk, een financieel overzicht te maken en een plan van aanpak op te stellen om problemen te voorkomen.

Gemeenten geven aan dat goede samenwerking tussen de betrokken lokale partijen (verschillende onderdelen van de gemeente, de instantie die begeleiding doet, eventueel een kredietbank, of een schuldeiser zoals een woningbouwvereniging) een belangrijke voorwaarde is voor succesvolle begeleiding.

“De succesfactoren zijn vooral de goede samenwerking met alle betrokken partijen rondom statushouders. (...)”

2.2.4 Kosten

De Inspectie heeft geen duidelijk beeld gekregen van de werkelijke kosten die ontzorgen met zich meebrengt. Enerzijds is het überhaupt moeilijk te berekenen wat ontzorgen kost en anderzijds kijkt elke gemeente anders tegen de kosten aan. Daarnaast zijn de kosten niet alleen gelegen in het uitvoeren van het ontzorgende instrument zelf, maar ook in de begeleiding die daarmee gemoeid gaat. Daar houdt de ene gemeente wel rekening mee, maar de andere niet.

Gemeenten die op dit moment al ontzorgen, geven aan dat preventie de belangrijkste overweging is en de baten opwegen tegen de kosten, al wordt dat niet verder onderbouwd.

Met name gemeenten die nog niet ontzorgen, maken zich zorgen over de kosten die ontzorgen met zich mee zullen brengen voor de gemeente. De administratie bij wijzigingen kost uren. Eén gemeente die ontzorgt geeft aan dat ontzorgen administratief moeilijk uitvoerbaar is omdat de uitkering achteraf

berekend wordt en je vooraf weeggeld overmaakt. Wanneer de persoonlijke situatie van een statushouder wijzigt kan dat van invloed zijn op de hoogte van de uitkering. Bijvoorbeeld wanneer de statushouder gaat werken of verhuist en dat niet tijdig doorgeeft. Daarbij moet iedere wijziging handmatig doorgevoerd worden. Additionele middelen vanuit de Rijksoverheid wordt vaak als voorwaarde genoemd.

De meningen zijn verdeeld als het gaat om de extra kosten van ontzorgen. Een deel van de respondenten geeft aan dat met het financieel ontzorgen van respondenten geen of weinig extra kosten zijn gemoeid. Meestal vallen deze kosten onder bestaande uitvoeringskosten, waaronder personeelskosten. Soms wordt het financieel ontzorgen van statushouders door andere afdelingen/organisaties, zoals de gemeentelijke kredietbank of VluchtelingenWerk, uitgevoerd. De kosten voor het ontzorgen zijn dan meegenomen in aanbestedingskosten. De ontzorgende instrumenten worden vaak in het kader van de maatschappelijke begeleiding van statushouders aangeboden. Het is niet altijd duidelijk welke kosten zijn meegenomen bij de inschatting van de kosten van ontzorgen.

3 Overwegingen om wel of niet te ontzorgen

Dit hoofdstuk beschrijft de overwegingen van gemeenten om wel of niet voor ontzorgen te kiezen. De meningen over ontzorgen en de wijze waarop dit moet gebeuren, lopen zeer uiteen. Verder is het niet per definitie zo dat gemeenten die enthousiast zijn over ontzorgen, ook voorstander zijn van het verplicht invoeren van ontzorgen op wettelijke basis.

3.1 Overwegingen van gemeenten om wel te ontzorgen

Veel gemeenten die ontzorgen, geven aan dat het gaat om preventie. Zij willen statushouders een **goede start** bieden en ervoor waken dat er niet direct in de eerste periode al financiële problemen ontstaan, zoals woninguitzetting.

“Bijstand in natura geldt overigens voor alle bijstandsgerechtigden die dat nodig hebben. Gebleken is dat statushouders dit over het algemeen nodig hebben omdat zij geen eigen middelen noch een netwerk hebben waar zij op terug kunnen vallen. Bijstand in natura voorkomt dan dat statushouders direct bij binnenkomst in onze gemeente in de financiële problemen komen.”

“Het voorkomen van betalingsachterstanden bij statushouders. Rust creëren bij statushouders: er komt al zoveel op hen af de eerste periode, dan is het fijn dat ze hier niet naar hoeven te kijken. (...)”

Gemeenten geven aan dat **men redelijkerwijs niet van statushouders kan verwachten dat ze direct zelf hun financiële zaken regelen**, vanwege:

- onbekendheid met het systeem;
- de taalbarrière;
- het feit dat er veel op hen af komt, zij veel aan hun hoofd hebben;
- het feit dat zij geen inzicht hebben in vaste lasten en (gepast) uitgavepatroon (ook: geen gevoel voor de waarde van geld);
- het feit dat zij de weg naar hulp nog niet weten te vinden.

“Instromende statushouders beheersen de Nederlandse taal onvoldoende en zijn onvoldoende zelfredzaam om financiële zaken te regelen. Daarnaast zijn zij ook onvoldoende op de hoogte van de (financiële en verzekerings-) regels in Nederland.”

Ook is de **financiële situatie nog instabiel** in de eerste maanden na vestiging in de gemeente. Het eerste uitkeringsbedrag is bijvoorbeeld nog niet ontvangen vóór de eerste betaling van de huur en de toeslagen zijn nog niet toegekend. Door ontzorgen wordt hier grip op gehouden door de gemeente¹¹.

“Hiervoor is gekozen vanwege de instabiele financiële situatie van statushouders. De situatie is instabiel vanwege de verschillende betaalmomenten van de verschillende inkomensbestanddelen. Toekennen en uitbetalen van rijksvoelagen duurt soms enige tijd. Statushouders konden niet goed onderscheiden welk budget ze hadden voor de inrichting en welk budget voor de vaste lasten. Daardoor werden niet altijd de vaste lasten betaald en ontstonden er financiële problemen met o.a. huisuitzettingen door huurschulden als gevolg. Door de lasten direct vanuit de uitkering te betalen ondervangen we dit grotendeels. Het doorbetalen is ook in overleg met de corporaties en de collectieve zorgverzekeraar afgesproken. (...)”

Ook wordt huurdoorbetaling of premie voor de zorgverzekering vanuit de uitkering soms gedaan omdat het een **vereiste van verhuurders (of zorgverzekeraars)** is, die zich ervan willen verzekeren dat er geen huurachterstanden ontstaan.

“(…) Woningbouwvereniging en zorgverzekeraar hebben garantie van betaling.”

“Huurdoorbetaling is een vereiste van de woningcorporaties om er van verzekerd te zijn dat zij de huur tijdig ontvangen en zodat er geen huurachterstanden kunnen ontstaan (...)”

¹¹ Een voorwaarde hierbij is dat de gemeente werkt met bevoorschotting. Zonder voorschot voor de eerste periode, is ontzorgen niet mogelijk omdat de inkomsten niet voldoende zijn om de vaste lasten te betalen.

3.2 Overwegingen van gemeenten om niet te ontzorgen

Eigen verantwoordelijkheid en het bevorderen zelfredzaamheid, is het belangrijkste argument dat gemeenten noemen om niet te ontzorgen. Veel gemeenten geven aan dat zij niet ontzorgen omdat zij statushouders willen stimuleren om zelfredzaam te worden.

“Statushouders moeten leren om financieel zelfredzaam te worden en dat leren ze niet als hen alles uit handen genomen wordt.”

“...we vinden dit niet de manier om statushouders zo snel mogelijk te laten integreren in de Nederlandse samenleving! Ontzorging staat haaks op hetgeen de overheid probeert uit te stralen richting de burger: het zoveel mogelijk bevorderen van de zelfredzaamheid.”

Soms geven gemeenten aan dat een lange periode van ontzorgen leidt tot passiviteit bij statushouders en tot een situatie dat ze hun financiële zaken na de periode van ontzorgen nog niet zelf kunnen regelen.

“(...) als na 2 jaar het ontzorgen wegvalt, komen ALLE statushouders weer terug naar VluchtelingenWerk omdat hen geleerd moet worden hoe rekeningen betaald moeten worden, hoe ze verzekeringen afsluiten enzovoort. Je verschuift daarmee slechts het probleem.”

Het **uitgaan van eigen kracht** en niet willen ‘betuttelen’ van mensen die het zelf kunnen is ook een argument dat vaak wordt aangedragen. Gemeenten vinden in dat kader **het bieden van begeleiding voldoende of meer wenselijk**.

“Financiële coaching is standaard onderdeel van de maatschappelijke begeleiding die door de gemeente in samenwerking met vrijwilligers verzorgd wordt. Door middel van periodieke coachingsgesprekken wordt duidelijk in welke mate de statushouder financieel zelfredzaam is en welke begeleiding er nodig is. We gaan hierbij uit van eigen kracht en willen deze versterken. Op het moment dat je als gemeente dit direct gaat overnemen van ze, maak je ze afhankelijk en wij willen ze juist zelfstandig maken.”

“Binnen onze gemeenten proberen wij grip te krijgen op de inburgering. Wij hebben een concept ontwikkeld waarbij met elke vergunninghouder een persoonlijk ontwikkelingsplan wordt gemaakt. Binnen dit plan worden verschillende leefgebieden besproken. De vergunninghouder krijgt begeleiding bij het zelf pakken van de regie... Wij ontzorgen niet, maar bieden goede begeleiding en er zijn in de eerste jaren veel contactmomenten met inburgeraars.”

Sommige gemeenten geven aan dat **alternatieven als het instellen van automatische incasso's** (in combinatie met een overbruggingskrediet om de eerste kosten op te vangen) meer wenselijk zijn omdat statushouders dan meer zicht hebben op hun uitgaven en hetzelfde effect hebben als ontzorgen.

Verder worden **te hoge kosten**, te veel capaciteit en administratie genoemd als reden om niet te ontzorgen. Ook menen sommige gemeenten dat het **juridisch niet haalbaar** is om ontzorgen verplicht op leggen.

“Het financieel ontzorgen is gemeentelijk beleid, er is geen juridische basis die hier ten grondslag ligt.”

Tot slot wordt de keuze om af te zien van **doelgroepenbeleid** als argument opgevoerd.

“We maken geen onderscheid tussen statushouders en andere bijstandsgerechtigden. Als financiële ontzorging aan de orde is kan dat ingezet worden (bv doorbetaling huur).”

Reactie op tegenargumenten

Tijdens de gesprekken in de vijf onderzochte gemeenten is een reactie gevraagd op argumenten om niet te ontzorgen. Hier worden de reacties samengevat.

Het is niet nodig, door de eerste huur vooruit te betalen en automatische incasso's in te stellen, worden financiële problemen ook voorkomen (ontzorgen heeft geen meerwaarde)

Reacties:

- Soms kan dat wellicht, maar in het begin is ontzorgen handig omdat het nog niet stabiel is. Bijvoorbeeld de ziektekostenverzekering: soms duurt het een paar maanden voordat dit daadwerkelijk wordt afgeschreven. Dan bouwen mensen een achterstand op. Op de budgetbeheerrekening wordt dat geld gereserveerd. Ook het energiebedrijf komt vaak pas na een maand met een dubbele rekening.
- Vaak wordt het geld van de rekening afgehaald vóórdat de vaste lasten worden betaald. Dit heeft soms te maken met wantrouwen van de bank en voorkeur voor contant geld. Dat maakt het lastig om met automatische incasso's te borgen dat het geld sowieso wordt overgemaakt. Als je geen geld op je rekening hebt wordt het niet betaald, dus financiële problemen worden niet per definitie voorkomen.
- Het instellen van een automatisch incasso kan ook gezien worden als een vorm van ontzorgen.
- Het gaat vooral om de begeleiding om zelfredzaam te worden, die is essentieel. Ontzorgen of op welke manier dat gebeurt, is minder belangrijk.

Door ontzorgen kunnen statushouders minder regie pakken en niet goed zien wat er gebeurt. Dat is niet bevorderlijk voor de zelfredzaamheid. Je leert door het zelf te doen.

Reacties:

- Zaken worden uitgelegd, dus statushouders krijgen daardoor juist wel zicht op hun financiën. Ze hebben misschien iets minder regie, maar ze hebben wel de regie over het resterende geld.
- De statushouder moet eerst leren wat hij of zij moet doen, daarna kunnen ze de eigen regie oppakken. *“Als je het hebt over regie, ik denk dat ze die nu ook niet hebben want ze hebben geen idee waar het over gaat. Je hebt kennis nodig voor regie. Volgens mij moeten we ze het eerst leren en kunnen ze daarna zelf de regie hebben. Wat er ook in zit is dat mensen het zelf moeten leren. Inderdaad, maar leer ze het dan als je blijft met een schone lei en goede basis dan dat je het leert waar al dingen mis zijn gegaan.”*¹²

¹² Citaat beleidsmedewerker gemeente tijdens interview

4 Effecten

Dit hoofdstuk beschrijft de effecten die ontzorgende instrumenten hebben, onderscheiden naar de drie doelstellingen zoals geformuleerd door het ministerie: inburgering, arbeidsparticipatie en schuldenproblematiek. Het gaat om de effecten die genoemd zijn door gemeenten die ontzorgen. Een kanttekening bij de gegeven antwoorden is dat het niet altijd duidelijk is of de beschreven effecten feitelijke effecten zijn of de effecten die de gemeente beoogt.

Gemeenten die ontzorgen zien vooral effecten op het vlak van het voorkomen van schulden. Ook noemen zij vaak dat statushouders door ontzorgen meer ruimte hebben om te werken aan integratie en participatie.

Aan gemeenten die werken met een vorm van ontzorgen is in de vragenlijst de volgende vraag voorgelegd: ‘Ziet u effecten van ontzorgen op het vlak van ... en zo ja, hoe verklaart u dit?’ In de figuur hieronder zien we dat respondenten het meeste resultaat zien op het vlak van schuldenproblematiek (74%). Verder ziet 44% een effect op het vlak van inburgering en 41% op het vlak van arbeidsparticipatie. 5% van de respondenten ziet geen effect.

Hieronder worden de gevonden effecten per categorie uitgewerkt.

4.1 Effecten op het vlak van inburgering

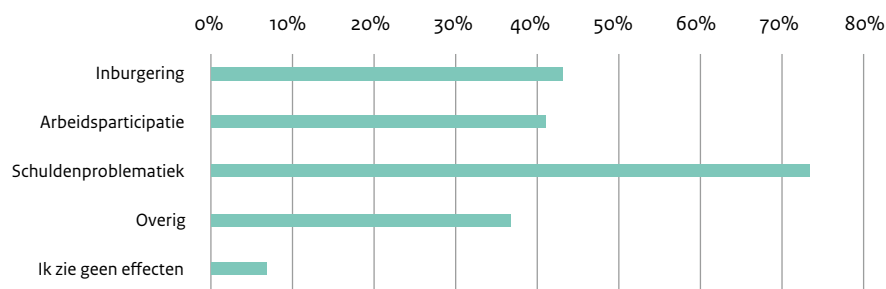
Betrokken professionals, zowel van gemeenten als VluchtelingenWerk, signaleren dat statushouders door de inzet van ontzorgende instrumenten (en begeleiding in het algemeen) **meer rust** hebben om zich te focussen op de inburgering. De nieuwe en vaak nog instabiele financiële situatie geeft onrust, die door ontzorgen wordt weggenomen. Ook traumaverwerking heeft in de eerste periode van aankomst in de gemeente in veel gevallen aandacht nodig (maar ook juist daarna, als de situatie verder tot rust is gekomen), door ontzorgen is daar meer ruimte voor.

“Door statushouders de zorgen omtrent de financiën uit handen te nemen, ontstaat de ruimte zich te kunnen richten op andere onderdelen van de integratie”

“Meer concentratie en focus want minder financiële zorgen”

“Volledige focus op inburgering”

Ziet u effecten van ontzorgen op het vlak van ... en zo ja, hoe verklaart u dit?



4.2 Effecten op het vlak van arbeidsparticipatie

Ook op het vlak van arbeidsparticipatie worden effecten waargenomen door betrokkenen. Hierbij noemen gemeenten soortgelijke werkzame mechanismes als bij de inburgering: **statushouders kunnen zich beter richten op andere onderdelen van integratie** doordat zij ontzorgd zijn op het gebied van financiën.

“Ja, mensen kunnen zich beter concentreren en inzetten voor het zoeken naar werk.”

“Financiële belemmeringen zijn ook vaak een belemmering voor arbeids- en/of re-integratie. Door budgetbeheer is dit teruggedrongen.”

“Geen financiële zorgen creëert ruimte voor focus op participatie.”

Sommige respondenten geven aan dat naast ontzorgen de begeleiding in het algemeen aan statushouders van belang is voor arbeidsparticipatie:

“Door vanaf dag 1 onze statushouders integraal te begeleiden is hun zelfredzaamheid breder en voelen zij zich daarmee verantwoordelijk voor o.a. hun inkomen en dus het vinden van werk.”

4.3 Effecten op het vlak van schuldenproblematiek

Gemeenten zien het vaakst en meest concreet effect op de schuldenproblematiek.

Veel betrokkenen zien dat de **preventieve werking** van het ontzorgen zijn vruchten afwerpt en dat er minder statushouders in de schulden terecht komen.

“Door vroegtijdige inzet worden problematische schulden en daarmee zwaardere vormen van schuldhulp voorkomen. Bovendien vormen schulden veelal een belemmering voor arbeidsparticipatie.”

“Het is geen hard cijfer, maar we zien dat de instroom in de schuldhulpverlening van nieuwkomers minimaal is. Dat doet vermoeden dat het op orde brengen en houden van de financiën overwegend goed gaat.”

Echter, het voorkomen van problemen geldt alleen voor de posten die meegenomen worden in het ontzorgen. Problemen met andere partijen, zoals telefoonaanbieders, kunnen uiteraard nog steeds ontstaan.

“We zien dat het aantal huurachterstanden beperkt blijft. Er blijven echter veel andere betalingen over die niet vanzelfsprekend goed gaan. (...)”

Ontzorgen kan helpen bij het **stabiliseren van de lastige (financieel instabiele) eerste periode**. Eerder is al naar voren gekomen dat dit één van de voornaamste redenen is waarom gemeenten voor ontzorgen kiezen. In de eerste 3 maanden is sprake van instabiele inkomsten, omdat aanvragen en betalingen (van uitkering, zorgverzekering, toeslagen) soms op zich laten wachten. Dit kan soms te maken hebben met complexe situaties, zoals een inschrijving bij het BRP die niet goed loopt.

“Door vanaf het begin middels budgetbeheer te ontzorgen, voorkom je dat er direct al schulden ontstaan doordat niet alle inkomenscomponenten aangevraagd zijn.”

Soms benoemen gemeenten dat het voornamelijk gaat om het beperken van achterstanden bij de vaste lasten, zoals de huur. Dat zorgt ook voor minder huisuitzettingen.

“Vrijwel geen achterstanden in huurbetaling en dus ook geen uithuiszettingen.”

4.4 Overige effecten

Gemeenten noemen ook andere –soms negatieve– effecten die niet vallen onder de categorieën inburgering, participatie of schuldenproblematiek.

Een risico van ontzorgen dat regelmatig is genoemd is **passiviteit** bij de statushouder. Ontzorgen kan negatieve effecten hebben op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van statushouders. De termijn van ontzorgen speelt daarbij ook een rol: hoe langer de termijn, hoe groter het risico dat statushouders steeds passiever worden als het gaat om hun financiële zaken.

“Ik zie ook een effect in het opbouwen van zelfredzaamheid. Of beter gezegd: het ontbreken hiervan. Het is belangrijk om tijdig te onderkennen dat een statushouder zelf voor zijn financiën kan en moet zorgen. Soms is het ook wat te makkelijk om bij de GKB te blijven. Dit vergt nog enige aandacht.”

“door alleen ontzorgen worden de mensen niet zelfredzaam.”

“door het uit handen nemen van financiële zorgen zien we het lerende effect bij statushouders te weinig terug.”

“Het is van belang te benadrukken dat ontzorgen niet ontaardt in het overnemen van verantwoordelijkheden. Altijd moet voorop staan dat het doel van de ontzorging bij de eerste huisvesting in principe tijdelijk is en dat het voor de betrokken statushouder een leerproces is waarin het de bedoeling is dat hij of zij weer zelf de verantwoordelijkheid en de uitvoering op zich zal nemen.

In die gevallen waar de begeleiding de taken volledig overnam zien wij een vorm van hospitalisering waarbij de statushouder juist minder in staat was zijn eigen zaken te regelen.”

Waar de één wijst op meer **inzicht** als effect van ontzorgen, wijst de ander juist op minder inzicht. Dit hangt samen met de invulling van de begeleiding en in hoeverre er aandacht is voor het inzicht bieden in de financiële situatie.

“Voor alle onderwerpen geldt dat er meer inzicht is in het inkomen en de uitgaven.”

“Klanten hebben zelf weinig inzicht en overzicht van hun inkomsten en uitgaven. Zij weten vaak niet precies hoe dit werkt en hebben hier veel vragen (zeker als er iets in verandert).”

“Wat we wel merken is dat de statushouders zelf de regie moeten hebben. Dus niet dat we alles doorbetalen. Ze hebben dan geen zicht meer op inkomsten en uitgaven.”

5

Succesfactoren voor effectief ontzorgen

Om doeltreffend te zijn, dat wil zeggen bij te dragen aan de inburgering, arbeidsdeelname en het beperken van schuldenproblematiek, moet er volgens gemeenten bij ontzorgen sprake zijn van de volgende succesfactoren:

- Er moet ruimte zijn voor **maatwerk**. Gemeenten moeten de ruimte hebben om het ontzorgen af te bouwen op het moment dat een statushouder, naar inschatting van een betrokken professional, over voldoende vaardigheden op het gebied van financiële zelfredzaamheid beschikt.
- Ontzorgen werkt alleen als er **begeleiding** aan gekoppeld is om ervoor te zorgen dat mensen financieel zelfredzaam worden. Ontzorgen zonder begeleiding is volgens gemeenten het verschuiven van problemen.

5.1 Maatwerk

Gemeenten willen maatwerk kunnen bieden. Zij willen ontzorgen niet of niet langer inzetten dan nodig is, omdat een deel van de groep wel of al snel zelf in staat is zijn financiën te regelen. Voor de groep die het wel zelf kan, zal ontzorgen mogelijk frustratie en onnodige deactivering opleveren. Bij maatwerk past volgens gemeenten geen standaardtermijn. Op enig moment moet bepaald worden of een statushouder financieel zelfredzaam is en het ontzorgen opgeheven kan worden. Gemeenten menen dat dat aan het professionele oordeel van de begeleider overgelaten moet worden. Een verplichte toets volgens vastgestelde criteria zal volgens hen voor onnodige bureaucratie zorgen.

Als het doel is om mensen te activeren en zelf verantwoordelijkheid te laten nemen, moet het ontzorgen volgens gemeenten zo kort mogelijk duren. Door de periode van ontzorgen zo kort mogelijk te maken, is er zo min mogelijk sprake van gewenning aan de situatie dat financiën uit handen wordt genomen. In de eerste drie maanden ongeveer, is er sprake van een instabiele situatie wat betreft het inkomen.

Gemeenten wijzen er ook op dat door volledig ontzorgen (dat wil zeggen dat alle inkomsten – uitkering en toeslagen- en alle vaste lasten worden

meegenomen in het ontzorgen) statushouders te weinig zicht hebben in hun financiële situatie. Hoewel dit gedeeltelijk ondervangen kan worden door begeleiding die hen dat inzicht wel biedt, zou een deel van de gemeenten er de voorkeur aan geven slechts beperkt te ontzorgen, dus met een deel van de vaste lasten. Statushouders hebben dan op het andere deel van hun financiële verplichtingen wel zicht en zelf verantwoordelijkheid.

In de gesprekken met gemeenten kwam de overweging naar voren om de eerste drie maanden volledig te ontzorgen. In de eerste drie maanden hebben de statushouders veel aan hun hoofd, zijn de inkomsten nog niet stabiel en kunnen zij kennis opdoen van het Nederlandse financiële systeem. Na deze opstartperiode, als de inkomsten stabiel zijn, kan indien de situatie en competenties van de statushouder het volgens de begeleider van de statushouder toelaat, overgestapt worden op gedeeltelijke ontzorging, waarbij bijvoorbeeld alleen de huur en zorgverzekering worden ingehouden van de uitkering. Statushouders hebben dan op het andere deel van hun financiële verplichtingen wel zicht en zelf verantwoordelijkheid. Dit is een eerste stap richting afbouw van het ontzorgen. Deze werkwijze kan helpen om de risico's van ontzorging (risico op gewenning en te weinig inzicht in de financiën) af te zwakken.

Door ontzorgen en het toewerken naar financiële zelfredzaamheid onderdeel te maken van de persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP), kan worden beoordeeld hoe lang het instrument ontzorgen moet worden ingezet, en zo ja hoe. Door het op te nemen als onderdeel van de brede intake is het instrument effectiever omdat het alleen ingezet wordt waar het nodig is. In de PIP kunnen afspraken gemaakt worden over (versnelde) afbouw.

5.2 Begeleiding

Er bestaat een duidelijk spanningsveld tussen ontzorgen en het zelf doen en leren van de financiële huishouding. Het te weinig toewerken naar zelfredzaamheid is een risico dat gepaard gaat met ontzorgen. Gemeenten zijn het er over eens dat een statushouder financieel zelfredzaam wordt door het –onder begeleiding– zelf regelen van zijn financiële zaken. Om het uiteindelijk zelf te gaan doen, is kennis nodig van hoe het financiële reilen en zeilen in Nederland in elkaar steekt.

Gemeenten zien risico's bij het vanuit ontzorgen toewerken naar zelfredzaamheid:

“Als je het te lang doet (statushouders voor te lange tijd ontzorgen) dan draagt het niet bij tot zelfredzaamheid. Wij merken dat wanneer statushouders weer zelf de betaling van de huur en zorgverzekering regelen dat ze een beetje in paniek raken wanneer ze de bedragen zien e.d. Het is juist goed om hen tijdig in te laten zien met welke kosten ze te maken hebben.”

“Knelpunt dat er te veel is overgenomen waardoor mensen niet zelfredzaam zijn na afloop van de periode. Het leeraspect ontbreekt.”

Om dit te ondervangen, moet ontzorgen gepaard gaan met begeleiding die gericht is op het toewerken naar financiële zelfredzaamheid. De invulling van de begeleiding die ermee gepaard gaat, is van groter belang dan de vorm van ontzorgen zelf, omdat dit op lange termijn statushouders richting zelfredzaamheid kan brengen. Ontzorgen op zichzelf doet dat niet. Alleen ontzorgen zonder gepaste begeleiding, leidt tot het verschuiven van financiële problemen naar een later tijdstip.

Hoe moet de begeleiding er volgens gemeenten uit zien? In ieder geval moet er individuele begeleiding plaatsvinden door iemand die verstand heeft van de financiële wet- en regelgeving in Nederland. Dit vereist vrij specialistische kennis, die bijvoorbeeld niet door alle vrijwilligers geleverd kan worden. Dit is een belangrijk aandachtspunt, omdat de begeleiding van statushouders over het algemeen sterk leunt op vrijwilligers. Het is van belang dat de begeleiding inzicht geeft in het budget, om ervoor te zorgen dat de statushouder zelf zicht en grip krijgt op zijn inkomsten en uitgaven. Verder is aandacht nodig voor de volgende aspecten:

- herhaling van informatieverstrekking;
- de begeleiding is erop gericht de handelingen zoveel mogelijk door de statushouder zelf te laten uitvoeren en te leren;
- afbouw van het ontzorgen, zowel als het gaat om het juiste tijdstip als de manier om dit te doen;
- nazorg: na het stopzetten van het ontzorgen meekijken over de schouder van de statushouder om te volgen of het goed gaat.

Het afbouwen van ontzorgen is dus een proces van langzaam loslaten, ook qua begeleiding. Aanvullend kan een (verplichte) cursus aangeboden worden zodat de informatievoorziening aan de groep op orde is. Groepsgewijze begeleiding is goedkoper en het voordeel ervan is dat deelnemers elkaar kunnen helpen en leren van elkaar.

Het voorgaande maakt duidelijk dat begeleiding een belangrijke voorwaarde is bij ontzorgen. Gemeenten geven aan dat de begeleiding die zij kunnen bieden niet echt toereikend is om te komen tot financiële zelfredzaamheid. Op de enquêtevraag *‘Is de geboden ondersteuning voldoende om statushouders financieel zelfredzaam te maken?’*, geeft slechts 38% van de gemeenten aan dat dit voldoende is. De andere 62% geeft aan dat de inzet van de gemeente niet voldoende is om statushouders zelfredzaam te maken. Twee hoofdredenen worden genoemd. De eerste is dat de periode van maatschappelijke begeleiding onvoldoende is. De afstand die statushouders moeten overbruggen tussen hun land van herkomst en het Nederlandse systeem is erg groot. Daarnaast wijzen gemeenten op een gebrek aan middelen waardoor de inzet van de gemeente niet voldoende kan zijn om statushouders financieel zelfredzaam te maken. Ontzorgen zal nog eens extra (administratieve) druk opleveren, wat ook extra kosten met zich meebrengt. Gelet op deze signalen, zal bij invoering van wettelijk financieel ontzorgen veel aandacht moeten zijn voor het realiseren van de noodzakelijke begeleiding.

6

Samenvatting bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie

Dit hoofdstuk bevat de samenvatting van de bestuurlijke reactie van Divosa op zowel dit rapport als het Inspectierapport 'Financiële zelfredzaamheid van statushouders; een proces van begeleid loslaten'.

Samenvatting reactie Divosa

Divosa wijst op de opgave voor gemeenten om statushouders die nieuw in de gemeente komen te ondersteunen bij hun integratie. Het is in ieders belang om ervoor te zorgen dat statushouders en nieuwkomers vanaf het eerste moment goed begeleid worden, zodat zij een eerlijke kans krijgen te participeren in de samenleving. Het huidige kabinet wil daarom een verbetering van het inburgeringsstelsel waarin de inburgeraar centraal staat en gemeenten de regie rond inburgering voeren. Ondersteuning naar financiële zelfredzaamheid is daar één onderdeel van. Beide onderzoeken van de Inspectie bieden volgens Divosa aanknopingspunten voor verbetering van de ondersteuning van statushouders op het vlak van financiële zelfredzaamheid.

Divosa wijst vooral op het belang van maatwerk. Gewaakt moet worden voor specifiek doelgroepenbeleid voor statushouders omdat de problemen waarmee statushouders te maken hebben ook voor andere groepen kunnen gelden. Bijvoorbeeld kunnen overgangssituaties voor andere inwoners dan statushouders ingewikkeld en complex zijn. Te denken valt aan wisselende inkomsten of gezinnen met verdienende kinderen. Tegelijkertijd wijst ook Divosa op de specifieke problemen waarmee statushouders te maken kunnen hebben, zoals een mogelijke taalachterstand, culturele barrière of onbekendheid met een andere opbouw van het maatschappelijke leven. Daar moeten naar het oordeel van Divosa geen generieke maatregelen tegenoverstaan maar op de persoon gerichte maatwerkoplossingen. Ontzorgen moet gericht zijn op het voorkomen van financiële problemen en intensieve begeleiding naar financiële zelfredzaamheid.

Reactie Inspectie

De Inspectie meent dat de bestuurlijke reactie van Divosa goeddeels in lijn is met de conclusies die in beide rapporten verwoord zijn. Ook de Inspectie wijst op het belang van maatwerk en de rol die ontzorgen kan spelen bij het voorkomen van financiële problemen, mits deze gepaard gaat met intensieve begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. Tegelijkertijd constateert de Inspectie dat gemeenten veelal deze intensieve begeleiding nog niet geven.

Bijlage 1
Bestuurlijke reactie
Divosa



Koningin Wilhelminalaan 5 | 3527 LA Utrecht
Postbus 2758 | 3500 GT Utrecht

T 030 - 233 23 37 | info@divosa.nl
NL75 INGB 0000 194416 | KvK 40532318 Midden Nederland

Inspectie SZW
t.a.v. mevrouw N. Kroon
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie: 190325
Datum: 20 mei 2019
Onderwerp: Bestuurlijke reactie rapporten over statushouders
Van: L. Middelhof | T 0620367128 | LMiddelhof@divosa.nl

Geachte mevrouw Kroon,

Dank voor de toezending van de conceptrapporten "Financiële zelfredzaamheid van statushouders" en "Ontzorgen van statushouders". Graag sturen we u hierbij onze bestuurlijke reactie.

Met grote belangstelling hebben wij de rapporten gelezen. Het eerste onderzoek gaat vooral over de dienstverlening van gemeenten rond financiële zelfredzaamheid van statushouders en in hoeverre dit aansluit bij wat zij nodig hebben. Het tweede onderzoek gaat vooral over wat gemeenten op dit moment doen om statushouders financieel te ontzorgen en wat daarbij de knelpunten, succesfactoren en effecten zijn op inburgering, arbeidsdeelname en schuldenproblematiek van statushouders.

Verbetering

Gemeenten staan voor de opgave om statushouders die nieuw in de gemeente komen te ondersteunen bij hun integratie. Het is in ieders belang om ervoor te zorgen dat statushouders en nieuwkomers vanaf het eerste moment goed begeleid worden, zodat zij een eerlijke kans krijgen te participeren in de samenleving. Het huidige kabinet wil daarom een verbetering van het inburgeringsstelsel waarin de inburgeraar centraal staat en gemeenten de regie rond inburgering voeren. Ondersteuning naar financiële zelfredzaamheid is daar één onderdeel van. Beide onderzoeken bieden aanknopingspunten voor verbetering van de ondersteuning van statushouders op het vlak van financiële zelfredzaamheid.

Statushouders die nieuw in de gemeente komen, zijn om diverse redenen nog niet financieel zelfredzaam, ongeacht of ze hoger of lager opgeleid zijn. Gedurende de eerste maanden na hun huisvesting is het inkomen nog instabiel, statushouders hebben dan vaak te maken met nog lopende aanvragen voor uitkering en toeslagen. Na deze eerste maanden hebben veel statushouders echter problemen met onvoorziene uitgaven en overgangssituaties. De Inspectie van SZW stelt dat statushouders ten opzichte van andere kwetsbare groepen extra kwetsbaar zijn als gevolg van een aantal factoren zoals taal, cultuurverschillen, trauma's en een beperkt sociaal netwerk. Divosa is echter van mening dat veel van de specifieke factoren even zo goed gelden voor iedere inwoner met een specifieke hulp- of ondersteuningsvraag. Denk bijvoorbeeld aan laaggeletterden of mensen met een GGZ-problematiek.

In de rapporten wordt de suggestie gewekt dat statushouders een aparte groep vormen met specifieke problemen waar een specifieke aanpak voor nodig is. Enerzijds klopt dit en gaat het ook over specifieke vragen ingegeven door een mogelijke taalachterstand, culturele barrière of onbekendheid met een andere opbouw van het maatschappelijke leven. Anderzijds is het generieke uitgangspunt juist dat alle hulpvragers een maatwerk aanpak of -oplossing nodig hebben. Daar komt bij dat dat mensen lang niet altijd weten waar ze een vraag kunnen of mogen stellen en dat deze dan ook onbeantwoord blijft.

Gemeenten proberen juist vanuit het brede sociaal domein om minder in doelgroepen te denken en meer de mens centraal te stellen door uit te gaan van zijn individuele behoeften en vragen. De gemeentelijke dienstverlening moet aansluiten op de ondersteuning van alle inwoners en dus ook op die van statushouders. Dat is de kern van alle dienstverlening anno 2019: vraaggericht en menscentraal voor iedereen.

Complex

Ten slotte is het zo dat overgangssituaties op dit moment voor meerdere inwoners ingewikkeld en complex zijn. Te denken valt aan mensen met een inkomen lager dan €32.000 euro of aan hen die wisselen van inkomen of verdienende kinderen hebben. Vaak wordt in de eerste periode na huisvesting van een statushouder veel geregeld. Maar op het moment dat er in het leven van een statushouder iets verandert is er vaak geen ondersteuning meer. Toeslagen kunnen bijvoorbeeld nog jaren later worden vastgesteld of veranderd. Het is onredelijk dat dan niet ook met terugwerkende kracht andere inkomensondersteuning geboden kan worden. Bij het ontzorgen wordt statushouders veel uit handen genomen en zo worden mensen niet begeleid richting zelfredzaamheid. Divosa is van mening dat ontzorgen gericht moet zijn op het voorkomen van schulden en moet leiden tot financiële zelfredzaamheid. Dit betekent dat er intensieve begeleiding nodig is, waarbij rekening wordt gehouden met *life-events* zoals aan het werk gaan, kinderen die gaan studeren of een nieuwe woon- of leefsituatie. Een persoonlijk arrangement dat inspeelt op nieuwe omstandigheden. Maatwerk zou het uitgangspunt moeten zijn en blijven, dat geldt net zo goed voor autochtone inwoners van Nederland als voor nieuwkomers. Alleen zo kunnen gemeenten gelijkwaardige ondersteuning bieden aan haar inwoners.

Wij vertrouwen erop u met deze reactie van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Erik Dannenberg'.

Erik Dannenberg
Voorzitter Divosa

Bijlage 2

Overzicht varianten ontzorgen in casusgemeenten

| Gemeente | Gemeente 1 | Gemeente 2 | Gemeente 3 | Gemeente 4 | Gemeente 5 |
|-------------------------------------|--|--|--|---|--|
| Aantal inwoners | 30.000 | 57.000 | 13.000 | 100.000 | 24.000 |
| Korte omschrijving ontzorgen | <p>Budgetbeheer: Huur, gas, elektra, ziektekosten en water worden betaald vanaf een budgetbeheer rekening. Het restant wordt maandelijks op de eigen rekening gestort. Toeslagen komen op de eigen rekening terecht.</p> <p>Er worden in principe geen reserveringen gedaan voor periodieke kosten zoals het eigen risico.</p> | <p>Twee vormen: 'light ontzorgen', waarbij de zorgverzekering automatisch vanuit de uitkering wordt betaald, huur wanneer statushouder dat zelf vraagt.</p> <p>'ontzorgen' speciaal voor de doelgroep ex-AMV'ers¹³: vaste lasten worden ingehouden van de uitkering, wekelijks zak- en kleedgeld.</p> | <p>Bijstand in natura: doorbetalingen huur en collectieve zorgverzekering. Eventueel kan gas, water, licht toegevoegd worden.</p> | <p>Gedeeltelijk budgetbeheer (huur, zorgpremie, aflossing inrichtingskrediet). Tot recent ging het nog om alle vaste lasten. Omdat statushouder zelf vonden dat ze hierdoor niet veel leerden, is dit nu beperkt tot bovenstaande posten.</p> | <p>Budgetbeheer: alle inkomsten inclusief toeslagen, alle vaste lasten. Tevens reserveringen voor periodieke betalingen en incidentele kosten. Weekgeld uitgekeerd op de eigen rekening.</p> |
| Doelgroep | <p>Standaard voor alle (instromende) statushouders. Het budgetbeheer is vrijwillig, er wordt gewerkt met een contract. In praktijk echter 'wordt het gewoon geregeld' bij aankomst in de gemeente en stemt vrijwel iedereen er mee in.</p> | <p>Standaard voor alle statushouders, niet verplicht maar wel gestimuleerd. Waar nodig ook voor andere bijstandsge-rechtigden.</p> <p>Ex-AMV'ers: verplicht voor jongeren met Participatiewet uitkering.</p> | <p>Tijdens het intakegesprek met de ISD wordt de mogelijkheid aangeboden, indien de ISD en VluchtelingenWerk daar aanleiding toe zien. In praktijk is dat in 90% van de gevallen zo.</p> | <p>Ontzorgen is opgenomen als verplichte voorwaarde voor het verkrijgen van het inrichtingskrediet.</p> | <p>Standaard voor alle statushouders, wordt aangeraden. De meesten kiezen ervoor.</p> |
| Termijn | <p>Maatwerk, gemiddeld een jaar. Vanaf 3-4 maanden kan afgebouwd worden.</p> | <p>Maatwerk. Gemiddeld 6-8 maanden. Afhanke-lijk van de situatie. Stopt wanneer uitkering stopt of wanneer uitkering niet toereikend wordt om vaste lasten te betalen (omdat statushouder deeltijd werkt).</p> | <p>Maatwerk, gemiddeld 6-12 maanden.</p> | <p>6 maanden. Als iemand na 6 maanden nog niet financieel zelfredzaam is, is er verlenging. Verlenging komt voor, maar niet vaak.</p> | <p>Standaard een jaar. Verlenging mogelijk. Stoppen kan eerder, dit is maatwerk.</p> |

¹³ AMV: Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling

| | | | | | |
|--------------------|---|---|---|--|---|
| Begeleiding | 3-4 maanden intensieve begeleiding door een medewerker van de Kredietbank, daarna minder intensief. VluchtelingenWerk doet alle maatschappelijke begeleiding ¹⁴ die niet met financiën te maken heeft. | Naast de maatschappelijke begeleiding door VluchtelingenWerk is er vanuit de gemeente een budgetcoach beschikbaar die indien nodig mensen helpt bij financiële zaken (overzicht en preventie). Ex-AMV'ers: professionele (verplichte) begeleiding door een externe partij in brede zin, inclusief financiële domein. | Valt onder de maatschappelijke begeleiding door VluchtelingenWerk, inclusief budgetbegeleiding. Inzet Eurowijzer. | Valt onder de maatschappelijke begeleiding door VluchtelingenWerk. | Valt onder de maatschappelijke begeleiding van VluchtelingenWerk. |
|--------------------|---|---|---|--|---|

¹⁴ De maatschappelijke begeleiding van asielmigranten is vanaf 1 oktober 2017 onderdeel van de Wet inburgering geworden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding, waarbij praktische ondersteuning bij basisvoorzieningen, integratie, inburgeren en participatie wordt geboden.

Bijlage 3

Online vragenlijst

1. Welke financiële zaken regelt uw gemeente voor nieuwe statushouders bij aankomst in de gemeente? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Aanvragen bijstand
- Aanvragen rijkstoelagen
- Aanvragen overige gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen
- Het regelen van automatische afschrijvingen voor vaste lasten
- Het openen van een bankrekening
- Anders, namelijk:
- Geen van bovenstaande

2. Op welke wijze neemt uw gemeente financiële zaken uit handen voor nieuwe statushouders? (meerdere antwoorden mogelijk) [NB graag ook kiezen indien van toepassing op alle inwoners of op een deel van de groep statushouders: uitsplitsing doelgroep volgt in volgende vraag]

- Bijstand in natura
- Budget beheer
- Anders, namelijk:
- Geen van bovenstaande

Routing indien 2 = a, b of c [Vraag 3-8 wordt gesteld voor de categorieën antwoorden a, b en c. Dus als er meerdere categorieën zijn aangevinkt, krijgt de respondent vraag 3-8 meerdere keren.]

3. Voor welke groep(en) wordt deze vorm van financiële ontzorging, [antwoord vraag 2], toegepast? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Standaard voor alle instromende statushouders
- Op verzoek van de statushouder of bijstandsgerechtigde zelf
- Bij statushouders die niet financieel zelfredzaam zijn
- (Ex-)AMV'ers (alleenstaande minderjarige vluchtelingen)
- Dit valt onder de dienstverlening voor alle bijstandsgerechtigden
- Anders, namelijk:

[Onder 'financiële zelfredzaamheid' verstaan wij het volgende: Iemand is financieel zelfredzaam wanneer hij weloverwogen keuzes maakt zodanig dat zijn financiën in balans zijn, zowel op korte als op lange termijn. Dit kan zowel betekenen dat iemand in staat is om al zijn geldzaken zelf te regelen, als dat iemand weet waar en wanneer hij om hulp moet vragen.]

Subrouting, extra vraag indien bij 3 'alleen bij statushouders die niet financieel zelfredzaam zijn'

3^b Hoe stelt u vast of een statushouder financieel zelfredzaam is? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Via het algemeen intakegesprek
- Aan de hand van informatie van andere partijen (zoals het COA)
- Door een specifieke/vastgestelde methodiek, namelijk:
- Anders, namelijk:

4. Waarom is gekozen voor deze vorm van ontzorgen [antwoord vraag 2], wat waren hierbij de overwegingen? [open vraag]

5. Voor welke termijn wordt dit instrument [antwoord vraag 2] ingezet?

- Minder dan 6 maanden
- 6 maanden tot 1 jaar
- Langer dan 1 jaar
- Zolang als nodig is (maatwerk)
- Zolang iemand in de bijstand zit
- Anders, namelijk:

6. Vanaf welk moment wordt dit instrument [antwoord vraag 2] ingezet?

- Direct na aankomst in de gemeente
- Anders, namelijk:

7. Kunt u globaal aangeven voor welk deel van de nieuwe statushouders u deze werkwijze [antwoord vraag 2] momenteel toepast?

- 100%
- Meer dan 75%
- 25-75%
- Minder dan 25%
- 0%
- Dit is niet bekend

8. Hoe lang wordt deze werkwijze [antwoord vraag 2] al toegepast binnen uw gemeente?

- a. Minder dan 6 maanden
- b. 6 maanden tot 2 jaar
- c. Langer dan 2 jaar
- d. Anders, namelijk:

Routing → algemene vragen voor 'ontzorgende instrumenten'

9. Ziet u effecten van ontzorgen op het vlak van ... en zo ja, hoe verklaart u dit?

- a. inburgering
- b. arbeidsparticipatie
- c. schuldenproblematiek
- d. overig
- e. ik zie geen effecten

NB onder ontzorgen/ontzorgende instrumenten verstaan we hier alle ontzorgende instrumenten die u heeft aangevinkt bij de vraag over het uit handen nemen van financiële zaken: bijstand in natura/budget beheer/anders.

10.

- a. Kunt u (globaal) aangeven welke kosten er met de ontzorgende instrumenten zijn gemoeid? (open vraag)
- b. Hoe worden de ontzorgende instrumenten gefinancierd? (open vraag)
- c. Op welke manier hebben de kosten een rol gespeeld bij het ontwikkelen van ontzorgingsbeleid? (open vraag)

11. Sluiten de ontzorgende instrumenten aan bij de ondersteuningsbehoefte van statushouders? (open vraag)

12. Wat zijn volgens u de succesfactoren m.b.t. de door uw gemeente ingezette ontzorgingsinstrumenten? (open vraag)

13. Wat zijn volgens u de knelpunten m.b.t. de door uw gemeente ingezette ontzorgingsinstrumenten? (open vraag)

Routing indien bij 2 'd- geen van bovenstaande'

2a. U heeft aangegeven op dit moment geen vorm van ontzorgen toe te passen, wat is daarvan de reden?

- a. Er is nog niet nagedacht over een dergelijk beleid
- b. Een dergelijk beleid is nog in ontwikkeling
- c. Er is wel beleid ontwikkeld, maar het moet nog ten uitvoer worden gebracht
- d. Het is wel overwogen, maar er is voor gekozen om niet te ontzorgen, omdat:
- e. Anders, namelijk:

Hoofdrouting (vragen voor alle gemeenten)

14. Welke activiteiten onderneemt uw gemeente om financiële zelfredzaamheid van statushouders te bevorderen? (meerdere antwoorden mogelijk)

- a. Na aankomst krijgen alle statushouders verplicht een training om wegwijs te worden in het financiële systeem (bijvoorbeeld aanvragen van uitkering, toeslagen, verzekeringen, betalingssysteem, e.d.)
- b. Statushouders krijgen na aankomst een training aangeboden om competenties aan te leren/versterken om financieel zelfredzaam te worden, waar de statushouders vrijwillig aan deel kunnen nemen
- c. Statushouders krijgen na aankomst iemand toegewezen die hen ondersteunt bij financiële zaken
- d. Aan de door u eerder genoemde vormen van ontzorgen is begeleiding gekoppeld voor het bevorderen van financiële zelfredzaamheid
- e. Statushouders krijgen dezelfde dienstverlening als de overige burgers, naar behoefte kunnen zij begeleiding of een training krijgen in financiële zelfredzaamheid
- f. Anders, namelijk:

15. Is dit voldoende om statushouders financieel zelfredzaam te maken?

- a. Ja, want:
- b. Nee, want:

16. Heeft u nog opmerkingen of toevoegingen mbt ontzorgen? (open vraag)

Dit inspectierapport is een uitgave van:

Inspectie SZW

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

Projectnaam Financieel ontzorgen van statushouders
Programma Participatie en Financiële Zelfredzaamheid
Nummer R19/5

Juni 2019

Financieel ontzorgen van stat
zelfredzaamheid: een precaire
ontzorgen van statushouders
een precaire balans • Financieel
statushouders op weg naar ze
balans • Financieel ontzorgen
weg naar zelfredzaamheid: ee
ontzorgen van statushouders
zelfredzaamheid: een precaire
van statushouders op weg na
precaire balans • Financieel on
op weg naar zelfredzaamheid
Financieel ontzorgen van stat
zelfredzaamheid: een precaire
van statushouders op weg na
precaire balans • Financieel on
weg naar zelfredzaamheid: ee
ontzorgen van statushouders
een precaire balans • Financieel
op weg naar zelfredzaamheid
Financieel ontzorgen van stat
zelfredzaamheid: een precaire
ontzorgen van statushouders
een precaire balans • Financieel
op weg naar zelfredzaamheid
Financieel ontzorgen van stat
zelfredzaamheid: een precaire
ontzorgen van statushouders
een precaire balans • Financieel
op weg naar zelfredzaamheid
Financieel ontzorgen van stat
zelfredzaamheid: een precaire