

Leidt persoonsgericht ontzorgen daadwerkelijk tot minder zorgen?

Deze reactie heeft betrekking op de voorgestelde wijziging van art. 56a lid 2 Participatiewet, die de gemeente in staat stelt om financieel ontzorgen af te stemmen op de persoonlijke situatie van de statushouder. Financieel ontzorgen houdt in dat de gemeente voor de statushouder een aantal vaste lasten (zoals huur, gas, water, stroom en de verplichte zorgverzekering) rechtstreeks uit diens bijstandsuitkering betaalt. Deze regeling is in het leven geroepen om de statushouder te hulp te schieten en waar mogelijk te ontlasten tijdens de beginperiode van zijn inburgering. In deze periode wordt de statushouder namelijk al met een hoop veranderingen binnen en korte periode geconfronteerd zoals de overgang van het azc naar de gemeente, het leren van een nieuwe taal en het volgen van een intensief inburgeringstraject. In de MvT worden de volgende drie doelstellingen van ontzorgen benoemd:

- (1) Voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase van het inburgeringstraject afleidt van de inburgering;
- (2) Voorkomen van financiële problemen, waaronder schulden;
- (3) Het stimuleren van financiële zelfredzaamheid.¹

Signalen uit de uitvoeringspraktijk en het rapport van de Nationale Ombudsman *Een status met weinig armslag* doen echter vermoeden dat de financieel ontzorgen zijn doel voorbij schiet. Zo blijkt de regeling in sommige gevallen de eigen regie van statushouders negatief te beïnvloeden of ertoe te leiden dat statushouders juist meer onrust ervaren over hun financiële situatie. Een belangrijke oorzaak volgens de regering is te strikte wetgeving, die aan gemeenten geen ruimte overlaat om de voorziening op de persoonlijke situatie en behoeften van de statushouder af te stemmen.² De huidige wettelijke regeling verplicht de gemeente namelijk om gedurende een periode van 6 maanden ontzorging te bieden. De ter consultatie voorgelegde wetswijziging beoogt de nodige flexibiliteit te bieden door het aan de gemeente over te laten om te beoordelen *of* ontzorging en *hoe lang* ontzorging nodig is. Hier wordt concreet invulling aan gegeven door een ‘ja-tenzij’ constructie in het tweede lid van artikel 56a Participatiewet op te nemen. De hoofdregel blijft dat gemeenten gedurende een periode van 6 maanden ontzorgen, tenzij de persoonlijke situatie maakt dat het wenselijk is om hiervan geheel of gedeeltelijk af te wijken.³

De voorgestelde wijziging van art. 56a Participatiewet roept bij mij drie vragen op, die in deze reactie achtereenvolgens zullen worden besproken.

- (1) *Vormt de voorgestelde wijziging daadwerkelijk een oplossing voor de in de uitvoeringspraktijk en de in het rapport van de Nationale Ombudsman signaleerde problemen?*

De regering baseert de onderbouwing van het wetsvoorstel met name op het hiervoor benoemde rapport van de Ombudsman *Een status met weinig armslag*. Opvallend is dat dit wetsvoorstel slechts op één van de in het rapport beschreven knelpunten toeziet.⁴ Andere, minstens net zo belangrijke knelpunten zijn: (1) een inkomensgat door een late toekenning van toeslagen, (2) grote verschillen in de geboden begeleiding tussen gemeenten door het ontbreken van wettelijke

¹ Wetsvoorstel Wijziging van de Participatiewet in verband met het wijzigen van de bepalingen omtrent de ontzorging van asielstatushouders (*Kamerstukken* 26094), p. 1.

² Beleidskompasformulier voor internetconsultatie van 1 oktober 2023, p. 2-3.

³ Wetsvoorstel Wijziging van de Participatiewet in verband met het wijzigen van de bepalingen omtrent de ontzorging van asielstatushouders (*Kamerstukken* 26094), p. 3-4 (MvT).

⁴ *Een status met weinig armslag. Onderzoek naar de financiële knelpunten van statushouders rond het sociaal minimum* (rapport Nationale Ombudsman van 25 april 2022), p. 14.

minimumkwaliteitseisen, (3) onvoldoende middelen bij gemeenten voor het bieden van maatwerk en (4) een gebrekkige informatieoverdracht vanuit het COA.

Naar mijn inzicht hangen deze knelpunten met elkaar samen. Eén knelpunt aanpakken heeft dus niet zoveel zin, omdat financieel ontzorgen daarmee alsnog zijn doelstellingen mist. Zo wordt onder knelpunt (1) verstaan dat het aanvragen van toeslagen niet onder het verplicht ontzorgen door de gemeente valt, maar dat de statushouder hier (onterecht) zelf toe in staat wordt geacht om dit tijdig te regelen. De taalbarrière en onbekendheid met de Nederlandse regelingen maakt het voor statushouders bijzonder lastig om tijdig een juiste aanvraag te doen. Het is vreemd dat statushouders wel worden geholpen bij het betalen van vaste lasten, maar niet bij het regelen van andere financiële bijstand. Gemeenten geven aan dat de bijstandsuitkering van statushouders doorgaans ontoereikend is om alle kosten onder het verplicht ontzorgen te dekken. Wanneer de toeslagen niet tijdig worden aangevraagd, ontstaat daarmee een inkomensgat en kunnen alsnog schulden ontstaan. Dit terwijl het voorkomen van schulden juist één van de voornaamste doelstellingen van financieel ontzorgen is.⁵

Daarnaast lijkt de voorgestelde wijziging haaks te staan op de aanbeveling van de Nationale Ombudsman naar aanleiding van knelpunt (2) om een (wettelijke) ondergrens van minimale noodzakelijke begeleiding door de gemeente te waarborgen.⁶ De voorgestelde wijziging zal de verschillen in de geboden begeleiding tussen gemeenten eerder doen laten toenemen dan afnemen. Een verschil in de uitvoeringspraktijk wordt immers onder de voorgestelde regeling aangemoedigd. Het zou daarom wellicht wenselijk zijn om wettelijke minimumwaarborgen of een niet-dwingendrechtelijk geformuleerd beoordelingskader op te nemen teneinde onderlinge verschillen in de geboden begeleiding enigszins te begrenzen dan wel inzichtelijker te maken.

Ook lijkt de voorgestelde wijziging onvoldoende acht te slaan op het ontbreken van zowel financiële middelen, mankracht als scholing bij de gemeente om maatwerk te kunnen leveren (knelpunt (3)).⁷ Hiermee samenhangend vraagt een persoonsgerichte aanpak om een goed beeld van de persoonlijke omstandigheden en ondersteuningsbehoeften van de statushouder. Dit wordt bemoeilijkt door een gebrekkig informatieoverdracht bij de overgang van het azc naar de gemeente, waardoor de gemeente er vaak pas achteraf achter komt waar zij rekening mee had moeten houden (knelpunt 4).⁸

Tot slot wordt de noodzaak van de wetswijziging vooral gestoeld op gevallen waarin financieel ontzorgen de statushouders laks maakt. In die gevallen vormt verplichte ontzorgen gedurende 6 maanden geen passende regeling.⁹ Beargumenteerd kan worden dat in zulke gevallen meer moet worden ingezet op andere vormen van financiële begeleiding, die de zelfredzaamheid van statushouders juist vergroot. In de MvT wordt echter nauwelijks ingegaan op alternatieven voor financieel ontzorgen. Er wordt volstaan met de opmerking dat uit onderzoek blijkt dat het merendeel van de statushouders baat heeft bij financieel ontzorgen. Daarnaast wordt onder alternatieven enkel de situatie waarin financieel ontzorgen geheel zou worden geschrappt, besproken.¹⁰ Of voor sommige statushouders geen/ontzorgen gedurende een kortere periode in combinatie met andere vormen van financiële begeleiding beter zou aansluiten, wordt geheel niet overwogen. Een vijfde punt waar dit wetsvoorstel dus niet op ingaat is de wenselijkheid van het experimenteren met andere vormen van

⁵ *Een status met weinig armslag*, p. 16.

⁶ *Een status met weinig armslag*, p. 35.

⁷ *Een status met weinig armslag*, p. 17.

⁸ *Een status met weinig armslag*, p. 19-20.

⁹ Wetsvoorstel Wijziging van de Participatiewet in verband met het wijzigen van de bepalingen omtrent de ontzorging van asielstatushouders (*Kamerstukken* 26094), p. 1 (MvT).

¹⁰ Beleidskompasformulier voor internetconsultatie van 1 oktober 2023, p. 3 en 5.

financiële begeleiding, hoe gemeenten dit kunnen vormgeven en welke middelen vanuit het Rijk daartoe aan hen worden toebedeeld.

(2) Wordt in dit wetsvoorstel voldoende rekening gehouden met de uitvoeringspraktijk?

Eenzijds kan het worden toegejuicht dat deze wetwijziging blijk geeft van vertrouwen in de uitvoeringspraktijk. In plaats van alles in de wet dicht te timmeren, en daarmee de wetgeving voor zowel uitvoerder als belanghebbende complexer te maken, wordt het aan de uitvoeringspraktijk overgelaten om maatwerk te leveren. De uitvoeringspraktijk, waaronder gemeenteamttenaren en maatschappelijk werkers, hebben waarschijnlijk meer zicht op de verschillende omstandigheden en ondersteuningsbehoeften van statushouders dan de formele wetgever. Zijn zij in theorie dan ook het best in staat om te differentiëren naar de mate in (on)gelijkheid tussen verschillende statushouders.¹¹ Daar komt bij dat de middelen die de gemeente uitspaart – nu zij niet langer elke statushouder minimaal 6 maanden moet ontzorgen – kan investeren in het leveren van kwaliteit en maatwerk voor statushouders die financieel ontzorgen daadwerkelijk en wellicht langer dan 6 maanden nodig hebben.

Anderzijds kan worden betoogd dat de voorgestelde regeling met oog op de uitvoerbaarheid teveel beslissingsruimte biedt en dat de uitvoeringspraktijk juist behoefte heeft aan enig wettelijk kader ter houvast. Wanneer de uitvoeringspraktijk namelijk volledig vrij wordt gelaten, neemt daarmee ook het risico op conflicterende waarden toe. Hierbij kan gedacht worden aan de spanning tussen de belangen van een efficiënt werkproces en het garanderen van rechtsgelijkheid aan de ene kant en de belangen van zorgvuldigheid en maatwerk leveren aan de anderen kant. Een aanvullend beleids- of wettelijk kader dat niet dwingend, maar wel richtinggevend voorschrijft hoe een evenwicht kan worden gevonden tussen deze belangen, kan de uitvoerbaarheid ten goede komen zonder haar onnodig te beperken.¹² Met name voor kleine gemeenten, die simpelweg niet over de capaciteiten beschikken om in ieder geval maatwerk te leveren, zou dit een uitkomst kunnen zijn.

(3) Hoe burgersvriendelijk is dit wetsvoorstel?

Naast de spanning tussen de wetgever en de uitvoeringspraktijk, die onder de vorige vragen aan bod is gekomen, is het interessant om dit wetsvoorstel vanuit het burgerperspectief te beoordelen. Dient de voorgestelde wijziging daadwerkelijk de statushouder? Om dit te beoordelen wordt het door Ippel en Beirnaert voorgestelde toetsingskader gehanteerd.¹³

- **Dienstbaarheid**

Past dit wetsvoorstel meer bij een dienende overheid (gericht op de principes van een responsieve rechtsstaat) of bij een dienstverlenende overheid (gericht op de principes van markt en efficiëntie)?¹⁴ Naar mijn mening is sprake van een dienstverlenende overheid. Met dit wetsvoorstel wordt vastgehouden aan de regeling van ontzorgen. Dit is DE dienst die de overheid aanbied. Wanneer dit in een individueel geval negatief zou kunnen uitpakken, maakt de wetwijziging het mogelijk dat de gemeente besluit de dienst niet of beperkt te verlenen. Bij een dienende overheid past daarentegen een wetwijziging die gemeenten de ruimte biedt om EEN dienst aan te bieden die het beste aansluit bij de persoonlijke omstandigheden en ondersteuningsbehoeften van de desbetreffende statushouder.

¹¹ A. Bosman, 'Staat (van) de uitvoering? Een parlementair perspectief', *RegelMaat* (38) 2022, afl.4, p. 336-337.

¹² Bosman, *RegelMaat* (38) 2022, afl. 4, p. 335-336.

¹³ M.H. Ippel & P. Beirnaert, 'Goede uitvoering van wetgeving vanuit het burgerperspectief', *RegelMaat* (38) 2022, afl. 4, p. 314-331.

¹⁴ Ippel & Beirnaert, *RegelMaat* (38) 2022, afl. 4, p. 323-324.

- **Duidelijkheid**

Dit valt of staat met hoe begrijpelijk ambtenaren van de gemeente aan de statushouder kunnen uitleggen of en voor hoe lang wordt ontzorgd en op welke gronden tot dit besluit is gekomen.¹⁵ In reactie op de internetconsultatie van dit wetsvoorstel, meldt een maatschappelijk begeleider dat naar haar ervaring in de helft van de gevallen ontzorgen meer stress oplevert dan dat het behulpzaam is. Volgens de maatschappelijk medewerker willen statushouders ‘begrijpen wat er precies gebeurt, hoeveel geld ze hebben, hoeveel ze per maand aan energie kwijt zijn, hoe de financiële stromen precies lopen’. Daarnaast meldt de maatschappelijk medewerker ‘dat er veel misgaat de volgorde van de verschillende stappen die er bij de RSD en de maatschappelijke begeleiding genomen moeten worden.’ Dit heeft tot gevolg dat statushouders zonder een goede uitleg te hebben gehad (m.n. over de stappen die zij zelf moeten zetten, zoals het aanvragen van toeslagen) een machtiging tekenen. Deze ervaringen van de maatschappelijk medewerker doen vermoeden dat er winst valt te boeken over een duidelijke uitleg van de procedure zowel voor medewerkers bij de gemeente en in de maatschappelijke begeleiding als aan statushouders.¹⁶

- **Toegankelijkheid**

Bij dit aspect is van belang of met de gemeente gemakkelijk contact kan worden opgenomen bij vragen en/of verzoeken. Hierbij is het van belang dat de gemeente rekening houdt met de potentieel uitsluitende effecten van digitalisering, de niet-Nederlandse taalachtergrond van statushouders en de hoeveelheid aan berichten van de overheid waar de statushouder mee kan worden overladen. Volgens art. 2:1 lid 1 Awb rust namelijk op het bestuursorgaan een zorgplicht om een passende vorm van ondersteuning te bieden bij het berichtenverkeer met het bestuursorgaan.¹⁷

- **Doenbaarheid**

Enerzijds is het al een grote stap in de goede richting dat de wetgever inziet dat de kwetsbare burger niet bestaat en statushouders dus niet allemaal in gelijke mate en op dezelfde manier kwetsbaar zijn.¹⁸ Anderzijds zou het nog mooier zijn geweest als de wetgever had doorgepakt door te inventariseren hoe een financiële begeleiding op maat breder dan ontzorgen kan worden vormgegeven. Daarnaast is het met betrekking tot doenbaarheid van belang dat het niet-tijdig handelen van de statushouder (bijv. het schenden van de inlichtingenplicht door te laat informatie te verschaffen over inkomsten uit een tweede baan) de statushouder niet meteen fataal wordt in de zin dat ontzorgen kennelijk geheel onnodig wordt geacht.¹⁹ Met andere woorden, de doenbaarheid en kwetsbaarheid van individuele statushouders dienen steeds zorgvuldig te worden ingeschat en beslissingen omtrent ontzorgen dienen daar gemotiveerd op te worden afgestemd.

¹⁵ Ippel & Beirnaert, *RegelMaat* (38) 2022, afl. 4, p. 324-325.

¹⁶ Reactie op internetconsultatie Wijziging van de Participatiewet in verband met het wijzigen van de bepalingen omtrent de ontzorging van asielstatushouders van 29 maart 2024, [Overheid.nl | Consultatie Wijziging van de Participatiewet in verband met het wijzigen van de bepalingen omtrent de ontzorging van asielstatushouders, reactie \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/wijziging-van-de-participatiewet-in-verband-met-het-wijzigen-van-de-bepalingen-omtrent-de-ontzorging-van-asielstatushouders-reactie-internetconsultatie.nl).

¹⁷ Ippel & Beirnaert, *RegelMaat* (38) 2022, afl. 4, p. 326.

¹⁸ ‘De’ kwetsbare burger bestaat niet. Een deskresearchanalyse naar de ondersteuningsbehoefte binnen 5 soorten kwetsbaarheid (onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK en DGDOO), Den Haag: theRevolution 2023.

L.J.A. Damen, ‘Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij lost in translation?’ in: *Vertrouwen in de overheid. Preadviezen VAR-reeks 160*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 7-100.

¹⁹ Ippel & Beirnaert, *RegelMaat* (38) 2022, afl. 4, p. 327.

- **Fairness**

Bij dit aspect speelt de ervaring van de statushouder een belangrijke rol. Voelt de statushouder zich serieus genomen en wordt er naar zijn of haar verhaal geluisterd? En ervaart de statushouder de regeling omtrent ontzorgen als een inzichtelijke en eerlijke regeling? Natuurlijk kan enkel de praktijk dit uitwijzen, maar volgens Ippel en Beirnaert is vooraf in het wetgevingsproces al een toets op randvoorwaarden mogelijk. Hierbij kan onder andere worden gekeken naar of de gemeente over voldoende deskundig personeel beschikt, of in uitvoeringsorganisatie sprake is van een visie op dienstverlening waarin het burgerperspectief is verankerd en hoe procedures (zoals die van het opstellen van een Plan Inburgering en Participatie) zijn ingericht.²⁰

- **Flexibiliteit**

Op zich biedt de voorgestelde wijziging ruimte voor het leveren van maatwerk. Het bieden van maatwerk in de praktijk vraagt echter tevens om (a) medewerkers die over de juiste houding en vaardigheden beschikken om maatwerk te leveren, (b) voldoende informatie bij de gemeente om maatwerkgevallen te identificeren (zie knelpunt 4 onder vraag 1) en (c) de financiële middelen om maatwerk te kunnen bieden (een krappe financiering kan namelijk tot een meer rigide uitvoering leiden).²¹ Verder zou het ook interessant zijn om naast de optie om meer ruimte vooraf te bieden om de ontzorging op de statushouder af te stemmen, na te denken over een regeling waarin middels evaluatiemomenten (bijvoorbeeld om de 2 maanden) ontzorgen kan worden op- of afgeschaald.

Concluderend zou ik u graag de volgende vragen ter overweging willen meegeven:

- ➔ Hoe verhoudt de voorgestelde wijziging zich tot de andere in het rapport van de Nationale Ombudsman gesignaleerde problemen? En kan op basis van die analyse worden gesteld dat de voorgestelde wijziging een doeltreffende oplossing biedt?
- ➔ Heeft de uitvoeringspraktijk daadwerkelijk baat bij zoveel mogelijk ruimte? Of dient naar een middenweg te worden gezocht met wettelijke minimumkwaliteitseisen aan de geboden begeleiding om de onderlinge verschillen tussen gemeenten enigszins te begrenzen en/of een beoordelingskader om tot een inzichtelijke en goed gemotiveerde belangenafweging te komen?
- ➔ Zouden niet – alvorens de wetwijziging aan de Kamer voor te leggen – alternatieve vormen van financiële begeleiding voor of naast financieel ontzorgen serieus moeten worden onderzocht? Dient verder niet in kaart te worden gebracht of gemeenten over voldoende middelen beschikken om maatwerk te kunnen leveren en een burgergerichte procedure vorm te geven (zo niet, hoe kan dit worden opgelost)?

²⁰ Ippel & Beirnaert, *RegelMaat* (38) 2022, afl. 4, p. 327-328.

²¹ Ippel & Beirnaert, *RegelMaat* (38) 2022, afl. 4, p. 328-329.