

Handreiking voor gemeenten voor het financieel ontzorgen van statushouders en begeleiding op financiële zelfredzaamheid

Zorgen voor ontzorgen



Zorgen voor ontzorgen

Handreiking voor gemeenten voor het financieel ontzorgen van statushouders en begeleiding op financiële zelfredzaamheid

Andrew Britt
Kirsten Tinnemans
Monique Stavenuiter
Marte Sikkema

Utrecht, september 2021

Statushouders die nieuw in de gemeente komen wonen, zijn vaak nog niet financieel zelfredzaam. Zij krijgen te maken met voor hen ingewikkelde procedures voor het aanvragen van een uitkering en toeslagen en ook met onvoorziene uitgaven. Door de statushouders op financieel gebied te ontzorgen, kunnen ze zich beter op het inburgeren en integreren in de Nederlandse samenleving richten en worden (ernstige) financiële problemen voorkomen. Het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid van statushouders is ook een belangrijk doel.

De uitvoering van het financieel ontzorgen is – onder meer door de complexe problematiek en de veelheid aan betrokken partijen – voor gemeenten geen eenvoudige opgave. Om lessen en knelpunten op te sporen, zijn als onderdeel van het Pilotprogramma Veranderopgave Inburgering van SZW in 2019 zes gemeenten (en samenwerkende gemeenten) begonnen met een pilot. Deze handreiking geeft aanknopingspunten aan gemeenten die in het kader van de nieuwe Wet inburgering met financieel ontzorgen aan de slag gaan.

Ontzorgen binnen de Wet inburgering 2021

Vanaf 1 januari 2022 gaat het nieuwe inburgeringsstelsel van start. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ondersteunt gemeenten bij de voorbereiding op de nieuwe wet, onder meer door het organiseren van een pilotprogramma. Het Pilotprogramma Veranderopgave Inburgering (VOI) heeft betrekking op zes thema's. Doel van het pilotprogramma is tweeledig: gemeenten helpen bij de implementatie door ervaring op te doen, én die ervaringen op te nemen in het lerend inburgeringsstelsel. Een van de thema's van het pilotprogramma is het ontzorgen. (Voor meer informatie over het Pilotprogramma als geheel en de andere thema's verwijzen wij u naar <https://www.divosa.nl/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voi#-procesevaluaties-pilots--ontzorgen>.)

Veranderopgave inburgering - inzichten uit pilotprojecten

Het Verwey-Jonker Instituut heeft evaluatieonderzoek gedaan naar zes pilots gericht op het financieel ontzorgen van statushouders. Het nieuwe inburgeringsstelsel verplicht gemeenten om statushouders gedurende zes maanden te ontzorgen (voor uitleg zie kader op volgende pagina). Aan de pilot hebben de volgende gemeenten meegedaan:

- Capelle aan den IJssel (met Krimpen aan den IJssel en Zuidplas)
- Den Haag
- Dongemondgemeenten (Geertruidenberg, Drimmelen, Altena en Oosterhout)
- Edam-Volendam (met Waterland en Landsmeer)
- Hendrik-Ido-Ambacht (met Alblasterdam, Dordrecht, Hardinxveld-Giessendam, Papendrecht, en Zwijndrecht)
- Zoetermeer (met Lansingerland)

Alle gemeenten werkten in de pilot samen met maatschappelijke organisaties als VluchtelingenWerk Nederland, en lokale uitvoeringsorganisaties.

De pilot bestond in de meeste gemeenten uit de volgende activiteiten:

- **Het financieel ontzorgen:** wat wel en niet financieel ontzorgd wordt, wisselde per gemeente. Ontzorgen bevatte in de pilotfase over het algemeen de huur, en soms gas, water en stroom (Onder de Wet inburgering 2021 is het verplicht de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering te ontzorgen). Meestal voerde de gemeente zelf het ontzorgen uit, soms deed een regionale gemeentelijke dienst of een kredietbank de uitvoering.
- **Groepstrainingen:** in gemeenten werden groepstrainingen gegeven, zoals 'Omgaan met geld in Nederland', onderdeel van het programma Eurowijzer van VluchtelingenWerk.
- **Individuele begeleiding:** uitgevoerd door maatschappelijke organisaties; meestal in combinatie met de groepstrainingen.

In totaal hebben zo'n 227 statushouders deelgenomen aan de pilot ontzorgen van de pilotgemeenten. Deelname aan het ontzorgen was in de pilotfase vrijwillig.

Eind 2019 zijn de gemeenten begonnen met de voorbereidingen voor de pilots. Door de coronacrisis is besloten de looptijd van de pilots met een half jaar te verlengen waardoor de officiële pilotperiode tot mei 2021 liep. In de praktijk zijn de meeste pilots in de zomer van 2021 afgerond en enkele pilots hebben ervoor gekozen om nog door te gaan.

Waarom aandacht voor ontzorgen?

Het ministerie van SZW wil dat alle bijstandsgerechtigde asielstatushouders en nareizigers de eerste zes maanden na aankomst in de gemeente financieel worden ontzorgd. Om het inburgeringstraject zo snel en effectief mogelijk te laten starten, is het van belang dat gemeenten de regie nemen in het begeleiden van statushouders bij het op orde brengen van de eerste levensbehoeften en het voorkomen van financiële problemen.

De wet omschrijft het ontzorgen als volgt: *De verplichte ontzorging wordt uitgevoerd door de gemeente en houdt in dat vanuit de bijstandsuitkering de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering worden betaald. De ontzorging duurt zes maanden en gaat in op het moment dat het recht op bijstand ontstaat.*

Het financieel ontzorgen dient meerdere doelen:

1. Het bevorderen van de inburgering door het voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase afleidt van de inburgering.
2. Het bevorderen van de arbeidsdeelname door meer tijd en ruimte te creëren om actief daaraan te werken.
3. Het voorkomen van schuldenproblematiek. Op het moment van vestiging in de gemeente, hebben statushouders vaak nog onvoldoende inzicht hebben in hun financiële verplichtingen en zijn hun inkomsten vaak nog niet stabiel waardoor schulden snel kunnen ontstaan.

De groep bijstandsgerechtigde asielstatushouders is in principe verplicht mee te werken aan de wettelijke periode van financieel ontzorgen. De periode is beperkt tot zes maanden om te voorkomen dat mensen onnodig lang ontzorgd worden. De verplichte periode van zes maanden ontzorging eindigt alleen voortijdig indien het recht op bijstand eindigt. Is de gemeente van mening dat financiële ontzorging na de verplichte zes maanden nog steeds noodzakelijk is, dan kan die op individuele basis worden voortgezet op grond van artikel 57 uit de Participatiewet.

Bron: [Handreiking financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid](#), Divosa, 2021.

Aanknopingspunten voor het financieel ontzorgen

De pilotgemeenten en hun samenwerkingspartners hebben ervaren dat het financieel ontzorgen een complex vraagstuk is. De pilotgemeenten hadden veel tijd nodig om de processen van tevoren uit te werken en kwamen ook gaandeweg nog veel onverwachte vraagstukken tegen.

'Rather than the gemeente taking the responsibility, you [should] guide the individual on how to do it immediately themselves. In 6 months I will still have to do it for myself. Better if in the beginning you allow me to pay and you cross check and see if it goes well.'

■ Deelnemer

Pilotgemeenten merkten daarbij op dat (een deel van) de statushouders baat kunnen hebben van het financieel ontzorgen wanneer de uitvoering hiervan soepel verloopt. Wanneer het proces rondom financieel ontzorgen echter nog onvoldoende ingeregeld en helder is, kan dit leiden tot verwarring en fouten bij de betalingen van de vaste lasten. De ervaring is dat het financieel ontzorgen dan zijn doel voorbij schiet, omdat het in die gevallen juist meer stress en moeilijkheden veroorzaakt bij statushouders.

'I am very positive about it. Because the process of doing things is different here from my own country and what we are used to and this helps us to learn faster how things work here.'

■ Deelnemer

Andere gemeenten kunnen onderstaande aanknopingspunten gebruiken om een aantal knelpunten rond het financieel ontzorgen eerder aan te pakken of te vermijden. De aanknopingspunten liggen op het vlak van de voorbereiding, de uitvoering en het afbouwen van het financieel ontzorgen, de aanvullende begeleiding en groepstraining en de communicatie met de statushouders.

1. Investeer in een goede voorbereiding van het ontzorgen

Door deelname aan de pilot hebben de gemeenten ondervonden dat er veel voorbereidingstijd nodig is om praktische knelpunten van het financieel ontzorgen te ontdekken en waar mogelijk te verhelpen. De knelpunten hebben onder meer te maken met de huidige Nederlandse (financiële) systematiek (de afhankelijkheid van toeslagen en kwijtscheldingen die bij verschillende organisaties aangevraagd moeten worden) en het feit dat het een aantal maanden duurt voordat aangevraagde toeslagen worden uitgekeerd.

- **Het ontzorgen van alle wettelijke vaste lasten (huur, gas, water, stroom, zorgverzekering) vanuit alleen de bijstandsuitkering was voor veel deelnemers niet goed mogelijk.** Eén van de belangrijkste knelpunten die de pilotgemeenten tegenkwamen, is dat de bijstandsuitkering zonder toeslagen voor veel deelnemers te laag bleek om alle wettelijke vaste lasten van te kunnen betalen en voldoende leefgeld over te houden. Toeslagen kunnen echter niet zomaar op de rekening van de gemeente (of uitvoerende organisatie) worden gestort. Dit kan alleen als er budgetbeheer of bewindvoering wordt toegepast. Waar er met budgetbeheer wordt gewerkt, zijn er bovendien extra handelingen nodig, zodat de toeslagen in één keer op de juiste rekening van de budgetbeheerder worden gestort en niet op de rekening van de statushouder. Als deze machtiging niet op tijd geregeld wordt, worden de toeslagen alsnog eerst gestort op de rekening van de statushouder, en moeten zij (grotendeels) worden ingevorderd door de budgetbeheerder.
- **Bepaal als gemeente van tevoren hoe het 'inkomensgat' in de eerste maanden te overbruggen is** (totdat de landelijke toeslagen gestort worden). In de meeste pilotgemeenten was het niet de mogelijkheid voor statushouders om rood te staan (of voor de gemeente om namens de statushouder rood staan).¹

¹ Niet rood kunnen staan lijkt logisch voor mensen met (een risico op) schulden, maar brengt in dit geval nadelen met zich mee.

'Mijn gedachten gaan nu uit aan iets in de bijzondere bijstandssfeer. Wij doen al een overbrugging vaak al als gift, maar daar red je het dus niet mee.'

■ Beleidsadviseur

- **Zorg daarom voor mogelijkheden zoals extra overbruggingskrediet, of instrumenten waar rood staan wel mogelijk is.** Dit helpt, maar leidt wel tot de situatie dat statushouders extra leningen (en dus schulden) opbouwen bij de gemeenten/organisaties verantwoordelijk voor het financieel ontzorgen. Een aandachtspunt is dat de diverse pilotgemeenten naar oplossingen hebben gezocht (bijvoorbeeld via de kredietbank, of via budgetbeheer), maar binnen de huidige kaders bestaan hier op dit moment geen makkelijke oplossingen voor. Een mogelijk alternatief is 'het Huishoudboekje', dat wel de mogelijkheid heeft om rood te kunnen staan, waar inkomsten op binnenkomen, en waar leefgeld kan worden uitgekeerd. Dit instrument is ontwikkeld door de gemeente Utrecht, en is door andere gemeenten ook te gebruiken.
- **Maak vooraf met de samenwerkingspartners (zoals VluchtelingenWerk) een testproces,** zorg dat op tijd alle onderdelen van het ontzorgen zijn getest. Maak gebruik van achtergrondmateriaal: Bijvoorbeeld een procesplaat waar in staat welk document nodig is en wie het aanlevert. Trek hierin gezamenlijk op met partners, want het is belangrijk om commitment te hebben en hetzelfde doel.
- **Maak een stroomschema, inclusief de data waarop de uitkering wordt aangevraagd.** Belangrijke data zijn: het moment dat het B12 formulier (de uitschrijfkarta van de statushouder uit het azc) van het COA binnen moet zijn; het moment van aanvragen landelijke toeslagen; en moment van regelen dat toeslagen op de rekening van gemeente of de organisatie komt die verantwoordelijk is voor het doorbetalen van de vaste lasten. Maak van de stroomschema's en werkprocessen een interne en externe versie en deel deze laatste met de samenwerkingspartners. Zo is er houvast voor zowel begeleiders als de statushouders.

- **Begin qua ontzorgingsgebieden zo eenvoudig mogelijk.** De Wet inburgering 2021 schrijft een aantal vaste lasten voor die ontzorgd dienen te worden (namelijk huur, energie, water en premie zorgverzekering). Daarnaast hebben gemeenten de ruimte om meer lasten te ontzorgen (denk aan internet, telefonie en dergelijke). Op basis van de ervaringen in de pilotgemeenten adviseren wij (in ieder geval in het begin) het aantal door te betalen lasten te beperken tot de wettelijk voorgeschreven lasten en niet (meteen) uit te breiden met andere lasten.

'[Manieren om rood te kunnen staan] is één van de beste oplossingen. Er gaat best veel geld om in de eerste periode.. Je krijgt best wat geld maar niet goed verdeeld. We willen dat het wat gelijkjer verdeeld wordt, dat je rood kunt staan maar een vast bedrag aan leefgeld krijgt. Dat je weet waar je aan toe bent.'

■ Projectleider

Het Huishoudboekje

Het Huishoudboekje is een innovatieve manier van budgetbeheer, die de inkomsten en uitgaven van vaste lasten (huur, energie, water en zorgverzekering) van mensen beheert. De vaste lasten worden iedere maand automatisch doorbetaald. De deelnemer ontvangt daarnaast een vast bedrag aan leefgeld. Het Huishoudboekje geeft de deelnemer financieel inzicht en overzicht, voorkomt betalingsachterstanden en zorgt voor financiële stabiliteit.

Utrecht begon een aantal jaar geleden met de ontwikkeling van het Huishoudboekje, dat inmiddels door honderd inwoners wordt gebruikt.

<https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/het-huishoudboekje-voor-alle-gemeenten>

2. De uitvoering van het financieel ontzorgen vraagt veel afstemming en overleg met veel partijen

Voor financieel ontzorgen is het nodig om af te stemmen met een veelheid aan partijen. In elk geval de Belastingdienst (voor de toelagen), woningcorporaties, nutsbedrijven en zorgverzekeraars. Verder moet afgestemd worden met het COA en maatschappelijke organisaties. Als de gemeente het ontzorgen uitbesteedt aan een uitvoerende partij, wordt ook samengewerkt met bijvoorbeeld de kredietbank of een regionale sociale dienst.

Sommige partijen hebben meer ervaring met (samenwerking met) gemeenten (zoals woningcorporaties). Andere (zoals nutsbedrijven of zorgverzekeraars) soms minder. Het afstemmen kost tijd en vraagt overleg over wat ieders rol is en verantwoordelijkheden zijn. Betrokken partijen denken dat **het helpt als er uniforme werkwijzen beschikbaar zijn, (bijvoorbeeld in de vorm van een convenant,) voor zowel gemeenten als woningcorporaties, nutsbedrijven en zorgverzekeraars.** Hierdoor wordt het voor gemeenten makkelijker om iets te regelen met deze partijen. (Landelijk uniforme) standaarden zijn ook werkbaarder voor de bedrijven, omdat zij dan niet steeds geconfronteerd worden met gemeenten die het allemaal net iets anders geregeld (willen) hebben.

- De uitvoerende partij is **afhankelijk van de werkprocessen** van andere partijen, waaronder het COA. Het is belangrijk om daar in het proces rekening mee te houden. Zo wordt het B12 formulier pas afgegeven op dag 12 na het verlaten van het COA, terwijl de gemeente vaak al op dag 5 na verlaten van het COA de uitkering start. Als het leefgeld vanuit het COA niet tijdig stop wordt gezet, moeten statushouders geld terugbetalen aan het COA. Daarbij komt dat bij het berekenen van de hoogte van de bijstandsuitkering het leefgeld gezien wordt als inkomen, waardoor de bijstandsuitkering tijdelijk lager is.

- **Versterk de samenwerking tussen gemeenten en de diverse partners** (zoals VluchtelingenWerk Nederland, welzijnsorganisaties, de (regionale) sociale dienst, de kredietbank) en houd rekening met verschillen en overeenkomsten tussen de partijen, zowel wat betreft taken en activiteiten als werkcultuur. Goede afstemmingsoverleggen met de partners zijn waardevol en moeten met regelmaat ingebouwd worden.

'Ik ben van mening dat de ontzorging van de huur best goed lukt. Gemeenten hebben veel ervaring en contacten met woningcorporaties, daardoor loopt het bijna altijd goed. De ontzorging van de zorgverzekering loopt nog niet altijd goed door gedoe met automatische incasso.'

- **Volg de voortgang, successen en knelpunten van het financieel ontzorgen op de voet.** Veel aspecten van hoe het financieel ontzorgen in de praktijk echt werkt, zullen pas in de loop van 2022 goed blijken. Het is aan gemeenten om frequent en regelmatig met hun partners te blijven leren en evalueren en de (landelijke) stakeholders (waaronder het ministerie van SZW, Divosa, de VNG en anderen) daarin te voeden.

'Omdat je regelmatig aan tafel zit, leer je elkaar beter kennen. Je leert elkaars praktijk kennen, de verschillen en overeenkomsten. Er zijn ook best wel cultuurverschillen tussen bijvoorbeeld VluchtelingenWerk, sociale zaken en welzijnsorganisaties. Zo worden zaken beter bespreekbaar en wordt de samenwerking beter.'

■ **Beleidsadviseur**

3. Bouw stapsgewijs af en neem hier voldoende tijd voor

De pilotgemeenten hebben het als ingewikkeld ervaren om binnen zes maanden het proces van financieel ontzorgen voor statushouders zowel op- als af te bouwen. Bouw stapsgewijs (één-voor-één) het doorbetalen van de verschillende vaste lasten af zodat goed te volgen is hoe het de statushouders vergaat met het zelf betalen van deze lasten. De kans dat het doorbetalen van vaste lasten misgaat wordt hiermee verkleind tot een minimum.

- **Het stapsgewijs afbouwen kost meer tijd** dan alles in één keer overzetten. Trek er daarom voldoende tijd voor uit en doe het niet overhaast.
- **Overweeg nazorg structureel in te bouwen** door bijvoorbeeld twee of drie maanden na afronding van het ontzorgen contact op te nemen om te kijken hoe het gaat.
- Voor de groep statushouders die het meest gebaat is bij financieel ontzorgen, is zes maanden aan de korte kant. **Maak ten volste gebruik van de ruimte die artikel 57 van de Participatiewet biedt om bij twijfel langer te ontzorgen.**

In de Participatiewet is conform artikel 57 ruimte om de financiële ontzorging voort te zetten als de gemeente van mening is dat dit noodzakelijk is. Aannemelijk moet worden gemaakt dat iemand zonder hulp niet in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn bestaansmiddelen. In de toekomst zal moeten blijken hoe gemeenten hiermee omgaan en of het langer dan zes maanden ontzorgen bijvoorbeeld een bepaalde bewijslast met zich meebrengt (voor consulent, vrijwilliger en/of statushouder).

'Lots of discussion and questions [during the training]. You benefit from that. I feel it is a good thing. Even though it's basic, it is very helpful.'

■ Deelnemer

4. Aanvullende begeleiding en training zijn nodig om financiële zelfredzaamheid te vergroten

Uit de pilots blijkt het belang van aandacht voor individuele begeleiding en groepstraining op het gebied van financiën. Het financieel ontzorgen kan niet losgezien worden van de inzet om mensen financieel meer zelfredzaam te maken, of waar zij dit al grotendeels zijn, om kennis te laten maken met het Nederlands (financieel) systeem en alles wat er bij komt kijken. Begeleiding is geen verplichting in de wet, maar uit de pilot blijkt dat het een grote meerwaarde heeft om individuele begeleiding in te zetten in combinatie met groepstraining.

- **Maak als gemeenten voldoende middelen vrij voor groepstrainingen.** Trainers ervaren dat voldoende tijd inruimen in de trainingen om elkaar te leren kennen en vertrouwen te kunnen opbouwen erg belangrijk is voor statushouders.
- **Let bij het indelen van groepen op het niveau van de statushouder (en niet in de eerste plaats op taal).** Opleidingsniveau, mate van digitale vaardigheden en de vooral de mate van financiële zelfredzaamheid zijn belangrijke criteria. Het niveau van de training/begeleiding kan hiermee beter aansluiten op de statushouders wat de meerwaarde ervan vergroot. Een aandachtspunt is dat er met meer tolken gewerkt moet worden (en er meer bijbehorende tolkkosten zijn).
- **De groepstraining(en) en individuele begeleiding kunnen elkaar goed aanvullen.** Waar individuele begeleiders op de hoogte zijn van de (opzet en inhoud) van de groepstrainingen kunnen verbanden worden gelegd tussen de individuele begeleiding en het geleerde in de trainingen. De individuele begeleider kan aanhaken bij waar in de groepstraining aandacht aan wordt gegeven.

- Bij een intensievere afstemming is het bijvoorbeeld nuttig dat trainer, begeleider en statushouder **een lijstje maken voor het bijhouden van welke onderwerpen nog besproken moeten worden** en welke onderwerpen goed gaan en welke (meer) aandacht nodig hebben.

'Bij de intake van de statushouders heb ik ook wat uitleg gegeven over de training. En ik merk dat mensen daar heel enthousiast op reageren. Die hebben daar echt behoefte aan. Wat de achtergrond ook is; ook hoogopgeleiden waren erg blij met dat aanbod. De mensen komen er toch vanuit een azc, nog met een hoofd vol van alles wat er aan de hand is, in een hele nieuwe wereld. Want ook al ben je in Syrië gewend met de bankrekening te werken, hier een app gaan gebruiken, overschrijvingen [doen], je moet het toch leren.'

■ Begeleider

5. Investeer in communicatie met de statushouders

Uit de evaluatie van de pilot kwam naar voren dat het cruciaal is om statushouders goed te informeren over wat het ontzorgen inhoudt. De informatievoorziening moet plaatsvinden op een manier die bij hen past en begrijpelijk is.

- **Communiceer duidelijk met de statushouder.** Wat mogen zij wel en niet verwachten. En van wie (rolverdeling gemeente, trainers, individuele begeleiders).
- **Bereid hen voor op het feit dat administratieve foutjes kunnen plaatsvinden.** Het hebben van een vast contactpersoon en heldere rolverdeling helpt bij het voorkomen van eventuele fouten.
- Zorg dat er **een vast aanspreekpunt** is (bij de gemeente) voor statushouders en hun vrijwilliger/begeleider.

'Het is best een klus om uit te leggen dat de gemeente bepaalde financiële zaken voor zijn rekening neemt. Vanuit de gemeente krijgen ze leefgeld. Ik heb redelijk opgeleide klanten, maar het duurt even voordat ze dat in de gaten hebben en daar gaat veel energie in zitten.'

■ Begeleider

COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
Auteurs	Drs. A.E. Britt Drs. C.G.M. Tinnemans Dr. M.M.J. Stavenuiter M. Sikkema, MSc
Foto omslag	ANP, Marcel van den Bergh, 422277153
Foto binnenwerk	Uitgave Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-113-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, september 2021.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.