VERWEY JONKER Instituut

# Evaluatie nieuwe Amsterdamse aanpak inburgering in de 'ondertussenperiode'

Iris Andriessen, Jolanda Asmoredjo, Ruth Yohannes, Teuntje van Heese

# Evaluatie nieuwe Amsterdamse aanpak inburgering in de 'ondertussenperiode'

Auteurs
Iris Andriessen
Jolanda Asmoredjo
Ruth Yohannes
Teuntje van Heese

Utrecht, maart 2021

# Inhoud


Samenvatting 4
In kaart brengen van de gezondheid en (mentale) belastbaarheid van statushouders 4

1 Inleiding 9
1.1. Aanleiding en achtergrond 9
1.2. Brede intake en zicht op mentale belastbaarheid 9
1.3. Extra taalondersteuning voor de ELIP-groep 10
1.4. Ontzorgen en toerusten 11
1.5. Methoden van onderzoek 11
1.6. Leeswijzer 12

2 Brede intake en zicht op (mentale) belastbaarheid 13
2.1. Inleiding 13
2.2. Huidig instrumentarium 15
2.3. Ervaringen van klantmanagers 19
2.4. Ervaringen van statushouders 22
2.5. Conclusies en uitdagingen 24

3 Extra taalondersteuning voor de ELIP-groep 26
3.1. Inleiding 26
3.2. De geboden taalinterventies aan de ELIP-groep 27
3.3. Wie behoren er tot de ELIP-groep? 28
3.4. Factoren die ertoe leiden dat mensen tot de ELIP-groep gaan behoren 29
3.5. Ervaringen met het ELIP-aanbod 35
3.6. Gevolgen voor het Blik-op-Werk keurmerk 39
3.7. Conclusies en aanbevelingen 40

4 Ontzorgen en toerusten 42
4.1. Inleiding 42
4.2. Inhouden van vaste lasten 45
4.3. Preventie van en ondersteuning bij schulden 49
4.4. Preventieve budgettraining 52
4.5. Preventief budgetbeheer 53
4.6. Ontzorgtaak voor klantmanagers 55
4.7. Conclusies en aanbevelingen 56

5 Literatuurlijst 61
Bijlage 1. Kenmerken van de ELIP en de referentiegroep vergeleken 63

# Samenvatting

Ter voorbereiding op het nieuwe inburgeringsstelsel is de gemeente Amsterdam in september 2018 gestart met het project '*De nieuwe Amsterdamse aanpak inburgering*'. In dit project is expliciet aandacht voor de huidige groep inburgeraars die niet kan profiteren van de toekomstige wetswijziging. Deze groep dreigt tussen wal en schip te vallen. De gemeente Amsterdam heeft voor statushouders in deze 'ondertussen periode' een aantal instrumenten ingezet, met als doel hen zoveel mogelijk extra ondersteuning te bieden die eigenlijk voor hen nog niet beschikbaar is binnen het huidige stelsel. Concreet gaat het om de volgende zaken:

1. Het in kaart brengen van de gezondheid en (mentale) belastbaarheid van statushouders in de brede intake;.
2. Het bieden van extra taalondersteuning voor de groep statushouders die nog niet heeft voldaan aan de inburgeringsplicht en die geen DUO-lening meer ter beschikking heeft.
3. De verdere inrichting van het ontzorgen en toerusten.

Het Verwey-Jonker Instituut nam deze instrumenten onder de loep, en doet in dit rapport aanbevelingen over mogelijke verbeteringen om de ontwikkeling van een passend inburgerings- en participatietraject onder de nieuwe wet te bevorderen of te waarborgen. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een evaluatie gebaseerd op de ervaringen van betrokkenen, zoals statushouders, klantmanagers en stakeholders met de ingezette instrumenten. Met dit onderzoek zoomen we dus in op onderdelen van de Amsterdamse aanpak en kijken we of daarbinnen ruimte is voor verbetering. We doen dan ook geen uitspraken over hoe de Amsterdamse aanpak zich verhoudt tot aanpakken in andere steden; daarvoor is vergelijkend onderzoek beter geschikt.

## In kaart brengen van de gezondheid en (mentale) belastbaarheid van statushouders

In het nieuwe inburgeringsstelsel krijgen gemeenten de regie over de uitvoering van de inburgering vanaf het moment dat een statushouder is gekoppeld aan de gemeente. Om het inburgeringstraject en het participatietraject te vervlechten tot één integraal, duaal traject is een breed klantbeeld noodzakelijk. Het begeleidingstraject start voor elke statushouder met een brede intake, waar het klantbeeld wordt ontwikkeld en op hoofdlijnen wordt vastgelegd in het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). Het PIP betreft een beschikking. Indien mogelijk start de brede intake vanuit het azc, zowel het azc in Amsterdam als azc's elders in Nederland. Doel is zicht te krijgen op de startpositie en de ontwikkelmogelijkheden van de statushouder en het vaststellen van de best passende inburgeringsroute. In een onderliggend Persoonlijk Ontwikkelplan worden de afspraken geconcretiseerd waarbij de inzet van de statushouder zelf, de gemeente en haar partners inzichtelijk worden gemaakt. Het is van belang dat klantmanagers zich hiervoor een goed beeld kunnen vormen van de fysieke en mentale belastbaarheid van statushouders. Omdat het lastig is in een korte periode een compleet beeld te krijgen kiest de gemeente Amsterdam ervoor de intake ook te verlengen met een oriëntatiefase.

De wetenschappelijke literatuur laat zien dat personen met een vluchtelingenachtergrond, waaronder statushouders, een verhoogd risico kunnen hebben op psychische stoornissen, die vaak het gevolg zijn van traumatische ervaringen die zij hebben meegemaakt in het land van herkomst, tijdens de vlucht maar ook tijdens de vestigingsperiode in Nederland. De meeste vluchtelingen beschikken echter over een grote veerkracht. De eventuele psychische klachten en de coping strategieën en veerkracht om daarmee om te gaan vormen samen de mentale belastbaarheid: een inschatting van wat iemand wel en niet aan kan en onder welke omstandigheden.

Om de (mentale) belastbaarheid van statushouders in kaart te brengen worden op dit moment tijdens de inburgeringsperiode verschillende instrumenten ingezet. In dit onderzoek formuleren wij een aantal aanbevelingen om te komen tot een passend inburgerings- en participatietraject:

1. Meer flexibiliteit in het systeem zodat tussentijds aanpassingen mogelijk zijn

Op basis van gesprekken met klantmanagers en stakeholders concluderen we dat tijd nodig is om een goed beeld te krijgen van wat er speelt rondom de belastbaarheid van statushouders. Er moet sprake zijn van een vertrouwensband tussen klantmanager en statushouder om deze zaken te kunnen bespreken, en het kost tijd om zo'n band te ontwikkelen. Daarnaast kunnen symptomen van psychische klachten zich pas later manifesteren, omdat men in het begin vooral bezig is met basisveiligheid te creëren. In het nieuwe stelsel moeten in de eerste periode op hoofdlijnen afspraken gemaakt worden rondom inburgering en participatie die vastgelegd worden in het PIP. Ook worden de persoonlijke omstandigheden van een inburgeraar, waaronder fysieke en mentale belemmeringen, in de intakeperiode in kaart gebracht. Soms is het beeld dan nog niet compleet en gaandeweg kan de situatie veranderen. De crux zit in de relatieve inflexibiliteit van het systeem: er mag in het nieuwe stelsel maar 1 keer tussen routes worden geschakeld binnen de eerste anderhalf jaar. Binnen de onderwijsroute is afschaling naar B1-niveau nog mogelijk.

2. Balanceren van de rollen van klantmanagers

Klantmanagers ervaren dat zij vanuit diverse wetten verschillende rollen hebben waartussen zij een zekere spanning ervaren. Vanuit de participatiewet voelen zij zich aanjager voor werk, maar als klantmanager voelen ze ook een zorgplicht om te weten hoe het met iemand gaat en wat iemand nodig heeft. Klantmanagers moeten een balans vinden in deze rollen, maar ervaren dat niet altijd als een gemakkelijke opgave.

De spanning zit er ook in dat informatie die men vanuit een zorgende rol verkrijgt ook gevolgen kan hebben voor de positie van de statushouder (bijvoorbeeld voor de uitkering). Voor statushouders voelt het dan ook niet altijd veilig om alles te vertellen aan de klantmanager. Meer ondersteuning in hoe klantmanagers de vereisten vanuit verschillende wetten kunnen combineren kan de klantmanager helpen, en zorgt voor een veiligere omgeving waar de statushouder zorgen en klachten kan delen.

3. Cultuursensitief werken

De instrumenten die op dit moment worden ingezet om de belastbaarheid van statushouders vast te stellen zijn niet altijd voldoende geschikt voor de doelgroep. Er kan sprake zijn van vertekening doordat vraagstellingen niet hetzelfde betekenen in andere culturen. Daarnaast kan vertekening ontstaan omdat mensen niet gewend zijn aan de (westerse) vorm van testen die wordt ingezet. Voor analfabeten is het aanbod sowieso beperkt. En tot slot wordt er in gesprekken niet altijd rekening gehouden met welke vragen op welk moment en op welke manier gesteld passend voelen voor mensen, waardoor demotivatie voor hulp kan ontstaan. Meer cultuursensitief werken zorgt voor meer betrouwbare resultaten en kan ervoor zorgen dat statushouders zich meer begrepen en gehoord voelen. Dit geldt niet alleen voor de instrumenten die samenwerkingspartners van de gemeente inzetten, maar ook voor de gemeentelijke organisatie zelf.

4. Doorverwijzing naar passende hulp

Klantmanagers zijn zelf geen hulpverleners, maar hebben een taak om door te verwijzen naar hulp als zij zaken signaleren. Sommige klantmanagers weten hierin goed de weg te vinden, andere klantmanagers kennen minder kanalen. Het verdient daarom aanbeveling per stadsdeel een goed overzicht te hebben van de mogelijkheden, in de vorm van een sociale kaart. Omdat er bij statushouders sprake kan zijn van weerstand tegen het accepteren van hulp, bijvoorbeeld vanwege een taboe op psychische klachten of negatieve ervaringen met hulpverlening, kan een cultureel mediator een sleutelrol vervullen.

De klantmanager verwijst door naar de cultureel mediator als tussenpersoon naar passende hulp.

### Extra taalondersteuning voor de ELIP-groep

Voor (een deel) van de groep statushouders die nog niet heeft voldaan aan de inburgeringsplicht, die 75% of meer van de DUO lening heeft gebruikt en die nog zes maanden of minder te gaan heeft voor de inburgeringstermijn verstrijkt (ook na verlenging), financiert de gemeente Amsterdam - via hiervoor beschikbaar gestelde middelen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid[2] - een zogenaamd Einde Lening Inburgeringsplicht (ELIP) reparatietraject. Dit traject wordt in twee vormen aangeboden door enkele geselecteerde taalscholen:

- Taallessen in de vorm van (examen)training voor inburgeringsplichtige statushouders die nog enkele examenonderdelen moeten afronden om alsnog aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen.
- Taallessen voor inburgeringsplichtige statushouders die bij aanvulling van hun uren (tot 600 uur gevolgde lesuren) en van hun examenpogingen in aanmerking komen voor ontheffing van de inburgeringsplicht (waarna zij ook gebruik kunnen maken van ander taalaanbod in de stad).

Zowel klantmanagers als stakeholders geven aan dat het goed is dat het ELIP-traject bestaat. Zonder het ELIP-aanbod kunnen mensen in een uitzichtloze situatie terecht komen: de DUO-lening moet worden terugbetaald, waardoor statushouders in de schulden terecht kunnen komen. Daarnaast levert de dreiging van boete of terugbetalen ook veel stress op bij statushouders, wat ook effect kan hebben op hun concentratie, leervermogen en zogenaamd 'doenvermogen'.

De manier waarop het huidige ELIP-aanbod is georganiseerd kan echter op een aantal punten verder verbeterd worden:

1. Definitie van de doelgroep

Op dit moment geldt zowel een financieel (75% of meer van de DUO-lening verbruikt) als een tijdscriterium (zes maanden of minder te gaan tot verstrijken inburgeringstermijn) in de definiëring van de doelgroep. Dit leidt ertoe dat statushouders die wel voldoen aan het financiële criterium maar nog niet aan het tijdscriterium nog niet kunnen profiteren van het aanbod, terwijl ze met het verstrijken van de tijd vanzelf tot de doelgroep gaan behoren. Door ook deze groep een ELIP-traject aan te bieden kunnen negatieve effecten van de wachtperiode (opgedane taalkennis zakt weg, sommige mensen verliezen structuur, raken gedemotiveerd, uit zicht en kunnen stressklachten opbouwen) voorkomen worden. Uitbreiding van de doelgroep wordt urgenter door de verlengingen van de termijn die vanwege de COVID-19 pandemie zijn toegekend. Naar verwachting zal de groep statushouders die vanwege het tijdscriterium nog niet in aanmerking komt voor een ELIP-traject hierdoor groeien.

2. Lokaliseren van de doelgroep

De informatiepositie van gemeenten is onder de huidige wet onvoldoende om goed zicht te hebben op wie er tot de ELIP-doelgroep behoort. Omdat de gemeente op dit moment geen wettelijke taak heeft in de inburgering heeft zij ook geen toegang tot de inburgeringsgegevens van DUO. Door diverse stakeholders wordt aangegeven dat de AVG de uitwisseling van persoonsgegeven met DUO verder beperkt. Statushouders die mogelijk in aanmerking komen voor ELIP komen nu in beeld via aanmeldingen van taalscholen, doordat statushouders zichzelf aanmelden nadat zij berichten van DUO hebben ontvangen hierover. Sommige klantmanagers zetten ook eigen monitorsystemen op. Deze strategieën om de doelgroep te lokaliseren zijn omslachtig, tijdrovend en leveren een onvolledig beeld op. Diverse stakeholders geven aan dat mensen buiten beeld blijven, maar er is weinig zicht op welke groepen dit betreft noch op de omvang van de groep die buiten beeld blijft.

3. Bereik van de doelgroep

Zolang gegevensuitwisseling tussen de DUO en de gemeente niet wordt gerealiseerd is de gemeente aangewezen op verschillende strategieën om de ELIP-doelgroep te bereiken en te motiveren voor deelname. Uit het onderzoek blijkt dat diverse kanalen al worden ingezet, maar dat hier nog winst te halen is. Zo zijn niet alle klantmanagers goed op de hoogte van het ELIP-aanbod en weten maatschappelijke organisaties ook niet altijd van het bestaan van deze mogelijkheid. Door in zo breed mogelijke kring het aanbod onder de aandacht te brengen kan een groter deel van de beoogde doelgroep worden bereikt.

4. Aanbod aan de doelgroep

Het aanbod van taalscholen aan de ELIP-doelgroep betreft maatwerk vanwege de grote diversiteit aan behoeften van de doelgroep, maar wordt gegeven binnen het bestaande aanbod. Het betreft uitdrukkelijk een reparatie-aanbod, gericht ofwel op het behalen van de inburgering ofwel het behalen van de 600-uren norm. Voor deze laatste groep zou kritischer bekeken kunnen worden wat een passend aanbod is waar zowel de samenleving als de statushouder profijt van heeft. Te denken valt bijvoorbeeld aan initiatieven als stages, netwerkmodules, trainingen gericht op zelfredzaamheid of werknemersvaardigheden. Er kan bekeken worden of het ELIP-aanbod voor de groep die voor ontheffing gaat bijvoorbeeld aan kan sluiten bij het aanbod dat wordt ontwikkeld voor de Z-route in het nieuwe stelsel.

## Ontzorgen en toerusten

Financiële zelfredzaamheid is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle integratie en participatie. In het nieuwe inburgeringsstelsel is er extra aandacht voor de financiële zelfredzaamheid van statushouders, onder meer in de vorm van een 'ontzorgplicht' voor gemeenten. Dit houdt in dat gemeenten voor een periode van minimaal zes maanden de vaste lasten inhouden op de bijstandsuitkering. Dit zou moeten bijdragen aan het voorkomen van schulden, maar bovenal zou het statushouders de ruimte moeten geven om zich te kunnen focussen op hun inburgering en participatie.

Vooruitlopend op het nieuwe inburgeringsstelsel, is de gemeente Amsterdam al begonnen met het 'ontzorgen' van nieuwe statushouders (gearriveerd sinds mei 2019) door het inhouden van de vaste lasten op vrijwillige basis voor een periode van zes maanden. Daarnaast investeert de gemeente in het toerusten van de statushouder met betrekking tot hun financiële zelfredzaamheid, onder andere in de pilot preventief budgetbeheer en pilot preventieve budgetcursus. Het doel hiervan is niet alleen het ontzorgen van statushouders maar ook het bevorderen van financiële zelfredzaamheid. Voor financiële zelfredzaamheid zijn vermogens nodig op het gebied van weten, kunnen en handelen. Omdat statushouders relatief vaak te maken hebben met klachten op het gebied van stress is het extra belangrijk om bij deze doelgroep niet alleen in te zetten op informatievoorziening, maar ook te monitoren of de vertaalslag van die informatie naar daadwerkelijk financieel zelfredzaam handelen gemaakt kan worden.

Ons onderzoek wijst uit dat klantmanagers op dit moment nog onvoldoende zijn voorbereid op hun rol met betrekking tot ontzorgen en toerusten in het nieuwe inburgeringsstelsel. Er is nog onzekerheid over de precieze invulling hiervan, en de mogelijkheden om dit op een goede manier uit te kunnen voeren. Nieuwe instrumenten, gerichte trainingen voor klantmanagers, en sturing vanuit het management worden ontwikkeld en uitgerold om aan deze vraag te voldoen. Ons onderzoek laat daarnaast zien dat het huidige ontzorg- en toerustbeleid behulpzaam lijkt om schulden bij statushouders in de beginperiode te voorkomen. Op verschillende punten is echter nog winst te behalen:

1. Voldoende aandacht voor het vormgeven van de overgangsfase van ontzorgen naar financiële redzaamheid

Net als in andere gemeenten, ligt de uitdaging in Amsterdam met name bij het vormgeven van een overgangsfase van ontzorgen naar financiële zelfredzaamheid. Uit de gesprekken met betrokken uitvoerders, projectleiders en experts blijkt dat voor het overgrote deel van de statushouders volledige financiële zelfredzaamheid, ook na zes maanden ontzorgen, voorlichting en training,

niet haalbaar is. Het doel zal dan ook moeten zijn om te streven naar financiële redzaamheid van statushouders1. Dat wil zeggen, dat zij voldoende toegerust zijn om hun financiën, met de beschikbare informatie en ondersteuningsmogelijkheden die er zijn, in balans te houden. De instrumenten die ingezet worden tijdens de overgangsfase zouden dan ook niet alleen gericht moeten zijn op het kunnen begrijpen van het systeem, maar vooral ook op het weten waar men terecht kan voor informatie, vragen of ondersteuning op financieel gebied. Bij zo'n overgangsfase is er idealiter ruimte om statushouders stapsgewijs meer zelf over te laten nemen.

2. Budgetcoach voor het op individueel niveau en op verschillende momenten inschatten van de mate van financiële redzaamheid

In de route naar financiële redzaamheid kan de budgettraining gezien worden als startpunt. In deze training kan een eerste beeld verkregen worden van hoe de volgende stappen er voor elke statushouder uit zouden kunnen zien in de overgang van ontzorgen naar financiële redzaamheid. Een individuele budgetcoach die op individueel niveau en op meerdere momenten advies geeft over iemands financiële situatie en mate van redzaamheid zou hierop een goede aanvulling zijn. Op basis van het advies van deze coach zou de klantmanager eventuele verdere stappen kunnen ondernemen. Hij of zij zou bijvoorbeeld ondersteunende partijen kunnen inschakelen zoals gespecialiseerde schuldhulpverleners van de maatschappelijke dienstverlening. Uit de interviews met uitvoerende professionals lijkt in Amsterdam deze rol vooralsnog te ontbreken. De ervaringen die zijn opgedaan met budgetadviesgesprekken tussen statushouder, klantmanager en schuldhulpverlener kunnen hier wellicht aanknopingspunten bieden.

3. Mensen buiten beeld bij preventief budgetbeheer?

In het onderzoek valt het lage aantal aanmeldingen van statushouders voor budgetbeheer op. Mogelijk dat niet alle klantmanagers op de hoogte waren van dit instrument en daarom niet doorverwezen. Het zou goed zijn om meer duidelijkheid te krijgen over of er nu klanten over het hoofd gezien worden die deze ondersteuning wel nodig hebben. De pilot budgetbeheer is inmiddels gestopt en er is een nieuwe pilot die meer preventief gericht is. De gemeente beoogt nu dat het instroomteam standaard nagaat of budgetbeheer wenselijk is.

4. Doorontwikkeling van bestaand aanbod

Ten tijde van dit onderzoek waren een aantal onderdelen nog volop in ontwikkeling en/of in een vroege fase van implementatie. Door de maatregelen rond de corona-uitbraak liepen geplande activiteiten zoals de budgettrainingen flinke vertraging op. Er waren niet veel klantmanagers die zicht hadden op het verloop van deze training. Degenen die er wel iets over konden vertellen hadden uiteenlopende ervaringen. Sommigen hadden bijvoorbeeld de indruk dat de inhoud van de trainingen nog beter aan zou kunnen sluiten bij de situatie en vaardigheden van de doelgroep. Hier is juist bij de opzet van de training over nagedacht, wat de vraag oproept waardoor er niet (beter) gebruik is gemaakt van sommige vormen van ondersteuning. Aangezien de implementatie van de trainingen nog in de beginfase verkeert, is dit een goed moment om bij betrokken professionals en deelnemers na te gaan wat er nog aangepast zou kunnen en moeten worden.

5. Dedicated professionals

De ervaringen met de verschillende pilots in Amsterdam laten duidelijk zien dat het de afstemming en samenwerking ten goede komt als bij de verschillende partijen vaste professionals verantwoordelijk zijn voor de doelgroep statushouders. Het werken met vaste teams van professionals per betrokken partij heeft als voordeel dat men elkaar makkelijk weet te vinden en effectief met elkaar kan communiceren en handelen. Daarnaast blijkt de extra tijd die deze '*dedicated*' professionals per klant aangewezen krijgen ook echt noodzakelijk, gezien de specifieke uitdagingen van het werken met deze doelgroep.

# 1 Inleiding

## 1.1. Aanleiding en achtergrond

Ter voorbereiding op het nieuwe inburgeringsstelsel is de gemeente Amsterdam in september 2018 gestart met het project 'De nieuwe Amsterdamse aanpak inburgering'. Het doel van dit project is om de inburgering van statushouders integraal onderdeel te laten worden van de huidige Amsterdamse Aanpak Statushouders (uitvoering Participatiewet). Hiermee wil de gemeente Amsterdam anticiperen op de voorgenomen wetswijziging inburgering die in januari 2022 van kracht zal worden.

In het project is expliciet aandacht voor de huidige groep inburgeraars die niet kan profiteren van de toekomstige wetswijziging. Deze groep dreigt tussen wal en schip te vallen. De gemeente Amsterdam heeft voor statushouders in deze 'ondertussen periode' een aantal instrumenten ingezet, met als doel hen zoveel mogelijk extra ondersteuning te bieden die eigenlijk voor hen nog niet beschikbaar is binnen het huidige stelsel. Concreet gaat het om de volgende zaken:

1. Het in kaart brengen van de gezondheid en (mentale) belastbaarheid van statushouders in de brede intake;
2. Het bieden van extra taalondersteuning voor de groep statushouders die niet nog heeft voldaan aan de inburgeringsplicht en die geen DUO-lening meer ter beschikking heeft;
3. De verdere inrichting van het ontzorgen en toerusten.

De intentie van de inzet van deze instrumenten is om een zo goed mogelijke dienstverlening aan de doelgroep te realiseren en daarbij maatwerk te bieden.

Centrale vraag van het voorliggende onderzoek is om deze instrumenten onder de loep te nemen en aanbevelingen te doen over welke verbeteringen mogelijk zijn om te bevorderen of waarborgen dat een passend inburgerings- en participatietraject kan worden ontwikkeld onder de nieuwe wet. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een evaluatie gebaseerd op de ervaringen van betrokkenen, zoals statushouders, klantmanagers en stakeholders, met de ingezette instrumenten. Met dit onderzoek wordt dus ingezoomd op onderdelen van de Amsterdamse aanpak en bekeken of daarbinnen ruimte is voor verbetering. We doen dan ook geen uitspraken over hoe de Amsterdamse aanpak zich verhoudt tot aanpakken in andere steden; daarvoor is vergelijkend onderzoek beter geschikt.

## 1.2. Brede intake en zicht op mentale belastbaarheid

De fysieke en mentale belastbaarheid van een statushouder zijn mede bepalend voor het meest passende inburgeringstraject. Amsterdam besteedt daarom in de 'ondertussen periode' extra aandacht aan de gezondheid en fysieke en mentale belastbaarheid van statushouders.

In het nieuwe stelsel is het van belang dat klantmanagers zich in de brede intake een goed beeld kunnen vormen van deze belastbaarheid, omdat op basis van het totale klantbeeld (waar de mentale belastbaarheid onderdeel van is) in het PIP (Plan Inburgering en Participatie) op hoofdlijnen afspraken worden gemaakt over onder meer het gewenste einddoel van de inburgering en de route die hierbij wordt doorlopen. In een onderliggend Persoonlijk Ontwikkelplan worden de afspraken geconcretiseerd waarbij de inzet van de statushouder zelf, de gemeente en haar partners inzichtelijk worden gemaakt.

Klantmanagers kunnen in de ondertussenperiode ter ondersteuning van het gesprek en de begeleiding van statushouders één of meerdere instrumenten inzetten om een beter beeld te krijgen van de (mentale) belastbaarheid. Het gaat om de K10-vragenlijst, het Sociaal Medisch Advies, het Individueel Psychodiagnostisch Onderzoek, de doelmatigheidsgesprekken en het screeningssgesprek door de GGD. In hoofdstuk 2 zetten we hier de schijnwerpers op en beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

1. Zijn de gebruikte instrumenten geschikt om de mentale belastbaarheid van inburgeringsplichtigen in kaart te brengen?
2. Kunnen klantmanager op basis van de (combinatie van) instrumenten zich een eenduidig beeld vormen van de mentale belastbaarheid van de inburgeringsplichtige?
3. Ervaren klantmanagers voldoende basis om een passend inburgerings- en participatietraject te bepalen?
4. Welke verbeteringen zijn eventueel nodig om te bevorderen of waarborgen dat een passend inburgerings- en participatietraject kan worden ontwikkeld?

## 1.3. Extra taalondersteuning voor de ELIP-groep

Voor (een deel van) de groep statushouders die nog niet heeft voldaan aan de inburgeringsplicht, die weinig of geen DUO lening meer ter beschikking heeft en van wie de inburgeringstermijn (ook na verlenging) bijna is verstreken, financiert de gemeente Amsterdam een zogenaamd Einde Lening Inburgeringsplicht (ELIP) reparatietraject. De extra taalondersteuning is enerzijds voor inburgeringsplichtige statushouders die nog enkele examenonderdelen moeten afronden en die met behulp van het traject in staat zijn om binnen de termijn te voldoen aan de inburgeringsplicht. Het traject omvat dan naast examentraining ook de aanvraag en bekostiging van de examens. Daarnaast is er extra taalondersteuning voor inburgeringsplichtige statushouders die bij aanvulling van hun uren (tot 600 uur gevolgde lesuren) en examenpogingen in aanmerking komen voor ontheffing van de inburgeringsplicht. In dat geval is de extra taalondersteuning niet gericht op examentraining, maar op het verwerven van een basiswoordenschat (en het doorverwijzen naar ander taalaanbod in de stad). Met ingang van het nieuwe inburgeringsstelsel in 2022 zal de huidige groep inburgeringsplichtige statushouders blijven vallen onder het huidige inburgeringsstelsel. De gemeente Amsterdam wil de resultaten van onderzoek naar de ervaringen met de taalondersteuning aan de huidige groep inburgeringsplichtigen benutten ten behoeve van eventuele aanpassingen en verbetering van deze trajecten.

Ter voorbereiding op de inkoop van inburgeringstrajecten en om voor de huidige groep statushouders het inburgeringsonderwijs al te verbeteren, heeft de gemeente Amsterdam eind 2018 met 18 Amsterdamse taalaanbieders het Convenant Kwaliteit Taal en Inburgering ondertekend[2]. De gemeente wil met dit convenant samen met taalscholen de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs verbeteren, waarbij de statushouder centraal staat. Samen met de convenantpartners wordt hard gewerkt om de doelgroepen van het ELIP reparatietraject te ondersteunen. Zoals hierboven besproken wordt met de taalondersteuning voor een deel van de doelgroep nadrukkelijk ingezet op het verkrijgen van een ontheffing van de inburgeringsplicht. Hierdoor krijgen convenantpartners te maken met lagere slagingspercentages. Er zijn zorgen dat lagere slagingspercentages een negatief gevolg kunnen hebben voor de beoordeling in het kader van het Blik op Werk keurmerk.

De onderzoeksvragen die in hoofdstuk 3 centraal staan zijn daarmee:

- Wie behoren tot de ELIP-groep?
- Welke factoren leiden ertoe dat mensen tot de ELIP-groep gaan behoren?
- Wat zijn de ervaringen met het ELIP-aanbod van klantmanagers en statushouders?
- Wat zijn de gevolgen van eventueel lagere slagingspercentages voor het Blik-op-werk keurmerk van taalscholen?
- Welke verbeteringen zijn eventueel mogelijk in het ELIP-aanbod?

## 1.4. Ontzorgen en toerusten

Financiële zelfredzaamheid is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle integratie en participatie. Omdat er zorgen zijn over de financiële zelfredzaamheid van statushouders, is hier in het nieuwe stelsel extra aandacht voor in de vorm van een 'ontzorgplicht' voor gemeenten. Dit betekent dat gemeenten voor een periode van minimaal zes maanden de vaste lasten inhouden op de bijstandsuitkering. Dit moet bijdragen aan het voorkomen van schulden, maar bovenal statushouders de ruimte geven om zich kunnen focussen op hun inburgering en participatie. Vooruitlopend op het nieuwe inburgeringsstelsel, is de gemeente Amsterdam al begonnen met het 'ontzorgen' van nieuwe statushouders (gearriveerd sinds mei 2019) door het inhouden van de vaste lasten (op vrijwillige basis). Daarnaast investeert de gemeente in het toerusten van de statushouder met trainingen financiële zelfredzaamheid (onder andere in de pilot preventief budgetbeheer en pilot preventieve budgettraining).

De huidige preventieve en curatieve aanpak van schulden wordt uitgevoerd door Maatschappelijke Dienstverleners per stadsdeel en een pool met dedicated schuldhulpverleners. De gemeente wil lessen trekken uit deze verschillende instrumenten (hoe kan nog beter worden aangesloten bij de doelgroep?), zodat de gemeente statushouders in het nieuwe inburgeringsstelsel goed kan ontzorgen en toerusten. Doel is om schulden voor statushouders te voorkomen.

De onderzoeksvragen die hier centraal staan zijn:

- Wat zijn de ervaringen van professionals met betrekking tot de beschikbare instrumenten (inhouden vaste lasten, preventieve budgetcursus, preventief budgetbeheer) bij het verhelpen en/of voorkomen van schulden bij statushouders?
- Wat zijn de ervaringen van statushouders met betrekking tot de beschikbare instrumenten (inhouden vaste lasten, preventieve budgetcursus, preventief budgetbeheer) bij het verhelpen en/of voorkomen van schulden bij statushouders?
- Lijken deze instrumenten effectief bij het verhelpen en voorkómen van schulden bij statushouders?
- Hebben klantmanagers goed en voldoende zicht op de schuldenproblematiek van statushouders?
- Welke ondersteunings- of professionaliseringsbehoefte is er bij klantmanagers m.b.t. de aanpak en het voorkomen van schulden? Welke ondersteunings- of professionaliseringsslag hebben klantmanagers nodig om van de Amsterdamse uitwerking van het ontzorgen een succes te maken?

## 1.5. Methoden van onderzoek

We vonden het belangrijk om in het onderzoek de ingezette instrumenten te laten belichten vanuit verschillende perspectieven: vanuit de klantmanagers die deze instrumenten inzetten of aanraden, vanuit de uitvoeringskant (bijvoorbeeld de taalscholen bij ELIP), vanuit de doelgroepen zelf ( de statushouders) en vanuit experts. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we daarom gebruik gemaakt van verschillende methoden. Ten eerste is via deskresearch informatie over de ingezette instrumenten verzameld en geanalyseerd. Ten tweede zijn interviews gehouden met 10 klantmanagers over hun ervaringen op de drie onderwerpen (mentale belastbaarheid, ELIP en ontzorgen). Deze interviews zijn op basis van de gebruikte topiclijst gecodeerd en geanalyseerd in Atlas-ti. Voor het onderzoek naar ontzorgen zijn aanvullend 4 interviews met inkomensconsulenten en madi's gehouden; voor het onderzoek naar mentale belastbaarheid en de extra taalondersteuning is gesproken met 7 externe stakeholders en experts. Tot slot zijn interviews gehouden met 10 statushouders over hun ervaringen met de instrumenten rondom mentale belastbaarheid en ontzorgen. Hiernaast hebben we vijf statushouders gesproken over hun ervaringen met het ELIP-aanbod. De interviews met statushouders zijn indien mogelijk in het Nederlands gehouden. Waar dat nodig was is gebruik gemaakt van tolken of meertalige interviewers.

Op basis van deze verschillende bronnen hebben we een breed beeld gevormd van de werking en ervaringen met de verschillende ingezette instrumenten vanuit verschillende perspectieven. Uitdagingen die hierbij naar voren kwamen hebben we vervolgens in groepsgesprekken voorgelegd aan professionals. Met hen is besproken wat haalbare en effectieve verbeterpunten zouden kunnen zijn.

## 1.6. Leeswijzer

Het rapport is onderverdeeld naar de verschillende deelonderwerpen. Hoofdstuk 2 richt zicht op de mentale belastbaarheid, hoofdstuk 3 op het extra taalaanbod, en hoofdstuk 4 op het ontzorgen.

# 2 Brede intake en zicht op (mentale) belastbaarheid

## 2.1. Inleiding

### 2.1.1. De brede intake als onderdeel van de nieuwe Wet inburgering

In het nieuwe inburgeringsstelsel krijgen gemeenten de regie over de uitvoering van de inburgering vanaf het moment dat een statushouder is gekoppeld aan de gemeente. Hierbij is het streven dat gemeenten een brede intake afnemen, die gericht is op zowel participatie als inburgering (Gemeente Amsterdam, 2019a). Het uitgangspunt van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is om zo een snelle start van de participatie en inburgering te bevorderen. De ambitie is dat gemeenten zo vroeg mogelijk beginnen met het afnemen van een brede intake, bij voorkeur al in het asielzoekerscentrum, zodat zij inzicht krijgen in de startpositie en ontwikkelingsmogelijkheden van een inburgeraar en zij afspraken kunnen maken over het gewenste vervolgtraject. Gemeenten kunnen grotendeels zelf bepalen hoe zij de brede intake vormgeven, maar er zijn hoofdlijnen vastgelegd voor onderdelen die aan bod dienen te komen, evenals een verplichte door SZW aangewezen leerbaarheidstoets.

Onder de nieuwe Wet inburgering dient er binnen de wettelijke termijn van 10 weken van de brede intake een beeld verkregen worden van de persoonlijke omstandigheden van een statushouder. Omdat dit een zeer korte periode betreft, kiest de gemeente Amsterdam niet alleen voor een inhoudelijke verbreding van de intake, maar ook voor een verlenging van de intakeperiode met een oriëntatiefase (Gemeente Amsterdam, 2019a).

### 2.1.2. Mentale belastbaarheid

De wetenschappelijke literatuur laat zien dat personen met een vluchtelingenachtergrond, waaronder statushouders, een verhoogd risico kunnen hebben op psychische stoornissen, onder andere op het gebied van angst, depressie en PTSS (Fazel, Wheeler, & Danesh, 2005; Bogic, Njoku, & Priebe, 2015). Deze psychische klachten zijn vaak het gevolg van traumatische ervaringen die zij hebben meegemaakt in het land van herkomst, tijdens de vlucht maar ook tijdens de vestigingsperiode in Nederland, bijvoorbeeld door de hoge mate van stress tijdens het verblijf in een asielzoekerscentrum in afwachting van de verblijfsvergunning. Ook de afwezigheid van familie en de procedure voor gezinshereniging vormt een risicofactor (Haker, Van den Muijsenbergh, & Torensma, 2016; Kirmayer et al., 2011; Murray, Davidson, & Schweitzer, 2010).

Het is echter van belang om ook te zien dat de meeste vluchtelingen beschikken over een grote veerkracht. De groep die de laatste paar jaar naar Nederland kwam is relatief jong en qua gezondheid sterk en klaar om een actieve bijdrage te leveren aan de Nederlandse samenleving (Haker et al., 2016). Hoewel de vaak traumatiserende ervaringen uiteraard van invloed kunnen zijn op het welbevinden en geluk, betekent dit niet dat hier altijd psychiatrische stoornissen of psychische klachten uit voortkomen. Het grootste deel van de vluchtelingen heeft bijvoorbeeld geen PTSS ontwikkeld: circa 1 à 2 van de 10 vluchtelingen krijgt PTSS (Haker et al., 2016).

De eventuele psychische klachten en de coping strategieën en veerkracht om daarmee om te gaan vormen samen de mentale belastbaarheid: een inschatting van wat iemand wel en niet aan kan en onder welke omstandigheden.

### 2.1.3. Culturele sensitiviteit belangrijk

Omdat er verschillen kunnen bestaan in de beleving, betekenis en omgang met psychische problematiek is culturele sensitiviteit in zowel de diagnose- als de ondersteuningsfase belangrijk. Ook hier ligt voor instanties een belangrijke verantwoordelijkheid (Murray et al., 2010). Culturele verschillen kunnen van invloed zijn op de manier waarop klachten worden geuit en de manier waarop er hulp wordt gezocht (Kirmayer et al., 2011; Murray et al., 2010). Ook kan er sprake zijn van stigma's op psychische problematiek, waardoor er een drempel wordt ervaren om hierover te praten (Andriessen, Gijsberts, Huijnk, & Nicolaas, 2017). Voor een effectieve interactie, waarbij de ondersteuner de problematiek goed kan inschatten en adequate zorg kan bieden, is het belangrijk dat ondersteuners kennis hebben over deze mogelijke verschillen en die informatie gebruiken bij de communicatie en ondersteuning (Andrulis & Brach, 2007). Persoonsgerichte communicatie vormt een cruciale bouwsteen om eventuele culturele en taalbarrières te overbruggen (Baraldi & Gavioli, 2012). Dit houdt in dat er de ruimte is voor het verhaal van de cliënt; aandacht voor de context van de problemen; aandacht voor emotionele signalen; informatie en advies goed wordt afgestemd op de persoon en op een positieve manier wordt ingekaderd; de cliënt wordt betrokken bij beslissingen over het traject en informatie, indien nodig vertaald en duidelijk is voor de cliënt (Baraldi & Gavioli, 2012). Het belang van culturele sensitiviteit zal worden meegenomen in de analyse van de inschatting van de mentale belastbaarheid.

### 2.1.4. De rol van de klantmanager bij participatie en mentale belastbaarheid

Het is van belang dat klantmanagers zich een goed beeld vormen van de fysieke en mentale belastbaarheid van een statushouder, zodat hier rekening mee gehouden kan worden bij het participatietraject dat zij afstemmen met de klant. De inschatting van de klantmanagers van de mentale belastbaarheid wordt in het nieuwe inburgeringsstelsel extra belangrijk omdat klantmanagers voor statushouders een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) moeten opstellen, met daarin op hoofdlijnen de doelen op het gebied van de inburgering en participatie. In een onderliggend Persoonlijk Ontwikkelplan worden de afspraken geconcretiseerd waarbij de inzet van de statushouder zelf, de gemeente en haar partners inzichtelijk worden gemaakt en de afspraken worden vastgelegd over de begeleiding en de instrumenten die de gemeente ter ondersteuning kan inzetten. Ook wordt in het PIP vastgesteld welke leerroute de statushouder zal doorlopen. In het nieuwe stelsel zullen er drie verschillende leerroutes zijn:

- de reguliere B1-route;
- een onderwijsroute, gericht op het behalen van een Nederlands schooldiploma op tenminste MBO2-niveau1;
- een zelfredzaamheidsroute voor mensen voor wie de eerste twee routes buiten bereik liggen.

De klantmanager zal tijdens de instroomperiode van tien weken en de daarop volgende oriëntatiefase een inschatting maken welke route past bij de leerbaarheid en belastbaarheid van de statushouder. Deze route zal op hoofdlijnen worden vastgelegd in het PIP en kan gedurende het inburgeringstraject nog één keer gewijzigd worden, en slechts binnen de eerste anderhalf jaar van het inburgeringstraject.

Momenteel worden statushouders in Amsterdam al intensief begeleid door een eigen klantmanager, waarbij het onderwerp gezondheid ook ter sprake komt. Ook na de intake, gedurende de inburgeringsperiode, is er ruimte om aandacht te besteden aan de gezondheid van de statushouder. Klantmanagers kunnen hierbij gebruik maken van verschillende instrumenten, die zullen worden besproken in de volgende paragraaf. Er wordt verwacht dat zij de uitkomsten

1 De gemeente Amsterdam formuleert hier nog een vierde route: de onderwijsentreeroute.

van deze instrumenten gebruiken bij de begeleiding in het participatietraject en zo rekening houden met de belastbaarheid van de statushouder. Daarnaast is er waar nodig contact tussen de klantmanager en andere betrokken partijen, zoals de consulent van Vluchtelingenwerk, taaldocent of de specialist van de GGD.

De inschatting van de belastbaarheid door klantmanagers wordt ook ondersteund door de eindrapportage van de Opstartklas. De Opstartklas is een voorloper op de brede intake en omvat een intensief taal- en observatietraject van 6 weken (12 uur per week). De Opstartklas wordt verzorgd door de taalaanbieder Danner & Danner. Het doel van deze Opstartklas is om inzicht te krijgen in de leerbaarheid, het taalniveau en de competenties van de statushouder. In de eindrapportage wordt het taalniveau dat de statushouder al heeft behaald vermeld. Ook wordt de leerbaarheid besproken en wordt er een advies gegeven over de af te leggen route van de statushouder. Klantmanagers geven bijvoorbeeld aan dat zij de informatie uit de eindrapportage gebruiken om de klant te helpen met het vinden van een goed aansluitende taalschool of zij passen hun manier van informatievoorziening aan wanneer er blijkt dat iemand een lage leerbaarheid heeft.

## 2.2. Huidig instrumentarium

### 2.2.1. Rechtmatigheidsgesprekken

Het eerste gesprek dat statushouders voeren met de gemeente is een rechtmatigheidsgesprek, waarbij de bijstandsuitkering wordt aangevraagd. Het instroomteam doet de rechtmatigheidsgesprekken, voorheen werd dat ook gedaan door klantmanagers. Klanten worden geïnformeerd over wat de gemeente van hen verwacht en wat zij van de gemeente kunnen verwachten. Het rechtmatigheidsgesprek start bij de afdeling Dienst Wonen waar het huurcontract wordt ondertekend en de energie, huur et cetera wordt geregeld. Indien de statushouder kiest voor een collectieve zorgverzekering van het Zilveren Kruis, wordt deze ook aangevraagd. De gemeente Amsterdam heeft collectiviteitsafspraken met het Zilveren Kruis en het inhouden van de premie op de uitkering in het kader van ontzorgen kan hierdoor eenvoudig kan worden geregeld. Ook start het inhouden van de vaste lasten en worden klanten aangemeld bij de Opstartklas van Danner & Danner.

Het instroomteam is er voor de eerste 10 weken, waarbinnen het rechtmatigheidsgesprek en een aantal doelmatigheidsgesprekken plaatsvinden. Daarna vindt de warme overdracht naar de klantmanager plaats die de begeleiding gedurende het verdere traject zal verzorgen. De begeleiding van klantmanagers uit het instroomteam bestaat in ieder geval uit twee doelmatigheidsgesprekken. Klantmanagers bouwen hierin voort op de achtergrondinformatie die zij krijgen over de klant uit het rechtmatigheidsgesprek

### 2.2.2. Doelmatigheidsgesprekken

Doelmatigheidsgesprekken zijn gesprekken over het traject dat een statushouder zal volgen. In deze gesprekken worden de ambities en mogelijkheden van een statushouder in kaart gebracht. Voor de doelmatigheidsgesprekken bestaan checklists voor klantmanagers. Zo zouden tijdens het eerste gesprek de rechten en plichten en de Amsterdamse aanpak moeten worden uitgelegd aan de klant en wordt het K10-formulier meegegeven. Vervolgens wordt in samenspraak met de klant een passend traject gekozen en een plan van aanpak geformuleerd. Klantmanagers brengen tijdens de doelmatigheidsgesprekken de verschillende leefgebieden van hun klanten in kaart door in gesprek te gaan over hun persoonlijke situatie en achtergrond, maar ook over hun mentale en fysieke gezondheid. Klanten worden vervolgens aangemeld voor het Taal- en Oriëntatieprogramma Vluchtelingen bij Implacement waar ze in zes dagdelen een oriëntatiecursus volgen en de participatieverklaring ondertekenen. Ook worden ze aangemeld bij de Opstartklas van Danner en Danner.

Na 8 weken krijgen klantmanagers en hun klanten de eindrapportage van de Opstartklas, waarin de leerbaarheid en het verloop van de cursus wordt beschreven. Tevens worden er adviezen gegeven over geschikt taalaanbod voor de klant, zoals bijvoorbeeld een alfabetiseringscursus. De klantmanager bespreekt deze rapportage met de klant in het derde doelmatigheidsgesprek en, indien nodig, wordt er hulp geboden bij het zoeken van een taalschool die aansluit bij de klant en bij andere participatiemogelijkheden. Bij vluchtelingen die zonder ouders naar Nederland zijn gekomen toen zij minderjarig waren (AMV'ers ) vindt er geen doelmatigheidsgesprek, maar een overdrachtsgesprek plaats, op het moment dat zij 18 worden. Dit is een soortgelijk gesprek waarbij de verdere begeleiding en voortzetting van eventuele zorg wordt overgedragen. Nidos, de jeugdbeschermingsorganisatie voor deze groep, draagt dan het dossier en de zorg over aan de gemeente.

### 2.2.3. K10 Vragenlijst

De K10 betreft een vragenlijst, de Kessler 10, een veelgebruikt screeningsinstrument voor angst en depressieve stoornissen. Het instrument bestaat uit 10 items, waarmee men vaststelt in welke mate individuen symptomen laten zien van psychologische distress. De scores op de items worden bij elkaar opgeteld, waarbij scores boven een bepaalde grens wijzen op een verhoogd risico op symptomen op het gebied van angst of depressie (Kessler et al., 2002). De K10 vragenlijst is in samenspraak met de GGD ingevoerd als hulpmiddel om vroegtijdig psychische klachten te signaleren bij statushouders. Het instrument wordt door de GGD ingezet om breder en eerder zicht te krijgen op eventuele psychische klachten en zo niet alleen afhankelijk te zijn van signalen die de klantmanager opvangt. Vanwege privacyoverwegingen is besloten dat klantmanagers de K10 meegeven aan statushouders met een antwoordenvelop. Statushouders moeten de vragenlijst zelf invullen en kunnen deze in een retourenveloppe inleveren bij de klantmanager die ze terug stuurt naar de GGD. De bedoeling is dat de klantmanagers de K10 aan alle statushouders mee geven, zodat een grotere groep mensen in beeld komt die klachten heeft en aan wie vervolgens hulp geboden kan worden. De vragenlijst is beschikbaar in verschillende talen.

De betrouwbaarheid van dit instrument is vooral vastgesteld in westerse populaties (Stolk Kaplan, & Szwarc, 2014). In de verbrede en verlengde intake wordt de vragenlijst echter meegegeven aan statushouders die veelal niet uit westerse landen afkomstig zijn. Om een vragenlijst die is ontwikkeld vanuit een bepaalde taal en/of culturele achtergrond in te zetten bij een groep met een andere culturele achtergrond en/of taal moet er goed worden onderzocht of het instrument zijn werkzaamheid niet verliest: het moet cross-cultureel valide zijn.[2] Subtiele culturele of taalverschillen bij de interpretatie van items kunnen er namelijk voor zorgen dat de items niet meer meten wat zij beogen te meten, omdat men psychische klachten in verschillende culturen verschillend kan conceptualiseren (Andrulis & Brach, 2007).

Een overzichtsstudie van Stolk et al. (2014) naar de cross-culturele equivalentie van de K10 in klinische contexten beargumenteert dat hier nog verbeterpunten in zijn aan te brengen. Sommige vragen hebben bijvoorbeeld in verschillende talen of culturen een andere betekenis. Een voorbeeld is dat bij een Amhaarse vertaling van de vragenlijst het item 'alles kost moeite' werd geïnterpreteerd als moeite ervaren omdat men gedwongen wordt op een bepaalde manier te handelen (Tesfaye, Hanlon, Wondimagegn, & Alem, 2010). Een Nederlandse studie naar het gebruik van de K10 bij Turks-Nederlandse, Marokkaans-Nederlandse en Nederlanders zonder migratieachtergrond (Fassaert et al., 2009) signaleert significante verschillen in scores voor enerzijds autochtone Nederlanders en anderzijds Turkse en Marokkaanse Nederlanders op de items die gaan over 'rusteloos en ongedurig' en 'hoe vaak

2 Voor een cross-cultureel valide instrument gelden verschillende voorwaarden:
1. De vragen of stellingen in het instrument hebben in de verschillende talen en/of culturen dezelfde betekenis.
2. Het instrument wordt in de verschillende groepen of culturen op dezelfde manier gebruikt (bijvoorbeeld via een handleiding van hoe af te nemen, op welke periode de vragen betrekking hebben en hoe scores geïnterpreteerd moeten worden).
3. Technische issues, zoals of de stellingen/vragen van het instrument verwijzen naar hetzelfde onderliggende construct (bijvoorbeeld angst- en depressieve stoornis), en of groepen de schalen op dezelfde manier gebruiken (gebruikt een groep bijvoorbeeld bij voorkeur de uitersten van een schaal en de andere groep liever het midden).

had u het gevoel dat alles veel moeite kostte'. Op de eerste scoren autochtonen vaker hoger, op de tweede juist de twee andere groepen. De auteurs geven aan dat om in dit geval de vragenlijst sensitiever te maken, verschillende afkappunten voor verschillende groepen op deze items nodig zouden kunnen zijn. Concluderend is de cross-culturele validiteit van de K10 niet volledig is vastgesteld, en laat verschillend onderzoek zien dat de vragenlijst zijn effectiviteit kan verliezen door culturele of taalbarrières (Fassaert et al., 2009; Stok et al., 2014; Tesfaye et al., 2010). Het is daarom van belang dat de scores niet zonder meer worden aangenomen, maar met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd in combinatie met vervolggesprekken. In Amsterdam gebruikt de GGD de lijsten niet om te diagnosticeren, maar om te signaleren, waarbij er screeningsgesprekken na het invullen van de lijst worden gevoerd. De GGD werkt dan ook niet met een afkapscore, maar contacteert statushouders met lage scores om hen uit te nodigen voor een gesprek. Ook worden de lijsten soms gebruikt als een basisdocument, zodat de GGD al enige informatie heeft wanneer de klant bij de GGD terecht komt.

### 2.2.4. Sociaal Medisch Advies (SMA)

Om de medische beperkingen en de participatiemogelijkheden van statushouders in kaart te brengen kan er gebruik worden gemaakt van een Sociaal Medisch Advies (SMA). De klantmanager meldt de klant, na overleg, hiervoor aan bij de organisatie Calder Werkt (Gemeente Amsterdam, 2019b). Een SMA wordt vaak aangevraagd wanneer een klantmanager een beslissing moet nemen over de mate waarin iemand kan participeren en onvoldoende zicht heeft op mogelijke beperkingen daarvoor. Klantmanagers kunnen een SMA aanvragen via Raak, het administratief klantvolgsysteem van de G4. Vervolgens zoekt het *Team inzicht en advies* contact met hen. Klantmanagers kunnen dan extra informatie meegeven, bijvoorbeeld dat iemand een tolk nodig heeft.

Calder Werkt is een organisatie die in opdracht van werkgevers of uitkeringsinstanties werkt aan de inzetbaarheid van mensen op de arbeidsmarkt. Een onderdeel hiervan is het uitvoeren van diagnoses, zoals het SMA.

Bij een SMA stelt een arts of arbeidsdeskundige een participatie gericht advies op. Dit advies wordt gebaseerd op drie componenten:

1. De informatie over de gezondheid die personen zelf meenemen naar het gesprek. Dit kan gaan om medicijnen die mensen nemen of een verklaring van de huisarts of een specialist. Daarnaast levert de klantmanager soms informatie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om gespreksverslagen of andere medische informatie over klachten waar de klantmanager van op de hoogte is maar geen officiële verklaring van is.
2. Een anamnese. Er wordt een medisch vraaggesprek gehouden om te achterhalen waar men last van heeft.
3. Een lichamelijk en psychiatrisch onderzoek, waar de klachten door observaties verder onderzocht worden.

Het advies dat op basis hiervan wordt opgesteld geeft inzicht in:

1. De medische beperkingen en mogelijkheden van de klant voor werk dan wel activering.
2. De prognose van de functionele mogelijkheden.
3. De inzetbaarheid van de klant voor werk (Gemeente Amsterdam, oktober 2019b).

Het advies dat Calder Werkt verstrekt geeft aan  of iemand kan werken, voor hoeveel uur, en onder welke omstandigheden. Bij deze omstandigheden kan het bijvoorbeeld gaan om de begeleiding die iemand nodig heeft bij bepaalde fysieke beperkingen, maar ook om een verklaring dat iemand bijvoorbeeld niet goed kan omgaan met productiepieken of langzamer werkt. In het advies staat in hoeverre een persoon met deze beperkingen kan functioneren en welk soort werk passend is.

Aan het advies kan een termijn worden gekoppeld. Soms is dat heel concreet en kan men een heldere inschatting maken van wanneer klachten verholpen zullen zijn en de belastbaarheid weer hoger is. Met name bij psychische klachten is dit vaak slechts een schatting. Het is dan aan de gemeente of zij later weer een nieuwe aanvraag voor een SMA willen doen. In principe is het SMA geldig voor twee jaar.

Bij statushouders wordt het SMA niet op een andere manier afgenomen dan bij andere klanten. Het betreft dus een generiek instrument dat niet is aangepast op gebruik voor de specifieke doelgroep van statushouders. Er zijn bijvoorbeeld geen specifieke elementen die wel of niet uitgebreider worden besproken. Als er sprake is van een taalbarrière komt er soms iemand mee om te vertalen of kan er gebruik worden gemaakt van een tolkentelefoon. De resultaten van het SMA worden gerapporteerd aan de klantmanagers via de mail of via het klantvolgsysteem RAAK. Klanten wordt gevraagd om een handtekening te zetten onder het rapport, zodat zij instemmen met wat erin staat. De rapporten zijn in het Nederlands en de klantmanager moet (eventueel met behulp van een tolk) toelichten wat er staat en wat mogelijke gevolgen kunnen zijn. Indien zij vragen hebben of er is sprake van onduidelijkheden in de rapportages kunnen klantmanagers contact opnemen met Calder werkt.

### 2.2.5. Individueel Psychodiagnostisch Onderzoek (IPO)

Klantmanagers kunnen via Calder Werkt ook een Individueel Psychodiagnostisch Onderzoek (IPO) aanvragen. Een IPO wordt in samenspraak met de klant aangevraagd wanneer de klant fysiek fit is maar zelf aangeeft psychische klachten te hebben of wanneer klantmanagers vermoeden dat hun klanten een lage leerbaarheid of IQ hebben. De IPO brengt de psychische belastbaarheid van een statushouder in kaart, alsmede de beperkingen en re-integratiemogelijkheden. De resultaten van de IPO worden net als die van het SMA gecommuniceerd via het klantvolgsysteem RAAK.

Het IPO omvat een afspraak bij een psycholoog van Calder Werkt, waarbij er gedurende tweeënhalf uur de belastbaarheid wordt ingeschat en een advies wordt opgesteld. De afspraak begint met een anamnese, waarbij het sociale, persoonlijke en werkverleden wordt besproken. Op basis hiervan wordt bepaald wat er verder in kaart moet worden gebracht aan de hand van testen. De psycholoog van Calder Werkt heeft de vrijheid om zelf een keuze te maken welk testmateriaal hiervoor gebruikt wordt. Als onderdeel van Werkcompaz zijn de testen die het IPO ondersteunen door een vertaalbureau vertaald naar het Engels, Duits, Frans, Arabisch, Spaans en Tigrinya. Ook is er de Snijders-Oomen niet-verbale intelligentietest, vaak afgekort tot SON-R, aangeschaft voor statushouders die analfabeet of doof of slechthorend zijn. Er is ook een klachtenlijst in verschillende talen, zodat statushouders hun klachten kunnen aanwijzen. Calder Werkt geeft aan mensen zoveel mogelijk uit te nodigen met een tolk uit hun eigen omgeving, of een tolk via GlobalTalk te regelen. Calder Werkt voert op jaarbasis gemiddeld 500 van deze diagnostische onderzoeken uit en hiervan is ongeveer 5% met statushouders.

### 2.2.6. Screeningsgesprek met de GGD

De GGD kan bij de verbrede en verlengde intake voor statushouders worden ingezet voor een eventueel screeningsgesprek. Hierbij is het mogelijk dat de GGD zelf dit screeningsgesprek initieert met de statushouder naar aanleiding van de resultaten van het K10 formulier. De meeste aanmeldingen ontvangt de GGD echter via de afdeling Werk, Participatie en Inkomen (WPI) van de gemeente. Klantmanagers bellen de GGD dan over problematiek van een klant met de vraag of deze kan worden aangemeld voor een screening. De GGD geeft aan eigenlijk altijd in te stemmen met deze verzoeken, om laagdrempelig te kunnen blijven. Inhoudelijke informatie over de screeningsgesprekken wordt niet teruggekoppeld aan de klantmanager, maar er wordt wel gecommuniceerd wanneer iemand een aantal afspraken heeft gehad en wanneer iemand wordt doorverwezen naar zorg, waarop vaak een gesprek volgt over wat er vanuit WPI geboden kan worden op sociaal maatschappelijk vlak, zoals bijvoorbeeld

een buddy of financiële begeleiding. De screening van de GGD omvat 2 tot 3 gesprekken, wat soms meer kan worden en soms leidt tot een doorverwijzing.

## 2.3. Ervaringen van klantmanagers

### 2.3.1. Ervaringen van klantmanagers met de instrumenten

In deze paragraaf bespreken we de ervaringen van klantmanagers met de verschillende instrumenten, in het licht van het inschatten van de belastbaarheid van een statushouder. We richten ons daarbij eerst op de 'eigen' instrumenten (de gesprekken die de klantmanagers zelf voeren) en kijken daarna naar de ervaringen met instrumenten van de GGD en Calder Werkt.

### 2.3.2. Ervaringen met doelmatigheidsgesprekken

Veel klantmanagers geven in de interviews aan dat het tijd kost om in gesprekken een beeld te krijgen van wat er speelt. Er is een vertrouwensband tussen klantmanager en statushouders nodig om deze zaken te kunnen bespreken, en het kost tijd deze te ontwikkelen. Daarnaast kunnen of willen statushouders zelf niet altijd open zijn over zaken die spelen. Met name psychische problemen bespreekt men niet graag, of deze worden door de statushouder niet als zodanig erkend, omdat ze bijvoorbeeld in sommige gevallen somatiseren. Statushouders kunnen ook terughoudend zijn om klachten te bespreken uit angst dat ze mogelijk zullen worden beperkt in hun (arbeids) participatiemogelijkheden. Een laatste factor waardoor het tijd kost om een beeld te krijgen van wat er speelt is dat de problematiek zich soms ook pas later manifesteert. In het begin van het inburgeringstraject kan men nog in de 'overlevingsstand' zitten. Soms komen mensen er pas na een hele tijd aan toe om psychische problematiek toe te laten en te verwerken. Daarmee is de problematiek dus nog niet altijd zichtbaar en/of manifest aanwezig ten tijde van de doelmatigheidsgesprekken in de brede intake.

*Vaak kun je pas later (nog niet ten tijde van de brede intake) zien als er iets aan de hand is. Zeker na de eerste drie maanden. Daarvoor weet je niet hoe zoiets zich ontwikkelt. Al snel zie je dat er een enorm verschil kan zitten tussen klanten. Het kan ook pas na een jaar duidelijk worden of er problemen de kop opsteken. Daar moet je constant alert op blijven.*

■ (Klantmanager)

Niet alleen het tijdsaspect kan een rol spelen in het lastig in beeld krijgen van wat er precies speelt, verschillende klantmanagers geven ook aan dat het voeren van het gesprek over met name psychische problematiek lastig kan zijn. Daarbij wijzen zij ten eerste op culturele verschillen in hoe in verschillende culturen naar psychische problematiek wordt gekeken en als gevolg daarvan naar gevoeligheden in hoe je dit in een gesprek ter sprake kan brengen.

*Ik geloof niet dat je het al bij de doelmatigheidsgesprekken over dit onderwerp moet hebben. Je moet niet constant dingen uitvragen. Het belangrijkste is dat je een vertrouwensrelatie opbouwt. De doelgroep is niet gewend aan het heel veel vragen krijgen, en bij de doelmatigheidsgesprekken gaat het om een hele lijst met vragen. Dit neem ik niet allemaal af tijdens die eerste gesprekken.*

■ (Klantmanager)

De terughoudendheid van klantmanagers om direct te vragen naar de psychische gezondheid van mensen kan enerzijds te maken hebben met culturele sensitiviteit, maar soms kan die terughoudendheid ook voortkomen uit een gebrek aan perspectief. De klantmanager is zelf geen hulpverlener, dus kan alleen doorverwijzen. De wachtlijsten voor hulp zijn echter lang. Als een statushouder zich openstelt voor de klantmanager en psychische klachten bespreekt dan kan een klantmanager de persoon wel aanmelden, maar dat betekent niet dat er direct hulp is. Dat kan de vertrouwensrelatie tussen klantmanager en statushouder schaden.

*'De terughoudendheid van klantmanagers, dat is ook omdat mensen met psychische problemen wantrouwend zijn. En als ik er heel erg op in ga en ik zeg dat ik hem ga aanmelden en dat blijft dan 8 weken liggen, dan doet dat ook iets voor onze vertrouwensband, dus ik vind het lastig om in te gaan op die problematiek want als ik er op inga en ik kan hem daarna niet goed helpen, kan dat reen negatief effect hebben op de vertrouwensband. Dus die terughoudendheid komt niet omdat ik er geen zin in heb of het niet mijn taak is, maar omdat ik niet zoveel opties heb om die klant te helpen.'*

■ **(Klantmanager)**

### 2.3.3. Ervaringen met (instrumenten van) de GGD

Klantmanagers schetsen een positief beeld van de samenwerking met de GGD. Medewerkers van de GGD schuiven regelmatig aan op werkoverleg van klantmanagers waardoor deze instantie goed in beeld is.

*'Zij komen ook regelmatig op werkoverleg over de aanmeldprocedure, om uit te leggen hoe wij kunnen aanmelden via de GGD als wij merken dat er psychische of mentale ondersteuning nodig is.'*

■ **(Klantmanager)**

Dat de optie bestaat om een screening bij de GGD aan te vragen wordt als positief ervaren. Maar opnieuw worden de lange wachtlijsten als nadeel genoemd.

*'Nu kan je ook iemand die meer ondersteuning nodig heeft daar aanmelden. Dan doen zij een intake en worden ze doorverwezen. Maar wat daar lastig is, is dat je dan verschillende behandelaanbieders hebt, met weer lange wachtlijsten. Sommige zijn wel heel lang, dus er is niet altijd onmiddellijk hulp.'*

■ **(Klantmanager)**

Een ander instrument dat de GGD inzet is de K10 vragenlijst. Klantmanagers dienen vroeg in het proces het formulier hiervoor mee te geven aan de statushouder, die het ingevulde formulier in een gesloten enveloppe dient in te leveren bij de klantmanager. De K10 betreft een papieren vragenlijst: analfabeten kunnen de vragenlijst dus niet invullen. Bij de GGD komen weinig formulieren binnen. Dat verbaast klantmanagers niet: sommigen geven de vragenlijst niet mee omdat ze het geen geschikt instrument vinden.

*Ik geef de K10 zelf niet mee. Sommige vragen vind ik te direct, zoals hoe slaap je? Als er aanleiding is voor zo'n vraag dan stel ik die, maar anders vind ik het te direct.*

■ **(Klantmanager)**

Anderen geven de vragenlijst wel mee, maar hebben ook weinig vertrouwen in het instrument. Ze vragen zich af hoe zinvol zo'n vragenlijst is bij deze doelgroep.

*De vragenlijst is wel in meerdere talen beschikbaar maar ik weet uit mijn ervaring dat statushouders het toch een beetje eng vinden: de GGD is een andere instantie. Zij vullen het dan niet in. Het zijn gevoelige privévragen en klanten hebben ook dingen meegemaakt waardoor ze heel voorzichtig zijn met het delen van informatie. Of die lijst dan effect heeft weet ik niet. Ik zou het zelf anders doen, en de GGD de vragenlijst laten doen via een intakegesprek. Dan zie je ook of ze klachten hebben, en kan je verder. Maar bij een vragenlijst denk ik wel: hoe toegankelijk is dit voor statushouders?*

■ **(Klantmanager)**

Maar er zijn ook klantmanagers die de vragenlijst ter plekke laten invullen of die de vragen uit de K10 gebruiken in hun eigen gesprekken om zich een beeld te vormen van hoe het gaat met een klant.

*Als ik zelf rechtmatigheidsgesprekken heb dan laat ik mijn klanten het formulier invullen en dan geef ik ze gelijk aan de ondersteuner, dan doe ik ondertussen mijn eigen dingen. Op dat moment stel ik er geen vragen over. Het is privé dus ik stel geen vragen.*

■ (Klantmanager)

### 2.3.4. Ervaringen met (de instrumenten van) Calder werkt

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de participatiewet en het begeleiden van statushouders met een uitkering naar werk of opleiding. Er kunnen echter signalen zijn dat statushouders niet of niet volledig in staat zijn te participeren. Die signalen kan de klantmanager zelf oppikken uit de (doelmatigheids)gesprekken die gevoerd worden met de statushouder, of van bijvoorbeeld via de werkplek van de statushouder.

*Je krijgt bijvoorbeeld soms ook feedback van de werkplek, dat hij bijvoorbeeld langzaam is of dingen niet begrijpt, en dan kan je soms ook besluiten om de ipo aan te vragen.*

■ (Klantmanager)

*Zoveel klanten willen zo graag. Ze willen de taal leren en willen heel snel aan het werk. Dat geven ze al heel snel aan en dan komen dit soort problemen helemaal niet ter sprake. En dan gaandeweg krijg je signalen van instanties, of van de klant zelf, dat je merkt van goh, speelt er niet nog meer? Zijn er psychische klachten? En dan kan je zeggen van: je hebt misschien een wens of een beeld, maar misschien moeten we het toch iets anders aanpakken.*

■ (Klantmanager)

Veel klantmanagers noemen ook dat statushouders zelf belemmeringen aangeven om (volledig) te participeren. De klantmanager moet dan beslissen in welke mate die belemmeringen gegrond zijn, zodat de participatie-eis aangepast kan worden. In die gevallen kan bij Calder Werkt een IPO of een SMA aangevraagd worden, afhankelijk van het type belemmering. De uitslag van deze instrumenten wordt door de klantmanager gebruikt als objectieve grond om de participatiebeslissing op te baseren. Het helpt klantmanagers in het nemen van deze beslissing en om die te verantwoorden naar de klant.

*Ik ben zelf geen arts, en als hij niet kan aantonen dat hij bij een arts loopt, moet ik hem aanmelden bij een SMA om dat te kunnen aantonen en inzichtelijk te maken. Anders kan de klant er gebruik van maken en zo kan je checken of hij daar eerlijk over is, op grond van de participatiewet. Maar ook als er via bijvoorbeeld de huisarts al duidelijk is dat er klachten zijn, kan je zo een SMA inzetten om te bepalen wat voor werk wel kan en hoe lang.*

■ (Klantmanager)

*Het rapport is wel bruikbaar en het geeft ons het recht om te beslissen hoeveel uren iemand mag en kan werken. […] Klanten gaan er soms tegenin, maar ik heb het dan vastgelegd door de arts en dan kunnen ze er niet om heen. Er zijn altijd klanten die het meteen accepteren en sommigen werken een beetje tegen.*

■ (Klantmanager)

*Als een klant geen duidelijke verschijnselen heeft van een beperking en ik heb het vermoeden dat de klant wel kan werken dan meld ik hem aan. Ik vraag ook altijd om brieven om te bewijzen of iemand bijvoorbeeld kanker heeft, dan wacht ik altijd met een SMA want daaruit blijkt al dat de klant niet kan werken. Dan stel ik ook prioriteiten want de wachtlijst is ook heel lang daar, ze hebben het nu heel druk.*

*I: Waarom is het zo druk?*
*K: Omdat andere klantmanagers ook onderbuikgevoelens hebben dat klanten wel kunnen werken. Van bovenaf hebben wij ook bewijs nodig dat de klant echt niet aan de slag kan. Wij kunnen dat niet baseren op enkel de gesprekken, want iedereen kan dan zeggen dat ze rugpijn hebben.*

■ (Interview met klantmanager )

Klantmanagers zijn positief over de inzet en terugkoppeling van Calder Werkt omdat het ze helpt beslissingen te verantwoorden naar de klant, die soms op een andere uitslag had gehoopt. Er zijn echter ook kritische geluiden te horen die gaan over de manier van onderzoek doen door Calder werkt en of deze wel voldoende is afgestemd op de doelgroep van statushouders

*Maar soms heb ik vraagtekens bij hoe zo'n onderzoek wordt gedaan. We krijgen geen inzicht in hoe dat tot stand is gekomen. Meestal staat erbij: "niet nodig om gegevens bij de huisarts op te vragen". Maar hoe wordt dat advies en dat onderzoek dan uitgevoerd? Ik had bijvoorbeeld een klant met rugklachten. Naar mijn idee is er nooit gedegen onderzoek naar gedaan.*

■ (Klantmanager)

Ook stakeholders zetten vraagtekens bij de geschiktheid van de instrumenten voor statushouders. Ze vragen zich af of de IPO en de SMA als reguliere instrumenten wel voldoende cultuursensitief ingezet kunnen worden. Ook binnen Calder werkt zelf wordt erkend dat het goed zou zijn als er meer aandacht is voor ervaringen die statushouders voor, tijdens en na de vlucht opdoen en waar een arts rekening mee kan houden in het advies. Op dit moment zit dit niet in het instrument en zijn statushouders afhankelijk van de affiniteit en ervaring van de arts of psycholoog met de doelgroep. Ook wordt erkend dat testresultaten uit een IPO beïnvloed kunnen worden wanneer statushouders niet gewend zijn aan een Westerse manier van testen De medewerker benadrukt hierbij echter dat zij niet pretenderen om bijvoorbeeld een definitieve IQ-score vast te stellen, maar aan te willen geven waar beperkingen en mogelijkheden liggen.

## 2.4. Ervaringen van statushouders

### 2.4.1. Kennis organisaties en instrumenten

Statushouders kennen vaak de GGD, maar niet andere betrokken organisaties zoals Calder Werkt. De IPO en SMA worden maar in enkele gevallen aangevraagd, dat kan mogelijk verklaren waarom statushouders Calder Werkt niet kennen. Desgevraagd kunnen statushouders niet altijd goed verwoorden welke instrumenten worden ingezet en met welk doeleinde. Dit bevestigt het beeld van de klantmanagers, dat men niet goed weet waarom bepaalde instrumenten worden ingezet. Een statushouder zegt het volgende over het K10 formulier:

*Ja, formulier weet ik niet, mijn vorige klantmanager heeft mij het advies gegeven om een afspraak te maken bij de GGD en toen was ik twee keer bij GGD geweest.*

■ (Statushouder)

Sommige statushouders kunnen wel toelichten welk instrument er is ingezet en wat de uitkomst daarvan was:

*Ja, een vragenlijst van de GGD toch? Die heb in ingevuld en aan de GGD gegeven. Zij hebben mij uitgenodigd en wij hebben 2 keer gepraat en bij het laatste gesprek zeiden ze dat het goed is, dat mijn problemen algemeen waren en dat ik geen hulp of medicatie verder nodig had.*

■ (Statushouder)

### 2.4.2. Doorverwijzing aanvullende zorg

In sommige gevallen worden statushouders doorverwezen naar andere organisaties die hen specialistische zorg kunnen bieden, maar dit is soms niet voldoende, omdat een klant bijvoorbeeld een terugval krijgt. Vanwege de coronacrisis kunnen zorginstanties maar beperkte zorg bieden. Een statushouder vertelt over zijn behandeling:

*Ik heb gesproken over mijn depressie en mijn toekomst. Ik heb 6 weken therapie gehad voor de depressie, dat heeft geholpen, maar na 2 maanden is het weer teruggekomen.*

■ (Statushouder)

### 2.4.3. Begeleiding klantmanager

Statushouders hebben wisselende ervaringen met de ondersteuning die zij krijgen van hun klantmanager. Sommigen bespreken hun mentale en of fysieke gezondheid met hun klantmanager, waarna hen bijvoorbeeld wordt geadviseerd om zich te melden bij de GGD. Anderen komen via hun huisarts bij een behandelaanbieder terecht die hen verdere zorg kan verlenen. Een klant zegt hierover het volgende:

*Ik ben naar de dokter van de GGD geweest, de dokter kon mij niet helpen. Ik heb mentale problemen: PTSD, en ik heb mijn behandeling afgerond en ze zeiden dat het beter zou zijn na afronding van de behandeling, maar er is niks verbeterd.*

■ (Statushouder)

De begeleiding op het gebied van arbeidsparticipatie wordt wisselend ervaren. Een statushouder geeft bijvoorbeeld aan dat hij werd verplicht te werken in de horeca, terwijl hij eigenlijk voor ogen had om verder te studeren en later uit te stromen naar een betaalde baan. Aan andere statushouders wordt juist advies gegeven zodat zij hun droombaan kunnen bereiken

*Mijn klantmanager vroeg mij wat voor baan ik zou willen, want ik woon vlakbij de Dappermarkt en ik wil een supermarkt openen. Ze adviseerde mij om B2 taallessen te volgen.*

■ (Statushouder)

Er zijn ook statushouders die door hun klantmanagers worden doorverwezen naar organisaties zoals Newbees, Refugee Talent Hub of Refugee Company waar ze cursussen en of vrijwilligerswerk kunnen doen:

*Ik heb gewerkt bij de horeca. Mijn oude collega ging voor mij een opleiding zoeken. Connexion café is waar ik werkte en dat is van Refugee Company. Als je hulp nodig hebt kan je daar terecht. Ik werkte daar in de bediening en de bar. Dat zijn echt goede mensen.*

■ (Statushouder)

## 2.5. Conclusies en uitdagingen

1. Beeld krijgen kost tijd

Om een goed beeld te krijgen van wat er speelt rondom de belastbaarheid van statushouders is tijd nodig. Er is een vertrouwensband tussen klantmanager en statushouders nodig om deze zaken te kunnen bespreken, en het kost tijd deze te ontwikkelen. Daarnaast kunnen symptomen van psychische klachten zich pas later manifesteren, omdat men in het begin vooral bezig is met basisveiligheid te creëren. In het nieuwe stelsel moeten in de eerste periode afspraken gemaakt worden rondom inburgering en participatie die op hoofdlijnen vastgelegd worden in het PIP. Soms is het beeld dan nog niet compleet en situaties kunnen dus veranderen. De crux zit in de relatieve inflexibiliteit van het systeem: er mag in het nieuwe stelsel maar 1 keer van route worden gewisseld binnen de eerste anderhalf jaar.

**Aanbeveling**

Bekijk in welke m ate het mogelijk is meer flexibiliteit in het systeem in te bouwen, zodat er (meerdere) tussentijdse bijstellingen mogelijk zijn als de situatie van een statushouder verandert of als er nieuwe relevante zaken aan het licht komen.

2. Klantmanagers hebben het gevoel dat ze soms verschillende petten op hebben

Klantmanagers hebben het gevoel alsof zij vanuit diverse wetten verschillende rollen en ervaren tussen die rollen een zekere spanning. Vanuit de participatiewet voelen zij zich aanjager voor werk, maar als klantmanager voelen ze ook een zorgplicht om te weten hoe het met iemand gaat en wat iemand nodig heeft. Klantmanagers moeten een balans vinden in deze rollen, maar ervaren dat niet altijd als een gemakkelijke opgave.

De spanning zit er ook in dat informatie die men vanuit een zorgende rol verkrijgt ook gevolgen kan hebben voor de positie van de statushouder (bijvoorbeeld voor de uitkering). Voor statushouders voelt het dan ook niet altijd veilig om alles te vertellen aan de klantmanager.

Er is reflectie nodig op hoe klantmanagers de vereisten vanuit verschillende wetten kunnen combineren en in evenwicht kunnen brengen. Wanneer de rollen elkaar in de weg zitten voor een goede taakuitvoering kan bekeken worden of een deel elders belegd moet worden. Wanneer daarvoor gekozen wordt is het belangrijk om aandacht te besteden aan de informatieoverdracht richting klantmanager, zodat deze zijn taak als regiehouder optimaal kan uitvoeren.

**Aanbeveling**

Bekijk op welke manier een klantmanager de verschillende rollen die hij/zij vanuit de diverse wetten in het nieuwe stelsel heeft in evenwicht kan brengen.

3. Cultuursensitief werken

De instrumenten die op dit moment worden ingezet om de belastbaarheid van statushouders vast te stellen zijn niet altijd voldoende geschikt voor de doelgroep. Er kan sprake zijn van vertekening doordat vraagstellingen niet hetzelfde betekenen in andere culturen. Daarnaast kan vertekening ontstaan omdat mensen niet gewend zijn aan de (westerse) vorm van testen die wordt ingezet. Voor analfabeten is het aanbod sowieso beperkt. En tot slot wordt er niet altijd rekening gehouden met wat passend voelt voor mensen, waardoor demotivatie voor hulp kan ontstaan. Meer cultuursensitief werken zorgt voor meer betrouwbare resultaten en kan ervoor zorgen dat statushouders zich meer begrepen en gehoord voelen. Dit geldt niet alleen voor de instrumenten die samenwerkingspartners van de gemeente inzetten, maar ook voor de gemeentelijke organisatie zelf.

De GGD kan ondersteuning bieden in de vorm van cultuursensitieve psycho--educatie aan klantmanagers, zodat zij ook meer handvatten hebben en zich competenter voelen om zaken te bespreken.

**Aanbeveling**

Bevorder cultuursensitief werken, zowel binnen de organisatie als met de organisaties waar de gemeente mee samenwerkt.

4. Doorverwijzing naar cultuursensitieve hulp

Klantmanagers zijn zelf geen hulpverleners, maar hebben een taak door te verwijzen naar hulp als zij zaken signaleren. Sommige klantmanagers weten hierin goed de weg te vinden, andere klantmanagers kennen minder kanalen. Het verdient daarom aanbeveling als er per stadsdeel een goed overzicht is van de mogelijkheden, in de vorm van een sociale kaart. Omdat er ook sprake kan zijn van weerstand bij statushouders om hulp te accepteren, bijvoorbeeld vanwege een taboe op psychische klachten of negatieve ervaringen met hulpverlening, kan een cultureel mediator een sleutelrol vervullen. De klantmanager verwijst door naar de cultureel mediator als tussenpersoon naar passende hulp.

**Aanbeveling**

Maak per stadsdeel een sociale kaart van beschikbare cultuursensitieve hulp. Stel eventueel cultureel mediators aan waar de klantmanager naar kan doorverwijzen en die de brug vormen tussen de statushouder en de hulpverlening.

# 3 Extra taalondersteuning voor de ELIP-groep

## 3.1. Inleiding

Nieuwkomers die in Nederland moeten inburgeren kunnen dit doen via het volgen van inburgeringscursussen of via zelfstudie.[3] Als men kiest voor cursussen kan bij DUO een lening van maximaal 10.000 euro worden verkregen om de inburgeringscursus en de examens te bekostigen. Asielmigranten die binnen de gestelde termijn het examen halen, hoeven deze lening niet terug te betalen. In principe heeft een inburgeringsplichtige drie jaar de tijd om de examens te halen. Er kunnen echter omstandigheden zijn waardoor dit niet haalbaar is. Dan kan verlenging van de termijn worden aangevraagd. Zo krijgen analfabete inburgeringsplichtigen bijvoorbeeld maximaal twee jaar verlenging van de inburgeringstermijn en volgen eerst een alfabetiseringstraject.

Iemand is ingeburgerd als hij/zij is geslaagd voor het inburgeringsexamen, door het behalen van het Staatsexamen NT2 (en vanaf 2015 daarbij behalen van de examenonderdelen kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) en Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA), en vanaf 2017 ook afronding van het participatieverklaringstraject) of wanneer een vrijstelling van inburgeringsplicht wordt gegeven op basis van een ander diploma. Dit is niet voor iedereen haalbaar. Daarom zijn er ook ontheffingsgronden vastgesteld. Ontheffing vindt bijvoorbeeld plaats als een arts heeft vastgesteld dat iemand vanwege psychische, verstandelijke of lichamelijke beperkingen niet in staat is om aan de exameneisen te voldoen of als iemand minstens 600 uur les heeft gevolgd (bij een opleidingsinstelling met het Blik op Werk keurmerk) en tenminste vier keer geprobeerd heeft de examens te halen (het betreft 6 examens, inclusief ONA).

Als een inburgeringsplichtige na het verstrijken van de inburgeringstermijn verwijtbaar niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan moet de opgenomen DUO-lening worden terugbetaald en kan een sanctie worden opgelegd. Dit betreft vaak een bestuurlijke boete waarvan de hoogte afhankelijk is van de overtreding.

Voor (een deel) van de groep statushouders die nog niet heeft voldaan aan de inburgeringsplicht, die 75% of meer van de DUO lening heeft gebruikt en die nog zes maanden of minder te gaan heeft voor de inburgeringstermijn verstrijkt (ook na verlenging) financiert de gemeente Amsterdam - via hiervoor beschikbaar gestelde middelen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid[4] - een zogenaamd Einde Lening Inburgeringsplicht (ELIP) reparatietraject. Het doel van dit traject is om de statushouder te ondersteunen de inburgering te halen. De redenering is dat met dit reparatietraject ellende in de toekomst kan worden voorkomen. Immers, iemand die verwijtbaar over de inburgeringstermijn heen gaat zal de lening en eventuele opgelegde boetes moeten terugbetalen, terwijl deze persoon nog steeds inburgeringsplichtig blijft. Naast schulden is er dan ook geen geld om die lessen die nog nodig zijn te bekostigen. Het ELIP-reparatietraject probeert dit voor te zijn en mensen binnen de inburgeringstermijn alsnog de inburgering te laten halen of ontheffing te verkrijgen.

3 Nieuwkomers kunnen ook vrijgesteld worden van de inburgeringsplicht, bijvoorbeeld als men andere diploma's heeft waaruit voldoende kennis van het Nederlands en de Nederlandse samenleving blijkt.

4 De zogenaamde ondertussengelden.

De gemeente is onder de huidige wet inburgering verantwoordelijk voor de participatie en niet voor de inburgering. Daardoor hebben zij ook geen inzicht in de inburgeringsgegevens van DUO. Signaleren van statushouders die tot deze doelgroep behoren gebeurt via verschillende kanalen:

- Enkele taalscholen[5] die deel uit maken van het taalconvenant met de gemeente monitoren via hun klantvolgsysteem de voortgang van statushouders die bij hen ingeschreven staan. Wanneer 75% of meer van de lening is verbruikt en de inburgering nog niet gehaald is worden deze mensen aangemeld bij de gemeente.
- Klantmanagers van de gemeente die signaleren dat iemand in problemen dreigt te komen kunnen hun klanten aanmelden voor het traject.
- Via het nieuwe portaal van DUO kan de gemeente zien hoeveel statushouders in aanmerking komen voor ELIP.[6] Zij kunnen in het portaal dan een tekst weergeven, die DUO in hun communicatie naar deze groep kan toevoegen. De gemeente heeft dus zelf geen inzicht in wie deze mensen zijn, en kan hen alleen indirect – via DUO- bereiken.

Het gebrek aan informatie leidt er ook toe dat de gemeente Amsterdam geen goed zicht heeft op wat er aan financiering nodig is. Ook nu het inmiddels mogelijk is om in het DUO-portaal te zien *hoeveel* mensen in aanmerking komen voor ELIP is niet duidelijk hoe *omvangrijk* het reparatietraject moet zijn.

De gemeente Amsterdam loopt met deze aanpak landelijk voorop en komt hierbij in de praktijk allerlei uitvoeringsvraagstukken en -knelpunten tegen.

5 Het gaat om in totaal 3 taalscholen die hierover een aparte afspraak hebben met de gemeente, zodat binnen deze afspraak op basis van een verwerkersovereenkomst ook gegevens voor dit doel uitgewisseld kunnen worden.

6 Het is voor de gemeente niet zichtbaar of(en hoeveel) ook statushouders in deze groep zitten die al te maken hebben met boetes en verlenging.

Inzicht in deze knelpunten kan input vormen om de ondersteuningstrajecten aan te passen.

## 3.2. De geboden taalinterventies aan de ELIP-groep

Via zowel DUO als de eigen gemeentelijke kanalen zijn in het najaar van 2019 potentiële ELIP-ers uitgenodigd voor een bijeenkomst, waar de behoeften van deze groep in beeld zijn gebracht. Deze bleken nogal divers te zijn (Gemeente Amsterdam, 2019c). In aansluiting hierop heeft de gemeente ingezet op maatwerk en verschillende vormen van extra taalondersteuning ingekocht:

- Taallessen in de vorm van (examen)training voor inburgeringsplichtige statushouders die nog enkele examenonderdelen moeten afronden om alsnog aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen.
- Taallessen voor inburgeringsplichtige statushouders die bij aanvulling van hun uren (tot 600 uur gevolgde lesuren) en examenpogingen in aanmerking komen voor ontheffing van de inburgeringsplicht (waarna zij gebruik kunnen maken van ander taalaanbod in de stad).

De taalscholen die ELIP-trajecten verzorgen maken bij aanmelding duidelijk in welke route de statushouder zou moeten vallen (ontheffing of inburgering). Betrokken taalscholen geven aan dat de trajecten die zij aanbieden divers zijn. Een deel van de ELIP-ers moet bijvoorbeeld nog 1 examen afronden, terwijl andere statushouders nog behoorlijk wat uren taallessen moeten volgen. We beschrijven voor beide trajecten kort hoe de ondersteuning in elkaar zit, en waar men in de uitvoeringspraktijk tegenaan loopt.

De geselecteerde taalscholen die de ELIP-trajecten verzorgen monitoren via hun klantvolgsysteem of statushouders voldoen aan de criteria om in aanmerking te komen voor een ELIP-reparatietraject. Met een plan van aanpak of een indeling in een bepaald traject worden deze mensen aangemeld bij de gemeente. In dit plan van aanpak staat beschreven wat de statushouder nog

nodig heeft en hoe hierop ingezet zal worden om dat te behalen. De ELIP-groep wordt vervolgens ingepast in de lopende trajecten. De niveauverschillen tussen de statushouders die ELIP aangeboden krijgen zijn namelijk zo groot dat aparte ELIP-trajecten niet zinvol zouden zijn. Het plan van aanpak gaat uit van minimaal 80% aanwezigheid. Dit wordt bijgehouden. Als een statushouder veel afwezig is wordt contact gezocht met de klantmanager zodat deze de statushouder erop aan kan spreken.

## 3.3. Wie behoren er tot de ELIP-groep?

Om meer grip te krijgen op de vraag hoe statushouders in de situatie terecht komen waarin zij weinig of geen lening meer hebben terwijl de inburgeringstermijn bijna verstrijkt keken we op basis van gegevens in het klantvolgsysteem RAAK van de gemeente Amsterdam of de groep die ELIP aangeboden krijgt op kenmerken verschilt van een succesvolle referentiegroep. De referentiegroep wordt gevormd door statushouders die binnen 2,5 jaar aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan.[7] Omdat de aantallen van de ELIP-groep klein zijn en een selectie betreffen van de volledige ELIP-groep moeten deze gegevens met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Ze moeten vooral worden gezien als aanwijzing welke kenmerken mogelijk samengaan met een groter risico om in de ELIP-groep te vallen. De analyse laat zien dat statushouders die ELIP hebben gekregen gemiddeld wat jonger lijken dan de statushouders die binnen 2,5 jaar aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan (zie bijlage 1). Drie kwart van de ELIP-ers is tussen de 30 en 39 jaar. Kijkend naar de gezinssituatie gaat het dan relatief vaak om alleenstaanden zonder kinderen die in het ELIP-traject terecht komen.

Het gaat ook vaak om lager opgeleide statushouders, en – daarmee samenhangend – vaak statushouders afkomstig uit Eritrea.

Uit ander onderzoek blijkt dat er verschillen zijn in slagingspercentages tussen mannen en vrouwen, tussen leeftijdsgroepen en tussen nationaliteiten. Vrouwen blijken iets vaker te slagen voor hun inburgeringsexamen dan mannen, ook wanneer gecontroleerd wordt voor verschillen in achtergrondkenmerken als leeftijd, type migrant en nationaliteit (Blom, Bakker, Goedvolk, Van der Maas-Vos, & Van Plaggenhoef, 2018).

De leeftijdsgroep van 26 tot 45 jaar slaagt vaker voor het inburgeringsexamen dan jongeren tot en met 25 jaar, terwijl de groep jongeren tot en met 25 jaar vaker slaagt voor het Staatsexamen NT2. Oudere statushouders geven aan het inburgeren lastiger te vinden. De kans op een ontheffing is negen keer zo groot in de leeftijdsgroep 45-55 jaar en zelfs zestien keer zo groot in de leeftijdscategorie 56-65 jaar ten opzichte van de jongeren tot en met 25 jaar (Blom et al 2018). Uit de RAAK gegevens blijkt dat de ELIP-groep echter juist gemiddeld wat jonger is dan de referentiegroep. Dat betekent mogelijk dat bij deze groep andere factoren een rol spelen.

Tot slot worden in de literatuur ook verschillen in kansen gerapporteerd naar het land van herkomst. Personen uit de voormalige Sovjet Unie, Iran en in mindere mate ook Syrië slagen vaker voor het inburgeringsexamen en het Staatsexamen NT2 dan inburgeraars uit andere herkomstlanden, ook wanneer rekening wordt gehouden met leeftijdsverschillen, type migratie en geslacht (Blom et al, 2018). De verschillen in slagingskansen zijn volgens een stakeholder ook zichtbaar in de ELIP-routes waar statushouders in terecht komen:

*Eritrese statushouders hebben vaak heel weinig opleiding en komen zo vaker in het ontheffingstraject (600 uur) terecht, terwijl Syriërs doorgaans iets meer opleiding hebben gehad en vaker in het examentraject terecht komen.*

**(Stakeholder)**

7 De referentiegroep bestaat uit statushouders die eerder dan 18 maart 2018 zijn ingestroomd (datum entree), geen ontheffing van de inburgeringplicht of sollicitatieplicht hebben gekregen[7] en aan de individuele taaleis[7] hebben voldaan, en niet tot de ELIP-groep behoren.

In de interviews komt ook ter sprake dat nareizigers mogelijk relatief vaak tot de ELIP-groep behoren. Dit zou te maken kunnen hebben met verschil in de mate waarin referenten en nareizigers blootgesteld worden aan de Nederlandse taal. De referent komt alleen naar Nederland en wordt daar in het diepe gegooid: deze persoon moet zichzelf redden in de Nederlandse context met de Nederlandse taal. Nareizigers komen echter in een andere context terecht: bijv. in een gezinssituatie waar in de thuiscontext de thuistaal wordt gesproken. Nareizigers worden op die manier minder blootgesteld aan de Nederlandse taal (alleen in de context van taallessen) waardoor zij minder oefening en onderdompeling in die taal hebben en de Nederlandse taalvaardigheid langzamer zou kunnen verlopen.

## 3.4. Factoren die ertoe leiden dat mensen tot de ELIP-groep gaan behoren

In deze paragraaf diepen we verder uit hoe het komt dat mensen tot de ELIP-doelgroep gaan behoren. We combineren hiervoor inzichten uit de literatuur met informatie uit interviews met klantmanagers van de gemeente Amsterdam en statushouders die ELIP al volgen of daarvoor in aanmerking komen.

Verschillende onderzoeken wijzen op belemmeringen die ertoe leiden dat statushouders niet voldoen aan hun inburgeringsplicht. We hebben deze ingedeeld in vier categorieën:

- Redenen die samenhangen met hulpbronnen die men meeneemt uit het land van herkomst.
- Redenen die samenhangen met hulpbronnen die men in Nederland al dan niet kan aanboren.
- Redenen die samenhangen met de persoonlijke situatie en leefomstandigheden in Nederland.
- Redenen die samenhangen met wet- en regelgeving.

De factoren spelen veelal niet geïsoleerd maar in samenhang.

### 3.4.1. Redenen die samenhangen met hulpbronnen die men meeneemt uit het land van herkomst

Het opleidingsniveau waarmee vluchtelingen naar Nederland komen verschilt sterk. De slagingspercentages zijn hoger onder asielmigranten met hogere opleidingsniveaus (Engbersen et al, 2015, p. 9). Voor een deel zal het behaalde opleidingsniveau in het land van herkomst de leercapaciteit van een migrant weerspiegelen. Maar zeker uit landen waar toegang tot onderwijs niet vrij (bijv. Eritrea zie Sterckx & Fessehazion, 2018) of beperkt mogelijk is (bijv Somalie, zie Andriessen et al., 2017), is het behaalde opleidingsniveau daarvoor niet altijd een goede indicatie.

Wanneer mensen nog niet gealfabetiseerd zijn is de drempel die zij over moeten om te kunnen functioneren in een sterk geletterde samenleving als de Nederlandse hoog. Analfabete asielmigranten krijgen veelal ontheffing van de inburgeringsplicht. Volgens onderzoek van het CPB (Roelofs, Zweerink, Dillingh, Magnée & Frijters, 2020) put ongeveer een kwart van de asielmigranten de maximale lening van 10.000 euro bij DUO uit, waarna meestal een ontheffing volgt. Het betreft relatief vaak mensen die een verlenging van de inburgeringstermijn kregen in verband met het volgen van een alfabetiseringstraject.

Statushouders die voor een ELIP-traject in aanmerking kwamen zelf geven ook aan dat het voor hen moeilijk was om de taallessen goed te volgen:

*Voorheen volgde ik ook taallessen bij [naam taalschool]. Ik heb keihard gewerkt, maar het lukte me gewoon niet.*

■ (Statushouder)

*Respondent: Ik moest een intake doen om mijn taalniveau te bepalen, maar toen ik eenmaal was begonnen met de taallessen vond ik het te moeilijk.*
*Interviewer: Hoe kwam het dat de taallessen te moeilijk waren?*
*Respondent: Omdat ik informatie niet zo snel opneem.*

■ **(Interview met statushouder)**

### 3.4.2. Redenen die samenhangen met hulpbronnen die men in Nederland al dan niet kan aanboren

Er kunnen verschillende redenen onderscheiden worden waardoor mensen in een situatie terecht komen waarin wel de lening is uitgeput, maar de inburgering nog niet is afgerond.

*Kwaliteit van het taalonderwijs en administratieve barrières*

In de media is verschillende keren aandacht besteed aan malafide taalscholen. Sommige van deze scholen zouden fraude plegen door lessen te declareren bij DUO die nooit gegeven zijn. Het gaat soms ook om taalscholen die failliet zijn gegaan, hun Blik op Werk keurmerk hebben verloren of de administratie niet op orde hebben. Ook is de kwaliteit van de taalles niet bij alle scholen goed.

*We kregen elke 2 weken of elke maand een nieuwe docent. Die nieuwe docent begon dan weer helemaal van voren af aan met de lesstof omdat hij/zij niet wist waar de vorige was gebleven.*

■ **(Statushouder)**

Om het aantal uren bij te houden dat een statushouder lessen heeft gevolgd werkt DUO met urenverklaringen. Deze worden niet altijd goed bijgehouden door alle taalscholen, ze worden niet altijd aan de statushouder meegegeven, een statushouder vraagt er niet om, of de school is inmiddels failliet of anderszins opgeheven en de urenverklaring is niet meer te krijgen. Zonder een getekende urenverklaring worden de gevolgde taaluren echter niet geregistreerd, terwijl de statushouder al wel budget heeft uitgegeven. Daardoor kan men uiteindelijk dus geld tekort komen.

*Statushouders hebben soms op verschillende scholen gezeten, en dan zijn ze dus niet alert om gelijk die uren op te vragen, want de school moet dat eigenlijk meegeven maar dat doen ze dus niet.*

■ **(Klantmanager)**

Een statushouder vertelt over zijn ervaring:

*Ik had al 610 uur taalles gevolgd. Toen gaf de directeur van de school aan dat ik klaar was met school. Toen had ik dat aan Vluchtelingenwerk verteld. Mijn contactpersoon van VWN vroeg of ik nog door wilde gaan met school want ik had nog wat tijd over, maar ik zei van nee als ik al mijn uren heb volgemaakt dan wil ik wel op zoek gaan naar werk. Mijn contactpersoon zei ga maar naar je taalschool en haal een certificaat op. Toen ik daar aan kwam zei die directeur van waarom kom je zonder afspraak, maar ja ik was daar niet van op de hoogte. Toen moest ik telefonisch een nieuwe afspraak maken. De directeur liet lang niks van zich horen 6 tot 7 maanden. Toen kreeg ik een brief van DUO dat ik niet klaar was met mijn inburgering. Toen ben ik naar mijn klantmanager geweest en die heeft geïnformeerd bij DUO. Het bleek dat ik nog wat tijd en geld over had. DUO zei tegen mijn klantmanager dat ik 300 uur taalles had gevolgd en de DUO medewerker gaf aan dat ik nog genoeg tijd (3-4 maanden) had om lessen te volgen. Na een paar maanden taalles (150 uur) was het overige geld (2000 euro) op. Ik vroeg aan de directeur van de taalschool: "eerder zei je dat ik mijn 610 uur les had volgemaakt en nu zeg je weer van niet wat is het probleem?" Hij zei: "je bent nog niet klaar met taalles". Mijn klantmanager zei: "hij liegt niet jij zal wel een fout hebben gemaakt." Dus toen heb ik zelf DUO gebeld om de termijn te verlengen. Toen gaf DUO weer aan dat ik al 610 lesuren in 2018 had gevolgd. Mijn klantmanager kon mij niet helpen, want ze ging er al vanuit dat ik een fout had gemaakt.*

■ **(Statushouder)**

Een ander punt dat uit de interviews naar voren komt is dat het huidige systeem mogelijk perverse prikkels omvat. Taalscholen zijn commerciële instellingen die er ook baat bij hebben dat mensen (zo veel mogelijk) geld besteden. Bij sommige taalscholen kan dat een prikkel zijn om statushouders naar het ontheffingstraject te leiden. Dan zijn er namelijk gegarandeerd veel uren te maken. Niet bij alle taalscholen staat daarbij het belang van de statushouder voorop.

Enkele stakeholders vertellen verder dat de angst voor een boete voor het niet tijdig behalen van de inburgering leidt tot angst en stress bij statushouders. Dit leidt soms tot het kiezen voor een veilige weg (ontheffing). Beide strategieën zorgen ervoor dat een deel van de statushouders mogelijk niet hun volle potentieel benut.

### *Ontoereikende begeleiding*

In de literatuur wordt als factor die ertoe kan leiden dat mensen niet tijdig aan hun inburgeringsplicht voldoen ook een ontoereikende begeleiding genoemd. De informatievoorziening van DUO is vaak complex en onbegrijpelijk voor statushouders. Zonder adequate maatschappelijke begeleiding is het lastig om een taalschool te kiezen. Statushouders geven soms zelfs aan volledig te vertrouwen op het advies van maatschappelijke begeleiding, en enkel hun handtekening onder een contract te zetten. Bij onvoldoende begeleiding kan een statushouder niet goed geholpen worden en kan er een niet-matchende taalschool aanbevolen worden, waar het niveau, de leerstijl of de locatie niet aansluit bij wat de statushouder nodig heeft. Dit sluit aan bij wat enkele respondenten in de interviews vertellen:

*Toen ik me had aangemeld bij [taalschool] had ik aangegeven dat ik niets wist en toen begon ik toch bij A1 i.p.v.* A0. Als mijn niveau hoger zou zijn dan zou ik van school kunnen veranderen, maar in het begin was mijn plan om op het laagste niveau te beginnen. Ik heb pas hier in Nederland geleerd hoe ik mijn naam in het Latijnse alfabet moet schrijven. Ik begreep het niet. Ik leer meer op straat de taal dan in de klas. Ik had een intake examen, maar ik begreep ook niet waarom ik op A1 niveau moest beginnen en zonder dat ik die A1 lesstof had begrepen ging ik door naar A2 niveau. *[....] Het taalniveau [van de lessen] was moeilijk. Ze gaven ons een computer maar ik wist niet eens hoe ik op google moet zoeken of de computer aan en uit moest zetten. Ze hadden me op het begin op een lager taalniveau moeten laten instromen.*

■ **(Statushouder)**

Enkele statushouders geven in de interviews aan dat zij onvermogen of schroom voelen om hulp te vragen om in het complexe stelsel hun weg te vinden.

*Interviewer: Heb je niet om hulp gevraagd bij de klantmanager?*
*Respondent: ik beheerste de taal niet, daardoor kon ik niks. [...] Hoe vaak ga je mensen om hulp vragen? Als je de taal niet kunt is het enorm lastig. Hoe moet ik mijn hulpvraag uitleggen als ik de taal niet beheers?*
*Interviewer: Kun je niet terecht bij Vluchtelingenwerk?*
*Respondent: Ja, maar na 3 jaar kijkt Vluchtelingenwerk niet meer naar je om. Je gaat ook niet altijd bellen met alleen maar hulpvragen. Je voelt je ook bezwaard om elke keer om hulp te vragen. Je kan veel dingen niet regelen die je moet regelen. De manier van lesgeven van de docenten was wel beter op de taalschool van de gemeente, want ze proberen op allerlei verschillende manier jou de taal uit te leggen, maar bij [taalschool] waren de docenten al wat ouder, bijvoorbeeld 70 jaar. En ik zag dat ze moeite hadden om dingen uit te leggen. Je voelt je dan bezwaard om meerdere keren te vragen of ze het kunnen uitleggen, omdat je ziet dat ze al wat vermoeid zijn.*

■ **(Interview met statushouder)**

*Tijd kwijt door overstappen*

Verschillende statushouders geven aan tussentijds van taalschool te zijn gewisseld. De reden is vaak dat men ontevreden is over de kwaliteit van de lessen en dat er te weinig progressie is geboekt. Die lessen zijn echter al wel betaald uit de DUO-lening. Men stapt dan over naar een andere school. Het kost in de nieuwe school echter tijd om te bepalen wat het meest passende instroomniveau is voor de statushouder. Ondertussen loopt de teller van de leskosten wel door. Zeker wanneer statushouders vaker van school wisselen kunnen dit soort omschakelingskosten oplopen.

■ (Statushouder)

*Ik heb drie maanden taalles gevolgd in het AZC. Daarna heb ik een jaar lang taallessen gevolgd bij [taalschool]. Dat leverde niets op. Daarna ben ik naar Amsterdam verhuisd en ben ik bij [taalschool] begonnen met taallessen. Ik heb daar 1 les geprobeerd, maar vond het helemaal niet goed. Echt een slechte taalschool. Daarna heb ik weer een andere school gevonden en daar heb ik nog 1,5 jaar les gehad. Dat was een hele goede taalschool. Maar ik moest daar stoppen omdat mijn DUO-lening op was.*

■ (Statushouder)

*Toen ik mij wilde aanmelden bij [taalschool] waren ze al met een klas begonnen dus moest ik wachten totdat ze weer een nieuwe klas hadden verzameld die van start kon gaan. We (nieuwe studenten) moesten een intake doen en als je level dan hetzelfde is kom je bij elkaar in de klas. Ik heb gewacht totdat [taalschool] zelf aangaf dat ze een klas hadden samengesteld, ze zeiden ga maar in de tussentijd naar [dependence taalschool] en daar heb ik 3 maanden taallessen gevolgd. Toen heeft [taalschool] contact met mij opgenomen en kon ik daar beginnen. Ik ben veel tijd kwijt geweest om van de ene school weer naar de andere school te veranderen.*

■ (Statushouder)

### 3.4.3. Redenen die samenhangen met de persoonlijke situatie en leefomstandigheden in Nederland

*Psychische gezondheid*

Een belangrijke factor in het succesvol afleggen van het inburgeringstraject is de (ervaren) gezondheid van de statushouder (Kahmann et al 2018; Razenberg en Asmoredjo, 2019). Met name psychische en psychosociale klachten vormen een barrière in het succesvol doorlopen van de inburgering. Voor belemmeringen die samenhangen met lichamelijke klachten of beperkingen zijn in veel gevallen praktische oplossingen te bedenken waardoor iemand toch taallessen kan volgen. Psychische klachten hebben effecten op de leerbaarheid en de aanwezigheid van de statushouder, wat doorgaans minder snel is op te lossen met praktische interventies. Psychische problematiek komt onder statushouders relatief veel voor. Traumatische ervaringen in het land van herkomst, ervaringen tijdens de vlucht en een langdurig verblijf in een asielzoekerscentrum met onzekerheid over verblijf kunnen psychische problematiek veroorzaken of versterken. Men kan zich zorgen maken over achtergebleven familieleden en sommige asielmigranten kampen met schuldgevoelens jegens achterblijvers. Psychische problemen kunnen zich gedurende het inburgeringstraject manifesteren, en zo gaandeweg de leerbaarheid of het concentratievermogen beïnvloeden. Waar eerst een bepaalde uitkomst van het inburgeringstraject goed haalbaar bleek kan dit later veranderen. Ook andere vormen van stress kunnen het succes van taalonderwijs beïnvloeden:

*Interviewer: Had je belemmeringen waardoor je niet goed de taallessen kon volgen?*
*Respondent: Ik had altijd ruzie met mijn huisgenoot, daardoor had ik altijd stress toen ik naar school ging. Als je thuis geen rust hebt, kun je ook buitenshuis geen rust vinden. Ik spendeerde veel tijd bij mijn vrienden, zodat ik niet thuis met mijn huisgenoot hoefde te zijn.*

■ (Interview met statushouder)

### *Praktische belemmeringen*

Taalscholen noemen naast gezondheid ook meer praktische belemmeringen die een drempel vormen voor met name lager opgeleide of analfabete statushouders. Het gaat dan om allerlei redenen waardoor deze statushouders lessen missen: dat kan zijn omdat men ziek is, maar ook omdat kinderen ziek zijn en thuis opgevangen moeten worden. Doordat deze statushouders veelal beschikken over een klein netwerk is het voor hen lastig om andere opvang voor hun zieke kind te regelen.

*Toen mijn gezin nog niet in Nederland was had ik geen belemmeringen, maar toen de gezinshereniging was geregeld moest ik op en neer naar Utrecht waar mijn gezin destijds verbleef. Af en toe kon ik daardoor niet naar de taalles. Als mijn vrouw afspraken had moest ik naar haar toe en dan belde ik wel af. Ook speelt (gebrek aan) assertiviteit gecombineerd met gevoeligheid voor autoriteit een rol. Als een institutie, zoals een klantmanager, Vluchtelingenwerk of een (huis)arts, een afspraak plant op een tijdstip dat er ook taalles gepland staat dan vindt deze groep statushouders het soms moeilijk om de afspraak te weigeren en te verzetten omdat zij de institutie beschouwen als een autoriteit waar zij tegenop kijken. Dat heeft als gevolg dat een taalles dan gemist wordt. Alle kleine redenen opgeteld kunnen tot problemen leiden: om aan de 600 uur les te komen kan men maximaal 10 lessen missen. Alles wat daarbovenop gemist wordt kan in potentie uitgroeien tot een probleem.*

■ **(Statushouder)**

### *Drukte in het leven en te laat besef van urgentie*

Inburgeraars hebben in principe drie jaar de tijd om aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Een klantmanager vertelt dat een andere oorzaak kan zijn dat statushouders in de problemen komen dat er veel andere zaken spelen die aandacht vragen:

*Klantmanager: Soms heb ik ook het idee dat het gemak is vanuit de klanten zelf, dat ze denken dat ze nog heel veel tijd hebben, maar dan is opeens die tijd voorbij.. dus ik denk dat de klant ook niet altijd beseft hoe belangrijk het is. Het leven overkomt ze, ze gaan werken en dan vergeten ze dat onderdeel en dan vliegt de tijd voorbij.*
*Interviewer: En zou het feit dat ze aan het werk zijn ook een reden kunnen zijn? Dat ze er eigenlijk niet zoveel tijd voor hebben?*
*Klantmanager: Ja werk, een druk leven, kinderen en dan wordt het lastig.*

■ **(Interview met klantmanager)**

De drukte is overigens niet per se opgelost wanneer statushouders in een ELIP-traject participeren. De gemeente is onder de huidige wet inburgering verantwoordelijk voor participatie, en financiert tegelijkertijd dit reparatie taaltraject. Dat kan tot botsende verantwoordelijkheden leiden. De bedoeling is dat een statushouder die een ELIP-traject volgt daar 80% van de tijd aanwezig is om lessen te volgen. Verplichtingen die men aangaat met taalscholen staan meestal voor langere tijd vast. Wanneer er echter passend werk gevonden wordt voor een statushouder is de bedoeling dat de statushouder naar werk wordt geleid. Vanuit de participatiewet moet de statushouders immers beschikbaar zijn voor werk. Zeker als dat op tijden is wanneer ook taallessen gegeven worden bijt dat elkaar. Deze spanning tussen verplichtingen die voortvloeien uit de participatiewet en de inburgering kunnen ook een reden zijn waardoor statushouders in een ELIP-situatie terecht komen.

*"Ik heb meer taalles nodig dan ik tot nu toe heb gehad, maar ik heb er geen tijd voor. Ik werk full time: 5 dagen in de week. Maar ik ben nog niet klaar met het inburgeringsexamen. Ik heb me ingeschreven bij een taalschool die in de avonduren taalles geeft. Het is een goede school. Maar na mijn werk ben ik moe en lukt het me niet goed meer om me op de les te concentreren. Ik heb er dan een lange werkdag op zitten, met daarbij twee uur reistijd om heen en terug naar de taalschool te gaan.De docent heeft ook gezegd dat ik beter niet kan komen als ik zo moe ben dat ik in slaap dreig te vallen in de les. Die vijf uur (taalles en reistijd) na mijn werk is gewoon te veel voor me."*

■ **(Statushouder)**

*"De gemeente moet de P-wet uitvoeren, dus klantmanagers pushen een beetje naar werk, en als je dan een parttime baan vindt, met een flexibel rooster en de ene week wordt je ingeroosterd op je taallesdagen, en dan kan je niet aanwezig zijn en dat gaat van die betaalde uren af. Dus er gaat ook geld verloren van die DUOlening want ja, mensen zijn wel eens ziek, of kunnen niet naar die taalschool en de gemeente is bezig met de participatiewet."*

■ (Stakeholder)

Om verschillende redenen kunnen statushouders dus lessen verzuimen. Dit verzuim kan een reden kan zijn om in de ELIP-situatie terecht te komen. Statushouders hebben dan een contract bij een taalschool en betalen elk kwartaal voor hun lessen. Wanneer zij een les missen zijn zij wel het geld kwijt, maar hebben zij niet de uren gemaakt die ze voor ontheffing nodig hebben en hebben ook niet het taalniveau dat nodig is om het in Nederland goed te redden.

### 3.4.4. Redenen die samenhangen met wet- en regelgeving

Taalscholen wijzen in interviews ook op wet- en regelgeving die in de weg kan zitten van een goede start. Zo kan het voorkomen dat statushouders aan een inburgeringstraject beginnen waarna later pas duidelijk wordt dat iemand eigenlijk eerst een alfabetiseringstraject zou moeten doorlopen. Binnen de wet- en regelgeving was het eerder wel mogelijk op te schalen (van alfabetiseringscursus naar inburgeringstraject), maar lastiger om af te stromen. De uren die een statushouder al had gemaakt in het inburgeringstraject telden niet mee voor het verkrijgen van ontheffing op basis van 600 gevolgde uren taalles. Dat betekende dat een statushouder in totaal meer taaluren moest volgen, terwijl de budgetten daar niet op berekend zijn. In de huidige regelgeving is dit aangepast, waardoor inmiddels de uren die gemaakt zijn in het kader van alfabetisering wel meetellen voor de 600 uur die nodig is voor ontheffing.

*Bij één klant is het zo dat hij bij een taalaanbieder een inburgeringstraject volgde, maar dat schoot niet op en toen kwam hij bij een andere taalaanbieder waar bleek dat hij voor alfabetisering moest gaan, maar toen vielen die eerste 300 uur weg. Toen moest hij dus weer opnieuw beginnen, en kwam hij tekort om het af te ronden. En dat komt door die stomme regeling van DUO dat alfabetiseringsuren niet worden gezien als inburgeringsuren. Dat gaat nu wel aangepast worden, dus dat is al een reden dat ELIP minder nodig zal zijn.*

■ (Klantmanager)

Een andere factor in het systeem betreft mensen die juist wel in de alfabetisering starten. Om voor ontheffing op basis van onvoldoende leerbaarheid in aanmerking te komen moet iemand eerst 300 uur alfabetisering volgen, en daarna zakken voor de leerbaarheidstoets. Statushouders beginnen soms met het alfabetiseringstraject en stromen eerder dan de 300 uur door naar het volgende niveau. Als zij dat niet halen is echter de route van ontheffing via de leerbaarheidstoets afgesloten. Zij zijn dan aangewezen op de route van ontheffing via de 600 ureneis (en voor alle onderdelen de benodigde examenpogingen). Wanneer statushouders hiervan op de hoogte zijn leidt dat soms tot strategische keuzes. Men is gealfabetiseerd en kan dus doorstromen maar wil dan liever in de alfabetisering blijven om zo ontheffing via leerbaarheid te krijgen om zo eventuele boetes of terugvorderingen te ontlopen mocht men het via de andere route met een hoger niveau niet redden. Daardoor behaalt de inburgeraar uiteindelijk niet het niveau dat deze zou kunnen behalen.

Ook andere overgangen leiden soms tot problemen. Zo volgen minderjarige statushouders (vaak) regulier onderwijs. Wanneer zij bijvoorbeeld uitvallen of uitstromen uit het regulier onderwijs zonder startkwalificatie zijn zij alsnog inburgeringsplichtig. De consequenties hiervan beseffen zij zich niet altijd volledig.[8]

8 Zij worden hierover wel door DUO geïnformeerd via een brief.

## 3.5. Ervaringen met het ELIP-aanbod

### 3.5.1. Tevredenheid met aanbod

Zowel klantmanager als stakeholders geven aan dat het goed is dat het ELIP-traject bestaat. Zonder het ELIP-aanbod kunnen mensen echt in een uitzichtloze situatie terecht komen: de DUO-lening moet worden terugbetaald, waardoor statushouders in de schulden terecht kunnen komen. Daarnaast levert de dreiging van boete of terugbetalen ook veel stress op bij statushouders, wat ook effect kan hebben op hun concentratie, leervermogen en doenvermogen.

*Interviewer: Is dit ELIP-aanbod een goed aanbod?*
*Klantmanager: Ja, sowieso, je hebt die groep die echt nog maar een paar uurtjes moet en dan is het goed om te blijven motiveren. Om alles wat je eruit kan halen, is dan mooi meegenomen. Het is goed dat het er is. Op zich het idee erachter vind ik wel heel positief. Vanwege consequenties als je het niet haalt. Zeker voor mensen die er zo hard voor werken. Je ziet bij klanten aan het einde van de inburgeringsperiode dat de stress toe slaat. Ik vind het goed dat ELIP er is.*

■ (Interview met klantmanager)

Dat het aanbod er is geeft niet alleen lucht en een oplossing, interviews met statushouders zelf geven ook de indruk dat zij tot het moment van het ELIP-aanbod weinig ander taalaanbod tot zich namen. Eén statushouder gaf aan taalles te volgen bij Stichting Ade Eritrea. Hier geven Eritrese oudkomers gratis Nederlandse taallessen en computerlessen. De andere ELIP-ers die we spraken gaven aan geen taallessen of andere taalactiviteiten te hebben gedaan in de tijd tot ze groen licht kregen voor het ELIP-traject.

### 3.5.2. Uitbreiding ELIP-aanbod

De afbakening van wie in aanmerking komt voor een ELIP-traject omvat nu zowel een financieel als een tijdsaspect. Diverse betrokkenen die we spraken wijzen erop dat het probleem voor de statushouders vooral financieel van aard is, en dat het tijdscriterium onnodig is.

*"Wat ik als docent heb gezien bij mij in de klas is dat het vaker een financieel probleem is dan een tijdprobleem. En dan vraag ik me af waarom die zes maanden als grens gesteld is, want als je budget bijna op is heb je sowieso een probleem, hoe lang je ook nog hebt."*

■ (Stakeholder)

In de interviews wordt aangegeven dat door het tijdscriterium onwenselijke situaties ontstaan die de problemen in feite verergeren. In de periode dat mensen moeten wachten tot zij in aanmerking komen voor een ELIP-traject zakt de kennis van de Nederlandse taal weg, waardoor mensen juist meer op achterstand komen. De kans op het slagen voor de inburgering wordt zo alleen maar lager.

Ook de structuur van een aantal keer per week lessen volgen valt weg in deze tussentijd. Zeker als dat een tijd duurt kan het lastig zijn voor mensen om die structuur weer op te pakken. Een tijd geen les volgen kan ook gevolgen hebben voor het sociale leven en sociale aansluiting van mensen. In de lessen zien en spreken zij andere en leggen ze contacten. Ook dat valt weg.

Mensen kunnen gedemotiveerd raken in de wachttijd en mensen kunnen last krijgen van stress: hun lening is (bijna) uitgeput maar de verplichting tot inburgeren bestaat nog wel. De angst dat zij straks de lening moeten terugbetalen en een schuld van 10.000 euro hebben kan mensen stress bezorgen. Uit onderzoek blijkt dat geldzorgen negatieve effecten kunnen hebben op de keuzes die mensen maken.

Tot slot is het gevaar is dat mensen uit zicht raken. Alleen de klantmanager heeft in deze tussenperiode nog contact met de statushouder.

De verdeelsleutel die nu gehanteerd wordt vanuit het ministerie van SZW heeft echter betrekking op de termijn van zes maanden.[9] Hoewel het dus vanwege bovenstaande redenen raadzaam lijkt om ook de groep die langer dan zes maanden tot verstrijken van hun termijn heeft tot het aanbod toe te laten, zou dat tot gevolg hebben dat voor deze groep geen financiering vanuit de ondertussengelden is.

### 3.5.3. Vermoedens dat de ELIP-groep door corona-crisis groeit

Diverse stakeholders verwachten dat de ELIP-groep door de coronacrisis groeit. Een eerste factor hierin speelt de verlenging van de inburgeringstermijn die statushouders hebben gekregen. Taalscholen hebben door de coronamaatregelen minder les kunnen geven, en waren soms zelfs helemaal dicht. Omdat dit het volgen van lessen voor statushouders heeft bemoeilijkt mogen zij langer over hun inburgering doen. De definitie van wie tot de ELIP-groep omvat een tijdselement: zes maanden tot verstrijken van de inburgeringstermijn. Voor een deel van de statushouders zal verlenging van de termijn er toe hebben geleid dat zij nog niet binnen de ELIP-definitie vallen, maar dat wel doen met het verstrijken van de tijd zonder dat er veel in hun situatie verandert. In Amsterdam is er daarnaast sprake van een grote taakstelling: dit kan ertoe leiden dat in de toekomst de groep die in aanmerking komt voor ELIP in absolute omvang toeneemt.

Een tweede factor is dat taalscholen minder of anders (bijvoorbeeld online) les hebben kunnen geven door de coronamaatregelen. Mogelijk zijn vanuit het contract dat statushouders met taalscholen hadden de termijnen wel volledig gefactureerd. Verwacht kan worden dat ondanks alle inspanningen van taalscholen de kwaliteit van de geboden lessen in deze periode minder is geweest. Dat kan betekenen dat in principe aanvullende lessen nodig zijn om het inburgeringsexamen te kunnen halen, maar dat de DUO-lening hier te weinig ruimte voor laat.

Tot slot zijn ook de examens stil komen te liggen door de coronamaatregelen, waardoor ook daar achterstanden zijn ontstaan. Statushouders die klaar waren voor het examen hebben daardoor langer moeten wachten. Het is de vraag wat men aan taal heeft kunnen doen in de wachtperiode. De DUO-lening is vaak zo goed als gebruikt. De kansen te slagen voor het examen kunnen hierdoor worden beïnvloed.

### 3.5.4. Niet alle klantmanagers weten (voldoende) van het ELIP-aanbod

De meeste klantmanagers die we spraken kennen het ELIP-aanbod en weten dat ze mensen aan kunnen melden. Echter niet alle klantmanagers hebben scherp wat het aanbod precies inhoudt en bij wie ze dat dus kunnen inzetten. Zo dacht bijvoorbeeld een klantmanager dat ELIP alleen ingezet kon worden voor examens die nog niet behaald waren en was deze persoon onbekend met het lesaanbod binnen ELIP. De onbekendheid bij een aantal klantmanagers betekent dat mogelijk een deel van de statushouders het aanbod niet krijgt.

### 3.5.5. Informatiepositie gemeente onvoldoende

Zoals we eerder in dit hoofdstuk aangaven is de gemeente onder de huidige wet inburgering verantwoordelijk voor de participatie en niet voor de inburgering. Daardoor hebben zij ook geen inzicht in de inburgeringsgegevens van DUO. Statushouders die mogelijk in aanmerking komen voor ELIP komen nu in beeld via aanmeldingen van taalscholen, doordat statushouders zichzelf aanmelden nadat zij berichten van DUO hebben ontvangen hierover en

9 De verdeelsleutel heeft betrekking op een gereserveerd bedrag vanuit SZW dat achteraf verdeeld wordt over de gemeenten die aanspraak op deze gelden maken. Vooraf is dus niet duidelijk wat het bedrag is waar een gemeente per ELIP-traject aanspraak op kan maken.

sommige klantmanagers zetten eigen monitorsystemen op. Veel klantmanagers geven echter aan dat het lastig is om de benodigde informatie goed boven tafel te krijgen en dat dat veel tijd kost.

*Ik heb nooit helemaal scherp hoe het ervoor staat. Soms log ik wel met de klant in op MijnInburgering. Soms hoor ik ook niet dat klanten zijn ingeburgerd. En hoeveel uur taalcursus ze hebben gelopen. Dat is lastig na te gaan.*

■ (Klantmanager)

*Statushouders krijgen brieven thuis van DUO over hoeveel lening ze nog hebben en ook de deadline voor wanneer zij hun diploma moeten hebben. Ze hebben laatst nog twee maanden uitstel gekregen door Corona, dus die dingen heb ik allemaal opgevraagd en ik zet het in RAAK zodat ik bijhoud, van hoe lang ze nog hebben en dan kan ik ook een schatting maken. Als ik dan zie dat de datum in zicht is en ze hebben het nog steeds niet, ja dan is het wel strak monitoren hoor. Ik kijk meestal naar de deadline want nogmaals, die 600 uur is ook wel een mooie escape en dat komt ook wel overeen met die lening, dat ze dat wel kunnen halen.*

■ (Klantmanager)

Dat de informatiepositie van gemeenten op dit moment zeer beperkt is laat zich ook voelen op het moment dat een keurmerk van een taalschool wordt ingetrokken. Dit betekent dat statushouders daar geen lessen meer kunnen volgen. De gemeente weet echter niet welke statushouders daar klant waren. Dat compliceert pro-actief optreden van de gemeente, zoals het sturen van een brief om statushouders die ingeschreven stonden bij de betreffende school te informeren en te verwijzen naar een convenant-partij.

Doordat de gemeente onder de huidige wet inburgering verantwoordelijk is voor de participatie en niet voor de inburgering heeft zij geen inzicht in de inburgeringsgegevens van DUO. Met de nieuwe wet inburgering gaat dat veranderen en krijgen gemeenten een betere informatiepositie via de inkoop van de taallessen. Dit kan echter tot gevolg hebben dat klantmanagers van de ene groep statushouders (die vallen onder de nieuwe wet) wel informatie hebben en van andere statushouders (die nog onder de oude wet vallen) niet. Dat vraagt dat klantmanagers straks heel goed moeten opletten bij wie ze extra moeten uitvragen en opletten of mensen niet in problemen komen. Aparte klantmanagers voor statushouders die onder de verschillende wetten vallen kan mogelijk uitkomst bieden.

### 3.5.6. Sommige groepen blijven buiten beeld

Omdat de gemeente niet direct zelf kan signaleren welke statushouders in aanmerking komen voor het ELIP-aanbod bestaat het gevaar dat sommige mensen buiten beeld blijven. Bijvoorbeeld statushouders die geen taallessen meer volgen en daardoor niet in beeld zijn bij een taalschool, en statushouders die weinig of geen contact hebben met een klantmanager. Een taalschool wijst er bijvoorbeeld op dat mensen die werk hebben maar wel in een ELIP-situatie zitten vaak buiten beeld blijven omdat zij geen klantmanager meer hebben.

### 3.5.7. Wisselende ervaringen met aanmelden voor ELIP

Naast de ervaring van klantmanagers dat het een tijdrovend proces is om uit te zoeken of iemand in aanmerking komt voor ELIP wijzen sommige klantmanagers er ook op dat het aanmelden veel tijd kost, omdat je daar heel precies in moet aangeven hoeveel uren een klant bij welke taalschool heeft gevolgd aan taallessen.

*Toen moest ik een soort Excel sheet invullen, waarbij je 100.000 dingen moest invullen. Dat is allemaal uitzoekwerk. Het is lastig om precies de uren in beeld te krijgen. Ik heb dit uiteindelijk anders opgelost via de taalschool. Ik ben door de taalschool geholpen. Die hebben de extra kosten op zich genomen om een laatste examen aan te vragen. Uiteindelijk heeft deze klant toch ontheffing gekregen.*

■ (Klantmanager)

Niet alle klantmanagers geven echter aan dat het aanmelden ze veel tijd kost. Waarschijnlijk is dit ook afhankelijk van de situatie van de klant.

### 3.5.8. Nauwe samenwerking taalschool- klantmanager helpt

Als succesfactor noemen taalscholen korte lijnen en een goede taakverdeling met de gemeente. Korte lijnen tussen taalschool en klantmanager helpen bij het signaleren van mensen die in de ELIP-doelgroep vallen. Daarbij wijzen ze ook op de meerwaarde van een goede taakverdeling: de taalschool signaleert en verzorgt het taalaanbod; de gemeente is de stok achter de deur waardoor mensen zich inzetten voor het traject. Direct contact met de klantmanager helpt bijvoorbeeld bij het probleem van veel afwezigheid. Dan wordt er direct met klantmanager geschakeld.

Daarnaast kampt de ELIP-doelgroep vaak met allerlei problemen: zij hebben financiële zorgen of schulden, en zijn onzeker of hebben angst voor wat er gebeurt als ze trajecten niet halen. Dat betekent dat begeleiding, ondersteuning en bevestiging/geruststelling nodig is. Goed contact tussen taalschool en klantmanager kan hier ook helpen, doordat deze andere problemen kunnen worden gesignaleerd en een klantmanager daar actie op kan ondernemen.

### 3.5.9. Maatwerk binnen generiek aanbod

De ELIP-doelgroep is zeer divers in het aanbod dat zij nodig hebben. Sommigen moeten alleen nog een examen afleggen, andere hebben nog een fors aantal uren taal nodig. Taalscholen wijzen erop dat daarom maatwerk nodig is. Het is volgens hen belangrijk goed te kijken wat een persoon nodig heeft en daar het aanbod op te richten. Als iemand nog maar kort de tijd heeft, maar nog wel veel uren moet maken is bijvoorbeeld een intensief traject een uitkomst, waar anderen weer wat anders nodig hebben.

De diversiteit onder de ELIP-groep is zo groot dat het niet mogelijk is voor taalscholen om apart aanbod te ontwikkelen. Taalscholen brengen ELIP-klanten dan ook onder in bestaande klassen. De inzet is ook vrij instrumenteel gericht: behalen van het examen of de urennorm. Belemmeringen of oorzaken waardoor iemand in de eerste plaats in de situatie kwam worden niet per se geadresseerd. Volgens taalscholen gaat het bij ELIP vaak om kortlopende trajecten, waardoor de kans kleiner is dat praktische zaken het traject nog in de weg zullen zitten. De vraag is of deze veronderstelling inderdaad juist is.

*Uitbreiding ELIP-aanbod*

In Amsterdam leeft de wens om ook statushouders die hun lening hebben uitgeput maar nog 6 maanden of langer hebben tot hun inburgeringstermijn verstrijkt toe te laten tot het ELIP-aanbod. Stakeholders gaven aan waarom dit een belangrijke uitbreiding van het aanbod is:

- Een lange wachttijd waarin mensen geen taalles krijgen is onwenselijk. De kennis zakt weg in de tussentijd, waardoor mensen juist meer op achterstand komen. De kans op het slagen voor de inburgering wordt zo alleen maar lager.
- Ook de structuur van een aantal keer per week lessen volgen valt weg. Zeker als dat een tijd duurt kan het lastig zijn voor mensen om die structuur weer op te pakken.
- Een tijd geen les volgen kan ook gevolgen hebben voor het sociale leven en sociale aansluiting van mensen. In de lessen zien en spreken zij andere en leggen ze contacten. Ook dat valt weg.
- Mensen kunnen gedemotiveerd raken in de wachttijd.
- Mensen kunnen last krijgen van stress: hun lening is (bijna) uitgeput maar de verplichting tot inburgeren bestaat nog wel. De angst dat zij straks de lening moeten terugbetalen en een schuld van 10.000 euro hebben kan mensen stress bezorgen. Uit onderzoek blijkt dat geldzorgen negatieve effecten kunnen hebben op de keuzes die mensen maken.

- Gevaar is dat mensen uit zicht raken. Alleen klantmanager heeft nog contact met de statushouder.

De verdeelsleutel die nu gehanteerd wordt vanuit het ministerie van SZW heeft echter betrekking op de termijn van zes maanden. Hoewel het dus vanwege bovenstaande redenen raadzaam lijkt om ook de groep die langer dan zes maanden tot verstrijken van hun termijn hebben tot het aanbod toe te laten, kan dat voor deze groep nu niet uit de ondertussengelden gefinancierd worden.

## 3.6. Gevolgen voor het Blik-op-Werk keurmerk

Een statushouder die de inburgering uit een DUO-lening wil bekostigen is verplicht cursussen bij een school met het Blik op Werk Keurmerk in te kopen. Blik op Werk is opgericht om binnen de reïntegratiemarkt een onderscheid te kunnen maken op kwaliteit in aanbieders die kwetsbare mensen naar werk begeleiden. Later is daar hier ook inburgering bijgekomen. Het keurmerk Blik op Werk Inburgeren toetst op de volgende onderdelen:

- Algemene zaken rondom kwaliteit en continuïteit van de dienstverlener, zoals waarborgen van de privacy, klachtafhandeling en de kwaliteit van het personeel.
- Tevredenheid en ervaringen van klanten en opdrachtgevers.
- Nakomen van afspraken: komt de dienstverlener gemaakte afspraken in het cursuscontract na, als ook gemaakte afspraken over behaalde slagingspercentages.
- Didactiek en cursistenbegeleiding: via aangekondigde en onaangekondigde inspectie in de klas. Drie maanden na start vindt er een geplande controleplaats, en na zes maanden vindt toezicht in de klas plaats. Hiernaast worden ook onverwachte controles op de scholen gedaan.

Recent is ook ingevoerd dat startende taalscholen in principe nooit meer dan 250.000 euro kunnen omzetten in het eerste jaar.

Het is aan taalscholen om te bepalen wanneer een inburgeraar opgaat voor examen. Bij de slagingspercentages wordt elk uniek deelexamen dat na 2 pogingen is behaald meegeteld. Inburgeraars die na meer pogingen slagen tellen zo niet mee in het percentage geslaagden.  Deze regel is door Blik op Werk ingevoerd om te voorkomen dat inburgeraars examen doen voordat ze er aan toe zijn. Door taalscholen wordt de regel soms als star of als ontmoedigend ervaren. Er zijn inburgeraars die een derde of vierde keer wel slagen, wat duidt op doorzettingsvermogen en volharding van de inburgeraar, maar ook op blijvende inzet van de taalschool. Dat deze inzet niet meetelt wordt soms als frustrerend ervaren en voelt voor taalscholen alsof hun extra inzet niet wordt gezien en beloond.

Blik op Werk merkt dat er bij taalscholen veel angst is vanuit de aanname dat het keurmerk via de slagingspercentages een belemmering vormt om juist moeilijke doelgroepen, zoals de ELIP-doelgroep,  te helpen. Immers, bij deze groep wordt relatief vaak ingezet op ontheffing van de inburgeringsplicht. Hierdoor daalt het percentage geslaagde inburgeraars. Scholen die zich richten op moeilijke doelgroepen, zoals op de ELIP-doelgroep, kunnen dit via de gemeente melden bij Blik op Werk. Deze groep inburgeraars wordt dan niet meegerekend in de slagingspercentages van de doelgroep. Er is dus op deze manier geen 'boete' wanneer taalscholen zich richten op moeilijk lerende doelgroepen. Sommige taalscholen ervaren dit als administratieve last, anderen niet.

## 3.7. Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf voegen we de informatie uit voorgaande paragrafen samen. We formuleren conclusies en aanbevelingen ten aanzien van vijf centrale vragen rondom het ELLIP-aanbod:

- Voor wie is het ELIP-aanbod bedoeld?
- Hoe lokaliseer je deze doelgroep?
- Hoe bereik je deze doelgroep?
- Wat bied je deze doelgroep?

### 3.7.1. De ELIP-doelgroep

SZW verstrekt financiering voor de ELIP-trajecten op basis van zowel een financieel (75% of meer van de DUO-lening verbruikt) als een tijdscriterium (zes maanden of minder te gaan tot verstrijken inburgeringstermijn). Diverse stakeholders geven aan dat het wenselijk zou zijn het tijdscriterium te laten vervallen. Immers, met het verstrijken van de tijd valt de groep die langer dan 6 maanden heeft uiteindelijk automatisch binnen de ELIP-criteria. Door ook deze groep een ELIP-traject aan te bieden kunnen negatieve effecten vanuit de wachtperiode (opgedane taalkennis zakt weg, sommige mensen verliezen structuur, raken gedemotiveerd, uit zicht en kunnen stressklachten opbouwen) voorkomen worden.

Uitbreiding van de doelgroep wordt urgenter door de verlengingen van de termijn die vanwege de COVID-19 pandemie zijn toegekend. Naar verwachting zal de groep statushouder die vanwege het tijdscriterium nog niet in aanmerking komt voor een ELIP-traject groeien. Op termijn komen deze mensen wel in aanmerking voor een traject. In de tussentijd is echter kostbare tijd verloren gegaan.

Hiernaast kan nog een andere groep onderscheiden worden voor wie ELIP-aanbod eventueel zinnig zou zijn. Dit gaat bijvoorbeeld om statushouders die verwijtbaar over hun termijn heen zijn, maar hun DUO-lening nog niet hebben uitgeput. Deze mensen zijn nog steeds inburgeringsplichtig, maar hun DUO-lening wordt omgezet in een schuld. Bij ELIP-trajecten wordt eerst de DUO lening uitgeput alvorens de ELIP-gelden worden aangesproken. Deze groep heeft ook behoefte aan taalaanbod, maar heeft technisch gesproken geen lening meer (want deze wordt omgezet in schuld). Het lijkt daarom raadzaam de financiering van het ELIP-aanbod ook uit te breiden naar deze groep, maar bij hen niet de resterende DUO-gelden eerst uit te putten.

**Aanbeveling**

Schrap het tijdscriterium in de definitie van de doelgroep die in aanmerking komt voor ELIP-gelden, zodat statushouders die nog langer dan zes maanden tot verstrijken van de inburgeringstermijn te gaan hebben eerder van het aanbod kunnen profiteren.

Bekijk of ook andere groepen baat hebben bij het aanbod en of uitbreiding van de ELIP-doelgroep hiervoor een oplossing is.

### 3.7.2. Lokaliseren van de doelgroep

De informatiepositie van gemeenten is onder de huidige wet onvoldoende om goed zicht te hebben op wie er tot de ELIP-doelgroep behoort. Omdat de gemeente op dit moment geen wettelijke taak heeft in de inburgering heeft zij ook geen toegang tot de inburgeringsgegevens van DUO. Door diverse stakeholders wordt aangegeven dat de AVG de uitwisseling van persoonsgegeven met DUO beperkt. Statushouders die mogelijk in aanmerking komen voor ELIP komen nu in beeld via aanmeldingen van taalscholen, doordat statushouders zichzelf aanmelden nadat zij berichten van DUO hebben ontvangen hierover en sommige klantmanagers zetten eigen monitorsystemen op en

melden statushouders aan. Deze strategieën om de doelgroep te lokaliseren is omslachtig, tijdrovend en levert een onvolledig beeld op. Diverse stakeholders geven aan dat mensen buiten beeld blijven, maar er is weinig zicht op welke groepen dit betreft noch op de omvang van de groep die buiten beeld blijft.

**Aanbeveling**

Ga na onder welke condities gegevensuitwisseling met DUO over wie tot ELIP-doelgroep behoort mogelijk is.

### 3.7.3. Bereik van de doelgroep

Zolang gegevensuitwisseling tussen de DUO en de gemeente niet wordt gerealiseerd is de gemeente aangewezen op verschillende strategieën om de ELIP-doelgroep te bereiken en te motiveren voor deelname. Uit het onderzoek blijkt dat diverse kanalen al worden ingezet, maar dat hier nog winst te halen is. Zo zijn niet alle klantmanagers goed op de hoogte van het ELIP aanbod en weten maatschappelijke organisaties ook niet altijd van het bestaan van deze mogelijkheid. Door in zo breed mogelijke kring het aanbod onder de aandacht te brengen kan een groter deel van de beoogde doelgroep worden bereikt.

**Aanbeveling**

Zorg dat het ELIP-aanbod bekend is onder een zo groot mogelijke groep stakeholders die statushouders op deze mogelijkheid kunnen wijzen.

### 3.7.4. Aanbod aan de doelgroep

Het aanbod van taalscholen aan de ELIP-doelgroep betreft maatwerk vanwege de grote diversiteit aan behoeften van de doelgroep, maar wordt gegeven binnen het bestaande aanbod. Het betreft uitdrukkelijk een reparatie--aanbod, gericht ofwel op het behalen van de inburgering ofwel het behalen van 600-uren norm. Voor deze laatste groep zou kritischer bekeken kunnen worden wat een passend aanbod is dat zowel profijt voor de samenleving als voor de statushouder oplevert. Te denken valt bijvoorbeeld aan initiatieven als stages, netwerkmodules, trainingen gericht op zelfredzaamheid of werknemersvaardigheden. Er kan bekeken worden of het ELIP-aanbod voor de groep die voor ontheffing gaat bijvoorbeeld aan kan sluiten bij het aanbod dat wordt ontwikkeld voor de Z-route in het nieuwe stelsel.

**Aanbeveling**

Ontwikkel een diverser aanbod voor de ELIP-doelgroep die voor ontheffing op basis van de urennorm gaat, zodat deze groep in elk geval zelfredzaam is en kansen heeft zich via andere wegen in de Nederlandse samenleving te ontplooien.

# 4 Ontzorgen en toerusten

## 4.1. Inleiding

### 4.1.1. Ontzorgen bij de gemeente Amsterdam

Financiële zelfredzaamheid is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle integratie en participatie. In het nieuwe inburgeringsstelsel is er extra aandacht voor de financiële zelfredzaamheid van statushouders. Dit wordt vormgegeven door de inzet van een 'ontzorgplicht' voor gemeenten. Dit houdt in dat gemeenten voor een periode van minimaal zes maanden de vaste lasten inhouden op de bijstandsuitkering. Dit zou moeten bijdragen aan het voorkomen van schulden, maar bovenal statushouders de ruimte moeten geven om zich te kunnen focussen op hun inburgering en participatie. Vooruitlopend op het nieuwe inburgeringsstelsel, is de gemeente Amsterdam al begonnen met het 'ontzorgen' van nieuwe statushouders (gearriveerd sinds mei 2019) door het op vrijwillige basis laten inhouden van de vaste lasten op de uitkering, voor een periode van zes maanden. Daarnaast investeert de gemeente in het toerusten van de statushouder met betrekking tot zijn financiële zelfredzaamheid, onder andere door middel van de pilot Preventief budgetbeheer en de pilot Preventieve budgetcursus. De gemeente ambieert zo een brede, geïntegreerde aanpak ten behoeve van het bevorderen van financiële zelfredzaamheid en het voorkomen van schulden bij statushouders.

Ook statushouders maken momenteel gebruik van schuldhulpverlening van de madi's en kunnen door schuldeisers ('vaste lasten partners') als gevolg van betalingsachterstanden aangemeld worden bij het programma Geregelde Betaling (in geval van huurachterstanden), integrale schuldhulpverlening (bij andere vaste lasten dan de huur) of Vroeg eropaf (voor Amsterdammers zonder Participatiewet uitkering). De huidige preventieve en curatieve aanpak van schulden wordt uitgevoerd door Maatschappelijke Dienstverleners (madi's) per stadsdeel en *dedicated* klantmanagers van Geregelde Betalingen. De gemeente wil lessen trekken uit deze aanpak: hoe de dienstverlening nog beter te richten op de doelgroep. Het doel hierbij is om schulden voor statushouders te voorkomen.

In dit onderzoek zullen de instrumenten die momenteel al worden gebruikt door de gemeente Amsterdam om statushouders financieel te ontzorgen en hun schulden te voorkomen of te verhelpen worden geanalyseerd:

- Inhouden van vaste lasten.
- Preventie van en ondersteuning bij schulden.
- Preventieve budgettraining.
- Preventief budgetbeheer.

Deze instrumenten en aanpakken zijn nog in ontwikkeling en, onder andere door de COVID-19 pandemie, in sommige gevallen nog niet volledig geïmplementeerd. Hiermee zal rekening gehouden worden in het rapport.

### 4.1.2. De financiële situatie van statushouders in Amsterdam

Uit een quickscan van het onderzoeksbureau LPBL blijkt dat 27% van de statushouders in Amsterdam schulden of betalingsachterstanden heeft. Dit ligt hoger dan het Amsterdams gemiddelde, wat rond de 22% ligt. Statushouders zijn echter relatief vaak jong, wat een factor is die de kans op het hebben van schulden vergroot. Jongeren zijn immers extra kwetsbaar, zowel door gebrek aan ervaring als door hun relatief beperkte draagkracht. De jongerenuitkering voor 18- tot 21-jarigen is lager dan die voor volwassenen, waardoor deze groep sneller in de problemen komt.

Uit het onderzoek van LPBL blijkt dat er vooral schulden ontstaan bij de huur en de zorgverzekering. Maar ook de overheid is vaak de schuldeiser. Het gaat hierbij vaak om terugvorderingen, bijvoorbeeld van de uitkering wanneer er sprake is van deeltijdwerk of toeslagen van de belastingdienst. Dit onderzoek laat ook zien dat het merendeel van de schulden (90%) ontstaat na het eerste half jaar van verblijf in Amsterdam. Dit kan worden verklaard uit het feit dat het tijd kost om schulden op te bouwen. Uit dit onderzoek bleek ook dat schulden met name ontstaan bij bepaalde levensgebeurtenissen, zoals gezinshereniging, scheiding, uitstroom naar werk of studie, kinderen krijgen, et cetera. Deze levensgebeurtenissen hebben vaak financiële gevolgen, bijvoorbeeld voor de hoogte van de bijstandsuitkering en toeslagen en vergen vaak bepaalde administratieve handelingen. Statushouders kunnen moeite hebben om hierop te anticiperen en krijgen als gevolg daarvan te maken met betaalachterstanden en schulden. Langdurige begeleiding bij en aandacht voor administratieve en financiële verplichtingen zijn dan ook van belang als het gaat om het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van statushouders. Inmiddels is de gemeente Amsterdam een pilot gestart om gericht voorlichtingsmateriaal en checklists voor klantmanagers bij life events te ontwikkelen.

Op basis van verschillende onderzoeken heeft de gemeente Amsterdam factoren vastgesteld die een negatieve invloed kunnen hebben op de financiële zelfredzaamheid van statushouders. Deze factoren gelden zeker niet voor alle statushouders en ook niet alleen voor statushouders, maar de combinatie van factoren maakt de situatie van statushouders in het algemeen meer kwetsbaar en zorgt ervoor dat de draagkracht van de groep over het algemeen lager ligt. Het gaat om de volgende factoren: beperkte kennis en vaardigheden; multiproblematiek; systeem falen; financiële onzekerheid; en beperkte draagkracht.

Een van de projectleiders die we voor dit onderzoek spraken benadrukt ook dat de lage bijstandsuitkering vaak ontoereikend is en de kans op schulden sterk vergroot, een factor die niet alleen betrekking heeft op statushouders:

*Veel klanten met een uitkering zullen binnen twee jaar schulden krijgen, want mensen kunnen gewoon geen buffer opbouwen. Ze zullen niet verhongeren, maar op het moment dat er iets kapotgaat lukt het niet. Er zijn wel regelingen, maar het vangnet is nooit 100%. We kunnen dus ook niet alles voorkomen.*

■ (Projectleiding)

### 4.1.3. Bestaand onderzoek over gemeentelijk beleid voor ontzorgen en de financiële zelfredzaamheid van statushouders

Een rapport van de Inspectie SZW (2019a) laat zien dat gemeenten die ontzorgen met name effecten zien op het vlak van het voorkomen van schulden. Ontzorgen lijkt ruimte te geven om de eerste financieel instabiele periode op te vangen. Ook hebben statushouders door ontzorgen meer rust om zich te richten op de inburgering en participatie. Het rapport kaart aan dat het bij ontzorgen van belang is dat er ruimte is voor maatwerk. Er is hierbij niet alleen maatwerk nodig wat betreft de doelgroep (wie er wordt ontzorgd), maar ook wat betreft de mate van ontzorgen (welke inkomsten en uitgaven worden meegenomen). Ook de duur van het ontzorgen zou maatwerk moeten zijn: statushouders moeten niet langer ontzorgd worden dan nodig. Het rapport legt een sterke nadruk op aandacht voor de afbouw van ontzorgen richting zelfstandigheid en stelt dat ontzorgen alleen van toegevoegde waarde is wanneer er begeleiding aan wordt gekoppeld om ervoor te zorgen dat mensen financieel zelfredzaam worden.

Het rapport van de Inspectie SZW (2019b) kaart aan dat duidelijke informatievoorziening over financiële kwesties van groot belang is voor statushouders en dat gemeenten hier een belangrijke rol in kunnen vervullen. Er wordt vastgesteld dat het moeilijk kan zijn om informatie over financiële onderwerpen daadwerkelijk te laten landen. Maatschappelijke professionals hebben hier te maken met een lastig dilemma: zij willen statushouders voldoende informeren, maar te veel informatie zorgt er ook voor dat zij het niet altijd goed kunnen opslaan.

Bij het zoeken naar een balans hierin is het belangrijk dat er ruimte is om informatie te kunnen herhalen en op te kunnen bouwen door heel laagdrempelig te beginnen.

Het rapport benadrukt ook dat een goede overdracht na de maatschappelijke begeleiding van belang is. Na de periode van maatschappelijke begeleiding zijn statushouders immers aangewezen op reguliere dienstverlening. Deze reguliere ondersteuning mist soms expertise over statushouders. Door een grote caseload hebben de professionals van de reguliere dienstverlening statushouders niet altijd in het vizier. Er wordt ook vastgesteld dat statushouders vaak geneigd zijn om hulp te blijven zoeken bij organisaties van de maatschappelijke begeleiding, waardoor de reguliere dienstverlening de statushouders niet goed leren kennen. Een warme overdracht naar de reguliere dienstverlening is dan ook van belang.

Financiële zelfredzaamheid staat los van de hoogte van het inkomen, maar bestaat volgens het Nibud (2018) uit een aantal competenties waarover iemand zou moeten beschikken om financieel zelfredzaam te kunnen zijn. Voor deze competenties is het belangrijk dat iemand ook basisvaardigheden op het gebied van rekenen, lezen en schrijven heeft en over digitale vaardigheden beschikt. Ook moet iemand hulp kunnen inschakelen op het moment dat dat nodig is. De vaardigheden omvatten:

1. Voldoende inkomsten verwerven om van te leven.
2. De geldzaken organiseren: iemand is in staat om betalingen veilig en adequaat uit te voeren, de administratie op orde te brengen en te houden en inkomsten en uitgaven te monitoren.
3. Verantwoord besteden: iemand is in staat verantwoorde keuzes te maken ten aanzien van zijn financiën.
4. Voorbereid zijn op (on)voorziene gebeurtenissen.

In een rapport van het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) (2019) worden er verschillende bouwstenen vastgesteld voor gemeentelijk beleid dat ondersteunt bij deze competenties en daarmee de financiële zelfredzaamheid van statushouders kan vergroten.

1. Zorg voor een langetermijnvisie en maak financiële zelfredzaamheid onderdeel van een integrale aanpak.
2. Samenwerken met andere partijen .
3. Zet in op toegankelijke hulpverlening.
4. Maatwerk.
5. Werk cultuursensitief.

Bij de problemen op het gebied van informatievoorziening speelt de taalbarrière een rol, maar ook trauma's of stressklachten kunnen ervoor zorgen dat informatie niet altijd goed wordt verwerkt. In een WRR rapport (2017) wordt bijvoorbeeld aangetoond dat bij het beheersen van de competenties om zelfredzaam te zijn, er een verschil bestaat tussen weten, kunnen en het daadwerkelijk handelen. Om gezond financieel te handelen, is het immers van belang dat een persoon weet wat er moet gebeuren, dat diegene dat ook kan en dat dat belangrijk genoeg wordt geacht. Om zelfredzaam te kunnen zijn is dus niet alleen het denkvermogen nodig, maar ook het doenvermogen. Doenvermogen is het vermogen om in actie te komen en om te kunnen gaan met verleidingen en tegenslagen. Deze doenvermogens zijn deels erfelijk, maar ook andere factoren kunnen hier van invloed op zijn. Met name in stressvolle situaties staat het doenvermogen onder druk. Dit houdt in dat mensen, ondanks dat zij in het bezit zijn van voldoende financiële kennis vanuit het denkvermogen, hier niet altijd naar kunnen handelen. Statushouders hebben relatief vaak te maken met klachten op het gebied van stress (Fazel et al., 2005; Bogic et al., 2015). Het is daarom niet alleen belangrijk om aandacht te besteden aan de informatievoorziening, maar ook of de vertaalslag van die informatie naar daadwerkelijk financieel zelfredzaam handelen gemaakt kan worden.

## 4.2. Inhouden van vaste lasten

### 4.2.1. Wat houdt het inhouden van vaste lasten voor statushouders in?

Met de invoering van de nieuwe wet krijgen gemeenten ontzorgplicht voor bijstandsgerechtigde statushouders. Deze statushouders zijn verplicht om hieraan mee te werken. Voor een periode van minimaal zes maanden houdt de gemeente de vaste lasten in op de bijstandsuitkering. Deze periode gaat in op het moment dat het recht op bijstand ontstaat. De verplichte ontzorging behelst het vanuit de bijstandsuitkering betalen van:

- de huur;
- de rekening voor gas;
- de rekening voor water;
- de rekening voor stroom;
- de verplichte zorgverzekering.

De achterliggende gedachte is dat de statushouder zich zo geheel kan focussen op de inburgering en schulden worden voorkomen.

Statushouders zijn op dit moment niet verplicht om deel te nemen aan het inhouden van vaste lasten. Zij nemen dus vrijwillig deel. Statushouders die sinds mei 2019 in Amsterdam wonen en een uitkering krijgen wordt bij de rechtmatigheidsgesprekken gevraagd of ze willen dat hun vaste lasten voor de zorgverzekering en de huur worden ingehouden. Ruim drie kwart van deze statushouders maakt hiervan gebruik. Het overige deel van de statushouders heeft geen toestemming gegeven, of kan geen gebruik maken van de regeling. Het laatste komt voor in gevallen waarbij een statushouders (parttime) werkt, waardoor zijn of haar uitkering te laag is om de vaste lasten daaruit te betalen. De pilot voor het inhouden van vaste lasten in de gemeente Amsterdam loopt vooralsnog door tot de nieuwe wetswijziging en wordt uitgebreid met het inhouden van de energie- en waterlasten.

### 4.2.2. Wat zijn de ervaringen van professionals met betrekking tot het inhouden van vaste lasten voor statushouders?

Bij de statushouders die vanaf 1 mei 2019 een uitkering kregen blijkt uit de interviews met klantmanagers dat inderdaad tijdens het rechtmatigheidsgesprek aan hen is uitgelegd dat hun vaste lasten in de eerste zes maanden automatisch konden worden ingehouden op hun uitkering. Een groot deel van de recent ingestroomde statushouders die begeleiding kreeg van de klantmanagers die wij spraken, maakte inderdaad gebruik van deze ontzorgperiode. Onderstaand citaat laat zien dat het inhouden van vaste lasten bepaald wordt voordat een nieuwe klant een *dedicated* klantmanager van Team Entree toegewezen krijgt. De klantmanager zelf heeft hier later ook geen invloed op:

*Dat gaat allemaal automatisch, bij de rechtmatigheidsgesprekken wordt al gevraagd of ze willen dat de huur en zorg wordt ingehouden van de uitkering. Ik heb er ongeveer zes die dat hebben, de rest is van voor de ontzorging. Zij hebben ook allemaal ingestemd. Tijdens de rechtmatigheid wordt het uitgelegd, dat de gemeente voor statushouders die net in Nederland zijn de vaste lasten worden ingehouden. Voorheen, omdat ze toch de taal niet goed spreken en het systeem nieuw is, hoorden wij dan toch dat door incasso's er huurachterstand ontstaat of premies niet worden betaald en zo komen er dan schulden. Om dat te kunnen voorkomen is deze regeling voor mensen het eerste half jaar en daarna kunnen ze kiezen of ze dit willen verlengen. Verder doen wij er niet veel mee.*

**(Klantmanager)**

Wat betreft het instemmen met het inhouden van vaste lasten blijkt uit de interviews dat de meeste nieuwkomers hier inderdaad mee instemmen. In het klanttevredenheidsonderzoek dat momenteel in uitvoering is in de gemeente Amsterdam wordt ook aandacht aan dit thema besteed.

De geïnterviewde klantmanagers hadden de indruk dat veel van hun klanten waarbij de vaste lasten werden ingehouden, het fijn vonden dat dit voor hen geregeld werd, maar dat een deel ook minder te spreken was over het feit dat zij niet zelf de volledige beschikking hadden over hun geld. Klantmanagers hebben de indruk dat het ook wel eens fout gaat bij het regelen van betalingen voor de klanten. Zo kwam een klant wel eens zonder geld te zitten als toeslagen nog niet toegekend waren. Dit soort problemen blijken allemaal wel overkomelijk te zijn. Echter, klantmanagers vinden het onhandig dat deze problemen in eerste instantie bij hen terecht komen, bijvoorbeeld doordat klanten zich met brieven die zij thuis krijgen gestuurd over betalingsachterstanden in eerste instantie tot de klantmanager wenden. Klantmanagers kunnen deze casussen melden, maar zijn hiervan blijkbaar niet allemaal op de hoogte: sommigen hebben het idee dat zij zelf bij verschillende partijen moeten achterhalen waar de kern van het probleem precies ligt.

De ervaringen van de proeftuin inkomensverrekening laten zien dat een vast team van professionals dat verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het ontzorgen door middel van het inhouden van vaste lasten goed werkt. Inkomensconsulenten uit de proeftuin waren verantwoordelijk voor eventuele mutaties bij de inhoudingen. Door de korte lijnen is de communicatie tussen vaste inkomensconsulenten en klantmanagers efficiënter dan als statushouders onder willekeurige inkomensconsulenten vallen. Miscommunicatie bij wijzigingen komen dan ook minder voor. Zowel klantmanagers als inkomensconsulenten binnen deze proeftuin vinden dat het de samenwerking in het algemeen ten goede komt dat ze op een fysieke locatie bij elkaar zitten.

### 4.2.3. Wat zijn de ervaringen van statushouders met betrekking tot het inhouden van hun vaste lasten?

De statushouders die gebruik maken van ontzorgen geven allen aan dat zij het als makkelijk en prettig ervaren:

*Ik vind het makkelijk [...] omdat mijn probleem is dat ik alles vergeet. Dus misschien vergeet ik anders de huurkosten of iets anders af te rekenen.*
■ (Statushouder)

Wij hebben ook statushouders gesproken die nadrukkelijk aangeven niet ontzorgd te willen worden. Dit heeft soms te maken met een bewustzijn van het belang van zelfredzaamheid:

*Ik wil niet worden ontzorgd, want het is beter dat ik het nu al leer om zelf te doen dan wordt het later alleen maar makkelijker. Ik wil afhankelijk zijn van mezelf en niet van een ander. Ik zal niet eeuwig onder de hoede zijn van de gemeente.*
■ (Statushouder)

De interviews laten zien dat op het gebied van ontzorgen maatwerk als zeer prettig wordt ervaren. Statushouders geven bijvoorbeeld aan dat zij alleen op uitgaven waar zij moeite mee hebben hulp kunnen gebruiken, maar dat het voor andere zaken niet nodig is:

*Voor de zorgverzekering heb ik gekozen dat zij het geld inhouden op mijn uitkering en voor de huur heb ik gekozen om zelf te betalen, omdat ik niet veel moeite heb met betalen, maar wel met zorg specifiek. Dat kan ieder jaar veranderen en ik ben nieuw met dit systeem. Maar voor water, elektriciteit et cetera betaal ik zelf.*
■ (Statushouder)

### 4.2.4. Is het inhouden van vaste lasten behulpzaam voor het verhelpen en voorkómen van schulden bij statushouders?

Ondanks dat er nog wel wat kan verbeteren in de afstemming tussen betrokken partijen om het inhouden van de vaste lasten beter te laten verlopen, zien klantmanagers het inhouden van de vaste lasten op zich als een effectieve methode om schulden in de beginperiode te voorkomen. Uit eerder genoemd onderzoek van LPBL blijkt echter dat de schuldenproblematiek zich meestal pas na het eerste half jaar voordoet.

*Op deze manier hebben ze geen huurachterstand, geen gedoe met de zorgverzekering. Het wordt al betaald. En wat ze overhouden is niet heel veel maar je weet dan wat er betaald wordt.*

■ (Klantmanager)

### 4.2.5. Overgang van inhouden vaste lasten naar financiële zelfredzaamheid

Omdat het uiteindelijke doel is dat statushouders financieel zelfredzaam zijn zou in de oorspronkelijke opzet van de Amsterdamse aanpak rond ontzorgen ook aandacht besteed worden aan hoe de statushouder na de periode van ontzorgen zelf grip heeft op het financieel beheer. Een inkomensconsulent illustreert het belang van het maken van deze overgang:

*Het is goed te wennen aan het leefgeld dat je te besteden hebt. In het begin moet je daar aan wennen, en dan weet je een half jaar lang hoeveel je hebt. Maar op een gegeven moment moet je wel zo zelfredzaam zijn dat je het zelf kunt.*

■ (Inkomensconsulent)

Echter, ten tijde van dit onderzoek waren de instrumenten die kunnen helpen bij de overgang, zoals een budgettraining, nog in ontwikkeling. Daarnaast was er geen partij verantwoordelijk voor het initiëren van zo'n overgangsfase. In de praktijk blijven de statushouders waarvoor vaste lasten voor zes maanden mochten worden ingehouden in het kader van de pilot, veel langer in deze regeling hangen. Een inkomensconsulent geeft aan dat dit een ongewenste situatie is:

*Het gaat echt heel lang door, ik heb niet veel beëindigingen gedaan dat de klant het zelf gaat betalen. Misschien vier mensen sinds ik werk. Ze willen het wel zelf maar dan moet je dingen weten. Wanneer betaal je huur, wanneer komt je uitkering en hoe reserveer je dat. Zij kunnen dat niet. Dat ontbreekt, omdat ze niet genoeg gecoacht zijn. Die aandacht ontbreekt bij de klantmanager daarvoor.*

■ (Inkomensconsulent)

Klantmanagers gaven aan dat, hoewel ze het inhouden van de vaste lasten voor hun klanten nuttig en nodig vinden, ze zich zorgen maakten over de overgang van de ontzorgperiode naar het financieel zelfredzaam zijn. Zij missen op dit moment instrumenten of methoden waarmee zij hun klanten hier goed op voor kunnen bereiden, of waarmee zij kunnen bepalen of iemand voldoende financieel zelfredzaam is. Hoe moeilijk die overgang is blijkt bijvoorbeeld uit de gevallen waar klanten parttime gaan werken. Hierdoor vallen zij niet meer binnen de voorwaarden voor het inhouden van vaste lasten en worden zij ineens geacht financieel zelfredzaam te zijn. In de praktijk blijkt dat veel van hen hier dan nog niet aan toe zijn. Daarbij komt dat de klantmanager ook niet altijd weet dat veranderingen in de (financiële) situatie van een klant zich voordoen, omdat zij hiervoor afhankelijk zijn van de informatie die zij al dan niet van hun klant of van inkomensconsulenten krijgen. Inmiddels is de gemeente bezig met het ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal voor klantmanager bij life events. Het krijgen van parttime werk is hierin een van de prioriteiten.

*Bij mijn klanten loopt het vaak mis als ze parttime gaan werken. Dan kan de inhouding van de vaste lasten niet meer plaatsvinden en wordt de klant verantwoordelijk. (...) Dan weten ze niet hoe het moet. Dan moet je gaan uitleggen hoe het zit. Zelfs als klantmanager is dat in eerste instantie niet makkelijk, laat staan voor de klanten. Er zijn dus veel problemen bij overgangen. Dan wordt er bijvoorbeeld wel via een brief vanuit Inkomen met een klant gecommuniceerd, maar dat gaat niet altijd goed. Een klant leest de brief niet of begrijpt de inhoud niet.*

■ (Klantmanager)

Het advies om heldere afspraken te maken over welke partij een andere partij inlicht bij bepaalde wijzigingen in de (financiële) situatie van een klant ligt voor de hand. Een klantmanager merkte bijvoorbeeld dat de communicatie met inkomensconsulenten binnen de proeftuin inkomensverrekening veel beter verliep dan daarbuiten, omdat het bij de proeftuin een klein, vast team van inkomensconsulenten betrof.

Om de overgang van het automatisch inhouden en betalen van vaste lasten naar volledige financiële zelfredzaamheid te maken denken de klantmanagers dat een verplichte budgettraining in ieder geval noodzakelijk is.[10] De volgende klantmanager pleit ook voor een geleidelijke overgang, waar de klant middels een budgettraining in wordt begeleid:

*Ik merk dat het fijn is voor klanten dat het ontzorgen er is, maar ik zou het liefst willen dat men daarnaast een verplichte budgetcursus krijgt hoe ze zelf hun geldzaken moeten regelen. Dat je fases hebt en daarna overgaat op dat ze zelf gaan betalen, dat ze dat gaan leren dat mis ik. Nu heb je heel lang ontzorgen en dat je dan denkt dat de klant het zelf kan, maar dan loop je het risico dat het dan niet lukt.*

■ (Klantmanager)

Om de overgangsfase na een bepaalde periode daadwerkelijk in gang te zetten is het nodig dat hier heldere afspraken met zowel de betrokken professionals als de statushouders zelf worden gemaakt. Op dit moment is het niet voor iedereen duidelijk bij wie de verantwoordelijk ligt voor het in gang zetten en monitoren van deze overgangsfase. Bij het verder ontwikkelen en uitwerken van de overgangsfase is het belangrijk dat helder wordt wie de verantwoordelijkheid gaat nemen, en welke rollen klantmanagers en budgettrainers precies hebben.

In de interviews werd daarnaast nog zorg geuit over de beëindiging van de proeftuin inkomensverrekening per 1 november 2020. Er blijkt onduidelijkheid te zijn over wat er met de groep statushouders die nog steeds in de vaste lasten regeling vallen gaat gebeuren. Worden zij onderverdeeld bij reguliere inkomensconsulenten, en zo ja, zijn deze geïnstrueerd over hoe met deze groep om te gaan? De zorg bestaat dat als reguliere inkomensconsulenten de reguliere regels toepassen, zij tot de conclusie komen dat statushouders die langer dan zes maanden in de regeling zitten eigenlijk geen gegronde redenen hebben om in deze regeling te blijven. Men is bang dat als mensen zonder begeleiding uit de regeling kunnen worden gezet er grote problemen ontstaan. Het beëindigen van de vaste lasten regeling kan echter alleen op verzoek van de klantmanager of de klant. Maar de zorgen geven aan dat nog niet helemaal duidelijk is hoe de hazen nu lopen en dat men de proeftuin inkomensverrekening als heel behulpzaam heeft ervaren.

10 Inmiddels is bekend dat deze training vanaf 2022 inderdaad een verplicht onderdeel wordt.

## 4.3. Preventie van en ondersteuning bij schulden

### 4.3.1. Wat houdt preventie en ondersteuning bij schulden in?

Naast het instrument van ontzorgen is er ook aandacht voor het voorkomen van schulden en voor hulp en ondersteuning wanneer schulden zijn ontstaan. Wanneer er huurachterstanden zijn ontstaan signaleert een wooncorporatie dit aan Geregelde Betalingen. Klantmanagers van Geregelde Betalingen of schuldhulpverleners acteren dan op deze melding en melden dit ook aan de *dedicated* klantmanager van Team Entree van de betreffende statushouder. Wanneer er (nog) geen melding is gemaakt van schulden, maar de *dedicated* klantmanager ontvangt via andere kanalen signalen dat er schulden zijn of dat een klant extra ondersteuning op financieel gebied nodig heeft komt het project SHV bij Team Entree in beeld. Dit betreft een pool van *dedicated* schuldhulpverleners die ook een werkplek hebben bij Team Entree, zodat lijnen kort zijn en communicatie en afstemming vlot en makkelijk plaats kan vinden.

Klantmanagers kunnen een budgetadviesgesprek (BAG) inplannen. Dit gesprek vindt plaats tussen de klant, de klantmanager en een *dedicated* schuldhulpverlener. Tijdens een BAG wordt geïnventariseerd welke financiële problemen er zijn, en welke interventie daarbij kan worden ingezet. Er wordt een budgetplan gemaakt, daar waar nodig inkomensreparatie toegepast, bekeken of een schuldhulptraject ingezet moet worden of het treffen van een betalingsregeling, het aanvragen van een lening bij de kredietbank:

*Wij vragen dan door wat er aan de hand is. Zijn het problematische schulden ja of nee. Dan passen wij meteen hulpverlening toe. Een oplossing bieden, regelingen treffen als dat mogelijk is. Indien het al verder gevorderd is een regulier traject schuldhulpverlening. Inkomensreparatie. Alles wat erbij komt kijken om de situatie te stabiliseren.*

■ **(Schuldhulpverlener maatschappelijke dienstverlening)**

Indien wordt ingeschat dat iemand niet in staat is zijn eigen financiën te beheren, kan een maatschappelijk dienstverlener ook regulier budgetbeheer door FIBU aanvragen:

*FIBU kunnen wij ook inzetten als het alleen treffen van regelingen niet voldoende is, omdat een klant niet financieel zelfredzaam is. Bijvoorbeeld doordat de klant te weinig taal- of digitaal vaardig is om de brieven te begrijpen of de betalingen te kunnen doen. Of omdat je ziet dat mensen continu nieuwe schulden blijven maken of niet de juiste prioriteiten kunnen maken. Op dat moment zetten we FIBU in. FIBU neemt dan alle betalingen over en kan ook maatwerk leveren. Je kunt bijvoorbeeld alleen de vaste lasten inhouden en dat de klant de rest zelf betaalt, of een zwaarder pakket aanbieden met betalingsregelingen en iemand wat meer coachen om iemand meer zelfredzaam te maken.*

■ **(Schuldhulpverlener maatschappelijk dienstverlening)**

### 4.3.2. Wat zijn de ervaringen van professionals met betrekking tot de preventie van en ondersteuning bij schulden?

Zowel klantmanagers als maatschappelijk dienstverleners betrokken bij het project SHV bij Team Entree vinden dat de huidige manier van samenwerken goed gaat. Men weet elkaar snel te vinden, en er kunnen indien nodig snel stappen ondernomen worden om een klant te helpen. Doordat gesprekken plaatsvinden op de locatie van de klantmanager en met de klantmanager erbij, kunnen statushouders op een relatief laagdrempelige en effectieve manier worden geholpen.[11] Ook zijn er voldoende mogelijkheden voor opschaling indien nodig, bijvoorbeeld door middel van het inzetten van FIBU:

11 Mede door de coronamaatregelen gebeurt dit in praktijk weinig.

*De bedoeling is dat je eigenlijk een soort van netwerk rondom de klant creëert. Van schuldhulpverlener, klantmanager en eventueel FIBU. De klantmanager focust meer op werk en participatie. De schuldhulpverlener let meer op de schulden. En FIBU zorgt dat de financiën stabiel zijn. Op het moment dat die allemaal met elkaar in contact zijn en dat allemaal loopt heb je de situatie voor de klant stabiel. Daardoor hoeft die zich geen zorgen te maken om schulden, wat stress met zich meebrengt, en kan die zich focussen op inburgering en participatie en eventueel werk.*

■ (Maatschappelijk dienstverlening)

Door de maatregelen omtrent corona waren klantmanagers en schuldhulpverleners niet meer op dezelfde locatie aan het werk. Het delen van een locatie heeft echter wel de voorkeur, om de communicatie efficiënt en laagdrempelig te houden.

Uit de interviews bleek dat het beleid rond preventief inhouden van vaste lasten niet goed gecommuniceerd is met de maatschappelijke dienstverleningsorganisaties binnen het project SHV bij Team Entree. Omdat de schuldhulpverleners die met statushouders werken niet goed op de hoogte zijn van deze regeling kan een schuldhulpverlener ten onrechte een negatiever beeld van de financiële achtergrond van een klant krijgen:

*Als ik bijvoorbeeld bij iemand in de documenten zie dat de zorgverzekering wordt ingehouden denk ik niet 1-2-3 aan de [regeling voor preventief inhouden van vaste lasten], maar dat er waarschijnlijk een probleem is geweest met het betalen van de zorgpremie en dat er daarom wordt ingehouden. (...) Als er bij mensen meer preventief wordt ingehouden zou dat betekenen dat je bij mensen meer moet inzetten op financiële zelfredzaamheid van de klant, zodat die dat gaat overpakken. Als je weet dat dat wordt ingehouden omdat er in het verleden al schulden zijn geweest, dan moet je weer gaan kijken waarom die schulden ontstaan zijn. Was dat omdat het inkomen nog niet was geregeld, of dat er inkomensreparatie plaats moest vinden of dat de klant niet de juiste keuzes maakt en dat het handiger is als iemand bij FIBU gaat in plaats van dat iemand zelf de betalingen gaat doen. Dan weet je waar het vandaan komt. Nu weet je dat het wordt ingehouden, maar je weet niet waarom.*

■ (Maatschappelijk dienstverlening)

Het is dan ook belangrijk om een schuldhulpverlener tijdens een BAG informatie te geven over of bij klanten preventief vaste lasten worden ingehouden, zodat deze een betere inschatting kan maken van de (potentiële) financiële zelfredzaamheid van een klant.

### 4.3.3. Wat zijn de ervaringen van statushouders met betrekking tot preventie en ondersteuning bij schulden?

Uit de interviews met statushouders blijkt dat financiële moeilijkheden en betalingsachterstanden snel kunnen ontstaan, omdat zij geen of nauwelijks een financiële buffer hebben voor onverwachte uitgaven of situaties. Zo gaven statushouders aan dat er door dubbele incasso's, een verlate huurtoeslag, een hoge tandartsrekening of onverwachte reiskosten bij bijvoorbeeld het volgen van een stage, problemen ontstonden. Meerdere keren werd ook de krappe bestedingsruimte binnen de uitkering genoemd, en de zorgen die dit met zich meebrengt:

*Ja ik maak me wel zorgen. Ik kan niet zomaar iets kopen voor mijzelf, ik doe alleen boodschappen. Voor de rest doe ik niks, geen bezoek want ik heb geen geld.*

■ (Statushouder)

Voor een van de statushouders die wij spraken was de hoogte van de uitkering dan ook een directe motivatie om te werken:

*Natuurlijk, daarom wil ik ook werken. Want de uitkering, daar is een groot deel is voor de huur en vaste lasten en aan het eind van de maand is er nog een beetje voor mij.*

■ (Statushouder)

Het feit dat problemen kunnen ontstaan door bepaalde *life events* kwam sterk naar voren in een interview met een statushouder die met gezinshereniging bezig was. Omdat de woning van de respondent voldoende groot was, kwam zijn gezin direct bij hem in huis, waardoor zij niet het leefgeld ontvingen dat zij in het AZC zouden ontvangen. Omdat zij nog geen BSN hadden ontvingen zij nog niet juiste bijstandsnorm en moest de respondent zijn gezin tot die tijd onderhouden van de alleenstaandennorm. Dit gaf grote financiële zorgen.

Op het vlak van dit soort financiële problemen blijken klantmanagers een cruciale rol te kunnen spelen, door een aanspreekpunt te vormen, zaken uit te leggen en in te kunnen grijpen:

*Vroeger bijvoorbeeld was mijn huur veel te hoog. Dus ik heb [de klantmanager] een brief gestuurd, waarin ik zei van het is te veel geld voor mij anders krijg ik problemen. En dat vond zij ook en zij heeft het meteen geregeld voor mij. [...] Dat gaat dus heel goed.*

■ (Statushouder)

Toch komt ook vaak naar voren dat er niet met de klantmanager wordt gesproken over financiële kwesties of dat klanten ontevreden zijn over de hulp die de klantmanager kan bieden op dit vlak:

*Nee, want als ik hierover praat krijg ik toch geen oplossing. Waarom zou ik mezelf vermoeien om hierover te praten als ik toch geen oplossing krijg?*

■ (Statushouder)

### 4.3.4. Is preventie van en ondersteuning bij schulden behulpzaam bij het verhelpen en voorkómen van schulden bij statushouders?

Uit de interviews met professionals komt het beeld naar voren van een op zich goedwerkend systeem voor het voorkomen en eventueel aanpakken van problematische schulden. Het is wel de vraag of de huidige aanpak, waarbij veel verschillende partijen betrokken zijn, altijd de meeste efficiënte en overzichtelijke manier is om een statushouder met (dreigende) schulden te ondersteunen. Dit vergt in ieder geval een goede afstemming en laagdrempelig contact tussen partijen. Het behouden van vaste teams van professionals bij de verschillende partijen is daarbij belangrijk. Tegelijkertijd kan worden bekeken of het wenselijk is om taken die nu bij verschillende partijen zijn belegd meer te bundelen, zodat het proces zowel voor professionals als statushouders overzichtelijk blijft. Het volgende citaat van een schuldhulpverlener laat zien dat er voordelen en nadelen zitten aan de keuze om taken rond de aanpak van schulden meer te bundelen bij één partij, welke goed afgewogen dienen te worden:

*Bij een BAG gesprek zitten er drie partijen. Dat is te overzien. Maar als er iets aan de hand is en FIBU ingeschakeld wordt vind ik het eigenlijk teveel. Schuldhulpverlening zou eigenlijk gekoppeld moeten worden aan budgetbeheer. Dat het bij één partij zit. Aan de andere kant is het ook wel een voordeel hoe het nu is. Omdat je nu niet zowel aanvrager als uitvoerder tegelijk bent. Als bijvoorbeeld het contact tussen schuldhulpverlener en klant niet goed is, is het goed dat we niet ook nog het geld van een klant beheren. Dat zijn een beetje verschillende rollen. Bij bewindvoering is er wel die dubbele rol. Maar het is wel een beetje lastig als een klant afhankelijk is van één partij.*

■ (Schuldhulpverlener)

## 4.4. Preventieve budgettraining

### 4.4.1. Wat houdt de preventieve budgettraining in?

Ten tijde van het onderzoek werden de preventieve budgettrainingen voor het eerst ingezet. Door de maatregelen rond de corona-uitbraak konden er in deze periode slechts een klein aantal budgettrainingen doorgaan. Het uitrollen van de budgettrainingen heeft derhalve flinke vertraging opgelopen, waardoor de trainingen ten tijde van dit onderzoek nog in een beginfase waren. In deze fase volgden vier groepen deelnemers de budgetcursus binnen een train-de-trainer traject, waarbij trainers van het Nibud toekomstige trainers vanuit de maatschappelijk dienstverlening voorbereidden.

De preventieve budgettraining is gebaseerd op de bestaande training 'omgaan met geld' van het Nibud, aangepast voor statushouders. Een training bestaat uit vijf bijeenkomsten van 2 uur, voor 10 deelnemers. De training wordt gegeven door Amsterdamse maatschappelijk dienstverleners en aanbieders. Tijdens de training is er aandacht voor specifieke behoeften die in de groep leven. De budgettrainingen maken deel uit van een pilot-traject, welke gemonitord wordt door de hogeschool van Utrecht.

Uitgangspunt is om deze training in het nieuwe stelsel aan te bieden op de locatie van de taalaanbieder. Omdat de training de overbrugging van het ontzorgen naar het zelf regelen van de financiën moet ondersteunen, is de insteek om vier maanden na het ingaan van de ontzorgperiode (d.w.z. twee maanden voor het einde van de ontzorgperiode) met de training te starten. De reden om hier niet eerder mee te beginnen is dat er in de eerste paar maanden al veel nieuws op statushouders afkomt. Doel is om de training af te ronden met een advies van de trainer over aandachtspunten en eventuele ondersteuningsbehoeften die iemand nog heeft. Vanwege de AVG-wetgeving moet iemand eerst toestemming geven voor dit advies met de klantmanager gedeeld mag worden.

### 4.4.2. Wat zijn de ervaringen van professionals met betrekking tot de preventieve budgettraining?

Uit de interviews met professionals blijkt dat de belangstelling voor de budgettraining onder deelnemers groot is. Met name de achtergrondinformatie over het financiële systeem in Nederland leek goed aan te sluiten bij de behoeften van deelnemers. Uit de interviews kwam wel naar voren dat de inhoud van de trainingen nog beter aan zou kunnen sluiten bij de praktische leefwereld en mogelijkheden van statushouders. In deze fase zou het dan ook goed zijn om de betrokken professionals en deelnemers om feedback te vragen om nog eventuele aanpassingen aan te kunnen brengen.

Een van de betrokken trainers gaf aan dat er op dit moment geen professionele tolk of taalondersteuning bij de training aanwezig was, waardoor niet alle statushouders de cursus goed zouden kunnen volgen.

*Als iets in het Nederlands wordt gegeven is het zelfs voor mensen met een hoog taalniveau nog moeilijk, omdat het lastige materie betreft. Het zou fijn zijn als er taalondersteuners bij zouden zijn.*

■ **(Trainer maatschappelijke dienstverlening)**

Over deze taalondersteuning is juist bij de opzet van de training nagedacht, wat de vraag oproept waardoor er niet (beter) gebruik is gemaakt van sommige vormen van ondersteuning. Aangezien de implementatie van de trainingen nog in de beginfase verkeert, is dit een goed moment om bij betrokken professionals en deelnemers na te gaan wat er nog aangepast zou kunnen en moeten worden.

### 4.4.3. Wat zijn de ervaringen van statushouders met betrekking tot de preventieve budgettraining?

Aangezien er nog maar enkele budgettrainingen waren gegeven ten tijde van dit onderzoek had geen van de statushouders die wij spraken hier ervaring mee. Wel is er een respondent die via de woningcorporatie is doorverwezen naar een cursus van Sezo. In de gesprekken met statushouders komt naar voren dat statushouders taalbeheersing als een belangrijke voorwaarde zien voor financiële zelfredzaamheid:

*Als ik NT2 examen gedaan heb, ga ik alles weten. Daarom vind ik dat belangrijker. Ik heb nog geen idee hoe ik een brief kan sturen, zorgtoeslag, wat zijn de regels van de zorgverzekering enzovoort. Daarom vind ik de taal eerst belangrijker.*

■ (Statushouder)

Ook digitale vaardigheden vinden zij een belangrijke factor bij kennis over financiën:

*Toen ik in het kamp [AZC] woonde vroegen zoveel mensen mij om te helpen met de GGD, internetbankieren en email, [...] voor zo veel mensen is het zo ingewikkeld dus dat zou zo goed zijn. (*

■ (Statushouder)

Uit de interviews met statushouders bleek dat zij het financiële systeem in Nederland als zeer complex ervaren en dat een cursus hierover zeker nuttig zou zijn:

*Het grootste probleem is dat mensen het systeem niet begrijpen. Het financiële systeem in Nederland of in de gemeente. Toen ik een huis kreeg was het moeilijk voor mij om te begrijpen waarom ik bijvoorbeeld geld krijg: is het een lening of een gift? [...] mijn advies zou zijn om meer informatie te geven. [...] Lessen of trainingen over hoe je je doelen behaalt hier en ook hoe je die financiële dingen doet. Hoe beheers je je geld door de week of de maand?*

■ (Statushouder)

### 4.4.4. Is de preventieve budgettraining behulpzaam bij het verhelpen en voorkómen van schulden bij statushouders?

Omdat de uitvoering van de budgettrainingen door corona vertraging heeft opgelopen kunnen we nog geen conclusies trekken over de mate waarin inzet ervan helpt schulden te verhelpen en te voorkomen. Veel klantmanagers gaven wel aan dat budgettrainingen een noodzakelijk instrument zijn om klanten voor te bereiden voor de periode na ontzorgen. Ze zouden zo'n budgettraining dan ook voor alle klanten verplicht willen maken.

## 4.5. Preventief budgetbeheer

### 4.5.1. Wat houdt preventief budgetbeheer in?

Vanuit armoedebestrijding is vanaf 2018 een pilot budgetbeheer statushouders geïnitieerd, die op 1 januari 2021 afliep. Statushouders in dit curatief budgetbeheer kregen, op vrijwillige basis, ondersteuning op maat. FIBU kon het inhouden op de uitkering en het betalen van de vaste lasten van een klant overnemen van de inkomensconsulent.

*Er zijn verschillende vormen van ondersteuning. Dat kan uitgebreid of minimaal. Bij sommige klanten moeten er slechts een paar dingen worden ingehouden om het beter te laten verlopen, maar sommigen moeten we echt alleen weekgeld geven, of zelfs twee keer per week een bepaald bedrag zodat ze zichzelf kunnen blijven onderhouden. Vervolgens gaat dat lopen en hebben we nog contact om bijvoorbeeld de vaste lasten goed in beeld te krijgen en bepaalde automatische incasso's stop te zetten, dus daarna wordt er nog gefinetuned. Het is per klant verschillend hoe dat loopt.*

**(Medewerker FIBU)**

Deze pilot budgetbeheer statushouders was curatief van aard. Inmiddels is ook een pilot van start gegaan die een preventieve aanpak voor staat.

### 4.5.2. Wat zijn de ervaringen van professionals met betrekking tot preventief budgetbeheer?

Omdat er slechts een klein aantal klanten in budgetbeheer zat, hadden de klantmanagers die wij in het kader van dit onderzoek spraken geen of nauwelijks ervaring met dit onderdeel.[12]

Uit de interviews met medewerkers van FIBU zelf komt het beeld naar voren van een aanpak die goed aansluit bij de doelgroep. Er wordt individueel maatwerk geleverd, er is taalondersteuning beschikbaar, en de wijze van begeleiden is meer ondersteunend dan dwingend. Aandachtspunt bij gevallen van preventief budgetbeheer is om de rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen klantmanager en FIBU goed af te bakenen.

Zo gaven de medewerkers van FIBU aan meer kennis te willen hebben over de sociale kaart, om klanten zelf door te kunnen verwijzen als zij merken dat klanten meer maatschappelijke of psychosociale ondersteuning nodig hebben. Dit zou echter op gespannen voet kunnen komen te staan met de regiefunctie van de klantmanager.

In hun ervaring met statushouders in preventief budgetbeheer, merken medewerkers van FIBU dat zij een organisatie of mensen missen die een brugfunctie kunnen vervullen naar met name statushouders met een Eritrese, Somalische en Ethiopische achtergrond. Zij ervaren veel wantrouwen en geslotenheid bij deze groep, wat het goed uitvoeren van hun werk in de weg staat. Daarnaast gaven ze aan dat ze de standaard 2,5 jaar ondersteuning door Vluchtelingenwerk net te kort vinden en dat er een vorm van nazorg vanuit een maatschappelijke ondersteuningspartij voor statushouders mist.

### 4.5.3. Wat zijn de ervaringen van statushouders met betrekking tot preventief budgetbeheer?

Maar een klein aantal statushouders kreeg preventief budgetbeheer. Geen van de statushouders die wij spraken had hier ervaring mee.

### 4.5.4. Is preventief budgetbeheer effectief bij het verhelpen en voorkómen van schulden bij statushouders?

Uit het beeld dat geschetst wordt door medewerkers van FIBU werkt het preventief budgetbeheer goed bij diegenen die extra ondersteuning nodig hebben. Er werden weinig mensen aangemeld. Onduidelijk is of dit samenhangt met onbekendheid met deze vorm van ondersteuning bij de klantmanager, een te kleine groep die hier daadwerkelijk of vanuit het perspectief van de klantmanager behoefte aan heeft, of onwil bij de klant.

12 In de pilot curatief budgetbeheer zaten 30, en in de pilot preventief budgetbeheer nog maar 2 deelnemers, waardoor we hier geen uitspraken over kunnen doen.

## 4.6. Ontzorgtaak voor klantmanagers

### 4.6.1. Hebben klantmanagers goed en voldoende zicht op de schuldenproblematiek van statushouders?

Wij vroegen de klantmanagers op welke manier zij de financiële situatie van hun klanten inschatten. Uit de antwoorden van de klantmanagers kwam het beeld naar voren dat zij hier beperkt zicht op hebben, omdat zij hiervoor afhankelijk zijn van de informatie van de klant zelf en andere partijen daar omheen. Meestal komt een klantmanager pas te weten dat de financiële situatie van een klant niet goed is, als zich een zichtbaar probleem voordoet, zoals een brief van een schuldeiser.

*Tijdens gesprekken vraag ik vaak of betalingen op orde zijn. Maar de vraag is of je daar het werkelijke antwoord op krijgt. Dat hangt ook weer af van de mate van openheid en vertrouwen. Maar ook begrip: vaak weten mensen niet dat ze met een betaling achterlopen. Je komt er vaak pas achter als er een probleem is.*

■ (Klantmanager)

Als problemen, zoals een huurachterstand, door andere partijen wordt gesignaleerd, komt dit uiteindelijk wel bij de klantmanager terecht:

*Er zijn wel verschillende meldingen ingebouwd, zoals de RIS-melding. Dat betreft communicatie tussen bepaalde organisaties zoals woningbouwcorporaties en zorgverzekeraars. Uiteindelijk sijpelt die informatie ook door naar de klantmanager. Het gaat dan om een signaal dat er sprake is van schulden. Maar ik heb geen zicht op wanneer zo'n signaal wordt afgegeven.*

■ (Klantmanager)

Over het algemeen lijken de klantmanagers het signaleren van problemen in financiële situatie van hun klanten meer over te laten aan de andere partijen die zich hiermee bezighouden, zoals de inkomensconsulenten, de maatschappelijk dienstverleners, schuldhulpverleners en in een uiterst geval budgetbeheer. Een enkele klantmanager nam een heel proactieve houding in en coachte de klanten op het gebied van budgettering.

### 4.6.2. Welke ondersteunings- of professionaliseringsbehoefte is er bij klantmanagers met betrekking tot ontzorgen en het voorkomen van schulden?

Over de nieuwe taak van ontzorgen en vergroten van de financiële zelfredzaamheid van statushouders is de projectleiding van mening dat de klantmanager de aangewezen partij is om een preventieve en regierol te vervullen:

*Het is wel logisch om het bij de klantmanager te beleggen. Ook omdat het zo van invloed kan zijn op het begeleidingstraject. Want financiële zorgen kunnen ook invloed hebben op de participatie van iemand. (...) Ik denk dat het ook belangrijk is dat klantmanagers vooral een rol spelen als het om preventie gaat. Ze zijn ook meer een huisarts dan een specialist. Zij gaan ook niet problemen met toeslagen oplossen, daar zijn sociaal raadslieden voor, maar het is wel goed als zij er naar vragen: Lukt het allemaal, kun je boodschappen doen en snap je de brieven die je krijgt? Zij zien mensen toch wel regelmatig en dat zijn in de begeleiding toch wel logische vragen.*

■ (Beleidsprofessional)

Op de vraag wat klantmanagers zelf vonden van hun ontzorgtaak in het nieuwe inburgeringsstelsel bleken er veel verschillen te zijn. Sommigen vonden het goed dat zij hier een grotere rol in kregen, anderen wisten nog niet goed wat ze hiervan moesten verwachten en wachten verdere uitwerkingen en instructies af. Een enkeling gaf aan hier grote moeite mee te hebben, gezien de veelheid aan (soms tijdrovende) taken binnen een al aanzienlijke caseload. Een belangrijk

aandachtspunt is dan ook dat er in het nieuwe stelsel voldoende tijd en ruimte voor de klantmanager is om ook de extra taken die bij hun nieuwe rol horen goed uit te kunnen voeren.

Net als bij het zicht houden op de mentale belastbaarheid van statushouders, geven klantmanagers aan dat om een goede inschatting te kunnen maken van de financiële situatie van statushouders een sterke vertrouwensband essentieel is, en dat deze tijd nodig heeft om te ontstaan. Een enkeling geeft aan dat het opbouwen van een vertrouwensband sterk bemoeilijkt wordt door de ongelijke machtsverhouding die er vanuit hun functie bestaat. Klantmanagers moeten statushouders immers allerlei zaken verplichten en er op toezien dat de verplichtingen worden nagekomen. De meeste klantmanagers die wij spraken vinden echter dat het opbouwen van een vertrouwensband wel degelijk mogelijk is.

Ook in de andere deelonderzoeken kwam sterk naar voren dat er grote verschillen bestaan in kennis en handelingsrepertoire tussen klantmanagers. Hoewel een grote mate van vrijheid in handelen van klantmanagers door velen van hen wel als positief wordt ervaren, schuilt er een risico in voor de uniformiteit en professionaliteit vanuit het perspectief van de statushouder. Het type dienstverlening en de geboden mogelijkheden lijken nu sterk af te hangen van welke individuele klantmanager aan een statushouder gekoppeld wordt. Meer intervisie, casuïstiekbespreking en kruisbestuiving tussen klantmanagers en een sterkere sturing en monitoring vanuit het management zouden de uniformiteit, professionaliteit en kwaliteit ten goede komen. Ten tijde van het onderzoek werden al trainingen aan klantmanagers gegeven ter voorbereiding op het nieuwe stelsel, en meer verdiepende trainingen waren in ontwikkeling.

Om statushouders goed te kunnen ondersteunen bij het financieel zelfredzaam zijn willen klantmanagers met name dat er een verplichte budgettraining komt voor al hun klanten. Daarnaast is een duidelijker standaardisatie van communicatie (wie geeft wanneer, wat door) gewenst. Een enkeling geeft aan behoefte te hebben aan een specifiek instrument om de financiële zelfredzaamheid in kaart te kunnen brengen en te kunnen blijven monitoren. De financiële routekaart die tijdens het uitvoeren van dit onderzoek in ontwikkeling was kan mogelijk zo'n handvat bieden. Ook is er een gespreksleidraad voor klantmanagers ontwikkeld over hoe klantmanagers een gesprek over financiën kunnen voeren. De volgende stap is dat klantmanagers deze instrumenten goed weten te vinden en dat er wordt geëvalueerd in hoeverre zij deze in de praktijk kunnen gebruiken en hiermee geholpen zijn, of dat eventuele aanpassingen noodzakelijk zijn.

## 4.7. Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf voegen we de informatie uit voorgaande paragrafen samen. We formuleren conclusies en aanbevelingen ten aanzien van vijf centrale vragen rond financieel ontzorgen en toerusten:

- Hoe stimuleer je financiële zelfredzaamheid van statushouders in het nieuwe inburgeringsstelsel?
- Welke vormen van aanbod rond financieel ontzorgen en toerusten zijn er wenselijk en mogelijk in het nieuwe inburgeringsstelsel?
- Wat is er nog nodig in het aanpassen en doorontwikkelen van het aanbod in de gemeente Amsterdam, ten einde zo goed mogelijk aan te sluiten bij de behoeften en mogelijkheden van de statushouders?
- Wat kan er nog verbeterd worden in de rolverdeling en afstemming tussen betrokken partijen?
- Hoe kunnen klantmanagers goed voorbereid worden op hun nieuwe rol m.b.t. voorkomen van schulden en stimuleren van financiële zelfredzaamheid?

In het algemeen valt op dat er een veelheid aan instrumenten is die door klantmanagers kunnen worden ingezet. Die instrumenten hebben hun achtergrond in diverse gemeentelijke afdelingen. In diverse pilots wordt gekeken hoe deze reguliere instrumenten aangepast en geschikt gemaakt kunnen worden in de dienstverlening aan statushouders. Dit is in principe een goed idee. Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met klantmanagers blijkt echter dat een deel van hen door de bomen het bos niet altijd meer zien en geen volledig overzicht hebben van wat mogelijke instrumenten zijn of wat deze precies inhouden. Het is belangrijk om daar in zijn algemeenheid aandacht aan te besteden.

### 4.7.1. Overgangsfase van ontzorgen naar redzaamheid

De eerste ervaringen met het inhouden van vaste lasten in Amsterdam laat zien dat deze methode goed werkt bij het voorkomen van schulden in de eerste periode van vestiging, en daarmee ook allerlei problemen die uit het hebben van schulden voortvloeien. Echter, deze methode op zich zorgt er niet voor dat statushouders na die eerste periode wel financieel zelfredzaam zijn. Net als in andere gemeenten, ligt de uitdaging in Amsterdam met name bij het vormgeven van een overgangsfase van ontzorgen naar financiële zelfredzaamheid. Uit de gesprekken met betrokken uitvoerders, projectleiders en experts blijkt dat voor het overgrote deel van de statushouders volledige financiële zelfredzaamheid, ook na zes maanden ontzorgen, voorlichting en training, niet haalbaar is. Het doel zal dan ook moeten zijn om te streven naar financiële *redzaamheid* van statushouders.[13]

Dat wil zeggen, dat zij voldoende toegerust zijn om hun financiën, met de beschikbare informatie en ondersteuningsmogelijkheden die er zijn, in balans te houden. Iemand hoeft dus niet direct in staat te zijn al zijn of haar geldzaken volledig zelfstandig te regelen, maar wel dusdanig toegerust zijn om informatie of ondersteuning te vragen waar nodig.

De instrumenten die ingezet worden voor de overgangsfase zouden dus niet alleen gericht moeten zijn op het kunnen begrijpen van het systeem, maar vooral ook op het weten waar men terecht kan voor informatie, vragen of ondersteuning op financieel gebied. Bij zo'n overgangsfase is er idealiter ruimte om statushouders stapsgewijs meer over te laten nemen. Ook hierbij is het van belang om via maatwerk zo goed mogelijk aan te sluiten bij de specifieke mogelijkheden en behoeften van individuen. Middels verschillende evaluatie- en beslismomenten kan er per persoon worden bekeken wanneer een volgende stap richting financiële redzaamheid kan worden gezet, en/of wat iemand aan extra ondersteuning nodig heeft. Het verdelen en beleggen van de rollen die hiervoor nodig zijn, inclusief de regierol, zal van tevoren goed doordacht en vastgelegd moeten worden.

Uit de ervaringen in Amsterdam en andere gemeenten blijkt dat bepaalde groepen extra kwetsbaar zijn als het gaat om financiële problemen. Met name jongeren zijn kwetsbaar, onder andere omdat hun uitkering een stuk lager is. Bij het inrichten van de overgangsfase zouden deze meer kwetsbare groepen bijvoorbeeld gebaat zijn bij een langere overgangsfase met intensievere ondersteuning.

**Aanbeveling**

- Maak heldere afspraken met betrokken professionals en statushouders over de overgangsfase van inhouden van vaste lasten naar financiële redzaamheid, aan de hand van vastgestelde evaluatie-/ beslismomenten.
- Wijs een verantwoordelijke aan voor het monitoren van en regie voeren over deze overgangsfase en hou rekening met individuele verschillen en extra kwetsbare groepen.

13 Zie de definitie van financiëie redzaamheid van het Nibud: https://www.nibud.nl/beroepsmatig/financiele-redzaamheid/.

### 4.7.2. Aanbod financieel ontzorgen en toerusten in nieuwe stelsel

Waar het inhouden van vaste lasten in de eerste zes maanden verplicht zal worden gesteld in het nieuwe inburgeringsstelsel, zal de verdere invulling van het aanbod rond financieel ontzorgen en toerusten per gemeente verschillen. Alle uitvoerende en beleidspartijen die wij in het kader van dit onderzoek spraken waren in ieder geval voorstander van het verplicht stellen van een budgettraining voor alle statushouders. De budgettraining kan gezien worden als startpunt, van waaruit al een eerste beeld kan worden verkregen over hoe de volgende stappen er voor elke statushouder uit zouden kunnen zien.

Uit de interviews met uitvoerende professionals lijkt in Amsterdam de rol van een meer individuele budgetcoach nog te ontbreken. Dat wil zeggen: iemand die op individueel niveau en op meerdere momenten advies geeft en iemands situatie en mate van redzaamheid inschat. Vooralsnog is die rol alleen nog concreet voorzien voor degene die de budgettraining verzorgt. Deze zou aan het einde van de budgettraining per deelnemer een inschatting moeten maken over de mate van financiële zelfredzaamheid en de benodigde ondersteuning. Op basis hiervan zou de klantmanager eventuele verdere stappen moeten ondernemen, zoals het inschakelen van ondersteunende partijen als gespecialiseerde schuldhulpverleners van de maatschappelijk dienstverlening. Wellicht kan deze laatste partij de rol van budgetcoach ook meer gaan invullen. In het project SHV bij Team Entree is ervaring opgedaan in het samenwerken tussen klantmanager en dedicated schuldhulpverleners. Wellicht is dit een model dat als voorbeeld kan dienen omdat hierin de klantmanager als regiehouder betrokken blijft. Van belang is om goed over de invulling van rollen na te denken om de overgangsfase naar financiële redzaamheid, zoals bij de vorige sectie beschreven, succesvol te laten verlopen.

**Aanbeveling**

Beleg bij de verdere invulling van de overgangsfase naar financiële redzaamheid de rol van het op individueel niveau en op verschillende momenten inschatten van de mate van financiële redzaamheid bij een daarvoor voldoende toegeruste (in- of externe) partij.

Wat betreft de pilot rond het preventief budgetbeheer in Amsterdam is het nog onduidelijk wat de precieze verklaringen zijn voor het kleine aantal aanmeldingen hiervoor. Het zou goed zijn om meer duidelijkheid te krijgen over of er nu klanten gemist worden die deze ondersteuning wel nodig zouden hebben.

**Aanbeveling**

Onderzoek intern naar de precieze verklaringen voor het kleine aantal aanmeldingen voor preventief budgetbeheer. De belangrijkste vraag hierbij is: worden er nu klanten gemist die deze ondersteuning nodig hebben.

### 4.7.3. Doorontwikkeling van bestaand aanbod

Ten tijde van dit onderzoek waren een aantal onderdelen nog volop in ontwikkeling en/of in een vroege fase van implementatie. Door de maatregelen rond de corona-uitbraak liepen geplande activiteiten zoals de budgettrainingen flinke vertraging op. Hoewel de ervaringen met deze trainingen beperkt en wisselend waren, hadden sommige betrokkenen de indruk dat de inhoud van de trainingen nog beter aan zou kunnen sluiten bij de situatie en vaardigheden van de doelgroep. Aangezien de implementatie van de trainingen nog in de beginfase verkeert, is dit een goed moment om bij betrokken professionals en deelnemers na te gaan wat er nog aangepast zou kunnen en moeten worden.

**Aanbeveling**

Vraag, nu het uitrollen van de budgettrainingen nog in een beginfase verkeert, betrokken professionals en deelnemers om feedback om nog eventuele aanpassingen aan te kunnen brengen aan de inhoud hiervan.

### 4.7.4. Afstemming uitvoerende partijen

Bij de huidige Amsterdamse aanpak van financieel ontzorgen en toerusten zijn veel verschillende partijen betrokken: klantmanagers, inkomensconsulenten, schuldhulpverleners van de maatschappelijke dienstverlening en de afdeling FIBU (budgetbeheer). De precieze invulling van de rolverdeling tussen de verschillende partijen, en het maken van keuzes over welke partijen er in de toekomst al dan niet betrokken blijven of worden is in Amsterdam nog volop in ontwikkeling en mede afhankelijk van bredere ontwikkelingen binnen de gemeente. Wat de ervaringen met de verschillende pilots in Amsterdam in ieder geval duidelijk lieten zien, is dat het de afstemming en samenwerking heel erg ten goede komt als bij de verschillende partijen vaste professionals verantwoordelijk zijn voor de doelgroep statushouders. Het werken met vaste teams van professionals per betrokken partij heeft als voordeel dat men elkaar makkelijk weet te vinden en effectief met elkaar kan communiceren en kan handelen. Daarnaast blijkt de extra tijd die deze 'dedicated' professionals per klant aangewezen krijgen ook echt noodzakelijk, gezien de specifieke uitdagingen van het werken met deze doelgroep.

**Aanbeveling**

- Ga na wat er mogelijk is met betrekking tot beperking van het aantal verschillende partijen die bezig zijn met de financiële situatie van individuele statushouders. In ieder geval moeten de verschillende rollen duidelijk zijn, er duidelijke afspraken tussen de partijen zijn gemaakt, bijvoorbeeld over het communiceren van wijzigingen of veranderingen in de (financiële) situatie van een klant.
- Maak gebruik van vaste teams van 'dedicated' professionals per partij, zodat de partijen makkelijk en effectief met elkaar kunnen communiceren.

### 4.7.5. Voorbereiding klantmanagers op rol in nieuwe stelsel

Uit de interviews met klantmanagers in Amsterdam blijkt dat zij op dit moment nog onzeker zijn over de rol die zij precies moeten gaan spelen op het gebied van financieel ontzorgen en toerusten. Hoewel voor hen duidelijk een regierol op dit vlak wordt voorzien, zijn zij hier ten tijde van het onderzoek nog onvoldoende op voorbereid. Door middel van speciaal hiervoor ontwikkelde trainingen en instrumenten zullen zij zich hier in de nabije toekomst beter op kunnen voorbereiden. Net als de budgettrainingen biedt het vroege stadium van implementatie van deze instrumenten en activiteiten de mogelijkheid om al in een vroeg stadium te evalueren in hoeverre klantmanagers deze zaken in de praktijk kunnen gebruiken en in hoeverre ze hiermee geholpen zijn, of dat eventuele aanpassingen nodig zijn.

**Aanbeveling**

- Stuur en spreek klantmanagers via teammanagers aan op hun nieuwe rol met betrekking tot ontzorgen en financieel zelfredzaam worden van hun klanten.
- Ga door met het ontwikkelen van instrumenten en trainingen voor klantmanagers ter voorbereiding op hun nieuwe rol. Evalueer onder klantmanagers of de instrumenten en trainingen voldoende aansluiten bij hun behoeften in de praktijk.
- Organiseer intervisie, casuïstiekbespreking en kruisbestuiving tussen klantmanagers om de uniformiteit, professionaliteit en kwaliteit van het werk van de klantmanagers te garanderen.
- Biedt klantmanager de tijd en ruimte om de extra taak van het monitoren van de financiële situatie van de klant goed uit te kunnen voeren.

# 5 Literatuurlijst


Andriessen, I., Gijsberts, M., Huijnk, W., & Nicolaas, H. (2017) *Gevlucht met weinig bagage De leefsituatie van Somalische Nederlanders.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Andrulis, D. P., & Brach, C. (2007). Integrating literacy, culture, and language to improve health care quality for diverse populations. *American Journal of Health Behavior, 31,*(1), 122-133.

Avrić, B., Odekerken, M., De Vries, S. & Van Rooijen, M. (2019). *De financiële zelfredzaamheid van statushouders: belemmeringen en bouwstenen.* Utrecht: Kennisplatvorm Integratie en Samenleving.

Baraldi, C., & Gavioli, L. (2012). *Coordinating Participation in Dialogue Interpreting.* Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.

Blom, M., Bakker, L., Goedvolk, M., Van der Maas-Vos, G., & Van Plaggenhoef, W. (2018). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013.* Barneveld: Significant.

Bogic, M., Njoku, A., & Priebe, S. (2015). Long-term mental health of war-refugees: A systematic literature review. *BMC International Health and Human Rights, 15*(29), 1-41.

Bovens, M., Keizer, A. G., & Tiemeijer, W. (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid.* Den Haag: WRR.

Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L., Leerkes, A., Klaver, J., & Odé, A. (2015). *Geen tijd verliezen: Van opvang naar integratie van asielmigranten.* Den Haag: WRR.

Fassaert T., De Wit M.A.S., Tuinebreijer W.C., Wouters H., Verhoeff A.P., Beekman A.T.F., & Dekker J. (2009). Psychometric properties of an interviewer-administered version of the Kessler Psychological Distress scale (K10) among Dutch, Moroccan and Turkish respondents. *International Journal of Methods in Psychiatric Research, 18*(3), 159-168.

Fazel, M., Wheeler, J., & Danesh, J. (2005). Prevalence of serious mental disorder in 7000 refugees resettled in western countries: a systematic review. *The Lancet, 365*(9467), 1309- 1314.

Gemeente Amsterdam. (2019a) *Op weg naar de Nieuwe Amsterdamse Aanpak Inburgering, Uitwerkingsagenda voor de periode tot aan de wetswijziging in 2021.* Geraadpleegd op 28 november 2020 via: https://www.rolfuhlhorn.amsterdam/wp-content/uploads/2019/11/Nieuwe-Amsterdamse-Aanpak-Inburgering-9-10-2019.pdf

Gemeente Amsterdam. (2019b). *Moderne Overheid Instrumentenwaaier.* Geraadpleegd op 25 november via: https://wijkzorg-amsterdam.nl/west/wp-content/uploads/sites/5/2020/02/200204-Instrumentenwaaier-Gemeente-Amsterdam.pdf

Gemeente Amsterdam (2019c) *Jaarverslag 2019. Amsterdamse aanpak statushouders en Inburgering.* Geraadpleegd op 13 november 2020 via: https://openresearch.amsterdam/nl/page/56944/jaarverslag-2019-amsterdamse-aanpak-statushouders-en-inburgering

Gemeente Amsterdam. (2020). *Implementatieplan ontzorgen statushouders. Preventie en aanpak van schulden in aanloop naar de nieuwe Wet inburgering.* Persoonlijk ontvangen.

Haker, F., Van den Muijsenbergh, M., & Torensma, M. (2016). *Kennissynthese gezondheid van nieuwkomende vluchtelingen en indicaties voor zorg, preventie en ondersteuning.* Utrecht: Pharos.

Inspectie SZW. (2019a). *Financieel ontzorgen op weg naar financiële zelfredzaamheid, een precaire balans.* Geraadpleegd op 10 december 2020 via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/25/financieel-ontzorgen-van-statushouders-op-weg--naar-zelfredzaamheid-een-precaire-balans

Inspectie SZW. (2019b). *Financiële zelfredzaamheid van Statushouders: een proces van begeleid loslaten.* Geraadpleegd op 10 december 2020 via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/25/financiele-zelfredzaamheid-van-statushouders-een-proces-van-begeleid-loslaten

Kahmann, M., De Winter-Koçak, S., De Gruijter, M., & Razenberg., I. (2018). *VluchtelingenWerk Integratie Barometer 2018. Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering.* In opdracht van VluchtelingenWerk Nederland: Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Kessler, R., Andrews, G., Colpe, L., EE, H., Mroczek, D.,& Normand, S.L., & Zaslavsky, A. (2002). Short Screening Scales to Monitor Population Prevlances and Trends in Non-Specific Psychological Distress. *Psychological Medicine, 32*, 959-976.

Kirmayer, L., Narasiah, L., Munoz, M., Rashid, M., Ryder, A., Guzder, J., & Pottie, K. (2011). Common mental health problems in immigrants and refugees: General approach in primary care. *Canadian Medical Association Journal, 183*, 1-9.

LPBL. (2019). *Quickscan schuldenproblematiek onder statushouders.* Persoonlijk ontvangen.

Murray, K., Davidson, G., & Schweitzer, R. (2010). Review of Refugee Mental Health Interventions Following Resettlement: Best Practices and Recommendations. *The American Journal of Orthopsychiatry, 80*, 576-85.

Nibud. (2018). *Competenties voor financiële redzaamheid.* Utrecht: Nibud. Geraadpleegd op 23 november 2020, via: https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Nibudcompetenties-voor-omgaan-met-geld.pdf

Razenberg, I., & Asmoredjo, J. (2019). *De rol van gezondheid bij inburgering van statushouders. Naar een optimale ondersteuning van statushouders met gezondheidsproblemen in het nieuwe inburgeringsstelsel.* Utrecht: Kennisplatvorm Integratie en Samenleving.

Roelofs, G., Zweerink, J., Dillingh, R., Magnée, C., Frijters, J. (2020) *Een nieuwe kijk op de Wet Inburgering 2013*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Sterckx, L., & Fessehazion, M. (2018). *Eritrese statushouders in Nederland Een kwalitatief onderzoek over de vlucht en hun leven in Nederland.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Stolk, Y., Kaplan, I., & Szwarc, J. (2014). Clinical use of the Kessler psychological distress scales with culturally diverse groups. *International Journal of Methods in Psychiatric Research*, *23*(2), 161–183.

Tesfaye M., Hanlon C., Wondimagegn D., & Alem A. (2010) Detecting postnatal common mental disorders in Addis Ababa, Ethiopia: validation of the Edinburgh Postnatal Depression Scale and Kessler scales. *Journal of Affective Disorders, 122*(1-2), 102–108.

Van Rooijen, M., Kahmann, M., Elferink, J. & Avric, B. (2018). *Financiële en sociale zelfredzaamheid van nieuwkomers. Een verkenning van het landelijke en lokale beleid. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.*

# Bijlage 1. Kenmerken van de ELIP en de referentiegroep vergeleken

| | ELIP (n=24) | ELIP % | Referentie-groep (%) | Referentie-groep (n=267) |
|---|---|---|---|---|
| **Leeftijd:** | **n** | | | **n** |
| 18-22 | 1 | 6% | 1% | 2 |
| 23-29 | 0 | 0% | 1% | 4 |
| 30-39 | 13 | 76% | 51% | 135 |
| 40-49 | 2 | 12% | 31% | 83 |
| 50-59 | 1 | 6% | 11% | 30 |
| 60+ | 0 | 0% | 5% | 13 |
| Onbekend | 7 | | | 0 |
| **Nationaliteit** | **n** | | | |
| Eritrese | 9 | 43% | 8% | 20 |
| Syrische | 7 | 33% | 37% | 88 |
| Anders, Midden-oosten / Noord-Afrika | 1 | 5% | 11% | 27 |
| Anders, Afrika | 2 | 10% | 4% | 10 |
| Midden, Zuid-Amerika | 1 | 5% | 1% | 3 |
| Azië | 1 | 5% | 3% | 8 |
| Nederlandse | 0 | 0% | 32% | 76 |
| Anders | 0 | 0% | 2% | 4 |
| Onbekend | 3 | | | 31 |

| | ELIP (n=24) | ELIP (%) | Referentie-groep (%) | Referentie-groep (n=267) |
|---|---|---|---|---|
| **Opleidingsniveau** | **n** | | | |
| Geen opleiding | 2 | 12% | 13% | 33 |
| Basisonderwijs | 8 | 47% | 23% | 59 |
| VMBO/MAVO/HAVO/VWO | 6 | 35% | 17% | 43 |
| MBO | 1 | 6% | 11% | 28 |
| HBO/WO | 0 | 0% | 36% | 93 |
| Onbekend | 7 | | | 11 |
| **Gezinssituatie** | **n** | | | **n** |
| Paar zonder kinderen | 1 | 6% | 7% | 18 |
| Paar met kinderen | 3 | 18% | 26% | 70 |
| Alleenstaand zonder kinderen | 13 | 76% | 55% | 147 |
| Alleenstaande ouder | 0 | 0% | 12% | 32 |
| Onbekend | 7 | | | 0 |
| **Participatieladder trede** | **n** | | | **n** |
| **1.** (Geïsoleerd) | 1 | 6% | 12% | 31 |
| **2.** (Sociale contacten buitenshuis) | 7 | 41% | 21% | 56 |
| **3.** (Deelname georganiseerde activiteiten) | 1 | 6% | 27% | 71 |
| **4.** (Onbetaald werk/zicht op werk) | 4 | 24% | 21% | 57 |
| **5.** (Betaald werk met ondersteuning) | 4 | 24% | 19% | 51 |
| **6.** Onbekend | 7 | | | 0 |

Bron: Klantvolgsysteem RAAK, gemeente Amsterdam.

VERWEY JONKER Instituut

# COLOFON


| | |
|---|---|
| Opdrachtgever | Gemeente Amsterdam |
| Auteurs | Dr. I. Andriessen<br>Dr. J.K. Asmoredjo<br>R. Yohannes, MSc<br>T. van Heese, MSc |
| Foto omslag | gemeente Amsterdam, afdeling statushouders |
| Uitgave | Verwey-Jonker Instituut<br>Kromme Nieuwegracht 6<br>3512 HG Utrecht<br>T (030) 230 07 99<br>E secr@verwey-jonker.nl<br>I www.verwey-jonker.nl |

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

ISBN 978-94-6409-012-3



© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2021.

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

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