

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

(Vul hier de publicatietitel van de internetconsultatie in)

Wijziging artikel 56a Participatiewet

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?
Bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wet inburgering 2021 inburgeren en gemeenten.
- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?
Bijstandsgerechtigde asielstatushouders (platform perspectief inburgeraars), gemeenten, Nationale Ombudsman, Nederlandse Arbeidsinspectie, Kennis platform inclusief samenleven (KIS), Divosa en VNG.
- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?
Gemeenten, Divosa en VNG zijn in beginfase geconsulteerd. De VNG en Divosa zijn nauw betrokken bij het vervoltraject. Ook is het platform perspectief inburgeraars geconsulteerd in een vroeg stadium. Deze adviezen zijn meegenomen bij de uitwerking van het voorstel.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Het financieel ontzorgen van bijstandsgerechtigde asielstatushouders (hierna: statushouders) is heel strikt geformuleerd, waardoor de vorm van het financieel ontzorgen niet altijd aansluit bij de behoefte en persoonlijke situatie van de asielstatushouder. Bovendien bestaat door het overnemen van de betalingen het risico dat statushouders zich niet langer verantwoordelijk voelen voor hun inkomen en uitgaven. Dit kan de eigen regie van de statushouder negatief beïnvloeden wat niet strookt met het doel van de Wet inburgering 2021. De wet biedt op dit moment geen ruimte voor maatwerk. Uit diverse onderzoeken is gebleken dat ruimte voor maatwerk in het financieel ontzorgen belangrijk is. Dit is inmiddels door de uitvoering bevestigd.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Artikel 56a van de participatiewet biedt geen ruimte voor gemeenten om in individuele gevallen af te wijken van de verplichte vorm van ontzorgen. Hierdoor zijn gemeenten verplicht om elke statushouder op dezelfde manier financieel te ontzorgen.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Volgens het wetsartikel moeten gemeenten alle statushouders die inburgeringsplichtig zijn 6 maanden ontzorgen. Het betreft ongeveer 20.000 – 30.000 statushouders per jaar.

** Gebaseerd op instroom 23.000 – 32.000 (inburgeringsplichtige statushouders) en feit dat op de piek zo'n 90% van statushouders een bijstandsuitkering ontvangt (Bron: CBS cohortonderzoek asielzoekers en statushouders 2023).*

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Gemeenten zijn verplicht om statushouders met een bijstandsuitkering zes maanden financieel te ontzorgen. Ontzorgen houdt in dat de gemeente een aantal vaste lasten van de asielstatushouder rechtstreeks vanuit de bijstandsuitkering betaalt, waaronder de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering. Het doel van het ontzorgen is drieledig: voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase van het inburgeringstraject afleidt van de inburgering, voorkomen van financiële problemen, waaronder schulden, en het stimuleren van financiële zelfredzaamheid.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat met het huidige wetsartikel niet altijd aan deze doelstelling kan worden voldaan.

In het rapport 'Een status met weinig armslag' uit 2022 geeft de Nationale ombudsman aan dat financieel ontzorgen als onderdeel van de Wi2021 in de huidige vorm onvoldoende werkt. Ten aanzien van het ontzorgen wordt de huidige regelgeving als te dwingend ervaren. Statushouders zijn wettelijke verplicht mee te werken aan ontzorgen. Maatwerk is onvoldoende mogelijk omdat geen rekening kan worden gehouden met de individuele omstandigheden van een statushouder. De signalen van de Nationale ombudsman uit 2022 zijn inmiddels ruimschoots bevestigd door de praktijk in gesprekken met gemeenten en het platform perspectief inburgeraars.

Het ontzorgen kan bovendien ook een averechts effect hebben, omdat juist meer onrust wordt ervaren door sommige statushouders als gemeenten betalingen overnemen. Ook geven gemeenten aan dat het inregelen van ontzorgen veel tijd kost in de uitvoering.

Ontzorgen is relatief een zware maatregel omdat het betalen van de vaste lasten volledig wordt overgenomen door de gemeente voor een periode van zes maanden. Door alle betalingen over te nemen bestaat het risico dat statushouders zich niet langer verantwoordelijk voelen voor hun inkomen en uitgaven. Dit kan de eigen regie van de asielstatushouder negatief beïnvloeden wat niet strookt met het doel van de Wi2021 om inburgeraars zo snel mogelijk te laten participeren in de Nederlandse samenleving.

In een eerder advies uit 2019 stelde de Inspectie SZW al om asielstatushouders niet langer te ontzorgen dan nodig, om asielstatushouders zoveel mogelijk financieel zelfredzaam te laten zijn. Daarbij is het wel van belang dat de ondersteuning aan de asielstatushouder zodanig wordt vormgegeven dat dit het beste bij zijn/ haar situatie past. Zo komt de regie meer bij de asielstatushouder te liggen, zodat de asielstatushouder uiteindelijk zelfstandig de financiën kan beheren.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De nuloptie, waarbij gemeenten verplicht blijven om alle statushouders met een bijstandsuitkering zes maanden financieel te ontzorgen is om de volgende redenen ongewenst:

- In diverse onderzoeken is geconstateerd en in de praktijk is bevestigd dat het financieel ontzorgen afgestemd moet worden op de individuele situatie van de statushouder. Bevestigd is dat de huidige vorm van ontzorgen er juist voor kan zorgen dat de financiële zelfredzaamheid van de statushouder achteruit gaat doordat de statushouder zich niet langer verantwoordelijk voelt voor de eigen inkomsten en uitgaven. De nuloptie staat haaks op het doel van de Wi2021.
- Samen met de minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de Verzamelbrief van 6 april 2023 besloten om het wetsonderdeel te herzien en vooruitlopend daarop gemeenten tijdelijk de ruimte geboden een ruimere uitleg te geven aan het wetsartikel over financieel ontzorgen. Het niet herzien van het wetsartikel is niet in lijn met het zijn van een betrouwbare overheid die luistert naar signalen van de uitvoering en afspraken na komt (in verschillende stukken heeft het kabinet bevestigd om het wetsartikel te herzien, o.a. kabinetsreactie rapport Nationale Ombudsman, Verzamelbrief inburgering en kamerstukken II 2022/23, 32 824, nr. 376).

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Ingangsdatum formulier: 1 oktober 2023

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Doel ontzorgen:

- voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase van het inburgeringstraject afleidt van de inburgering;
- voorkomen van financiële problemen, waaronder schulden;
- het stimuleren van financiële zelfredzaamheid.

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

De beleidsdoelen van deze wijziging dragen met name bij aan:

SDG 10: Ongelijkheid verminderen

SDG 3: Goede gezondheid en welzijn

SDG 4: Kwaliteitsonderwijs

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Uit onderzoek en de ervaringspraktijk van gemeenten blijkt dat het financieel ontzorgen meerwaarde kan hebben. Dit is afhankelijk van onder andere de individuele omstandigheden van de inburgeraar. Uit de uitvoeringspraktijk van gemeenten blijkt dat zij binnen de kaders van de wet onvoldoende rekening kunnen houden met die persoonlijke omstandigheden. Zie ook conclusies onderzoeken bij vraag 2.

Daarnaast is kennisdeling richting gemeenten erg belangrijk. In de loop van 2024 wordt gestart met een onderzoek. Met dit onderzoek worden de werkzame elementen in de ondersteuning aan statushouders in beeld gebracht. Daarnaast biedt het onderzoek aanknopingspunten voor landelijk beleid omdat ook wordt ingegaan op de randvoorwaarden die nodig zijn en helpt om tot een landelijk beeld van methoden te komen.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

In artikel 56a van de Participatiewet is bepaald dat het college aan de bijstand van de belanghebbende de verplichting verbindt om gedurende een periode van zes maanden, gerekend vanaf de dag waarop het recht op bijstand ontstaat, mee te werken aan het door het college in naam van de belanghebbende verrichten van betalingen uit de toegekende bijstand van huur, gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering. Met de wetswijziging wordt voorgesteld dat colleges ontzorging in deze vorm dienen aan te bieden, tenzij uit de persoonlijke situatie van de belanghebbende blijkt dat daar redelijkerwijs geen of gedeeltelijk noodzaak toe bestaat. Het "ja, tenzij" biedt ruimte voor maatwerk, maar schrijft voor dat financieel ontzorgen het uitgangspunt blijft. De verplichting voor gemeenten om betalingen van huur, gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering uit de bijstandsuitkering te doen, komt alleen in die gevallen geheel of gedeeltelijk te vervallen. Van gemeenten wordt verwacht dat zij zich inspinnen om hier een weloverwogen besluit over te nemen en dit ook kunnen motiveren. Heldere afspraken hierover worden vastgelegd. De "ja, tenzij" wordt als de meest kansrijke beleidsoptie gezien. Gemeenten krijgen met de wijziging de beleidsvrijheid om het ontzorgen op een andere manier in te vullen. Door de aanpassing ontstaat er meer beslissruimte voor professionals in de uitvoering en wordt de menselijke maat toegepast.

Overige varianten

In de beleidsvorming is de afweging gemaakt tussen verschillende alternatieve varianten, waaronder:

- 'Nee, tenzij'

Deze variant gaat uit van niet ontzorgen, tenzij uit de persoonlijke situatie van de belanghebbende blijkt dat daar noodzaak toe bestaat. Deze vorm geeft gemeenten de vrijheid om geheel af te zien van het ontzorgen. Het doel van het ontzorgen komt daarmee in het gedrang. De uitvoering en onderzoek (zowel voor de inwerkingtreding van de Wi2021 als daarna) hebben laten zien dat het ontzorgen ook een grote meerwaarde heeft voor sommige statushouders. Financiële ondersteuning voor statushouders is noodzakelijk gezien de uitdagingen waar zij voor staan in de eerste periode in Nederland. Zij kennen het complexe financiële systeem in Nederland nog niet, beheersen het Nederlands (nog) niet goed en hebben vaak te maken met psychische problematiek. Ook hebben statushouders als zij net in Nederland komen vaak een klein sociaal netwerk, worden zij geconfronteerd met cultuurverschillen en hebben veel van hen een schuld (waaronder informele schulden) vanwege hun vluchtreis naar Nederland. Tegelijkertijd wordt er een groot beroep gedaan op statushouders in de eerste periode om financiële zaken te regelen en in te burgeren. Bij 'nee, tenzij' bestaat er niet langer de verplichting voor gemeenten om zich in te blijven spannen voor het doel van het ontzorgen en daarmee verdwijnt ook de ondergrens.

- Stoppen met ontzorgen

Deze variant is niet in het belang van de statushouder en gaat evenzeer in tegen de behoeften van de uitvoering. Voor een deel van de statushouders is het ontzorgen door de gemeente noodzakelijk. De oorspronkelijke aanleiding voor het ontzorgen komt voort uit het gegeven dat statushouders betalingen in de eerste periode zelf moeten regelen. Dit kan erg ingewikkeld zijn, aangezien zij nieuw zijn in Nederland, de taal nog niet spreken en geen netwerk hebben om op terug te vallen. Tegelijkertijd wordt wel van hen verwacht dat ze snel inburgeren. Deze aanleiding blijft ongewijzigd. Door te stoppen met ontzorgen krijgen statushouders niet de begeleiding die zij nodig hebben en bestaat een groter risico op financiële problemen, waaronder schulden, kunnen financiële zorgen juist afleiden van het inburgeringstraject en wordt de financiële zelfredzaamheid van nieuwkomers verkleind. Dit maakt het onlogisch om voor deze beleidsvariant te kiezen.

c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Zie voorgaande vraag.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Dat gemeenten het financieel ontzorgen beter kunnen vormgeven aangezien zij kunnen inspelen op individuele situatie van de statushouder.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

- Uitvoeringstoets decentrale overheden (UDO)
- Uitvoeringstoets VNG
- Wetgevingstoets J&V
- ATR regeldruktoets

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Aanpassing van wetsartikel 56a in de Participatiewet.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

De verwachting is dat deze wijziging doeltreffend en doelmatig zal zijn. Zowel uit onderzoek als uit ervaringen van gemeenten komt een sterke voorkeur voor deze wijziging naar voren. Met de wijziging kunnen gemeenten een afweging maken gebaseerd op de individuele situatie van statushouders. De verwachting is dat dit in de meeste gevallen niet een intensivering betreft. Veel gemeenten werken al op deze manier, maar voelen zich niet gesteund door de kaders van de wet.

Als het gaat om de brede maatschappelijke impact dan is de verwachting dat deze wijziging ertoe leidt dat de financiële startpositie van asielstatushouders verbetert, dat statushouders eerder financieel zelfredzaam worden en dat zij zich beter kunnen richten op hun inburgering omdat de vorm van ontzorgen vanuit gemeenten beter aansluit op de individuele situatie van de statushouder.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

De wijziging vraagt van gemeenten om expertise op te bouwen als het gaat om de individuele financiële situatie van statushouders. In de nieuwe situatie hebben zij meer beleidsvrijheid en dit vraagt om een zorgvuldige afweging in de uitvoering.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Het financieel ontzorgen loopt mee in de monitoring en evaluatie van de Wet inburgering 2021.