



nationale
ombudsman

Een status met weinig armslag

Onderzoek naar de financiële
knelpunten van statushouders
rond het sociaal minimum

Onderzoeksteam

Lisa van Paaschen, onderzoeker structurele aanpak (projectleider)

Petra van Dorst, onderzoeker structurele aanpak

Armin Dorn, onderzoeker

Saskia Hakvoort, onderzoeker

Samra el Haji, ondersteunend onderzoeker

Tekstopmaak

Xerox/OSAGE

Datum: april 2022

Rapportnr: 2022/082

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding sociale minima onderzoeksagenda	7
1.2 Aanleiding onderzoek statushouders	9
1.3 Doel- en vraagstelling	11
1.4 Aanpak	11
1.5 Reikwijdte	12
1.6 Leeswijzer	12
2. Financiële begeleiding en ontzorgen	13
2.1 De noodzaak van goede financiële begeleiding	13
2.2 Ontzorgen, een stap in de goede richting	13
2.3 De periode van ontzorgen wringt	14
2.4 Toeslagen niet ontzorgd, wel een zorg	15
2.5 Grote verschillen in geboden begeleiding	15
2.6 ‘Oude’ inburgeraars ontvangen geen wettelijk verplichte begeleiding	16
2.7 Onvoldoende middelen bij gemeenten	17
2.8 Geen begeleiding bij aanvragen kindgebonden budget	17
2.9 Conclusie	18
3. Ketenproblematiek	19
3.1 Waarom goede ketensamenwerking van belang is	19
3.2 Knelpunten samenwerking COA – gemeente	20
3.3 Knelpunten samenwerking met uitvoeringsinstanties	20
3.4 Knelpunten in het kader van ontzorgen	21
3.5 Conclusie	22
4. Administratieve werkelijkheid sluit niet aan bij leefsituatie statushouders	23
4.1 Papieren werkelijkheid leidt tot problemen	23
4.2 Voorzieningen sluiten niet aan bij leefsituatie	23
4.3 Aan het werk gaan is niet lonend noch motiverend	25
4.4 Onvoldoende vergoeding van noodzakelijke extra kosten	27
4.5 Knelpunten in de wetgeving	28
4.6 Geen laagdrempelig aanspreekpunt of loket	30
4.7 Conclusie	31
5. Conclusies en aanbevelingen	32
5.1 Inleiding	32
5.2 Conclusies financiële begeleiding en ontzorgen	32
5.3 Conclusies ketenproblematiek	34
5.4 Conclusies administratieve werkelijkheid sluit niet aan bij leefsituatie statushouders	35
5.5 Aanbevelingen per overheidsinstantie	37
6. Slotbeschouwing	39

Samenvatting

Samenvatting van het onderzoek naar financiële knelpunten bij statushouders rond het sociaal minimum.

Aanleiding onderzoek

De Nationale ombudsman maakt zich zorgen over de kwetsbare financiële positie van sociale minima. Deze groep is financieel afhankelijk van de hulp van verschillende overheidsinstanties en krijgt daarbij te maken met erg complexe regelingen en ketenproblematiek. Hij heeft daarom besloten om aandacht te besteden aan de financiële problemen van verschillende groepen sociale minima. Dit onderzoek naar statushouders is het eerste in de reeks van drie onderzoeken van de Nationale ombudsman.

Quote gemeenteambtenaar:

“Het vraagt veel tijd om statushouders wegwijs te maken in de verschillende loketten. Vertrouwen is daarbij essentieel.”

Quote statushouder:

“De Belastingdienst ging er per abuis vanuit dat ik een alleenstaande ouder was en keerde automatisch extra kindgebonden budget uit terwijl ik een echtgenoot heb, die in Soedan verbleef. Nu is mijn man in Nederland en moet ik € 3.000 aan de Belastingdienst terugbetalen. Eerst werd er een betalingsregeling getroffen van € 200 per maand. Die is nu verlaagd naar € 20 per maand. Ik kan dat bedrag eigenlijk ook niet betalen.”

Doel- en vraagstelling onderzoek

Welke financiële knelpunten ervaren statushouders in de praktijk en in hoeverre zorgen die knelpunten ervoor dat zij onder het bestaansminimum terechtkomen of dreigen terecht te komen? Wat mogen statushouders in dit kader redelijkerwijs van de overheid verwachten?

De Nationale ombudsman wil met de resultaten van het onderzoek de overheid laten zien welke knelpunten voor financiële problemen, schulden en langdurige armoede zorgen bij statushouders.

Quote Reinier van Zutphen:

“Op papier hebben statushouders wel recht op een sociaal minimum, maar in de praktijk zie je dat statushouders met een bijstandsuitkering worstelen om rond te komen. Dit komt omdat de overheid zich niet altijd bewust is van de leefsituatie en bijzondere behoeften van statushouders. We hebben het te ingewikkeld gemaakt voor deze mensen om zonder financiële zorgen mee te kunnen doen.”

Conclusies onderzoek

Statushouders lopen een hoog risico om langdurig financieel in de knel te komen. De individuele factoren met negatieve invloed op de financiële situatie en zelfredzaamheid zijn:

- Gebrek aan basiskennis van de Nederlandse taal en het financiële systeem
- Ontbreken van digitale vaardigheden
- Onverwerkte traumatische gebeurtenissen
- Klein sociaal netwerk
- Extra kosten, bijvoorbeeld leges- en vertaalkosten en de kosten voor gezinshereniging
- Geen financiële buffer en privéschulden door vluchtreis naar Nederland
- Financiële ondersteuning van familie in land van herkomst
- Veel financiële veranderingen door wijzigingen in gezinssamenstelling en verhuizing van een asielzoekerscentrum naar een gemeente.

Uit het onderzoek volgen verder de volgende financiële knelpunten:

Financiële begeleiding en ontzorgen

Goede begeleiding is noodzakelijk voor statushouders. De geboden begeleiding verschilt sterk per gemeente. Niet alle statushouders ontvangen de begeleiding die zij nodig hebben. Het nieuwe inburgeringsstelsel ontzorgt statushouders, maar levert gemeenten ook nieuwe zorgen op.

Ketenproblematiek

Statushouders hebben te maken met veel verschillende overheidsinstanties. Als deze onderling niet goed samenwerken, resulteert dit in financiële problemen. Bij de informatieoverdracht van het COA naar de gemeente en de samenwerking met de uitvoeringsinstanties is verbetering mogelijk.

Administratieve werkelijkheid sluit niet aan bij leefsituatie statushouders

Ook statushouders die wél professionele begeleiding ontvangen, komen financieel in de knel. Dit komt doordat wet- en regelgeving en voorzieningen niet aansluiten bij de leefsituatie van statushouders. En doordat werken niet lonend is en de noodzakelijke extra kosten van statushouders niet volledig worden vergoed. Ook ontbreekt een laagdrempelig aanspreekpunt of loket.

Aanbevelingen

De Nationale ombudsman roept de betrokken partijen op om de knelpunten (gezamenlijk) op te lossen en doet de volgende aanbevelingen:

1. Zorg voor goede financiële begeleiding.
2. Los de nu al bekende knelpunten bij de begeleiding door gemeenten ('ontzorgen') op.
3. Verbeter de samenwerking in de keten.
4. Laat de administratieve werkelijkheid van de overheid beter aansluiten bij de leefsituatie van statushouders.

Verhoogd risico op financiële problemen voor statushouders

LEVEN IN DE OPVANG

COA geeft onderdak en weekgeld. Financiële basiszaken zijn geregeld.

Knelpunten

- ✗ Te weinig zak- en eetgeld
- ✗ Geen/beperkte vergoeding gezinshereniging
- ✗ Geen begeleiding bij aanvraag kindgebonden budget
- ✗ Werken loont niet

AANKOMEN IN NEDERLAND

Nederland



OPVANGLOCATIE



VERHUZEN NAAR DE GEMEENTE

De statushouder moet veel administratieve zaken regelen. Hierbij gaat veel mis.

Knelpunten

- ✗ (Informatie)overdracht aan gemeente onvoldoende
- ✗ Huur betalen zonder toeslag
- ✗ Administratieve fouten hebben grote gevolgen

WONEN IN DE GEMEENTE

De statushouder krijgt met veel instanties en regelingen te maken.

Knelpunten

- ✗ Sociale zekerheidsstelsel is erg ingewikkeld
- ✗ Werken geeft risico op terugvorderingen
- ✗ Te strikte regels Participatiewet
- ✗ Vergoeding inrichting huis is meestal lening
- ✗ Geen/beperkte reiskostenvergoeding taallessen
- ✗ Financiële begeleiding verschilt sterk per gemeente

GEMEENTE



OPVANGLOCATIE



WERKEN EN INGEBURGERD

De statushouder is (bijna) financieel onafhankelijk.

Knelpunten

- ✗ Begeleiding stopt, terwijl daar wel behoefte aan is
- ✗ Veranderingen leiden tot financiële problemen
- ✗ Geen aanspreekpunt bij de gemeente

Extra knelpunt van oude stelsel

- ✗ Een statushouder die onder het nieuwe inburgeringsstelsel valt, wordt de eerste 6 maanden verplicht financieel ontzorgd (en bijgestaan) door de gemeente. Valt hij nog onder het oude stelsel? Dan is hij zelf verantwoordelijk voor zijn financiële zaken en is de gemeente niet verplicht hem daarbij te helpen



1. Inleiding

1.1 Aanleiding sociale minima onderzoeksagenda

In 2021 besloot de Nationale ombudsman om bijzondere aandacht te besteden aan de financiële problemen van verschillende groepen sociale minima.¹ Dit onderzoek is het eerste in een reeks van drie onderzoeken. Het tweede onderzoek gaat over jongeren in de bijstand en in het derde onderzoek staan jongeren met een beperking centraal.

Sociale minima, nog steeds een grote groep

In Nederland is er nog altijd een grote groep burgers die moeite heeft om rond te komen.² Volgens het CBS moesten in 2020 iets meer dan 900 duizend mensen in Nederland rondkomen van een inkomen onder het sociaal minimum, waarvan 376 duizend huishoudens ten minste vier jaar achtereen.³ Van deze 900 duizend mensen ontvangt ruim de helft een bijstandsuitkering.⁴ Een grote groep burgers is voor hun bestaanszekerheid dus afhankelijk van financiële ondersteuning van de overheid. Dit geldt zeker ook voor statushouders, die vaak leven van een bijstandsuitkering.⁵

De Sustainable Development Goals

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de zeventien Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties. Deze doelen moeten zorgen dat we in 2030 in een eerlijkere en duurzamere wereld leven.

Met zijn onderzoeken naar de financiële problemen van sociale minima geeft de Nationale ombudsman aandacht aan verschillende SDG's.

Volgens SDG 1 moet armoede overal en in al haar vormen worden beëindigd. Dit betekent niet alleen dat landen extreme armoede moeten uitbannen, maar ook dat alle landen zich moeten inzetten voor betere systemen op het gebied van sociale zekerheid. Bijvoorbeeld verwezenlijken dat de armen en de kwetsbaren gelijke rechten hebben op economische middelen en toegang tot basisdiensten.

Volgens SDG 10 moet de ongelijkheid in en tussen landen worden verminderd. Economische groei moet inclusief zijn. Landen moeten daarbij meer aandacht besteden aan de inkomensgroei van arme mensen.

Een wirwar van instanties

Sociale minima zijn kwetsbaar voor financiële problemen. Juist deze groep burgers krijgt te maken met de meest complexe regelingen. Voor financiële ondersteuning zijn zij aangewezen op hulp van verschillende overheidsinstanties. De gemeenten zijn het aanspreekpunt voor een bijstandsuitkering, bijzondere bijstand, een collectieve zorgverzekering, individuele inkomensvoet of een kindpakket, maar ook voor kwijtschelding van lokale belastingen. Daarnaast moeten de sociale minima aankloppen bij de Belastingdienst/Toeslagen voor

1 Zie de [ombudsagenda 2021](#) van de Nationale ombudsman.

2 Nederland heeft wettelijk vastgelegd welk bedrag iemand minimaal nodig heeft om van te kunnen leven, het zogenaamde sociaal minimum. De hoogte van het sociaal minimum bedraagt € 1.725 per maand (1 januari 2022). De hoogte hangt af van de leeftijd en leefsituatie. Zie ['Normenbrief 1 januari 2022, informatie voor gemeenten', 7 december 2021](#).

3 Zie ['Armoede en sociale uitsluiting 2021'](#), CBS, 8 december 2021.

4 Eind december 2021 ontvingen 414.000 mensen een bijstandsuitkering. Zie artikel CBS, ['Minder bijstandsontvangers in 2021'](#), 28 februari 2022.

5 Volgens het CBS ontvangt 90 procent van de 18 tot 65-jarigen die in 2014 een verblijfsvergunning hebben gekregen na anderhalf jaar nog een bijstandsuitkering. Na vijf-en-een-half jaar is dit percentage gedaald naar 40 procent. Zie ['Asiel en integratie 2021'](#), CBS, 15 april 2021.

huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.⁶ Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) kan ten slotte voorzien in een eventuele aanvulling vanuit de Toeslagenwet, als het totale gezinsinkomen onder het sociaal minimum komt te liggen.

Elk van deze instanties heeft eigen beleid en afzonderlijke (aanvraag)procedures. Een verandering van de leefsituatie of een stijging van het inkomen kan grote gevolgen hebben voor het recht op de te ontvangen voorzieningen. Als een burger per ongeluk vergeet om een wijziging door te geven, leidt dit al snel tot terugvorderingen en boetes.

Een foutje met grote gevolgen

Burgers weten niet altijd dat zij recht hebben op bepaalde voorzieningen. De Nationale ombudsman ontvangt al jaren klachten van burgers die (financieel) in de knel zitten. Na onderzoek blijkt soms dat er voorzieningen beschikbaar waren waar geen gebruik van is gemaakt, om welke reden dan ook.⁷ De steeds verdergaande digitalisering zorgt daarbij voor een extra drempel, niet iedereen is immers even digitaal vaardig. Als burgers geen gebruik maken van de beschikbare overheidsvoorzieningen kan hun inkomen feitelijk onder het sociaal minimum komen te liggen. Een klein foutje of verzuim om informatie door te geven leidt zo tot een opeenstapeling van (financiële) problemen, ook door een gebrek aan een financiële buffer om tegenvallers op te vangen. Op die manier ontstaan problematische schulden of verergert de bestaande schuldenproblematiek. Het gaat om een groot probleem.⁸ Dat is niet alleen vervelend voor die burgers zelf. Ook de samenleving ondervindt daarvan indirect de negatieve gevolgen en krijgt de rekening van bijvoorbeeld de schuldhulpverlening gepresenteerd.

De illusie van zelfredzaamheid

De Nationale ombudsman heeft al langere tijd aandacht voor burgers die financieel in de knel zitten en afhankelijk zijn van de overheid. Hierover bracht hij de laatste jaren meerdere rapporten uit.⁹ Hij benadrukte daarbij keer op keer dat de overheid te hoge verwachtingen heeft van de zelfredzaamheid van burgers. In het geval van sociale minima zorgt dit ervoor dat zij vaak niet weten welke wegen zij moeten bewandelen en tot wie zij zich met hun problemen kunnen wenden. Goed en laagdrempelig contact met de overheid en snelle en adequate informatieverstrekking voorkomen juist dat sociale minima financieel in de knel komen.

Stille armoede

Armoedeproblemen zijn niet altijd zichtbaar. De Nationale ombudsman is zich ervan bewust dat niet alle sociale minima bij hem aankloppen met hun problemen. Onder andere migranten, vluchtelingen en jongvolwassenen weten hun weg naar de Nationale ombudsman niet goed te vinden. Het aantal klachten dat de Nationale ombudsman ontvangt van die groep burgers is dan ook beperkt. Als er al een klacht wordt ingediend, dient meestal de (maatschappelijk) begeleider deze namens de burger in.

Dit is voor de Nationale ombudsman reden om de financiële problemen van sociale minima te agenderen. Door verschillende groepen sociale minima te onderzoeken hoopt hij ook algemene

6 Strikt genomen zijn het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag geen minimaregelingen, omdat ook niet-sociale minima hiervoor in aanmerking kunnen komen. Wel bepaalt de hoogte van het inkomen de hoogte van de bijdrage.

7 Dit is ook de reden dat de Nationale ombudsman in 2021 een onderzoek is gestart naar [onderbenutting van voorzieningen door kwetsbare ouderen](#).

8 Over 2020 laten de [cijfers](#) van het CBS zien dat ongeveer een op de vijf huishoudens (1,4 miljoen) geldzorgen hebben. Daarvan hebben ruim 600.000 huishoudens geregistreerde problematische schulden. Dat is bijna 8 procent van alle huishoudens.

9 Zie o.a. de volgende rapporten van de Nationale ombudsman:
 - [‘Vrouwen uit de knel? Het vervolg’](#), 14 mei 2019, rapportnr. 2019/022;
 - [‘Behoorlijk invorderen vanuit het burgerperspectief; onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid’](#), 9 februari 2019, rapportnr. 2019/005;
 - [‘Een hindernisbaan zonder finish; een onderzoek naar de knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen’](#), 11 juni 2020, rapportnr. 2020/010.

lessen te trekken voor de overheid en voor zichzelf, als het gaat om hoe hij deze burgers het beste op weg kan helpen.

1.2 Aanleiding onderzoek statushouders

De sociale minima statushouder

Volgens het CBS lopen bijstandsontvangers en huishoudens met een laag inkomen én een niet-westerse migratieachtergrond een relatief hoog risico op (langdurige) armoede.¹⁰ Dit werd recent nog bevestigd door het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS): ruim 5 procent van de Nederlandse huishoudens zonder migratieachtergrond had in 2020 een laag inkomen, bij Syriërs was dit ruim 60 procent en onder Eritreeërs bijna 50 procent.¹¹ Dit onderzoek van de Nationale ombudsman richt zich op statushouders. Statushouders zijn asielzoekers van wie het asielverzoek is ingewilligd en die een verblijfsvergunning hebben gekregen.

Veel van de knelpunten waar statushouders tegenaan lopen, zijn niet anders dan die van andere sociale minima. Wel is er een aantal factoren, dat statushouders onderscheidt van andere sociale minima. Zo hebben statushouders een (nog) beperkte kennis van de Nederlandse taal. Hierdoor is het voor hen nog lastiger een weg te vinden in het complexe Nederlandse systeem. Ook zijn er cultuurverschillen en ontbreekt een sociaal netwerk om op terug te vallen. Verder hebben statushouders een vluchtelingenachtergrond, waardoor zij nog last kunnen hebben van onverwerkte traumatische gebeurtenissen. Hierdoor kan het lastiger zijn zelf leiding en sturing aan het leven te geven.¹² Statushouders hebben vaak schulden moeten maken voor de vluchtreis.¹³ Terwijl zij wachten op toekenning van een uitkering en toeslagen, moeten zij al wel allerlei kosten maken. Door een gebrek aan spaargeld hebben zij geen buffer om onvoorziene tegenvallers op te vangen. Tot slot maken zij noodgedwongen meer kosten dan andere sociale minima, zoals reiskosten, de verplichte inburgeringscursussen en examens evenals eventuele leges- en vertaalkosten voor buitenlandse documenten en kosten voor gezinshereniging. Al deze factoren hebben een negatieve invloed op de financiële situatie en zelfredzaamheid van statushouders.

Van een falend inburgeringsstelsel naar een nieuwe Wet inburgering 2021

In 2018 besloot het kabinet dat het toenmalige inburgeringsstelsel van Nederland op de schop moest. Uit diverse onderzoeken bleek namelijk dat het stelsel niet werkte. Ook de Nationale ombudsman constateerde in 2018, na zijn onderzoek 'Een valse start', dat het toenmalige inburgeringsstelsel grote tekortkomingen had.¹⁴ De overheid vroeg teveel zelfstandigheid van inburgeraars, zoals bij het kiezen van een eigen inburgeringscursus. De privatisering van taalscholen in combinatie met een gebrek aan kwaliteitscontrole, leidde ertoe dat aanbieders van inburgeringscursussen niet geprikkeld werden om goede kwaliteit te leveren. Inburgeraars moesten een lening bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) aangaan van maximaal € 10.000 om hun inburgering te betalen. Dat leenstelsel bleek kwetsbaar voor fraude. Uit analyse van de Inspectie SZW uit 2018 bleek dat bij 87 van de in totaal 227 taalscholen in Nederland sprake was van een "indicatie" tot "buitengewone sterke indicatie" van misbruik en

10 Ruim een vijfde van de huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond had in 2020 te maken met een laag inkomen. Zie ['Armoede en sociale uitsluiting 2021'](#), CBS, 8 december 2021.

11 ['KIS Wijkmonitor 2021; Verschillen in leefsituatie tussen groepen naar herkomst'](#), Kennisplatform Inclusief Samenleven, januari 2022. Dat Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond gemiddeld financieel kwetsbaarder zijn, volgt ook uit het onderzoek van de AFM. Zie ['Financiële kwetsbaarheid Nederlanders met een migratieachtergrond verkend'](#), AFM, 22 december 2021.

12 ['De financiële zelfredzaamheid van statushouder: Belemmeringen en bouwstenen'](#), KIS, 2019, p. 5 en 6.

13 Volgens VluchtelingenWerk start een gemiddeld vluchtelingengezin al snel met € 12.000 schuld. ['De financiële zelfredzaamheid van statushouder: Belemmeringen en bouwstenen'](#), KIS, 2019.

14 Zie het rapport ['Een valse start: een onderzoek naar behoorlijke inburgering'](#), Nationale ombudsman, 10 oktober 2019, rapportnr. 2018/065.

fraude.¹⁵ Van de fraude van malafide taalscholen werden ook veel inburgeraars zelf de dupe. Dit was aanleiding om het leenstelsel bij DUO in de nieuwe wet af te schaffen.¹⁶

Verbeteringen van het nieuwe stelsel

Inmiddels is op 1 januari 2022 de nieuwe Wet inburgering 2021 in werking getreden.¹⁷ Dat brengt grote veranderingen met zich mee. Een van de belangrijkste wijzigingen is dat de gemeente de regie krijgt over het inburgeringstraject, vanaf het moment dat het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) de statushouder aan de gemeente heeft gekoppeld. Een brede intake en een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie zorgen voor inburgering op maat. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het afnemen van de brede intake, maar ook voor de inkoop van inburgeringscursussen. Een andere belangrijke verandering is dat gemeenten verantwoordelijk worden voor de begeleiding van inburgeringsplichtigen. Hier valt ook de financiële begeleiding onder. In dat kader hebben gemeenten een nieuwe specifieke taak, namelijk om de bijstandsgerechtigde statushouders gedurende zes maanden financieel te ontzorgen. Dit houdt in dat zij de betalingen van huur, gas, water, elektra en het regelen van de verplichte zorgverzekering uit handen nemen. Daarnaast bieden gemeenten statushouders begeleiding die erop gericht is om hen financieel zelfredzaam maken. Het idee is dat statushouders hierdoor minder stress ervaren én dat er minder kans bestaat op financiële problemen, zodat zij zich beter kunnen richten op het inburgeringstraject.

Zorgen over de zogenoemde ‘en-ondertussen-groep’

Het nieuwe kabinet wil de integratie en inburgering van nieuwkomers bevorderen en doorgaan met de nieuwe inburgeringswet.¹⁸ Hoewel het nieuwe inburgeringsstelsel veelbelovend is, is de Nationale ombudsman er niet gerust op dat alle eerder geconstateerde problemen met de nieuwe wet worden weggenomen. Een grote zorg betreft de statushouders die niet profiteren van de nieuwe Wet inburgering 2021. Het gaat dan over statushouders die een verblijfsvergunning kregen vóór 1 januari 2022, het moment van inwerkingtreding van de nieuwe Wet inburgering 2021. Door het ontbreken van overgangsrecht blijven zij vallen onder het oude falende, inburgeringsregime, waar de verantwoordelijkheid voor de inburgering eenzijdig bij de statushouder ligt. Gemeenten zijn in die gevallen ook niet verplicht om deze statushouders financieel te ontzorgen. Het oude stelsel blijft nog zeker tot 2027 in werking.

In 2020 riep de Nationale ombudsman de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) op om ervoor te zorgen dat gemeenten en andere uitvoeringsinstanties aandacht houden voor deze groep.¹⁹ Weliswaar stelde het toenmalige kabinet vorig jaar extra geld beschikbaar voor gemeenten²⁰, maar door het uitstellen van de inwerkingtreding van de nieuwe wet is de groep statushouders die tussen wal en schip dreigt te vallen gegroeid naar 45.000 statushouders.²¹ Het is de vraag of gemeenten voldoende middelen hebben om iedereen te begeleiden. Vier grote Nederlandse gemeenten uitten in november 2021 hun zorgen over de situatie van deze ‘en-ondertussen-groep’.²²

15 Zie [‘Update Signaal over fraudemeldingen bij inburgering’](#), Inspectie SZW, 16 juni 2020.

16 Zie [brief](#) van 17 december 2018 van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2018-2019, 32 824, nr. 244.

17 De inwerkingtreding van de wet stond gepland voor 1 juli 2021, maar na overleg met verschillende partners zoals VNG, Divosa, DUO en COA werd besloten de inwerkingtreding een half jaar uit te stellen.

18 Zie het coalitieakkoord van het kabinet voor 2021-2025, [‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’](#).

19 Zie [brief](#) van 24 juni 2020 van de Nationale ombudsman aan de minister van SZW, 24 juni 2020.

20 Zie [Kamerbrief](#) Inwerkingtredingdatum nieuwe Wet inburgering definitief, 28 april 2021, kenmerk 2021-0000068857.

21 Op dit moment zijn er nog zo’n 72.000 inburgeraars inburgeringsplichtig onder het huidige stelsel, waarvan zo’n 45.000 asielstatushouders. Daarvan verblijven er nog zo’n 11.000 in het azc, waarvan meer dan de helft langer dan de afgesproken veertien weken wacht op huisvesting. Zie [brief](#) van 17 december 2021 van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer, kenmerk 2021-0000202507.

22 Zie [nieuwsbericht NOS](#), ‘Duizenden vluchtelingen in de problemen door oude inburgeringsstelsel’, 10 november 2021.

Voormelde ontwikkelingen zijn aanleiding voor de Nationale ombudsman om de financiële situatie van statushouders, die rond het sociaal minimum leven, te agenderen en nader te onderzoeken.

1.3 Doel- en vraagstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek is:
Welke knelpunten ervaren statushouders in de praktijk en zorgen ervoor dat zij onder het bestaansminimum terechtkomen of dreigen terecht te komen? En wat mogen statushouders in dit kader redelijkerwijs van de overheid verwachten?

Daarbij richt het onderzoek zich vooral op de (samenloop van) wet- en regelgeving van de sociale voorzieningen en de vraag in hoeverre de uitvoeringspraktijk van die wet- en regelgeving aansluit bij de dagelijkse werkelijkheid van de statushouders. De achterliggende vraag daarbij is of de dienstverlening aan statushouders door de overheid in dat kader behoorlijk is. Te denken valt aan de samenwerking tussen de ketenpartners, de informatieverstrekking over en toegankelijkheid van de voorzieningen en de (financiële) begeleiding van statushouders.

De Nationale ombudsman wil met de resultaten van het onderzoek de overheid laten zien welke knelpunten voor financiële problemen, schulden en voor langdurige armoede zorgen bij statushouders. Ook doet hij een aantal aanbevelingen aan de overheid om de geconstateerde knelpunten weg te nemen.

1.4 Aanpak

Voor dit onderzoek zijn allereerst relevante beleidsdocumenten, Kamerstukken, verslagen en regelingen over de problematiek van statushouders in kaart gebracht.

Vervolgens spraken onderzoekers van de Nationale ombudsman met medewerkers en wethouders van vijf gemeenten: Purmerend, Venlo, de Fryske Marren, Aa en Hunze en Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. Tevens spraken zij met de gemeente Amsterdam.²³ Deze gemeenten zijn geselecteerd met het oog op een evenwichtige verdeling naar grootte en geografische spreiding over Nederland. De Nationale ombudsman hecht er waarde aan te vermelden dat hij niet significant meer of minder klachten of signalen over specifiek deze gemeenten heeft ontvangen.

Verder spraken onderzoekers van de Nationale ombudsman met statushouders, vrijwilligers en medewerkers van VluchtelingenWerk, sociaal raadslieden, Stichting Lemat, het Nibud, het Verwey Jonker Instituut, het COA, de Belastingdienst/Toeslagen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa en het ministerie van SZW. Tijdens een bezoek op 16 februari 2022 aan het AZC Oegstgeest sprak de Nationale ombudsman zelf met een aantal statushouders en medewerkers van deze opvanglocatie.

De Nationale ombudsman organiseerde op 18 en 22 november 2021 twee digitale expertmeetings om de belangrijkste knelpunten van het onderzoek te bespreken. Op 8 maart 2022 organiseerde hij een bestuurlijk gesprek waar de bevindingen van het onderzoek werden besproken met het ministerie van SZW, de Belastingdienst/Toeslagen, het COA en Divosa. Een aantal wethouders zijn gevraagd om schriftelijk te reageren op de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. De Nationale ombudsman heeft de resultaten van het bestuurlijk gesprek en de schriftelijke input meegewogen bij zijn conclusies en aanbevelingen.

²³ Hoewel de Nationale ombudsman niet bevoegd is over deze gemeente, vond hij het waardevol om ook te spreken met één van de G4 gemeenten.

1.5 Reikwijdte

Dit onderzoek gaat over statushouders. Statushouders zijn vluchtelingen met een verblijfsstatus. Niet alle statushouders hebben financiële problemen. Er zijn statushouders die erin slagen om een baan te vinden en niet afhankelijk zijn van financiële ondersteuning van de overheid. Dit onderzoek richt zich op statushouders die wel moeite hebben om rond te komen en afhankelijk zijn van ondersteuning door de overheid.

De focus van dit onderzoek is de financiële problematiek. Dat wil zeggen dat alleen de knelpunten van statushouders, die van invloed zijn op de financiële situatie, zijn onderzocht. Problemen over bijvoorbeeld het inburgeringstraject in algemene zin vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

Verder past hier nog een opmerking over de bevoegdheid van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman is bevoegd om de gedragingen van overheidsinstanties zoals gemeenten, het COA, DUO en de Belastingdienst/Toeslagen te beoordelen. De Nationale ombudsman is niet bevoegd om te oordelen over wet- en regelgeving. Wel ziet hij het als zijn taak om te signaleren wanneer wetten en regels in de uitvoering leiden tot ongewenste of onredelijke effecten voor burgers. Het is vanuit deze taakopvatting dat hij in dit rapport ook aandacht vraagt voor de knelpunten die hij in wet- en regelgeving en in de uitvoering daarvan heeft vastgesteld.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstukken 2 tot en met 4 lichten per thema de belangrijkste knelpunten toe die effect hebben op de financiële situatie en zelfredzaamheid van statushouders. Hoofdstuk 2 bespreekt de knelpunten van de financiële begeleiding en gaat in op de vraag in hoeverre ontzorgen daarvoor een oplossing biedt, hoofdstuk 3 gaat over ketenproblematiek en bespreekt de knelpunten die ontstaan door een gebrek aan goede samenwerking tussen de betrokken partijen, en hoofdstuk 4 licht toe waarom de administratieve werkelijkheid van overheidsinstanties niet aansluit bij de daadwerkelijke situatie van statushouders. In hoofdstuk 5 komen de conclusies en aanbevelingen aan bod. De slotbeschouwing reflecteert ten slotte op het onderzoek en de bevindingen.

2. Financiële begeleiding en ontzorgen

2.1 De noodzaak van goede financiële begeleiding

Het is van groot belang dat statushouders kunnen rekenen op goede persoonlijke financiële begeleiding. Dit heeft meerdere oorzaken. Statushouders zijn relatief nieuw in Nederland, waardoor zij hun weg nog niet weten te vinden naar de juiste instanties. Bovendien is het Nederlandse stelsel van financiële voorzieningen zeer complex. Uit de gesprekken die de Nationale ombudsman voerde, bleek dat het óók voor ervaren professionals lastig is om zaken goed te regelen. Dat statushouders veelal de taal nog niet machtig zijn en een klein sociaal netwerk hebben, zijn daarbij extra obstakels. Hetzelfde geldt voor het gebrek aan digitale vaardigheden. Door hun vluchtelingenachtergrond kunnen statushouders nog last hebben van onverwerkte traumatische gebeurtenissen. Deze factoren hebben effect op het 'doenvermogen' van de statushouders.²⁴ Wet- en regelgeving houdt hier niet altijd rekening mee (zie bijvoorbeeld de verplichtingen van de Participatiewet). Statushouders moeten extra kosten maken zoals leges- en vertaalkosten en de kosten voor gezinshereniging. Ook hebben zij meestal geen financiële buffer, privéschulden door hun vluchtreis en ondersteunen zij hun familie financieel in hun land van herkomst.

Verder hebben zij ook te maken met een aantal overgangssituaties, die gepaard gaan met grote administratieve wijzigingen. De wijziging van opvanglocatie naar gemeente en de hereniging van gezinsleden, betekenen een grote wijziging in het recht op voorzieningen. Ook zijn zij vaak druk met het regelen van die gezinshereniging en moeten zij verplicht binnen drie jaar inburgeren. Statushouders moeten dus veel zaken regelen, vaak binnen een korte tijd. Hierdoor is het haast onmogelijk om zonder begeleiding de financiële zaken goed te regelen. Er bestaat daarom een sterke behoefte bij statushouders aan proactieve en professionele begeleiding. Zelfredzaamheid is voor deze groep grotendeels een illusie.

2.2 Ontzorgen, een stap in de goede richting

Onder de nieuwe Wet inburgering 2021 kregen gemeenten de regie over de uitvoering van de inburgering. De wet verplicht gemeenten om bijstandsgerechtigde statushouders de eerste zes maanden financieel te ontzorgen. Uit eerder onderzoek volgde dat zorgen over de financiële positie statushouders kan afleiden van inburgering en participeren. Ook kan een gebrek aan kennis van hun rechten en plichten in het Nederlandse stelsel tot ernstige financiële problemen leiden.²⁵ Ontzorgen heeft als doel om deze knelpunten op te lossen.²⁶ Er is specifiek gekozen om asielstatushouders te ontzorgen, omdat hun startpositie afwijkt van gezinmigranten en overige migranten, aangezien statushouders ook moeten inburgeren.²⁷

Het ontzorgen bestaat uit twee onderdelen:

1. het ontzorgen zelf, dit is het administratieve gedeelte.
2. de begeleiding gericht op financiële zelfredzaamheid, dit is het educatieve gedeelte.

Ontzorgen houdt in dat gemeenten in ieder geval de huur, de rekening(en) voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering betalen van de bijstandsuitkering.²⁸ Het geld dat overblijft, keren zij als 'leefgeld' uit aan de statushouder. Ontzorgen duurt minimaal zes maanden en gaat in op het moment dat het recht op bijstand ontstaat. De periode kan de gemeente

24 'De financiële zelfredzaamheid van statushouder: Belemmeringen en bouwstenen', KIS, 2019, p. 5 en 6.

25 De Memorie van Toelichting (p. 22) verwijst naar het onderzoek van de Nationale ombudsman, 'Een valse start: een onderzoek naar behoorlijke inburgering', 2018. En de onderzoeken van KIS, 'Financiële en sociale zelfredzaamheid van nieuwkomers: Een verkenning van het landelijke en lokale beleid', 2017/2018 en 'De financiële zelfredzaamheid van statushouders: belemmeringen en bouwstenen', 2019.

26 Zie [Memorie van Toelichting](#), Wet inburgering 2021, Kamerstukken II, 2019-2020, 35 483, nr. 3, p. 9.

27 Zie Memorie van Toelichting, p. 23.

28 Zie artikel 56a, tweede lid, van de Participatiewet.

verlengen als ontzorgen nog steeds noodzakelijk is.²⁹ De begeleiding gericht op de financiële zelfredzaamheid van statushouders is niet nader omschreven in de wet. Gemeenten zijn daarom geheel vrij in hoe zij deze begeleiding vormgeven.

De nieuwe ontzorgtaak van gemeenten ervaart men in beginsel als positief. Gemeenten zijn tevreden dat zij de regie krijgen over dit punt. Dit helpt hen om eventuele schulden te voorkomen, die direct na huisvesting in de gemeente kunnen ontstaan. De taalproblemen, onbekendheid met het systeem en geld – en het vele regelwerk in de eerste periode – zorgen ervoor dat gemeenten niet van een statushouder kunnen vragen om dit (allemaal) zelf te regelen. Ontzorgen is een investering voor de lange termijn. Zo voorkomen gemeenten later problemen en daarmee kosten.

Tegelijkertijd geven gemeenten aan dat het ontzorgen tijdrovend en complex is. Zij hebben behoefte aan meer sturing vanuit het Rijk over hoe zij deze taak het beste kunnen uitvoeren.

Een beleidsadviseur bij een gemeente:

“Een landelijk expertisecentrum zou ons helpen. Dan hoeven wij niet steeds zelf te zoeken naar informatie. Bovendien is alle expertise dan landelijk bijeen gebracht.”

Een medewerker bij een gemeente:

“Ik heb het gevoel dat we bij ontzorgen steeds ‘het wiel moeten uitvinden’. Het zou nuttig zijn om diverse varianten van ontzorgen gedurende een tijd te volgen en te analyseren om te bepalen welke variant het meeste oplevert. Dit zou gemeenten kunnen helpen bij het kiezen van de juiste variant.”

Daarnaast zijn in dit onderzoek nog diverse andere knelpunten aan het licht gekomen, die hierna aan bod komen. De bevindingen van de Nationale ombudsman komen grotendeels overeen met de eerder uitgevoerde onderzoeken door de Inspectie SZW en KIS over ontzorgen³⁰ en met de evaluatie van de pilot over Ontzorgen.³¹

2.3 De periode van ontzorgen wringt

Gemeenten melden aan de Nationale ombudsman dat de wettelijk verplichte periode van zes maanden ontzorgen voor veel statushouders te kort is. Ook na zes maanden blijft intensieve financiële begeleiding nodig. Tegelijkertijd is er een groep statushouders, die volgens gemeenten niet gebaat is bij (volledig) ontzorgen. Maar omdat ontzorgen verplicht is voor alle bijstandsgerechtigde statushouders, mogen gemeenten hier op basis van de wet niet van afwijken. Verplicht ontzorgen levert soms weerstand op, vooral bij statushouders die een kortere periode nodig hebben.

29 Zie artikel 57 van de Participatiewet.

30 Zie de onderzoeken van de Inspectie SZW, ‘Financieel ontzorgen van statushouders op weg naar zelfredzaamheid: een precaire balans’ en ‘Financiële zelfredzaamheid van statushouders; een proces van begeleid loslaten’, 27 juni 2019 en de onderzoeken van KIS, ‘Financiële en sociale zelfredzaamheid van nieuwkomers: Een verkenning van het landelijke en lokale beleid’, 2017/2018 en ‘De financiële zelfredzaamheid van statushouders: belemmeringen en bouwstenen’, 2019.

31 Het ministerie van SZW heeft van 2019 tot 2021 pilots laten uitvoeren om gemeenten te laten experimenteren met verschillende werkwijzen in de geest van de nieuwe inburgeringswet. Zie ‘Inburgering op maat: voorbereiden op de Wet inburgering 2021; Synthesestudie VOI-pilots’, de Beleidsonderzoekers, 14 december 2021. En ‘Hoe te zorgen voor ‘echt ontzorgen’? Evaluatie Pilotprogramma Veranderopgave Inburgering, thema ‘ontzorgen’, Verwey Jonker Instituut, september 2021. Hier past de kanttekening dat zowel tijdens de pilot Ontzorgen als tijdens de gesprekken die de Nationale ombudsman voerde, gemeenten nog niet verplicht waren om te ontzorgen. Deze verplichting is pas met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet inburgering 2021 ontstaan. Daarom waren de uitgevoerde experimenten met ontzorgen op vrijwillige basis aan de zijde van statushouders.

2.4 Toeslagen niet ontzorgd, wel een zorg

Bij de totstandkoming van de Wet inburgering 2021 hebben de VNG en gemeenten ervoor gepleit om het aanvragen van toeslagen en ondersteuningsmaatregelen onderdeel te maken van het verplicht ontzorgen. De regering zag hier geen reden toe, omdat een categoriale toepassing hiervan voor een deel van de bijstandsgerechtigde asielstatushouders te ver zou gaan. In de memorie van toelichting van de Wet inburgering 2021 staat dat daar waar gemeenten in individuele gevallen een verdergaande vorm van budgetbeheer nodig achten, ze dit in overleg kunnen doen met de inburgeringsplichtige.³²

Het regelen van de huur- en zorgtoeslag plus de eventuele kinderopvangtoeslag, kinderbijslag en kindgebonden budget vallen niet onder het verplichte ontzorgen door gemeenten. Gemeenten geven aan dat zij dit als een probleem ervaren: zonder de toeslagen is er onvoldoende budget vanuit de bijstandsuitkering beschikbaar om de verplichte posten van huur, gas, water, stroom en zorgverzekering te betalen. Fouten bij de aanvraag van toeslagen resulteren dus snel in problemen bij het ontzorgen. Divosa adviseert gemeenten de regie te nemen voor het aanvraagproces van toeslagen en afspraken te maken met het COA en de maatschappelijke begeleiding.³³ Het komt er dus op neer dat gemeenten in de praktijk toch begeleiding bieden bij het aanvragen van toeslagen, terwijl dit strikt genomen onder de verantwoordelijkheid valt van de statushouder zelf. Volgens gemeenten bemoeilijkt het feit dat statushouders uit veel verschillende asielzoekerscentra (azc's) kunnen komen de onderlinge samenwerking en dus het maken van afspraken.

Hoofdstuk 4.2 gaat in op het inkomensgat door late toekenning van toeslagen. Ook als gemeenten tijdig de regie pakken en goede afspraken maken met azc's is dit knelpunt niet verholpen. Dit heeft te maken met de minimale aanvraagtermijnen van toeslagen (13 weken).³⁴ Gemeenten moeten voorkomen dat er geen of onvoldoende leefgeld is voor de statushouder. Zij proberen het financiële gat te dichten, bijvoorbeeld door geld voor te schieten of overbruggingskredieten te verstrekken. De ombudsman sprak een gemeente die standaard zelf de eerste twee maanden huur betaalt.

Voor de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) is de bijstandsuitkering zo laag, dat deze de kosten van vaste lasten niet altijd dekken. Dan houdt de amv'er onvoldoende leefgeld over.

2.5 Grote verschillen in geboden begeleiding

Er bestaan grote verschillen tussen de door de gemeenten geboden begeleiding aan statushouders. Dat komt omdat gemeenten een verschillende visie hebben op individuele begeleiding, al dan niet met meer focus op eigen verantwoordelijkheid van de statushouder. En omdat de wet de mogelijkheid biedt aan gemeenten om de begeleiding zelf vorm te geven.

Hoewel er enkele wettelijke vereisten zijn voor ontzorgen, mogen gemeenten wel zelf kiezen hoe ze het *proces* van financieel ontzorgen inrichten, bijvoorbeeld door budgetbeheer. Ook staat het hen vrij om statushouders op meer onderdelen te ontzorgen. Sommige gemeenten ontzorgen langer als dat nodig is (via de Participatiewet of budgetbeheer) of ontzorgen op meer onderdelen, maar niet alle gemeenten bieden een vorm van nazorg.

Ook bij het educatieve gedeelte van ontzorgen zijn gemeenten vrij om te bepalen hoe zij dit vormgeven. Er zijn gemeenten die gebruik maken van de door VluchtelingenWerk ontwikkelde

32 Memorie van Toelichting, Wet inburgering 2021, Kamerstukken II, 2019-2020, 35 483, nr. 3, p. 87.

33 Zie '[Handreiking financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid](#)', hoofdstuk 5.2 Toeslagen, Divosa, november 2021.

34 Tenzij sprake is van verlenging, dan duurt het nogmaals 13 weken.

EuroWijzer methodiek, maar niet alle gemeenten maken hier gebruik van.³⁵ Meestal worden maatschappelijk werkers ingezet om statushouders financieel te scholen en begeleiden, maar ook medewerkers van een kredietbank, klantregisseurs van gemeenten of financiële coaches worden hiervoor ingezet. Sommige gemeenten kiezen ervoor om de individuele begeleiding van statushouders volledig uit te besteden aan vrijwilligers. Dit brengt risico's met zich mee voor de kwaliteitsborging, continuïteit en de aansprakelijkheid.

2.6 'Oude' inburgeraars ontvangen geen wettelijk verplichte begeleiding

Zoals toegelicht, komen niet alle bijstandsgerechtigde statushouders in aanmerking voor financiële ontzorging, omdat zij nog onder de werking van het oude inburgeringsregime vallen.³⁶ Dit terwijl er minstens zoveel behoefte aan extra begeleiding is bij die groep. Zij zijn op basis van het oude inburgeringsstelsel niet wegwijs gemaakt in het Nederlandse financiële systeem. Vier grote Nederlandse gemeenten uitten in november 2021 hun zorgen over de situatie van deze groep statushouders.³⁷ Door het uitstellen van de inwerkingtreding van de nieuwe wet is de groep gegroeid naar 72.000 inburgeraars. Daaronder zijn zo'n 45.000 asielstatushouders, die nu aan het inburgeren zijn onder de oude wet en 11.000 statushouders, die nog verblijven in azc's en wachten op huisvesting in de gemeente.³⁸

Gemeenten hebben extra middelen gekregen van het Rijk voor de ondersteuning van deze statushouders en zijn gevraagd om hen 'in de geest van de nieuwe wet' te begeleiden.³⁹ Het staat gemeenten dus vrij om die groep wel extra ondersteuning te bieden, ook op het gebied van ontzorgen.

Gemeenten, die de Nationale ombudsman sprak, gaan op verschillende manieren om met de statushouders, die nog onder de oude regeling vallen. De meeste gemeenten hebben de oude groep inburgeraars *met een uitkering* wel in het vizier. Ook bieden veel gemeenten statushouders 'in de geest van de nieuwe wet' toch begeleiding aan. Zij krijgen dan een uitnodiging voor een gesprek om te bezien waar ze ondersteuning kunnen gebruiken, zeker wanneer de inburgeringstermijn op zijn einde loopt. De intensiteit van die begeleiding kan verschillen en hangt mede af van de kennis en mogelijkheden binnen de gemeente, de omvang van de groep en de lokale politieke bereidheid extra aandacht en geld aan deze groep te besteden.

Uit de gesprekken die de Nationale ombudsman voerde, blijkt dat het in beeld krijgen en vervolgens begeleiden van statushouders, die nog onder het oude inburgeringsstelsel vallen én tegen het einde van hun inburgeringstermijn aanlopen (de zogenaamde ELIP-groep)⁴⁰ gemeenten veel energie en geld kost. DUO biedt sinds dit jaar gemeenten extra begeleiding aan om deze doelgroep te bereiken.⁴¹

35 Euro-Wijzer biedt een combinatie van een groeps cursus met individuele begeleiding. De kennis van de cursus past men toe op de eigen situatie met behulp van de individuele begeleiding. De benodigde financiële vaardigheden worden zo op maat aangeleerd. Er zijn ongeveer 150 gemeenten die van deze methode gebruik maken.

36 Verder komen nareizigers en statushouders zonder bijstandsuitkering evenmin voor verplicht ontzorgen in aanmerking.

37 Zie [nieuwsbericht NOS](#), 'Duizenden vluchtelingen in de problemen door oude inburgeringsstelsel', 10 november 2021.

38 Peilmoment november 2021. [Antwoordbrief](#) van staatssecretaris van SZW op Kamervragen, ontvangen op 17 december 2021, kenmerk 2021-0000202507.

39 Zie [brief](#) van de minister van SZW aan Nationale ombudsman van 7 september 2020 en [Kamerbrief](#) 'Inwerkingtreding datum nieuwe Wet inburgering definitief', 28 april 2021, kenmerk 2021-0000068857.

40 ELIP staat voor einde lening inburgeringsplicht. ELIP-inburgeraars zijn inburgeraars die: binnen 12 maanden voldaan moeten hebben aan hun inburgeringsplicht en 75 procent van hun leenruimte benut hebben óf 95 procent van hun leenruimte benut hebben, ongeacht de inburgeringstermijn.

41 Zie ['Handleiding ELIP-ondersteuning voor gemeenten'](#), DUO, januari 2022.

2.7 Onvoldoende middelen bij gemeenten

Sommige gemeenten, die de Nationale ombudsman sprak, hadden zorgen over beschikbare middelen. Het goed begeleiden van statushouders vergt veel inzet en daarmee ook middelen van gemeenten. Dé statushouder bestaat niet. De grote onderlinge verschillen en dus behoeften zorgen dat er geen *'one size fits all'* aanpak voor begeleiding is. Er zijn statushouders met amper begeleidingsbehoefte, maar er is ook een groep waarvoor langdurige begeleiding nodig is en die nooit zelfredzaam zal worden. Vooral voor kleinere gemeenten is individuele begeleiding een uitdaging. Groepstrainingen met weinig deelnemers zijn kostbaar. Sommige gemeenten benoemden dat begeleiding van statushouders als belangrijk punt door de burgemeester en wethouder waren aangemerkt. Andere gemeenten moesten hun plannen voor tot statushouders nog door het bestuur laten goedkeuren. Overigens benadrukten gemeenten ook dat ontzorgen op de lange termijn juist een financieel voordeel oplevert, doordat minder statushouders in de financiële problemen komen.

Een medewerker bij een gemeente:

"Er ligt veel focus op financieel ontzorgen en minder op het zelfredzaam maken. Als er geen middelen voor zijn, vullen gemeenten dit minimaal in. Maar als statushouders nog niet financieel zelfredzaam zijn, ontstaan er alsnog problemen. Bijvoorbeeld als de situatie van de statushouder ineens verandert door het starten met werken."

Een medewerker bij een gemeente:

"Wij willen graag ondersteuners inhuren met een migratieachtergrond. Zij fungeren als brugfunctie tussen de statushouder en de klantregisseur. Onze ervaring is dat zij van onschatbare waarde zijn; zij ontlasten de klantregisseur en door hun migratieachtergrond bouwen zij sneller een vertrouwensband met de statushouder op. Wij zouden het liefst meerdere ondersteuners willen inzetten, maar dit is kostbaar voor een kleine gemeente zoals wij. Voor het bereiken en begeleiden van de ELIP-groep hebben wij sowieso te weinig budget."

2.8 Geen begeleiding bij aanvragen kindgebonden budget

Het COA vangt asielzoekers op in azc's. Na het inwilligen van het asielverzoek krijgen statushouders een verblijfsvergunning en moeten gemeenten zorgen voor huisvesting. Een gemeente heeft daarvoor tien weken de tijd. In de praktijk duurt dit vaak langer (gemiddeld 14 weken). Dit komt door een landelijke krapte aan beschikbare sociale huurwoningen. Hierdoor moeten statushouders dus langer in de opvang blijven. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) constateerde recent dat een korte periode van opvang van groot belang is voor het integratieproces van statushouders.⁴² Hoe korter de opvangperiode en hoe zinvoller de tijdsbesteding in de opvang, des te beter de beheersing van het Nederlands en des te gunstiger de arbeidsmarktpositie van statushouders na de opvang.

Tijdens de opvang is ook actieve, op de persoon gerichte financiële begeleiding voor statushouders noodzakelijk. Niet iedereen kan alle gegeven informatie direct tot zich nemen. Statushouders hebben andere belangrijke zaken die de aandacht vragen, zoals het regelen van gezinshereniging en zorgen voor familieleden in land van herkomst.

Het COA helpt statushouders niet altijd actief met het aanvragen van het kindgebonden budget. VluchtelingenWerk benadrukte bij de Nationale ombudsman dat er hierdoor maar

42 ['In uitvoering: Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren'](#), SCP policy brief, september 2021, p. 7.

weinig statushouders in de opvang kindgebonden budget ontvangen. Dit zorgt voor een flink financieel gat. Een gezin met vier kinderen mist al gauw honderden euro's kindgebonden budget per maand.⁴³ Een alleenstaande ouder mist daarbovenop de verhoging van het kindgebonden budget (alleenstaande ouderkop, ALO-kop) van € 273,75 per maand.

2.9 Conclusie

Statushouders zonder goede begeleiding lopen een hoog risico om langdurig financieel in de knel te komen. De individuele factoren met negatieve invloed op de financiële situatie en zelfredzaamheid zijn:

- gebrek aan basiskennis van de Nederlandse taal en het financiële systeem;
- ontbreken van digitale vaardigheden;
- onverwerkte traumatische gebeurtenissen;
- klein sociaal netwerk;
- extra kosten, bijvoorbeeld leges- en vertaalkosten en de kosten voor gezinshereniging;
- geen financiële buffer en privéschulden door vluchtreis naar Nederland;
- financiële ondersteuning van familie in land van herkomst;
- financiële veranderingen door wijzigingen in gezinssamenstelling en verhuizing van een azc naar een gemeente.

Daarnaast is er een aantal andere factoren met een negatieve invloed, die hierna aan bod komen. Door de combinatie van deze factoren hebben statushouders proactieve en professionele begeleiding nodig. Zelfredzaamheid van deze groep burgers is grotendeels een illusie.

Ontzorgen is een stap in de goede richting maar lost niet alle problemen op. Dit volgt niet alleen uit het onderzoek van de Nationale ombudsman, maar ook uit de evaluatie van de pilot Ontzorgen. Vooral het inkomensgat door de late toekenning van toeslagen is problematisch en levert zowel gemeenten als statushouders stress op. De verplichte periode van zes maanden ontzorgen wringt als die periode niet passend is bij de individuele behoefte. Verder ervaren gemeenten ontzorgen als tijdrovend en complex. Zij missen kennis over hoe zij op de beste manier ontzorgen en willen meer sturing en kennisdeling vanuit het Rijk.

De Nationale ombudsman constateert dat er grote verschillen zitten in de kwaliteit, maar ook in de continuïteit van de begeleiding aan statushouders. Dit geldt zowel in de opvangfase door het COA als na huisvesting in de gemeente. Gemeenten kunnen zelf bepalen in hoeverre zij statushouders actief blijven ontzorgen en begeleiden naar financiële zelfredzaamheid.

Er is geen wettelijke plicht voor gemeenten om statushouders, die vallen onder het oude inburgeringsstelsel, financieel te begeleiden. Gemeenten melden dat zij bezorgd zijn of zij voldoende beschikbare middelen hebben om alle statushouders passende begeleiding te bieden.

Tijdens de opvang is ook actieve, op de persoon gerichte financiële begeleiding voor statushouders noodzakelijk. Doordat het COA geen actieve begeleiding biedt bij het aanvragen van het kindgebonden budget lopen statushouders regelmatig forse bedragen mis.

⁴³ Het maximale kindgebonden budget in 2022 is per jaar voor een gezin met één kind € 1.220, met twee kinderen € 2.326, met drie kinderen € 3.327, en met ieder extra kind € 1.001. Dit bedrag wordt verhoogd voor kinderen boven 12 jaar met € 251 en voor kinderen boven 16 jaar met € 447 en voor een alleenstaande ouder met € 3.285 (artikel 2, Wet op het kindgebonden budget).

3. Ketenproblematiek

3.1 Waarom goede ketensamenwerking van belang is

Een bijstandsgerechtigde statushouder heeft met veel verschillende overheidsinstanties te maken. Net als andere sociale minima, gaat het om de gemeente (bijstandsuitkering, bijzondere bijstand), de Belastingdienst/Toeslagen (huur- en zorgtoeslag, kindgebonden budget), het UWV (aanvulling vanuit de Toeslagenwet) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) (kinderbijslag). Voor een statushouder komt hier nog een aantal extra instanties bovenop: de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (gezinsherenigingsprocedure), het COA (opvang) en DUO (inburgering). Als deze instanties onderling niet goed samenwerken, leidt dit tot (financiële) problemen en soms zelfs schulden bij statushouders.

Statushouders krijgen in de regel te maken met een aantal overgangssituaties, waarbij veel wijzigingen optreden. Belangrijke overgangssituaties zijn de gezinshereniging en de verhuizing van azc naar de gemeente. Bij de verhuizing van de opvang naar de gemeente verandert er veel in de (financiële) situatie van de statushouder. En ze moeten in zeer korte tijd veel regelen. Als hun opvang eindigt, stopt namelijk ook het recht op het leef- en eetgeld van het COA (de Rva-verstrekkings). Daarnaast gaat de verantwoordelijkheid voor de statushouder over van het COA naar de gemeente. Het is hierdoor extra belangrijk om goede afspraken te maken over het aanvragen (als dit nodig is) van een bijstandsuitkering, bijzondere bijstand voor de vergoeding van de verhuis- en inrichtingskosten (inrichtingskrediet), een (basis)zorgverzekering en huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag.

Een medewerker van een gemeente:

“De daadwerkelijke verhuizing naar de gemeente is een soort ‘D-Day’, omdat op dat moment alles bij elkaar komt; het aanvragen van de zorgtoeslag, huurtoeslag en een uitkering en het regelen van de aansluitingen voor gas, water en elektriciteit. De beslissingen over het recht op huur- en zorgtoeslag laten vervolgens ongeveer acht weken op zich wachten. Veel rekeningen moeten echter al vanaf de eerste dag na de verhuizing direct worden betaald. Statushouders gebruiken dan maar het krediet van de Sociale Dienst om boodschappen te doen.”

Door deze overgangssituaties treden dus veel wijzigingen op. En hoe meer wijzigingen, hoe meer administratiehandelingen en hoe groter de kans op miscommunicatie of fouten. Een klein foutje in de registratie kan al snel een negatief stapeleffect voor de statushouder veroorzaken. Dit komt doordat een andere overheidsinstantie voor de uitvoering van wettelijke regelingen de onjuiste informatie uit het systeem gebruikt.

Dat er zoveel verschillende instanties betrokken zijn, maakt het ingewikkeld om fouten snel recht te zetten. Zelfs als dit fouten zijn die de overheidsinstantie zelf veroorzaakte. De instanties voeren elk eigen regelingen uit en handelen daarbij vanuit hun eigen perspectief. Dit is begrijpelijk, maar zorgt er ook voor dat statushouders en hun begeleiders er veel tijd kwijt aan zijn om alle betrokken instanties op de hoogte te brengen van de gewijzigde omstandigheden.

Een vrijwilliger van VluchtelingenWerk:

“Ik heb een belastingtoken waarmee ik toeslagen kan aanvragen voor statushouders bij de Belastingdienst/Toeslagen. Ik kreeg een melding in het systeem dat de aanvraag niet lukte, omdat er sprake was van ‘geen geldig verblijf’. Dit klopte niet en was een fout van de IND. Ik moest enorm veel telefoontjes met de IND en de Belastingdienst/Toeslagen plegen voordat dit werd rechtgezet. Intussen ging kostbare tijd verloren en zat de statushouder twee maanden zonder toeslagen.”

3.2 Knelpunten samenwerking COA – gemeente

Uit de gesprekken die de Nationale ombudsman voerde, kwam naar voren dat de contacten tussen het COA en gemeenten heel wisselend zijn. Soms heel goed, maar het komt ook voor dat er nauwelijks contact is. De geografische afstand – en het feit dat gemeenten met veel verschillende opvanglocaties afzonderlijke afspraken moet maken – bemoeilijken de onderlinge samenwerking.

Daarnaast kwam uit de gesprekken naar voren dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) een knelpunt is bij de overdracht van de verantwoordelijkheden van het COA naar de gemeente. Het delen van medische informatie kan bijvoorbeeld alleen met toestemming van de statushouder. Als die toestemming er niet is, kan het gebeuren dat de statushouder een woning krijgt die niet geschikt is. Verder is op basis van de beschikbare informatie niet altijd duidelijk dat er bijvoorbeeld Wmo-voorzieningen nodig zijn. Het warme overdrachtsgesprek tussen COA, statushouder en gemeente, is een logisch moment om dit type informatie te delen, maar dat gebeurt lang niet altijd.

Verder geeft een aantal gemeenten aan dat het COA het overdrachtsformulier, het zogenaamde Taakstellingvolgsysteem (TVS), erg summier invult. Hierdoor komt het voor dat de gemeente pas op het moment dat de statushouder zich bij hen meldt te weten komt waarmee ze rekening mee had moeten houden. Een gemeente meldde de onderzoekers van de Nationale ombudsman dat het zou helpen om in beleid vast te leggen welke informatie het COA verplicht met de gemeente moet delen. En dat het COA het belang van het delen van deze informatie tijdens het driegesprek ook vooraf toelicht aan de statushouders zelf. Bijvoorbeeld door uit te leggen dat zij door een gebrek aan (medische) informatie misschien geen passende huisvesting vinden en voorzieningen niet op tijd krijgen. Het is voor de gemeente belangrijk te weten wie de statushouder is die ze gaan huisvesten. Overigens is het daarbij goed om te beseffen dat het voor een statushouder lastig is om ervaringen met onbekenden te delen en eventuele traumatische gebeurtenissen te moeten herbeleven.

Een adviseur migratie bij de gemeente:

“Als het lukt en past, dan schuift er vanuit het COA een casemanager aan bij het gesprek. Dit gesprek was eerst bedoeld om de statushouders kennis te laten maken met de gemeente, maar de statushouder gebruikt dit gesprek nu ook om delen van de brede intake in te vullen. In het TVS ontbreekt vaak waardevolle informatie voor een succesvolle begeleiding; dan weten we alleen of er nareizigers komen maar niet dat sprake is van psychische of lichamelijke problemen.”

3.3 Knelpunten samenwerking met uitvoeringsinstanties

Medewerkers van het COA, gemeenten maar ook vrijwilligers van VluchtelingenWerk, begeleiden statushouders bij hun financiën. Zij gaven de Nationale ombudsman mee dat de samenwerking met de uitvoeringsinstanties niet altijd even soepel verloopt. Dit komt enerzijds omdat het systeem in Nederland complex is. Hierdoor is het zelfs voor deze hulpverleners niet altijd

evident bij welke instantie zij moeten aankloppen. Anderzijds lopen zij er tegenaan dat de uitvoeringsinstanties niet goed bekend zijn met de leefsituatie van statushouders én lang niet altijd welwillend zijn om coulance te verlenen.

Een concreet probleem waar gemeenten tegenaan lopen, is dat het erg lastig is om met DUO te komen tot een betalingsregeling in geval van schulden. Inburgeraars kunnen maximaal €10.000 lenen bij DUO. Statushouders die binnen de gestelde termijn van drie jaar aan de inburgeringsplicht voldoen krijgen een kwijtschelding van deze lening. Lukt ze dat niet en is dit verwijtbaar, dan moeten ze de lening (gefaseerd) terugbetalen. In de brief aan de minister van SZW benadrukte de Nationale ombudsman dat deze lening niet alleen veel zorgen, maar ook vaak forse schulden voor inburgeringsplichtigen met zich meebrengt.⁴⁴

DUO is ook niet altijd bereid om soepel op te treden als er wel een betalingsregeling is, maar deze door omstandigheden niet is nagekomen. Gemeenten ervaren ook bij andere instanties, zoals het UWV en bij de Belastingdienst/Toeslagen lang niet altijd bereidwilligheid om statushouders tegemoet te komen.

Begeleiders van statushouders hebben behoefte aan een vaste contactpersoon of ingang voor professionals bij uitvoeringsinstanties om sneller te kunnen schakelen zonder steeds opnieuw de casus van een statushouder te hoeven uitleggen.

Een medewerker van het COA:

“Ik had problemen bij het aanvragen van huurtoeslag voor een statushouder. Ik moest de BelastingTelefoon bellen, omdat bleek dat alle bewoners van het azc stonden ingeschreven op hetzelfde adres. Hierdoor leek het alsof de desbetreffende statushouder 80 medebewoners had. Dit moest ik laten rechtzetten. Ik was 1,5 uur aan de telefoon en werd vier keer doorverbonden, voordat ik een medewerker aan de lijn kreeg die het kon oplossen. Ik moest elke keer weer opnieuw de situatie uitleggen. Ik merk vaker dat medewerkers niet goed bekend zijn met de problemen van statushouders, het is voor hen geen dagelijkse praktijk. Hierdoor duurt het heel lang om dingen recht te zetten.”

3.4 Knelpunten in het kader van ontzorgen

Een gemeente moet voor het succesvol uitvoeren van de ontzorgtaak niet alleen zorgvuldig afstemmen met de statushouder zelf, maar ook met gemeentelijke diensten (bijvoorbeeld bij de aanvraag kwijtscheldingen) en verschillende externe partijen, zoals de nutsbedrijven en zorgverzekeraars. Dit brengt de nodige uitdagingen met zich mee. Statushouders mogen namelijk zelf kiezen met welke energieleverancier zij in zee gaan en welke zorgverzekering zij kiezen. Dit betekent dat gemeenten met veel verschillende partijen moeten afstemmen om betalingen op de juiste momenten binnen te krijgen en/of fouten te herstellen.

Uit het onderzoek volgt dat gemeenten behoefte hebben aan landelijke en uniforme werkafspraken met externe partijen zoals woningcorporaties, nutsbedrijven en verzekeraars én de uitvoeringsinstanties als de Belastingdienst/Toeslagen, de SVB en DUO. Het regelen van (uitstel van) betalingen voor statushouders is nu tijdrovend, ook omdat er bij de uitvoeringsinstanties geen telefonische ingang is voor professionals. Het Verwey-Jonker Instituut suggereerde na onderzoek om uniforme kaders of blauwdrukken op te stellen voor contracten met en machtigingsformulieren voor, onder meer nutsbedrijven en verzekeraars.⁴⁵

44 Zie [brief](#) van de Nationale ombudsman aan de minister van SZW van 24 juni 2020.

45 Zie ‘[Hoe te zorgen voor ‘echt ontzorgen’? Evaluatie Pilotprogramma Veranderopgave Inburgering, thema ‘ontzorgen’](#)’, Verwey Jonker Instituut, september 2021, p. 79.

Een medewerkster bij een gemeente:

“We hebben een plicht om te ontzorgen, maar zijn hierbij wel afhankelijk van de medewerking van andere partijen zoals woningcorporaties en energieleveranciers. Dit kost veel tijd. We moeten bijvoorbeeld bij elke energieleverancier afzonderlijk uitleggen wat onze taak is en vragen wat het maandbedrag wordt. Deze informatie hebben we snel nodig om een juist bedrag in te houden. Het zou helpen als het Rijk gemeenten hierbij assisteert, bijvoorbeeld door een meewerkplicht om zaken te bespoedigen.”

Ook de lokale en interne samenwerking tussen bijvoorbeeld de klantregisseur van de gemeente en de diverse afdelingen en partners, zoals VluchtelingenWerk, welzijnsorganisaties en de kredietbank, vereist goede afstemming. De onderlinge (nieuwe) verhoudingen zijn soms nog onwennig.

Een medewerker bij een gemeente:

“Op dit moment verzorgt VluchtelingenWerk de gehele financiële maatschappelijke begeleiding. Wij moeten als gemeente deze taak deels overnemen. We moeten nog goede afspraken maken wie wat oppakt.”

Een vrijwilliger van VluchtelingenWerk:

“Ik heb weinig vertrouwen in de begeleiding door de gemeente. Wij zijn altijd bereikbaar voor vragen en hebben een goede vertrouwensband. Ambtenaren zijn meestal niet altijd telefonisch bereikbaar, terwijl statushouders hier wel behoefte aan hebben.”

3.5 Conclusie

Een statushouder heeft met veel verschillende overheidsinstanties te maken. Als deze instanties onderling niet goed samenwerken, levert dit problemen op bij statushouders en hun begeleiders. Doordat veel verschillende instanties betrokken zijn én de statushouder in de regel te maken krijgt met veel wijzigingen in diens leefsituatie, bestaat er een verhoogd risico op miscommunicatie of fouten met negatieve gevolgen voor de financiële situatie van de statushouder.

De overgang van een azc naar gemeente is cruciaal. Het is van belang dat het COA zorgt voor een goede informatieoverdracht. Uit het onderzoek blijkt dat verbetering van de overdracht tussen azc's en gemeenten nodig is, zeker als het azc zich niet in de nieuwe (woon)gemeente van de statushouder bevindt. De gemeente beschikt nu niet altijd over de nodige informatie.

Medewerkers van gemeenten en het COA, maar ook vrijwilligers die statushouders begeleiden ervaren soms geen medewerking van uitvoeringsinstanties om problemen op te lossen en fouten recht te zetten. Het ontbreekt aan een vaste ingang en aan kennis over statushouders bij de uitvoeringsinstanties. Mede hierdoor lijkt men weinig bereidwillig om statushouders tegemoet te komen en waar nodig soepel op te treden.

Gemeenten moeten in het kader van ontzorgen met veel partijen afspraken maken. Dit is tijdrovend en foutgevoelig. Landelijke afspraken, zoals convenanten, met nutsbedrijven zouden gemeenten helpen.

4. Administratieve werkelijkheid sluit niet aan bij leefsituatie statushouders

4.1 Papieren werkelijkheid leidt tot problemen

De administratieve werkelijkheid van de overheid is maar een deel van de werkelijkheid en sluit niet altijd aan bij de verschillende leefsituaties en de specifieke behoeftes van statushouders. Door verschillende regelingen en procedures en de daarmee samenhangende versnippering van verantwoordelijkheden binnen de keten, werken overheden gefragmenteerd en worden verantwoordelijkheden gemakkelijker afgeschoven. Hierdoor ontstaat het gevaar dat niemand meer de gehele situatie van de statushouder overziet. En dat de statushouder zelf én diens begeleider, verstrikt raken in een bureaucratische rompslomp om zaken te regelen.

Verder vallen er gaten in het inkomen van de statushouder als bestaande voorzieningen onvoldoende aansluiten bij de leefsituatie. Als er dan geen financiële buffer of vangnet is ontstaan gemakkelijk problematische schulden. Al helemaal als de overheid een streng invorderingsbeleid voert met weinig ruimte voor coulance. Schulden brengen weer een risico op ondermijning met zich mee. Steeds vaker blijken mensen die in een kwetsbare positie verkeren vatbaar voor de verlokkingen die criminelen ze voorhouden.⁴⁶ Zo stapelen problemen zich makkelijk op.

Hierna komen de obstakels aan de orde waar statushouders tegenaan lopen in hun dagelijks bestaan.⁴⁷

4.2 Voorzieningen sluiten niet aan bij leefsituatie

Vergoedingen van het COA soms niet voldoende

Statushouders die in de opvang verblijven ontvangen naast onderdak een wekelijkse financiële toelage van het COA. Het weekgeld bestaat uit een bedrag aan leefgeld en eetgeld (als zelf koken tot de mogelijkheid behoort). Het leefgeld van € 12,95 per persoon per week is bedoeld voor kleding en andere persoonlijke uitgaven.⁴⁸ Ook kinderen ontvangen dit bedrag. De toelage voor voedsel (eetgeld) is afhankelijk van leeftijd en de gezinssamenstelling. Zo krijgt een alleenstaande asielzoeker € 46,97 voor voeding per week. Een gezin met twee kinderen ontvangt ongeveer € 120 per week.⁴⁹

Naast de wekelijkse financiële toelage, zorgt het COA ook voor vergoeding van buitengewone kosten.⁵⁰ Het gaat hier om incidentele, noodzakelijke kosten, waarin niet op andere wijze kan worden voorzien. Dit zijn bijvoorbeeld juridische kosten, reiskosten in verband met de asielprocedure⁵¹, en sommige medische kosten.⁵² Daarnaast krijgen asielzoekers van het COA een eenmalig bedrag voor het kopen van huishoudelijke artikelen om te koken zoals pannen, bestek, snijplank en schoonmaak- en afwasmiddelen.⁵³

46 Zie [‘Doortastende preventie: slachtoffers zoeken en helpen’](#), Divosa, februari 2022.

47 Hier past de kanttekening dat dit geen volledig overzicht is van de obstakels die de Nationale ombudsman tijdens dit onderzoek hoorde. Gekozen is om te volstaan met de meest illustratieve en voorkomende problemen. Zie ook de infographic bij dit rapport.

48 Zie artikelen 9, 12 en 14, lid 4, van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 ([Rva 2005](#)).

49 Woont een asielzoeker in een opvangcentrum waar hij niet zelf voor de (warme) hoofdmaaltijd hoeft te zorgen? Dan krijgt hij een lagere vergoeding voor eten. Zie artikel 14, derde lid, van de Rva 2005 (geldend op 1 januari 2022).

50 Zie artikel 9, eerste lid, onder g, en artikel 17 van de Rva 2005.

51 Het COA vergoed alleen de reiskosten van meer dan 10 kilometer reisafstand.

52 Zie de [Handleiding Vergoeding Buitengewone Kosten op grond van artikel 17, Rva 2005](#). Voorwaarde hierbij is dat de kosten in enige mate (direct of indirect) gerelateerd zijn aan het verblijf in de voorziening of aan de (medische en mentale) situatie van betrokkene.

53 Zie website Rijksoverheid Asielbeleid, Vraag en Antwoord, [‘Hoeveel geld krijgen asielzoekers in Nederland’](#).

Uit het onderzoek volgt dat statushouders in de regel maar net rond kunnen komen in de opvang. Uit gesprekken van de Nationale ombudsman met statushouders en hun begeleiders blijkt dat er weinig speelruimte is. Vooral (hogere) persoonlijke uitgaven en onvoorziene uitgaven leiden tot financiële problemen en schulden. Zoals eerder is opgemerkt, beschikken statushouders meestal niet over een financiële buffer en hebben soms al schulden gemaakt om hun vluchtreis te kunnen bekostigen. Een onvoorziene hoge telefoonrekening als gevolg van contact met het thuisfront in het land van herkomst, is soms al onoverkomelijk.

Een mogelijke verklaring voor het feit dat statushouders in de opvang moeite hebben om de eindjes aan elkaar te knopen, is dat het bedrag aan leefgeld sinds 2011 niet is gewijzigd.⁵⁴ Het bedrag is dus niet meer geïndexeerd, terwijl de consumentenprijzen tussen 2011 en 2021 met 17,8 procent zijn gestegen.⁵⁵

Assia⁵⁶ uit Somalië verblijft sinds 2018 in Nederland en heeft twee jonge kinderen: “Het weekgeld van het COA is eigenlijk niet genoeg om alle persoonlijke uitgaven te kunnen betalen. Luiers en babymelk zijn te duur, maar heb ik wel nodig. Ik probeer op andere posten te bezuinigen.”

Maher uit Syrië verblijft sinds 2020 in Nederland en wacht nog op hereniging met zijn vrouw en zoontje die in Syrië verblijven: “Ik moet elk dubbeltje drie keer omdraaien. Door de inflatie zijn de boodschappen in de supermarkt haast niet meer te betalen. Ik heb mij daarom aangemeld voor de voedselbank en was verrast dat ik voldoe aan de voorwaarden om daar gebruik van te maken.”

Sadir uit Afghanistan verblijft sinds september 2021 in Nederland, heeft zes kinderen en een zieke echtgenote: “Ik wil niet klagen over het geld. Ik kan rondkomen van het weekgeld voor wat betreft het eten, maar het is niet makkelijk om de kosten mee te dekken voor andere dingen. Ik moet bijvoorbeeld warme kleren, schoenen, babyvoeding en luiers kopen voor mijn kinderen. Ook heb ik smartphones nodig voor mijn kinderen, omdat de school via een app hun lesrooster, huiswerk en examenopdrachten geeft. Ik kan dit niet zelf betalen.”

Toekennings- en beëindigingsdata voorzieningen sluiten niet aan

Het COA is door de Belastingdienst/Toeslagen aangemerkt als Toeslagenservicepunt. Dit betekent dat het COA voor (of samen met) de statushouder toeslagen zoals huur- en zorgtoeslag kan aanvragen en met een inlogcode toegang heeft tot de backoffice van de Belastingdienst/Toeslagen.

Bij een eerste aanvraag, neemt de toekenning van de huur- en zorgtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen vaak minimaal acht tot dertien weken in beslag. De toeslagen worden dan met terugwerkende kracht uitbetaald.⁵⁷ Hierdoor ontstaat er een inkomensgat. In deze periode ontvangt een statushouder geen toeslagen, terwijl zij de eerste huur- en zorgkosten wel al moeten betalen.⁵⁸ Ook VluchtelingenWerk herkent dit probleem, zij benoemen verder dat de gemeenten toeslagen pas vijf dagen na inschrijving in de gemeente aanvragen.

54 Regeling van de minister voor Immigratie en Asiel van 29 maart 2011, nr. 5688966/11, houdende wijziging van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005, [Staatscourant 2011, 5919](#).

55 Zie de tool ‘[Prijzen toen en nu](#)’ op de website van het CBS.

56 De genoemde namen zijn gefingeerd.

57 Zie ‘[Handreiking financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid](#)’, hoofdstuk 5.2 Toeslagen, Divosa, november 2021.

58 Zolang een statushouder recht heeft op opvang door het COA, heeft hij ook recht op medische zorg via het COA. Wanneer hij verhuist naar de gemeente, moet hij zelf een zorgverzekering afsluiten en eventueel zorgtoeslag aanvragen.

Een ander probleem is dat het recht op huurtoeslag ingaat op de eerste van de volgende maand, terwijl de verhuizing op een willekeurige datum is. Dan is er altijd een stukje huur waarvoor geen huurtoeslag is.

Als de statushouder naar de gemeente verhuist en de toeslagen nog niet zijn geregeld, dan moet de statushouder de zorg- en huurkosten zelf dragen zonder toeslagen. Ter overbrugging kan het COA de financiële toelagen van het COA verlengen.⁵⁹ Als de toeslagen later met terugwerkende kracht worden uitbetaald, moet de statushouder deze overbrugging aan het COA terugbetalen. Dat beseffen veel statushouders niet. Zij gaven dit geld al uit op het moment dat het COA bij hen aanklopte. Er ontstaat dan alsnog een schuld, die het COA met de overbrugging juist wilde voorkomen.

Na het verlaten van de opvang ontvangen statushouders een bijstandsuitkering van de gemeente. Het komt voor dat zij door gebrekkige of trage administratie ook nog enige tijd leefgeld blijven ontvangen van het COA. Ook dit kan tot terugvorderingen leiden.⁶⁰

Een ander financieel kwetsbaar moment is de situatie van gezinshereniging. Op het moment dat de partner al passende huisvesting heeft en de nagereisde gezinsleden direct in huis komen, ontstaat er voor het gezin een inkomensgat. Het aanvragen van de hogere bijstand voor een gezin kan namelijk pas na inschrijving van de nareizigers in de BRP van de gemeente. Omdat de inschrijving tijd in beslag neemt, loopt het gezin geld mis, waardoor er een periode geen volledig inkomen is. Ook komen alle inkomensafhankelijke voorzieningen (zoals toeslagen) dan laat op gang.

4.3 Aan het werk gaan is niet lonend noch motiverend

Lage arbeidsparticipatie in de opvang

Volgens een recent onderzoek door het SCP is het voor statushouders niet eenvoudig om tijdens de opvangperiode betaald werk te verrichten.⁶¹ Zo verrichtte slechts 5 procent van Syrische statushouders in de opvangperiode betaald werk. Mogelijke oorzaken van de lage arbeidsparticipatie tijdens de opvang zijn een gemis aan netwerk ter ondersteuning bij het regelen van werk, gebrek aan taalvaardigheden en het niet voldoen aan kwaliteitseisen (diploma-waardering). Ook kan het verwerken van de vluchtreis en eventuele trauma's in de weg staan van het zoeken naar en vinden van werk. Verder denken werkgevers soms ten onrechte dat zij geen statushouder in dienst kunnen nemen. Uit onderzoek van de Universiteit van Amsterdam volgt dat het statushouders ontbreekt aan goede informatie over de mogelijkheden om te werken.⁶²

Een andere mogelijke oorzaak van de lage arbeidsparticipatie tijdens de opvangperiode is dat statushouders met inkomsten en/of eigen vermogen, een eigen bijdrage in de opvangkosten aan het COA moeten betalen. Dat kan demotiveren om aan het werk te gaan. Het betalen van een eigen bijdrage aan het COA maakt werken niet alleen minder lonend, maar zorgt ook voor extra administratieve rompslomp en inkomensonzekerheid. De regeling eigen bijdrage is vooral ongunstig voor iemand die voltijd werkt, omdat de inkomsten niet opwegen tegen de 'hoge' eigen bijdrage die het COA moet vragen.⁶³

59 Dit zijn de verstrekkingen op basis van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005).

60 Zie 'Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen'? Evaluatie Pilotprogramma Veranderopgave Inburgering, thema 'ontzorgen', Verwey Jonker Instituut, september 2021, p. 79.

61 'In uitvoering: Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren', SCP policy brief, september 2021, p. 7.

62 'Van azc naar een baan, De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen', T. de Lange, E. Besselsen, S. Rahouti en C. Rijken, Universiteit van Amsterdam, 2017.

63 Statushouders mogen 25 procent van de inkomsten houden, tot maximaal € 185 per maand. Zie website Rijksoverheid Asielbeleid, Vraag en Antwoord, 'Mogen asielzoekers werken?' en Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008 (Reba).

Een statushouder in de opvang:

“Mijn tandarts begrootte de kosten voor herstel van mijn gebit op € 800. Deze kosten dekt de zorgverzekering van het COA niet.⁶⁴ Daarom ging ik op zoek naar een baantje om die rekening te kunnen betalen. Alleen moet ik mijn salaris grotendeels weer inleveren aan het COA voor de eigen bijdrage. Hierdoor voelt het onzinnig om te gaan werken.”

Ook dwangsomvergoedingen leiden soms tot problemen. Dit is de vergoeding die de IND moet betalen bij overschrijding van de beslistermijn. Door deze vergoeding moet de statushouder namelijk soms ook eigen bijdrage (terug)betalen aan het COA.⁶⁵ Dit illustreert de onderstaande casus.

Amir⁶⁶ heeft doordat zijn asielprocedure erg lang duurde een schadevergoeding gekregen van de IND van € 14.400. Amir spreekt nauwelijks Nederlands en heeft het bedrag direct gebruikt voor zijn familie in nood in zijn thuisland en om zijn leningen af te betalen. COA heeft nu echter een groot deel van het bedrag teruggevorderd, omdat sprake is van eigen vermogen tijdens de opvangperiode. Amir maakt zich zorgen dat hij, als hij straks verhuist naar de gemeente, ook problemen krijgt met zijn bijstandsuitkering en toeslagen.

Werken naast een bijstandsuitkering geeft financiële onzekerheid

Statushouders die (tijdelijk) werk willen gaan verrichten lopen het risico op verrekeningen en terugvorderingen van bijstandsuitkering en toeslagen. De onvoorspelbaarheid en complexiteit van de gevolgen van extra inkomsten of een gewijzigde huishoudsituatie levert veel stress en vaak ook financiële problemen op. De complexiteit van het stelsel kan leiden tot inkomensonzekerheid, schuldenproblematiek en weerstand tegen arbeidsdeelname. Zelfs professionals worstelen hiermee.

Een begeleider van statushouders:

“Als statushouders tijdelijk willen gaan werken vanuit de bijstand adviseer ik meestal om hiervan af te zien. Het levert in mijn ervaring echt teveel gedoe op. Ik heb vaak gezien dat het mis gaat en mensen in de problemen raken door de terugbetalingen van teveel ontvangen bijstandsuitkering.”

Uit onderzoek van het CBS blijkt dat statushouders relatief vaak een contract voor bepaalde tijd hebben en in de horeca werken.⁶⁷ Door de coronacrisis stagneerde daarom de arbeidsparticipatie van statushouders. Ook kregen statushouders door de coronacrisis veel minder (intensieve) begeleiding van gemeenten bij het zoeken naar werk.⁶⁸

64 Volwassen asielzoekers (18 +) hebben alleen bij ernstige pijn- en/of kauwklachten recht op tandheelkundige hulp (noodhulp). Tot een maximum van € 250,00 per jaar. Zie Regeling Medische zorg Asielzoekers (RMA).

65 Als de dwangsom hoger is dan € 6.225 (voor alleenstaande) of € 12.450 (voor gezin). Zie mycoa.nl.

66 Dit is een gefingeerde naam.

67 Zie [nieuwsbericht](#) CBS ‘Arbeidsparticipatie statushouders stagneert’, 15 april 2021.

68 KIS constateerde dat bijna in driekwart van de gemeenten er minder werkervaringsplekken, stages en vrijwilligersbanen beschikbaar waren voor statushouders. Zie [nieuwsbericht](#) KIS ‘Statushouders kregen door corona minder begeleiding van gemeenten bij het zoeken naar werk’, 7 oktober 2021.

4.4 Onvoldoende vergoeding van noodzakelijke extra kosten

Inrichtingskrediet jarenlang verrekend op de uitkering

Wanneer een statushouder voor het eerst een woning betreft, is geld nodig voor de inrichting daarvan. Gemeenten verstrekken in de meeste gevallen daarvoor zogenoemde inrichtingskredieten. Dit zijn leningen die statushouders moeten terugbetalen. In de praktijk betekent dit dat de lening jarenlang⁶⁹ wordt verrekend met de bijstandsuitkering. Dit zet een statushouder al bij de start in de gemeente financieel op achterstand. Ze kunnen lastig een buffer opbouwen en moeilijker op eigen benen komen te staan. Overigens schelden sommige gemeenten na drie jaar het resterende bedrag aan lening wel kwijt.

Een statushouder:

“Ik heb gemerkt dat je in de ene gemeente veel meer geld krijgt om je huis in te richten dan in de andere gemeente. Ik vind het niet eerlijk dat ik een schuld heb bij de gemeente en moet worstelen om financieel de eindjes aan elkaar te knopen, terwijl kennissen uit een andere gemeente gratis woninginrichting ontvangen.”

Geen/ beperkte reiskostenvergoeding

Statushouders hebben niet altijd recht op reiskostenvergoeding door de gemeente terwijl zij wél verplicht zijn om fysiek langs te komen bij een overheidsloket of een taalschool voor het behoud van bepaalde voorzieningen of het volgen van taallessen.⁷⁰ Tijdens de expertmeeting van de Nationale ombudsman gaf een medewerker van een gemeente aan dat zij weliswaar vervoersplassen beschikbaar stelt aan statushouders, maar dat reizen in de spits daarmee niet kan, terwijl dit soms wel moet.

Hoge kosten gezinshereniging

Statushouders die hun gezin willen laten overkomen moeten hiervoor binnen drie maanden na vergunningverlening een aanvraag doen.⁷¹ Doen zij dat tijdig, dan zijn er geen kosten (leges) verbonden aan de aanvraag voor de verblijfsvergunning en krijgen de familieleden een zogenoemde afgeleide asielvergunning.⁷² De kosten voor de reis van de familieleden naar Nederland komen wel voor eigen rekening van de statushouder. Te denken valt aan vliegtickets voor de gezinsleden die naar Nederland komen, reiskosten naar de ambassade, verblijfskosten van gezinsleden in de plaats/het land waarvandaan ze vertrekken en vertaalkosten voor buitenlandse documenten.⁷³

De door VluchtelingenWerk begeleide statushouders kunnen een beroep doen op het noodfonds.⁷⁴ Dit fonds kent de mogelijkheid om een deel van deze kosten, namelijk de vliegtickets, te vergoeden. Echter laat de praktijk zien dat het fonds al vroeg in het jaar is

69 Versnelde afbetaling kan niet, omdat de verrekening er niet toe mag leiden dat men onder de beslagvrije voet terecht komt. De hoogte van de beslagvrije voet bij een inkomen tot bijstandsniveau is gelijk aan 95 procent van dat inkomen inclusief vakantietoeslag. De gemeente heeft de keuze om maandelijks 5 procent of het vakantiegeld te verrekenen.

70 Het COA vergoedt overigens namens het ministerie van SZW wel enkele specifieke reiskosten van statushouders. Zie [‘Handleiding Vergoeding Buitengewone Kosten op grond van artikel 17 Rva 2005’](#), juli 2018, COA.

71 Voor gezinshereniging komen in aanmerking: echtgenoot of partner, biologische kinderen, pleegkinderen of adoptiekinderen die deel uitmaakten van het gezin in het land herkomst. Een ouder als het gaat om een minderjarige statushouder.

72 Alleen als de aanvraag tot gezinshereniging is gedaan binnen drie maanden nadat de statushouder status heeft verkregen. Alleen dan kan een gezinslid een van het verblijfsrecht van de statushouders afgeleid recht op verblijf aanvragen en is de aanvraag gratis. In alle andere gevallen moeten nareizende gezinsleden de leges zelf betalen. Zie website IND, [‘Familie lid van een vluchteling’](#).

73 Zie website Rijksoverheid Asielbeleid, Vraag en Antwoord, [‘Wie betaalt de gezinshereniging van asielzoekers?’](#).

74 Het Noodfonds is een laatste financieel vangnet van VluchtelingenWerk voor kosten die een vluchteling in Nederland moet betalen en dat niet kan.

uitgeput. Een statushouder moet de dan vaak aanzienlijke herenigingskosten met zijn gezin zelf opbrengen. De kans dat dat lukt is, gezien de financiële positie van veel statushouders, bijzonder klein.

4.5 Knelpunten in de wetgeving

Onterechte toekenning van alleenstaande ouderkop

Een al sinds 2015 bekend probleem is de terugvordering van de onterecht ontvangen alleenstaande ouderkop (ALO-kop).⁷⁵ Dat de statushouder uit eigen beweging kan afzien van een voorschot aan ALO-kop gebeurt in de praktijk alleen als een hulpverlener hem hier actief op wijst. Onterechte toekenning van een ALO-kop gebeurt daarom nog regelmatig, resulterend in soms duizenden euro's aan terugvordering. Voor bijstandsgerechtigde statushouders is het haast onmogelijk om een bedrag van deze omvang terug te betalen, ook als het mogelijk is om een betalingsregeling te treffen.

Safiya⁷⁶ vluchtte tien jaar geleden uit Congo met haar zoontje naar Nederland. Haar man reisde pas in 2018 na. Tijdens de registratie in Ter Apel meldde haar man aan de IND dat hij huwelijkspartner is van Safiya. Deze informatie werd vervolgens automatisch doorgegeven aan de Belastingdienst/Toeslagen en resulteerde in een terugvordering van de ALO-kop van ruim € 3.000.

Safiya is afhankelijk van een bijstandsuitkering. De terugvordering is een groot probleem voor haar. Ze heeft hulp gevraagd van een vrijwilliger van VluchtelingenWerk. Deze begeleider belt ze vaak, omdat ze de brieven van de overheid niet begrijpt. De vrijwilliger heeft bezwaar gemaakt tegen de terugvordering, ook al weet hij dat de procedure kansloos is. De betalingsregeling van € 20,00 per maand kan het gezin eigenlijk niet betalen. De begeleider probeert nu bij de gemeente een oplossing te zoeken, maar vooralsnog wil de gemeente hier niet aan meewerken.

Geen recht op alleenstaande ouderkop

Als statushouders wel tijdig afzien van toekenning van de ALO-kop doet zich een ander probleem voor. Het inkomen van de statushouder (zonder de ALO-kop) blijft ongeveer € 270 per maand onder het sociaal minimum steken.⁷⁷ Dat is een groot financieel probleem.⁷⁸ De partner in het land van herkomst is vaak op de vlucht en heeft geen inkomen om bij te dragen in de kosten van het levensonderhoud van de kinderen. De woonsituatie, het inkomen en de kosten van de statushouder komen dan feitelijk overeen met die van een alleenstaande ouder. Er is echter geen recht op dezelfde financiële voorzieningen als een alleenstaande ouder.

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman brachten deze twee knelpunten over de ALO-kop al eerder onder de aandacht en verzochten met klem om zo spoedig mogelijk tot een oplossing te komen. In reactie hierop liet de minister van SZW weten dat VluchtelingenWerk voor de onjuiste toekenning van de ALO-kop aandacht heeft gevraagd en gezinnen helpt te voorkomen dat zij deze ten onrechte ontvangen. Ook gaf hij aan dat het aan gemeenten is om het inkomen vervolgens aan te vullen.⁷⁹ En dat hij voornemens is om dit opnieuw onder de aandacht van gemeenten te brengen. Dit lijkt vooralsnog niet (voldoende) te zijn gebeurd.

⁷⁵ Voor meer informatie over dit probleem, zie [brief](#) van 12 april 2021 van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman aan de minister van SZW.

⁷⁶ Dit is een gefingeerde naam.

⁷⁷ Maximale ALO-kop in 2022 is € 3.285 per jaar, dat is € 273,75 per maand (artikel 2, lid 6, [Wet op het kindgebonden budget](#)).

⁷⁸ Voor meer informatie over dit probleem, zie [brief](#) van 12 april 2021 van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman aan de minister van SZW.

⁷⁹ Zie [brief](#) van 21 mei 2021 van de minister van SZW aan de Nationale ombudsman, kenmerk 2021-0000067740.

Uit gesprekken die de Nationale ombudsman voerde met statushouders en hun begeleiders volgde dat gemeenten weliswaar moeten aanvullen tot bijstandsniveau, maar dat gemeenten hier nog niet altijd van op de hoogte zijn. Dit maakt statushouders afhankelijk van de juridische kennis en doortastendheid van hun begeleiders om hierover aan de bel te trekken en zo nodig een procedure te starten.

In 2021 werkte Toeslagen een meer structurele oplossing uit in de wet, maar de beslissing daarover is doorgeschoven naar het nieuwe kabinet.⁸⁰ Als het huidige kabinet kiest voor de oplossing die is uitgewerkt door Toeslagen⁸¹, dan ontvangen alleenstaande statushouders met een partner buiten de EU voortaan rechtmatig een ALO-kop. Hierdoor komen zij niet meer onder het sociaal minimum.

Geen kinderopvangtoeslag

Een ander knelpunt is de kinderopvangtoeslag. Een statushouder heeft recht op kinderopvangtoeslag als deze werkt of deelneemt aan een inburgerings-, opleidings- of werktraject. Heeft de statushouder echter een partner die buiten de EU verblijft, dan vervalt het recht op kinderopvangtoeslag. Er is dan geen toeslag terwijl de desbetreffende partner niet in Nederland is en dus de kinderen niet kan opvangen. Er bestaat de mogelijkheid om bij gemeenten op basis van sociaal medische indicatie (SMI) een financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang te ontvangen.

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman brachten ook dit knelpunt bij de minister van SZW onder de aandacht.⁸² En lichtten toe waarom SMI geen geschikte (structurele) oplossing is. In reactie daarop informeerde de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer over mogelijke oplossingen op dit punt.⁸³ Om dit knelpunt op te lossen is verbreding van de doelgroep van ouders met aanspraak op de kinderopvangtoeslag nodig. Dan ontstaat voor ouders met een partner buiten de EU ook een aanspraak op de kinderopvangtoeslag voor de kinderopvang in Nederland.⁸⁴

Participatiewet knelt statushouder en gemeenten

Een bijstandsgerechtigde statushouder moet aan de verplichtingen voldoen van de Participatiewet, waaronder de inlichtingenplicht. Dit betekent dat de statushouder onder andere verplicht is om wijzigingen door te geven over zijn of haar inkomsten of de leefsituatie. Als hij de veranderingen niet tijdig meldt, dan riskeert deze een stopzetting, verlaging of terugvordering van de bijstandsuitkering en een boete.

Gemeenten ervaren de regels in de Participatiewet als te strikt. De termijnen binnen de wet zijn hard en bieden weinig ruimte voor coulance voor statushouders, die niet willens en wetens de wet overtreden. Als bijvoorbeeld een brief inzake de inlichtingenplicht – door de beperkte kennis van de Nederlandse taal – niet goed is begrepen, leidt dit tot stopzetting van de uitkering.

80 Zie [brief](#) van 29 juni 2021 van de staatssecretaris van Financiën-Toeslagen en Douane, kenmerk 2021-0000117264.

81 Zie fiche 10: “ALO-kop voor het gezin van de onvrijwillig elders verblijvende partner” van [Bijlage 1](#) van de [brief](#) van 29 juni 2021 van de staatssecretaris van Financiën-Toeslagen en Douane, kenmerk 2021-0000117264.

82 Zie [brief](#) van 12 april 2021 van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman aan de minister van SZW.

83 In de [vervolgbrief](#) van 30 november 2021, kenmerk 2021-0000239122, informeert de staatssecretaris van Financiën onder meer over de mogelijke oplossingen van de zogenaamde categorie C knelpunten.

84 Zie fiche 15 van [Bijlage 2 “Fichebundel vervolgbrief motie Lodders- van Weyenberg”](#), bij de [vervolgbrief](#) van 30 november 2021, kenmerk 2021-0000239122.

Een statushouder uit Ethiopië, die sinds 2016 in Nederland woont:

“Toen ik mijn baan kwijtraakte en mijn WW-uitkering stopte, ging ik naar de gemeente voor een bijstandsuitkering. Nu heb ik een probleem met mijn werkcoach, die vindt dat ik niet zou hebben meegewerkt aan arbeidsbemiddeling. Zij denkt dat ik niet wil werken, omdat ik mijn vrouw naar Nederland zou willen halen. Dit klopt helemaal niet, want ik ben gescheiden van mijn vrouw. Zij woont nu in Canada. Wel wilde ik mijn moeder bezoeken in Ethiopië, die ernstig ziek is. Maar ik ben niet gegaan, omdat ik geen geld heb voor de reis. Ik heb bezwaar gemaakt, maar dat is afgewezen. Nu moet ik in beroep, maar dit kan ik niet betalen. Ik denk dat de gemeente mij niet goed begreep, omdat ik niet goed Nederlands spreek. Ik wil graag in gesprek met de gemeente om mijn situatie uit te leggen, maar dat mag alleen in de juridische procedure.”

De groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's tussen 18-21 jaar) ontvangt een lagere bijstandsuitkering, de jongerennorm (€ 269,51).⁸⁵ De bijstand is voor die groep lager om jongeren te stimuleren om te gaan studeren en/of te werken. De ouders worden geacht als (financieel) vangnet op te treden. Bij amv's ontbreekt dit ouderlijk vangnet. Door taalachterstand en een gebrek aan zelfstandigheid is studeren of werken bovendien voor veel amv's (nog) geen optie. En zonder studie ontvangen zij geen studiefinanciering van DUO. Hierdoor komt deze groep moeilijk rond.⁸⁶ Gemeenten gaan verschillend om met de jongerennorm. De ene gemeente vult in deze situatie de jongerennorm aan via de bijzondere bijstand, de andere gemeente doet dat niet.

4.6 Geen laagdrempelig aanspreekpunt of loket

Statushouders gaan bij problemen, ook als ze al jaren in Nederland zijn, vaak terug naar de voor hen bekende gezichten bij VluchtelingenWerk, in plaats van naar reguliere gemeentelijke loketten of servicepunten. Ze ervaren VluchtelingenWerk als laagdrempelig en vertrouwd. Reguliere hulploketten, zoals een sociaal wijkteam, zijn meestal niet bekend. Dit geldt vooral voor de groep statushouders die nooit uitleg heeft gekregen over waar zij terecht kunnen, omdat zij vielen onder het oude inburgeringsstelsel. Ook zijn de reguliere loketten zelf niet altijd goed bekend met de situatie van statushouders en beschikken ze niet over de benodigde kennis om statushouders goed op weg te helpen.

Schuldhelpverlener bij een middelgrote gemeente:

“We merken dat er grote schaamte is bij deze doelgroep, waardoor zij te laat aan de bel trekken, soms zelfs pas bij dreigende huisuitzetting. Je moet veel in je mars hebben als schuldhelpverlener om ze te bereiken.”

Er is een groep statushouders die is vrijgesteld van de inburgeringsplicht, bijvoorbeeld vanwege analfabetisme. Deze statushouders hebben een zeer beperkte kennis van de Nederlandse taal. Begeleiders van statushouders gaven de Nationale ombudsman mee dat juist voor die statushouders een laagdrempelig hulploket essentieel is. Zij begrijpen brieven van instanties niet en het voeren van telefoongesprekken om zaken vlot te trekken, is lastig als je de taal niet spreekt. Gemeenten zien ook regelmatig dat statushouders, die al langere tijd in Nederland wonen, in de financiële problemen raken. Dit heeft er ook mee te maken dat belangrijke life-events, en dus ook wijzigingen, plaatsvinden ná de actieve begeleidingsperiode: bijvoorbeeld doordat de kinderen gaan studeren en statushouders vanuit de bijstandsuitkering een baan vinden.

85 Voor een alleenstaande. Zie [Normenbrief 1 januari 2022](#).

86 De Nationale ombudsman [onderzoekt](#) op dit moment ook de positie van die groep.

Uit de gesprekken die de Nationale ombudsman voerde, werd duidelijk dat een laagdrempelig loket of aanspreekpunt op dit moment ontbreekt of lastig te vinden is. Om niet te verdwalen in ingewikkelde en veranderlijke regelgeving en het woud van verantwoordelijke overheidsinstanties, is één loket of één aanspreekpunt onontbeerlijk. In het algemeen wordt – al helemaal in de coronatijd – ten onrechte uitgegaan van digitale vaardigheden van een statushouder. Er is behoefte aan meer aandacht voor begeleiding en goede uitleg, zeker bij financiën. Bijvoorbeeld een bevestiging van afspraken, zodat het mogelijk is om die later nog eens na te lezen. Ook meer persoonlijk contact met overheidsinstanties helpt daarbij.

4.7 Conclusie

Ook statushouders die wél goede begeleiding ontvangen, kunnen financieel in de knel komen. Dit heeft verschillende redenen. In essentie gaat het erom dat de administratieve werkelijkheid van instanties niet daadwerkelijk aansluit bij de leefsituatie van statushouders. De wet- en regelgeving, maar ook de (overheids-)instanties zelf hebben te weinig oog voor de specifieke behoeften van statushouders en stemmen hun dienstverlening hier niet voldoende op af.

Toekennings- en beëindigingsdata van voorzieningen sluiten niet goed aan en statushouders zijn afhankelijk van de goede wil van gemeenten en andere instanties om eventuele gaten in de inkomsten op te vangen. Ook zijn de door het COA verstrekte toelagen soms onvoldoende om alle uitgaven van statushouders te kunnen dekken. Verder staat onder meer de administratieve rompslomp en inkomensonzekerheid in de weg aan arbeidsparticipatie door statushouders. Het is lastig te voorspellen welke (bij)verdiensten zullen leiden tot terugvorderingen. Dit motiveert niet om aan het werk te gaan. Door hun bijzondere positie, hebben statushouders bovendien te maken met noodzakelijke extra kosten die niet voor (volledige) vergoeding in aanmerking komen. Dit zijn de kosten voor gezinshereniging, reiskosten voor taallessen en de inrichtingskosten voor hun woning. Een optelsom van dergelijke extra kosten zet een statushouder al bij de start op financiële achterstand. Statushouders kunnen zo erg lastig een buffer op bouwen voor onvoorziene tegenvallers en moeilijker financieel op eigen benen staan.

Ondanks dat de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hierover hun zorgen hebben geuit, zijn de knelpunten voor de ALO-kop en de kinderopvangtoeslag nog niet (structureel) opgelost. Daarbij komt dat de verplichtingen in de Participatiewet knellen bij statushouders. De termijnen binnen de wet zijn hard. Bij een schending van de inlichtingenplicht bestaat weinig ruimte voor coulance voor statushouders, die niet willens en wetens de wet overtreden. Dit resulteert in onnodige schuldenproblematiek.

De bestaande reguliere loketten zijn onvoldoende bekend bij of toegankelijk voor statushouders. Vooral voor de groep die nooit uitleg heeft gekregen over waar zij terecht kunnen, omdat zij vielen onder het oude inburgeringsstelsel. Er mist een laagdrempelig aanspreekpunt.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

De Nationale ombudsman vindt dat de overheid het perspectief van de burger moet borgen in alles wat ze doet. De Nationale ombudsman doet dit zelf door burgers op weg te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid en door overheden uit te dagen anders te kijken naar diensten, processen en innovaties.

Dit onderzoek brengt in kaart welke knelpunten statushouders in de praktijk ervaren, waardoor zij onder het bestaansminimum terechtkomen of dreigen te komen. Het rapport licht niet alleen de mogelijke problemen toe waar statushouders zelf tegenaan lopen, maar ook die van hun begeleiders en de medewerkers van de gemeenten. De Nationale ombudsman constateert dat de knelpunten laten zien dat de overheidsinstanties teveel vanuit de eigen kaders werken en het perspectief van de statushouders uit het oog verliezen. Met financiële problemen en schulden als mogelijk gevolg.

In de volgende paragrafen analyseert de Nationale ombudsman de belangrijkste knelpunten van de voorgaande drie hoofdstukken en trekt daaruit conclusies. Tot slot doet hij aanbevelingen aan de verschillende betrokken overheidsinstanties.

5.2 Conclusies financiële begeleiding en ontzorgen

Statushouders zonder goede begeleiding lopen een hoog risico om langdurig financieel in de knel te komen. De individuele factoren met negatieve invloed op de financiële situatie en zelfredzaamheid zijn:

- gebrek aan basiskennis van de Nederlandse taal en het financiële systeem;
- ontbreken van digitale vaardigheden;
- onverwerkte traumatische gebeurtenissen;
- klein sociaal netwerk;
- extra kosten, bijvoorbeeld leges- en vertaalkosten en de kosten voor gezinshereniging;
- geen financiële buffer en privéschulden door vluchtreis naar Nederland;
- financiële ondersteuning aan familie in land van herkomst;
- financiële veranderingen door wijzigingen in gezinssamenstelling en verhuizing van azc naar gemeente.

Daarnaast zijn er een aantal andere factoren met negatieve invloed, die hierna aan bod komen. Door de combinatie van deze factoren hebben statushouders proactieve en professionele begeleiding nodig. Zelfredzaamheid van deze groep burgers is grotendeels een illusie.

Ontzorgen is een stap in de goede richting maar lost niet alle problemen op. Dit volgt niet alleen uit het onderzoek van de Nationale ombudsman, maar ook uit de evaluatie van de pilot Ontzorgen.⁸⁷ Vooral het inkomensgat door de late toekenning van toeslagen is problematisch en levert zowel gemeenten als statushouders stress op. De verplichte periode van zes maanden ontzorgen wringt als die periode niet passend is bij de individuele behoefte. Verder ervaren gemeenten ontzorgen als tijdrovend en complex. Zij missen kennis over hoe zij op de beste manier ontzorgen en willen meer sturing en kennisdeling vanuit het Rijk.

De Nationale ombudsman constateert dat er grote verschillen zitten in de kwaliteit, maar ook in de continuïteit van de begeleiding aan statushouders. Dit geldt zowel in de opvangfase door

⁸⁷ Zie 'Inburgering op maat: voorbereiden op de Wet inburgering 2021; Synthesestudie VOI-pilots', de Beleidsonderzoekers, 14 december 2021. En 'Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen'? Evaluatie Pilotprogramma Veranderopgave Inburgering, thema 'ontzorgen', Verwey Jonker Instituut, september 2021.

het COA als na huisvesting in de gemeente. Gemeenten kunnen zelf bepalen in hoeverre zij statushouders actief blijven ontzorgen en begeleiden naar financiële zelfredzaamheid.

Er is geen wettelijke plicht voor gemeenten om statushouders, die vallen onder het oude inburgeringsstelsel, financieel te begeleiden. Gemeenten melden dat zij bezorgd zijn of zij voldoende beschikbare middelen hebben om alle statushouders passende begeleiding te bieden.

Tijdens de opvang is ook actieve, op de persoon gerichte financiële begeleiding voor statushouders noodzakelijk. Doordat het COA geen actieve begeleiding biedt bij het aanvragen van het kindgebonden budget lopen statushouders regelmatig forse bedragen mis.

Samengevat

Statushouders hebben behoefte aan financiële begeleiding. De begeleiding aan statushouders is nog onvoldoende afgestemd op de individuele behoefte, omdat:

- de verplichte periode van ontzorgen door gemeenten soms wringt;
- ontzorgen complex en tijdrovend is en bij gemeenten kennis ontbreekt over wat het beste werkt;
- gemeenten over onvoldoende middelen beschikken voor begeleiding op de lange termijn en begeleiding aan de statushouders die vallen onder het oude inburgeringsstelsel;
- er grote verschillen zitten in geboden begeleiding door gemeenten;
- niet alle statushouders recht hebben op begeleiding, terwijl dit wel nodig is;
- het COA niet altijd proactieve begeleiding biedt.

Aanbeveling 1 en 2: zorg voor goede financiële begeleiding en los de nu al bekende knelpunten bij ontzorgen op

Om te voorkomen dat statushouders financieel in de knel komen moet de overheid zorgen voor goede financiële begeleiding die aansluit bij de individuele behoefte van statushouders. De Nationale ombudsman vindt het positief dat het nieuwe inburgeringstelsel uitgaat van een gezamenlijk verantwoordelijkheid van inburgeraars én gemeenten, waarbij aandacht is voor het belang van (financiële) begeleiding. Maar hij constateert ook dat daarmee niet alle problemen verdwijnen. De Nationale ombudsman vindt het een gemiste kans dat gemeenten in de regelgeving niet de mogelijkheid krijgen om de *periode* van ontzorgen af te stemmen op de individuele behoefte van de statushouder. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het stelsel was al duidelijk dat dit een belangrijke voorwaarde is voor succesvol financieel ontzorgen en begeleiden.⁸⁸

De Nationale ombudsman vindt het verder belangrijk dat het Rijk de nu al bekende knelpunten bij ontzorgen direct oplost en niet wacht tot de evaluatie van de wet. In het bijzonder het inkomensgat door late toekenning van toeslagen en het voormelde knelpunt dat gemeenten de *periode* van de begeleiding niet optimaal kunnen afstemmen op de behoefte van de statushouder. Om een statushouder financieel zelfredzaam te krijgen, is intensieve begeleiding nodig. Dit is kostbaar op de korte termijn, maar levert een gemeente op de lange termijn meer op. Zo kunnen gemeenten schulden en de daarmee gepaard gaande kosten namelijk voorkomen. Het Rijk moet gemeenten met middelen en kennisdeling ondersteunen om hun nieuwe taak naar behoren te kunnen uitvoeren.

88 Zie de onderzoeken van de Inspectie SZW, '[Financieel ontzorgen van statushouders op weg naar zelfredzaamheid: een precaire balans](#)' en '[Financiële zelfredzaamheid van statushouders; een proces van begeleid loslaten](#)', 27 juni 2019.

Er zitten grote verschillen in de geboden begeleiding door gemeenten. Hoewel het mogelijk is om een verschillende behandeling uit te leggen aan de hand van de lokale (politieke) keuzes en de individuele situatie en behoefte van de statushouder zelf, zijn deze verschillen soms niet te rechtvaardigen als we het hebben over rechtsgelijkheid. Het Rijk moet de ondergrens aan minimale noodzakelijke begeleiding door gemeenten bewaken om ervoor te zorgen dat er niet te grote verschillen optreden tussen gemeenten. Dit kan bijvoorbeeld door minimale kwaliteitskaders vast te stellen voor financiële trainingen.

De Nationale ombudsman is bezorgd dat statushouders, die nog vallen onder het oude inburgeringsstelsel, niet de begeleiding ontvangen die zij nodig hebben. Ook omdat ze niet allemaal in beeld zijn. Juist deze groep moet extra hulp krijgen van gemeenten om financiële problemen te voorkomen. Gemeenten moeten voldoende middelen krijgen om die groep statushouders te begeleiden. Het gaat hierbij niet alleen om de zogenoemde ELIP-groep,⁸⁹ maar om alle inburgeraars die onder de oude wet vallen. Ze hebben hulp nodig bij het wegwijs worden in de gemeente en hulp bij financiële vragen.

Tot slot vindt de Nationale ombudsman dat het COA proactieve financiële hulp aan statushouders moet bieden in de opvang, in het bijzonder bij het aanvragen van het kindgebonden budget.

5.3 Conclusies ketenproblematiek

Een statushouder heeft met veel verschillende overheidsinstanties te maken. Als deze instanties onderling niet goed samenwerken, levert dit problemen op bij statushouders en hun begeleiders. Doordat veel verschillende instanties betrokken zijn én de statushouder in de regel te maken krijgt met veel wijzigingen in diens leefsituatie, bestaat er een verhoogd risico op miscommunicatie of fouten met negatieve gevolgen voor de financiële situatie van statushouders.

De overgang van een azc naar gemeente is cruciaal. Het is van belang dat het COA zorgt voor een goede informatieoverdracht. Uit het onderzoek blijkt dat verbetering van de overdracht tussen azc's en gemeenten nodig is, zeker als het azc zich niet in de nieuwe (woon)gemeente van de statushouder bevindt. De gemeente beschikt nu niet altijd over de nodige informatie.

Medewerkers van gemeenten en het COA, maar ook vrijwilligers die statushouders begeleiden ervaren soms geen medewerking van uitvoeringsinstanties om problemen op te lossen en fouten recht te zetten. Het ontbreekt aan een vaste ingang en aan kennis over statushouders bij de uitvoeringsinstanties. Mede hierdoor lijkt men weinig bereidwillig om statushouders tegemoet te komen en waar nodig soepel op te treden.

Gemeenten moeten in het kader van ontzorgen met veel partijen afspraken maken. Dit is tijdrovend en foutgevoelig. Landelijke afspraken, zoals convenanten, met nutsbedrijven zouden gemeenten helpen.

⁸⁹ Dat zijn de inburgeraars die bijna aan het eind van hun inburgeringstermijn zitten maar hun examens nog niet hebben gehaald waardoor terugbetaling van de lening en een boete dreigt.

Samengevat

De samenwerking in de keten verloopt niet soepel. Dit kan leiden tot financiële problemen en schulden bij statushouders, omdat:

- de kans op fouten toeneemt door het grote aantal betrokken instanties;
- de leefsituatie van statushouder vaak wijzigt.

De knelpunten in de samenwerking zijn:

- de informatieoverdracht van het COA naar de gemeente;
- de toegankelijkheid voor professionals bij de uitvoeringsinstanties en de medewerking van de uitvoeringsinstanties om fouten recht te zetten en statushouders zo nodig tegemoet te treden;
- het ontbreken van landelijke samenwerkingsafspraken bij ontzorgen.

Aanbeveling 3: verbeter de samenwerking in de keten

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de betrokken ketenpartners duidelijke onderlinge afspraken maken om een goede samenwerking te verwezenlijken, bijvoorbeeld over de informatie-uitwisseling, taken en verantwoordelijkheden. Zo sluiten de werkprocessen beter aan bij de situatie van de statushouder. Dat betekent ook dat er geen doorverwijzing naar een andere instantie plaatsvindt zonder het probleem voor de statushouder en/of diens begeleider eerst zelf proberen op te lossen, zo nodig door af te wijken van de eigen beleidsregels. Alleen met goede samenwerking waarbij het belang van de statushouder voorop staat kun je de financiële problemen immers optimaal aanpakken.

De Nationale ombudsman vindt het verder van belang dat het COA en gemeenten inzetten op een optimale informatieoverdracht, ook als azc's zich ver weg van de gemeente bevinden. Het zou behulpzaam zijn als het Rijk zorgt voor minimale kwaliteitskaders waaraan een warme overdracht moet voldoen. Verder kan het helpen als medewerkers van het COA statushouders voorafgaand aan de warme-overdracht gesprekken het belang uitleggen van een goede informatieoverdracht. Als zij zoveel mogelijk zelf deze informatie delen, voorkomt dit AVG-obstakels.

De uitvoeringsinstanties moeten zich bewust zijn van de kwetsbare positie van statushouders en zo nodig soepel optreden, vooral als statushouders anders in de financiële problemen komen.

De Nationale ombudsman vindt dat – zoals hierboven al benoemd – overheden de bekende knelpunten bij ontzorgen moeten oplossen. Dit betekent ook dat het Rijk gemeenten in staat stelt om zo efficiënt mogelijk afspraken te maken met externe partijen in het kader van het ontzorgen.

5.4 Conclusies administratieve werkelijkheid sluit niet aan bij leefsituatie statushouders

Ook statushouders die wél goede begeleiding ontvangen, kunnen financieel in de knel komen. Dit heeft verschillende redenen. In essentie gaat het erom dat de administratieve werkelijkheid van instanties niet daadwerkelijk aansluit bij de leefsituatie van statushouders. De wet- en regelgeving, maar ook de (overheids-)instanties zelf hebben te weinig oog voor de specifieke behoeften van statushouders en stemmen hun dienstverlening hier niet voldoende op af.

Toekennings- en beëindigingsdata van voorzieningen sluiten niet goed aan en statushouders zijn afhankelijk van de goede wil van gemeenten en andere instanties om eventuele gaten in de inkomsten op te vangen. Ook zijn de door het COA verstrekte toelagen soms onvoldoende om alle uitgaven van statushouders te kunnen dekken. Verder staat onder meer de administratieve rompslomp en inkomensonzekerheid in de weg aan arbeidsparticipatie door statushouders. Het is lastig te voorspellen welke (bij)verdiensten zullen leiden tot terugvorderingen. Dit

motiveert niet om aan het werk te gaan. Door hun bijzondere positie, hebben statushouders bovendien te maken met noodzakelijke extra kosten die niet voor (volledige) vergoeding in aanmerking komen. Dit zijn de kosten voor gezinshereniging, reiskosten voor taallessen en de inrichtingskosten voor hun woning. Een optelsom van dergelijke extra kosten zet een statushouder al bij de start op financiële achterstand. Statushouders kunnen zo erg lastig een buffer op bouwen voor onvoorziene tegenvallers en moeilijker financieel op eigen benen staan.

Ondanks dat de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hierover hun zorgen hebben geuit, zijn de knelpunten voor de ALO-kop en de kinderopvangtoeslag nog niet (structureel) opgelost. Daarbij komt dat de verplichtingen in de Participatiewet knellen bij statushouders. De termijnen binnen de wet zijn hard. Bij een schending van de inlichtingenplicht bestaat weinig ruimte voor coulance voor statushouders, die niet willens en wetens de wet overtreden. Dit resulteert in onnodige schuldenproblematiek.

De bestaande reguliere loketten zijn onvoldoende bekend bij of toegankelijk voor statushouders. Vooral voor de groep die nooit uitleg heeft gekregen over waar zij terecht kunnen, omdat zij vielen onder het oude inburgeringsstelsel. Er mist een laagdrempelig aanspreekpunt.

Samengevat

Ook statushouders die wél goede begeleiding ontvangen, kunnen financieel in de knel komen. De administratieve werkelijkheid van instanties sluit niet aan bij de leefsituatie van statushouders, omdat:

- voorzieningen niet goed aansluiten;
- werken niet lonend is;
- extra kosten en knelpunten in wet- en regelgeving leiden tot financiële problemen en schulden;
- er geen laagdrempelig aanspreekpunt of loket is voor (begeleiders van) statushouders.

Aanbeveling 4: laat de administratieve werkelijkheid van de overheid beter aansluiten bij de leefsituatie van statushouders

De Nationale ombudsman vindt dat de voorzieningen zoveel mogelijk moeten aansluiten bij de leefsituatie van de statushouders. Hij doet daarom de suggestie aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en/of de minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen om periodiek te laten berekenen of dit het geval is. Bijvoorbeeld door het Nibud te laten onderzoeken of na de optelsom van voorzieningen minus de noodzakelijke kosten statushouders voldoende overhouden om van rond te kunnen komen.

De Nationale ombudsman wil dat statushouders gestimuleerd worden om aan het werk te gaan. Sneller aan het werk gaan, is immers ook een van de doelstellingen van het nieuwe inburgeringsstelsel. In dit licht vindt hij het zorgelijk dat de stap naar werken niet tot meer financiële zekerheid leidt.

Verder vindt hij dat de extra noodzakelijke kosten van statushouders er niet voor moeten zorgen dat statushouders onder het sociaal minimum komen. Vooral als statushouders op basis van de wet verplicht zijn om die kosten te maken. Dat de tegemoetkoming van de kosten van gezinshereniging geheel afhankelijk is van het beschikbare budget in een noodfonds van VluchtelingenWerk, vindt de Nationale ombudsman onwenselijk.

Ook moeten de inkomensafhankelijke regelingen, zoals het inrichtingskrediet, statushouders in de praktijk daadwerkelijk financieel ondersteunen conform de bedoeling van deze wet en niet zorgen voor extra financiële problemen en schulden.

De Nationale ombudsman vindt dat de praktische problemen met de ALO-kop en de kinderopvangtoeslag voor statushouders moeten worden opgelost, in afwachting van een structurele wettelijke oplossing.

Uit het onderzoek volgt dat niet alle statushouders zelfredzaam zijn en dit ook niet worden. De Nationale ombudsman vindt dat de regelgeving voldoende rekenschap moet geven van het (soms) beperkte 'doenvermogen' van statushouders.⁹⁰ Hij vindt het daarom positief dat SZW momenteel onderzoekt waar de Participatiewet leidt tot ongewenste hardheden en dat oplossingsrichtingen worden uitgewerkt.⁹¹

Er moet één duidelijk aanspreekpunt of loket bij de gemeente zijn, waar alle statushouders terecht kunnen voor problemen met de overheid. Voor statushouders betekent laagdrempelig ook een plek waarmee zij vertrouwd zijn. Een voorwaarde voor een goed functionerend loket of aanspreekpunt, is kennis van deze diverse doelgroep en de specifieke uitdagingen die dat met zich meebrengt (cultureel sensitief werken).

5.5 Aanbevelingen per overheidsinstantie

De Nationale ombudsman roept de betrokken overheidsinstanties op om in gezamenlijkheid de in het onderzoek geconstateerde knelpunten weg te nemen en om het bestaansminimum van statushouders te borgen. De Nationale ombudsman ziet bij het oplossen van deze problematiek een aansturende rol voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen als stelselverantwoordelijken voor inburgering en sociale zekerheid (hieronder samen aangeduid als 'de ministers').

Concreet doet de Nationale ombudsman per overheidsinstantie de volgende aanbevelingen:

1. Zorg voor goede financiële begeleiding

Aan de ministers:

- Voorkom dat er te grote verschillen ontstaan tussen de door de gemeenten geboden begeleiding, door het borgen van de ondergrens van minimale noodzakelijke begeleiding door de gemeente.
- Stel gemeenten in staat voldoende aandacht te geven aan de begeleiding van de inburgeraars die vallen onder de werking van het oude inburgeringstelsel.

Aan gemeenten:

- Stem de begeleiding van de statushouder af op de behoefte van de statushouder.
- Heb extra aandacht voor de inburgeraars die vallen onder de werking van het oude inburgeringstelsel.
- Zorg voor één laagdrempelig loket of aanspreekpunt met ervaring met statushouders en maak statushouders wegwijs in de reguliere hulploketten.

Aan het COA:

- Verzorg ook de aanvraag van het kindgebonden budget.

⁹⁰ 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid', WRR, 24 april 2017.

⁹¹ Zie [Kamerbrief](#) van 19 januari 2021, staatssecretaris van SZW, 'Uitvoering en evaluatie Participatiewet', vergaderjaar 2020-2021, Kamerstuk 34 352, nr. 207.

2. Los de nu al bekende knelpunten bij ontzorgen op

Aan de ministers:

- Wacht niet tot de wetsevaluatie om verbeteringen bij ontzorgen door te voeren.
- Geef gemeenten de ruimte om de (verplichte) ontzorging af te stemmen op de individuele behoefte van de statushouder.
- Faciliteer kennisdeling voor gemeenten en uitvoeringsinstanties over ontzorgen.

Aan gemeenten:

- Stem de mate van ontzorging en begeleiding gericht op financiële zelfredzaamheid af op de individuele behoefte van de statushouder.

3. Verbeter de samenwerking in de keten

Aan de ministers:

- Verbeter de samenwerking in de keten en neem de regie in het oplossen van ketenproblemen, in het bijzonder de informatieoverdracht van het COA naar de gemeente.

Aan de ketenpartners: het COA, gemeenten, de Belastingdienst/Toeslagen, DUO, het UWV, de SVB en de IND:

- Help elkaar om negatieve financiële keteneffecten voor statushouders te voorkomen en/of op te lossen.
- Heb bij de invordering aandacht voor de bijzondere, kwetsbare financiële positie van statushouders.
- Bied elkaar én professionals die statushouders begeleiden een laagdrempelige ingang en/of centraal kennispunt.

4. Laat de administratieve werkelijkheid van de overheid beter aansluiten bij de leefsituatie van statushouders

Aan de ministers:

- Los de praktische problemen met de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) en de kinderopvangtoeslag voor statushouders op, in afwachting van een structurele wettelijke oplossing.
- Maak werken voor statushouders lonend.

Aan de ministers en aan gemeenten:

- Zorg dat de noodzakelijke kosten van inburgering en de inkomensafhankelijke tegemoetkomingen (zoals reiskosten voor taallessen, inrichtingskosten van de woning en leges in kader van gezinshereniging) niet leiden tot financiële problemen bij statushouders.

6. Slotbeschouwing

De gesprekken die ik heb gevoerd met statushouders, hun begeleiders, gemeenten en (uitvoerings)instanties maken mij duidelijk dat niemand wil dat statushouders financiële problemen en schulden krijgen en dat iedereen de intentie heeft om dit te voorkomen. Ik ben onder de indruk van de toeloefende inzet die ik heb gezien van begeleiders van statushouders, die soms dag en nacht voor hun klaarstaan om te helpen. Maar vooral ook van de veerkracht van statushouders, die proberen hier een nieuw leven op te bouwen met alle hobbels die daarbij horen. Een nieuwe taal leren, je weg proberen te vinden in een gemeente waar je niemand kent, inburgeren; het zijn grote opgaven, vooral als je bedenkt dat soms nog onverwerkte traumatische gebeurtenissen op de achtergrond meespelen.

Door dit onderzoek heb ik gezien dat er nog een grote opgave is voor statushouders: namelijk om het hoofd financieel boven water te houden zolang men afhankelijk is van sociale voorzieningen van de overheid.

De administratieve werkelijkheid sluit niet aan bij de situatie van een statushouder. Zij ervaren – ook als alles correct geregeld is – obstakels op hun weg naar financiële zelfredzaamheid en zij hebben een verhoogd risico op problematische schulden. Het rapport benoemt vele voorbeelden van knelpunten die dit illustreren. Daar komt bij dat de verhuizing van statushouders van een azc naar een sociale huurwoning in de gemeente erg lang duurt. Het hoeft geen betoog dat een lang verblijf in een azc en de daarmee samenhangende afhankelijkheid van het COA de zelfredzaamheid geen goed doet.

Als wij willen dat statushouders daadwerkelijk zo snel mogelijk mee kunnen doen in onze samenleving, moeten we zorgen voor een goede financiële start, zodat zij op eigen benen kunnen staan. Uit het onderzoek volgt dat het voor de statushouder ingewikkeld is om sociale voorzieningen zelfstandig en snel te regelen én dat die voorzieningen niet altijd voldoende zijn om van rond te kunnen komen. Dan wordt op eigen benen staan een onmogelijke opgave. Alleen als het bestaansminimum voldoende geborgd is, kunnen zij volwaardig meedoen. Bovendien zorgen financiële problemen en schulden bij statushouders ook voor een hoge maatschappelijke rekening op de lange termijn.

De overheid heeft een zorgplicht voor al haar burgers en daarmee de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat niemand buiten de boot valt. Juist als sprake is van veel betrokken instanties, die elk eigen regelingen uitvoeren en handelen vanuit hun eigen perspectief, moet de overheid extra behulpzaam zijn als er onbedoelde fouten optreden. Al helemaal als het gaat om statushouders die al een complexe uitgangssituatie hebben.

Met dit onderzoek heb ik specifiek mijn aandacht gericht op statushouders die rond het sociaal minimum leven. De komende tijd zal ik mijn sociale minima onderzoeksagenda verder voortzetten om meer inzicht te krijgen in waar het knelt bij andere sociale minima en welke lessen de overheid kan leren om het bestaansminimum van deze groep beter te borgen.

Laten we er met zijn allen voor zorgen dat álle sociale minima voldoende financiële armslag hebben om mee te kunnen doen.

Reinier van Zutphen

Nationale ombudsman

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
[nationaleombudsman.nl](https://www.nationaleombudsman.nl)

Rapportnr: 2022/082 is een uitgave van de
Nationale ombudsman, april 2022

