VERWEY JONKER Instituut

Evaluatie Pilotprogramma Veranderopgave Inburgering, thema ‘ontzorgen’

Hoe te zorgen voor ‘echt ontzorgen’?

Andrew Britt - Kirsten Tinnemans - Marjolein Odekerken - Marte Sikkema - Ruth Yohannes - Eva van Malsen

Hoe te zorgen voor ‘echt ontzorgen’?

Evaluatie Pilotprogramma Veranderopgave Inburgering, thema ‘ontzorgen’

Andrew Britt
Kirsten Tinnemans
Marjolein Odekerken
Marte Sikkema
Ruth Yohannes
Eva van Malsen

Met medewerking van
Leyla Reches
Monique Stavenuiter

Utrecht, September 2021

Inhoud

Samenvatting 4

1 Inleiding 11
1.1. Achtergrond ontzorgen binnen de nieuwe Wet inburgering 11
1.2. De pilots ontzorgen binnen de VOI 12
1.3. Doelstelling, vraagstelling van het onderzoek 14
1.4. Opzet van het onderzoek 15
1.5. Leeswijzer 16

2 De pilots 17
2.1. Capelle aan den IJssel (met Krimpen aan den IJssel en Zuidplas) 19
2.2. Den Haag 23
2.3. Dongemondgemeenten (Geertruidenberg, Drimmelen, Altena en Oosterhout) 28
2.4. Edam-Volendam (met Waterland en Landsmeer) 32
2.5. Hendrik-Ido-Ambacht (en vijf van de 'Drechtsteden') 37
2.6. Zoetermeer (en Lansingerland) 42

3 Pilots in de praktijk: Ervaringen van statushouders, professionals en vrijwilligers 49
3.1. Werving, intake en motivatie 49
3.2. Financieel ontzorgen (doorbetaling van de vaste lasten) 52
3.3. Groepsbegeleiding/ -trainingen 62
3.4. Individuele begeleiding 68
3.5. Randvoorwaarden en helpende factoren 71

4 Conclusies en geleerde lessen 77
4.1. Conclusies 77
4.2. Lessen voor de implementatie en uitvoering onder de Wet inburgering 2021 82

Bijlage 1 87
Hoofd- en deelvragen 87

Bijlage 2 89
Toelichting wijze van bepalen financiële zelfredzaamheid 89
Toelichting bepalen mate van financiële zelfredzaamheid 89

Samenvatting

De pilot ontzorgen

Vanaf 1 januari 2022 gaat de Wet inburgering 2021 in. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ondersteunt gemeenten bij de voorbereiding op de nieuwe wet, onder meer door het organiseren van een pilotprogramma. Het Pilotprogramma Veranderopgave Inburgering (VOI) heeft betrekking op zes thema's. Een van de thema's is het 'ontzorgen'. Het ontzorgen betekent in het kader van de wet *'het vanuit de bijstandsuitkering betalen van de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering (...) [vanaf] het moment dat het recht op bijstand ontstaat.'* Binnen dit pilotthema is door zes hoofdaanvragers in samenwerking met andere gemeenten geëxperimenteerd met het financieel ontzorgen van statushouders, in combinatie met het stimuleren van hun financiële zelfredzaamheid.

Het Verwey-Jonker Instituut onderzocht de zes pilots, die werden uitgevoerd door de volgende gemeenten: Capelle aan den IJssel, Den Haag, de Dongemondgemeenten, Edam-Volendam, Hendrik-Ido-Ambacht en Zoetermeer. In de meeste pilots werd samenwerkt met één of meerdere buurgemeenten. In alle pilots werd samengewerkt met VluchtelingenWerk Nederland en/of met andere lokale organisaties.

De gemeenten wilden zich goed voorbereiden op de nieuwe wet door ervaring op te doen met het (implementeren van) financieel ontzorgen en het stimuleren van de financiële zelfredzaamheid van statushouders. Dit rapport beschrijft de opzet, werking en resultaten van de pilots.

Daarnaast trekken wij lessen, die door gemeenten te gebruiken zijn in hun voorbereiding op de wet. Tot slot signaleren wij knelpunten, die vragen om oplossingen op een gemeente-overstijgend niveau.

Opzet van de pilots

Kernelementen

De pilots verschilden per gemeente qua aanpak en uitvoering. Toch was er een aantal kernelementen, die in de meeste pilots terugkomen:

- Het financieel ontzorgen betrof in bijna alle pilots de huur, en vaak ook gas, water en stroom.
- De administratie van het financieel ontzorgen, werd vaak uitgevoerd binnen de eigen gemeentelijke organisatie. Soms ook door externen zoals een kredietbank of de regionale sociale dienst.
- Gemeenten werkten in deze pilots samen met maatschappelijke partners. Meestal was er één centrale samenwerkingspartner per pilot.
- In bijna alle pilots was er een combinatie van groepstraining en individuele begeleiding. De training 'Omgaan met geld' (Eurowijzer) van VluchtelingenWerk Nederland werd daarbij het vaakst ingezet.
- Individuele begeleiding werd wisselend ingevuld door diverse maatschappelijke partners (vaak – maar niet alleen – VluchtelingenWerk) en soms de gemeente zelf.

Deelnemers

In totaal deden zo'n 227 deelnemers mee aan de pilot ontzorgen. Voor statushouders was deelname vrijwillig. Ruim de helft van de deelnemers was Syriër (53%), op afstand gevolgd door Eritreeërs (12%). Het overgrote deel was

statushouder (85%) en een klein deel was nareiziger[1] (15%). Het opleidingsniveau was erg divers. Zo was bijna een kwart hoogopgeleid en was bijvoorbeeld 14% analfabeet. Ruim de helft (57%) had in het land van herkomst betaald werk.

Werving en intake

Gemeenten pakten de werving van deelnemers aan de pilots op verschillende manieren aan. Over het algemeen kunnen wij stellen dat het redelijk eenvoudig was om deelnemers te vinden. Waar pilotgemeenten minder deelnemers hadden dan gehoopt, kwam dit doordat er weinig nieuw te huisvesten statushouders waren op dat moment. En niet omdat statushouders niet mee wilden doen. Meerdere gemeenten geven aan dat hoewel statushouders over het algemeen snel 'ja' zeiden tegen deelname aan een traject, dit niet altijd betekende dat zij goed doorhadden waar zij precies mee instemden.

Financieel ontzorgen (betalen van vaste lasten vanuit de bijstandsuitkering)

De pilotgemeenten hebben de nodige opstartproblemen gehad met het financieel ontzorgen. Het doorbetalen van vaste lasten vanuit de uitkering vraagt veel voorbereiding en pilotgemeenten geven aan dat het goed financieel ontzorgen een stuk complexer is dan zij van te voren dachten. Verder heeft de coronacrisis de uitvoering sterk beïnvloed. Er werd prioriteit gegeven aan het uitvoeren van de corona-steunmaatregelen. Daardoor hadden de gemeenten een gebrek aan capaciteit had en kon de pilot niet altijd verder worden uitgewerkt. In de nieuwe wet zal er een verplicht pakket aan vaste lasten ontzorgd moeten worden. In de pilots was dit nog niet zo, en veel pilotgemeenten hebben ook niet alle vaste lasten voor alle deelnemers doorbetaald.

1 Nareizigers zijn de echtgenote/partner, ouder of het (pleeg)kind van een statushouder die bij hem/haar in Nederland wil komen wonen. Zij krijgen een asielvergunning die is afgeleid van de vergunning van de statushouder die al eerder in Nederland woonde. Nareizigers zijn inburgeringsplichtig.

Een knelpunt waar alle pilotgemeenten tegenaan liepen, is hoe de eerste maanden overbrugd kunnen worden totdat de toeslagen worden uitgekeerd. De bijstandsuitkering schiet daarvoor vaak te kort als er geen beschikking is over de toeslagen die door de Belastingdienst worden uitgekeerd. Gemeenten probeerden dit op te lossen met aanvullende leningen of giften. Gemeente Den Haag, die het ontzorgen via budgetbeheer uitvoerde, heeft geregeld dat een 'tijdelijke minstand' mogelijk werd op de budgetbeheerrekening.

Het financieel ontzorgen vraagt goede afstemming tussen veel verschillende partijen: binnen diverse gemeentelijke diensten, tussen gemeenten en regionale uitvoeringspartijen (sociale dienst of kredietbank) met nutsbedrijven, verzekeraars, woningcorporaties, en ook met de organisaties die de begeleiding bieden aan de statushouders. Dit vraagt veel tijd en aandacht, en maakt het financieel ontzorgen ook foutgevoelig. Zowel dubbele afschrijvingen als rekeningen die niet werden betaald kwamen voor. Ook was het voor betrokkenen soms onduidelijk wie welke rol had. Waar er fouten ontstonden gaf dit de statushouder (en hun begeleider) vaak stress.

Combinatie groepstraining en individuele begeleiding

Groepstraining

Uit interviews met begeleiders en statushouders blijkt dat deelnemers overwegend enthousiast waren over de groepsbegeleiding. Bijvoorbeeld over het krijgen van informatie over hoe financiën werken in Nederland, het kunnen uitwisselen van ervaringen, en de ruimte voor het stellen van vragen. Statushouders waren vooral geïnteresseerd in onderwerpen als verzekeringen, werk vinden in Nederland, het voorkomen van onnodig dure aankopen en de internetbankieren-apps. Betrokkenen geven aan dat het mooi is als er tijdens de training een koppeling gemaakt kan worden met de praktijk van de statushouder. Dan kunnen de deelnemers er direct samen met hun individuele begeleider mee aan de slag en komt de informatie beter aan.

Er waren grote niveauverschillen bij de deelnemers. De meeste groepen werden ingedeeld op herkomsttaal. Betrokkenen geven aan dat zij in de toekomst eerder een indeling zouden willen maken op basis van bijvoorbeeld opleidingsniveau. Dit maakt het eenvoudiger om aan te sluiten op het niveau en behoeften van de deelnemers.

Individuele begeleiding

Individuele begeleiding werd uitgevoerd door een budgetcoach of maatschappelijk begeleider[2] van VluchtelingenWerk of een andere organisatie. In de regel waren dit vrijwilligers. Soms werd de begeleiding geboden door een vast contactpersoon (klantmanager) vanuit de gemeente. Door individuele begeleiding was het mogelijk om meer in te gaan op persoonlijke vragen van de statushouders. Ook hielp het de deelnemers, voor wie de lessen van de groepsbegeleiding nog lastig waren. Het hebben van (korte lijntjes met) een vast contactpersoon is voor statushouders erg prettig. Het individueel begeleiden bleek arbeidsintensief. Begeleiders gaven aan dat het belangrijk is de tijd te nemen om zaken goed uit te leggen en persoonlijk contact te hebben. Volgens meerdere geïnterviewden was de begeleiding soms vooral gericht op het regelen van zaken, zoals het afsluiten van contracten. Hierdoor kon er nog weinig tijd worden besteed aan het (samen) leren over geldzaken en het daarmee oefenen in de praktijk. Dit kwam voornamelijk voor bij statushouders bij wie er zich knelpunten hadden voorgedaan bij het financieel ontzorgen.

Randvoorwaarden & helpende factoren

Uit de ervaringen van de pilots blijkt dat het belangrijk is om rekening te houden met bepaalde randvoorwaarden en helpende factoren. Bijvoorbeeld het faciliteren van kinderopvang indien nodig en tegemoetkoming in reiskosten. Ook het (qua tijd) afstemmen van verschillende inburgeringsactiviteiten en het beschikken over voldoende tolken zijn belangrijke randvoorwaarden.

Door de invloed van corona werd daarnaast duidelijk hoe belangrijk digitale vaardigheden en toegang tot digitale (hulp)middelen zijn als randvoorwaarde om mee te kunnen doen, en dat een deel van de doelgroep daar ondersteuning bij nodig heeft.

Ook geven diverse professionals aan dat mensen ruimte in hun hoofd moeten (kunnen) vrijmaken om iets te kunnen leren. Daarom vinden sommige begeleiders dat de trainingen wellicht wat verlengd zouden kunnen worden. Verder kwam naar voren dat het helpt om te werken met vrijwilligers/professionals (voor begeleiding en training) die interesse in, en ervaring met, de doelgroep hebben. Een bepaalde mate van culturele sensitiviteit is nuttig. Extra helpend volgens veel geïnterviewden is als een vrijwilliger iemand is die een soortgelijke ervaring heeft meegemaakt als de nieuwkomer.

Invloed van de Covid-19 pandemie en -maatregelen

De Covid-19 pandemie en de maatregelen om deze te beheersen, zijn van invloed geweest op de pilots. De grootste invloed was zichtbaar bij de trainingen. Deze werden vaak digitaal gegeven in plaats van fysiek. Dit bracht problemen met zich mee voor statushouders die minder digitaal vaardig zijn en/of beperkt toegang hadden tot middelen zoals wifi, laptop, smartphone. Ook was er minder ruimte voor onderling contact door de digitale vorm, en was het lastiger om met (meerdere) tolken te werken. Daarnaast zijn meerdere pilots later gestart dan gepland of hebben tijdelijk stilgelegen.

2 De maatschappelijke begeleiding van asielmigranten is al langer een verantwoordelijkheid van gemeenten en richt zich op praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen zoals werk, wonen en inkomen, hulp bij het starten van het inburgeren, et cetera.

Resultaten bij deelnemers

De pilotgemeenten hebben het als ingewikkeld ervaren om binnen zes maanden het proces van financieel ontzorgen voor statushouders zowel op- als af te bouwen. Hoewel de pilotperiode met zes maanden is verlengd, is een aantal pilotgemeenten niet dusdanig vergevorderd met hun traject dat zij in staat zijn om veel te zeggen over de effecten van het financieel ontzorgen en de ingezette training en begeleiding op de deelnemers. Waar dat wel kon, zien wij dat ten opzichte van de start van de pilots het aandeel deelnemers dat als voldoende financieel zelfredzaam wordt ingeschat[3] gestegen is van 15% naar 45%. Het aandeel beperkt financieel zelfredzame deelnemers is gestegen van 38% naar 43%, en het aandeel deelnemers dat als onvoldoende financieel zelfredzaam is beoordeeld, daalde van 45% naar 12%.[4] Betrokkenen van de pilots zijn van mening dat er 1) een groep statushouders is die zeker baat heeft bij het financieel ontzorgen; 2) een groep bij wie het onduidelijk is in hoeverre het financieel ontzorgen (meer) helpt dan (intensieve) individuele begeleiding; en 3) een groep die dusdanig financieel vaardig is dat het financieel ontzorgen eerder meer onrust geeft dan dat het rust brengt. Zoals eerder genoemd zijn de reacties op de begeleiding (zowel de groepstrainingen als individueel) over het algemeen positief. De geïnterviewde statushouders die aangaven weinig toegevoegde waarde te ervaren, zijn met name de hoger opgeleide statushouders die het gevoel hadden dat de stof (te) langzaam ging, of dat zij veel van de stof al beheersten.

3 Pilotgemeenten gebruikte diverse methoden om de mate van financiële zelfredzaamheid te bepalen. Zie bijlage 2 voor meer uitleg.

4 De eerste meting bevat meer respondenten (219) dan de tweede meting (138).

Lessen voor de implementatie en uitvoering

Op basis van onze bevindingen uit het onderzoek formuleren wij lessen voor de toekomst. Dit zijn voornamelijk knelpunten die, mits opgelost, een bijdrage leveren aan de succesvolle uitvoering van het ontzorgen. Wij maken onderscheid tussen mogelijke oplossingen voor knelpunten binnen de invloedssfeer van (individuele en/of samenwerkende) gemeenten, en oplossingen voor knelpunten die dit niveau ontstijgen.

Lessen voor gemeenten in de voorbereiding en uitvoering

1. Zoek naar mogelijkheden tot maatwerk

Tijdens de pilot ervoeren gemeenten dat 'de standaardcontracten en -werkwijzen' niet altijd goed aansloten op wat nodig was om goed financieel te ontzorgen. In het opzetten en uitvoeren van de financiële ontzorging raden wij gemeenten daarom aan om rekening te houden met 'oplossingen' die soms buiten de reguliere werkwijzen vallen. Denk aan (aanvullende) gratis overbruggingskredieten en de mogelijkheid om rood te staan. Overweeg voor deze doelgroep nieuwe/aangepaste contracten te maken in plaats van de standaardcontracten te gebruiken die gemeenten kennen voor mensen met financiële problemen in het algemeen.

2. Kijk goed naar het individu en wat hij/zij nodig heeft

Kijk goed naar uiteenlopende manieren voor het groeperen van statushouders voor financieel ontzorgen. Opleidingsniveau, mate van digitale vaardigheden en vooral de mate van financiële zelfredzaamheid zijn waarschijnlijk werkbaardere criteria dan het indelen op herkomsttaal. Het niveau van de training/begeleiding kan hiermee beter aansluiten op de statushouders wat de meerwaarde ervan vergroot.

Het kunnen indelen van verschillende niveaus in groepen, is vooral afhankelijk van voldoende instroom van nieuw te huisvesten statushouders in de gemeente. Waar deze dusdanig laag is dat het samenstellen van groepen voor trainingen lastig blijkt, kan de gemeente overwegen om de informatie uit de training één-op-één over te brengen. Het is aannemelijk dat deze extra investering zich (deels) terugbetaalt doordat de informatie (op het juiste niveau) beter overkomt en beklijft. Daarnaast zullen gemeenten met een kleine instroom van nieuw te huisvesten statushouders goed moeten kijken hoe zij (in samenwerking met andere gemeenten) wel tot voldoende volume kunnen komen om een passend (groeps)aanbod te kunnen bieden.

3. Training en begeleiding naar financiële zelfredzaamheid is een cruciaal deel van het ontzorgen

Hoewel (individuele) begeleiding geen verplichting is in de wet, heeft het een grote meerwaarde om individuele begeleiding in te zetten in combinatie met groepsbegeleiding (training). Maak hier als gemeenten voldoende middelen voor vrij. Trainers ervaren dat voldoende tijd inruimen (in de trainingen) om elkaar te leren kennen en vertrouwen te kunnen opbouwen erg belangrijk is voor statushouders.

4. Zorg voor afstemming (een inhoudelijke link) tussen de trainingen en de individuele begeleiding, zodat de deelnemer het beste uit beide kan halen (door verbinding van theorie en praktijk)

Kijk met de betrokken partners in hoeverre en op welke wijze de individuele begeleiding en de training aan elkaar te koppelen zijn.

5. Zes maanden is niet voor iedereen passend, bouw stapsgewijs af en neem hier voldoende tijd voor

Voor de groep statushouders die het meest gebaat is bij financieel ontzorgen is zes maanden aan de korte kant. Benut de ruimte die er is om bij twijfel langer te ontzorgen. Bouw stapsgewijs het doorbetalen van de verschillende vaste lasten af zodat goed te volgen is hoe het gaat met het zelf betalen van deze lasten. Overweeg nazorg structureel in te bouwen.

6. Begin qua ontzorgingsgebieden zo eenvoudig mogelijk

De wet schrijft een aantal vaste lasten voor die ontzorgd dienen te worden. Daarnaast hebben gemeenten ruimte om meer lasten te ontzorgen (denk aan internet, telefonie et cetera). Het opstellen van een proces voor het ontzorgen van enkel de wettelijke vaste lasten werd door de pilotgemeenten als ingewikkeld en foutgevoelig ervaren. Wij adviseren het aantal door te betalen lasten (in ieder geval in het begin) tot de wettelijk voorgeschreven lasten te beperken. Overweeg eventuele uitbreiding pas als het ontzorgen van de verplichte lasten goed loopt.

7. Investeer in het informeren van statushouders aan de voorkant (inclusief verwachtingsmanagement)

Informeer de statushouders goed over het proces van ontzorgen, het doel erachter, en wat zij wel en niet mogen verwachten. Besteed hierbij ook aandacht aan verwachtingsmanagement: dat dingen ook fout kunnen gaan, en met wie ze dan contact kunnen opnemen (en wat het mandaat van diegene is).

8. Zorg voor zo veel mogelijk voorspelbaarheid voor de statushouder

Voorspelbaarheid geeft rust. Uit de pilots is gebleken dat het op een vaste datum in de maand beschikken over een vast bedrag aan leefgeld helpt. Statushouders weten hierdoor beter wat zij nog te besteden hebben en ervaren grip op hun financiën. Het werken met een vast bedrag aan leefgeld is in die zin te prefereren boven een maandelijks wisselend bedrag aan bijstand, wat soms ook nog op wisselende dagen wordt gestort.

9. Zie het financieel ontzorgen als een doorlopend lerend proces

Gemeenten merken dat het zinvol is om continu met betrokken partijen te blijven overleggen en het proces te volgen, zodat je tussentijds kan bijsturen. Waak er wel voor dat deelnemers niet continu met wisselende werkwijzen worden geconfronteerd. Wij adviseren gemeenten en hun maatschappelijke partners structureel en regelmatig met elkaar in gesprek te blijven over hun ervaringen met het ontzorgen. Neem de ervaringen van statushouders hierin mee.

10. Neem voldoende tijd. Zowel in de voorbereiding als in het ontzorgen

Begin zo vroeg mogelijk met het voorbereiden van het financieel ontzorgen. Investeer goed aan de voorkant, en in het nadenken over processen. Zorg voor voldoende capaciteit om de benodigde processen voor het ontzorgen te regelen. Plan voldoende procesmatig afspraken in. Faciliteer tijdig ruimte (tijd en middelen) voor goede interne en externe afstemming.

11. Maak testprocessen

Maak met elkaar een soort testproces en zorg ervoor dat je alles op tijd hebt uitgeprobeerd. Maak een procesplaat waar in staat welk document nodig is en wie het aanlevert. Maak hier eventueel ook een handboek met pictogrammen van voor begeleiders waar alles in staat wat ze (samen met de statushouder) moeten doen.

12. Zorg voor vaste contactpersonen en een regisseur voor het geheel. Ook voor partners en bedrijven

Zorg voor vaste contactpersonen voor de statushouders, en ook voor de maatschappelijke partners en nutsbedrijven of zorgverzekeraars waar de gemeente afspraken mee maakt. Onderhoud als gemeente (nauwere) contacten met woningcorporaties, nutsbedrijven en verzekeraars. Werk met andere gemeenten samen om een uniforme werkwijze en voldoende schaal te hebben richting nutsbedrijven en verzekeraars. Dit maakt het voor zowel hen als voor de samenwerkende gemeenten makkelijker om afspraken te maken en foutgevoeligheden te verminderen.

13. Verbind financieel ontzorgen (sterker) aan andere onderdelen van de Wet inburgering 2021

Verbind het financieel ontzorgen met het geheel van wat statushouders aangeboden krijgen vanuit de gemeente in het kader van het nieuwe inburgeringsstelstel. Bijvoorbeeld door financiële zelfredzaamheid (sterker) aan bod te laten komen binnen de diverse leerroutes, en zeker de Zelfredzaamheidsroute[5]. Zorg voor goede afstemming met andere verplichtingen in het kader van inburgering (zoals taalcursussen).

14. Houd in de uitvoering de geest van de wet voor ogen

Focus tot slot bij het maken van keuzes (qua beleid en uitvoering) op de onderliggende gedachte van het ontzorgen: niet alleen het voorkomen van schulden, maar ook het voorkomen dat onzekerheid over financiën afleidt van de inburgering. Zo hebben statushouders meer tijd en ruimte om actief aan inburgering te werken.

Geleerde lessen vanuit knelpunten gemeente overstijgend (systeem)niveau

Niet alle knelpunten kunnen opgelost worden op gemeenteniveau. Hier schetsen wij de knelpunten en mogelijke oplossingen die dit niveau ontstijgen.

15. Overweeg uniforme werkprocessen die afstemming met landelijke partijen als de Belastingdienst mogelijk maken

Financieel ontzorgen wordt makkelijker als gemeenten beschikking (kunnen) hebben tot alle bronnen van inkomsten, zowel de bijstandsuitkering als de toeslagen. Dit scheelt in uitvoeringskosten voor het financieel ontzorgen en maakt het daarnaast minder foutgevoelig, wat meer rust geeft voor statushouders.

5 De Zelfredzaamheidsroute (Z-route): voor mensen voor wie de onderwijs- of B1-route buiten bereik ligt, komt er een leerroute waarbij het streven is dat iedereen leert zich in de maatschappij te redden.

Uniforme werkprocessen en afspraken tussen gemeenten en de Belastingdienst helpen hierbij (bijvoorbeeld via een convenant). Een randvoorwaarde is wel dat gemeenten dan uniform dienen te werken op dit vlak.

16. Uniforme kaders/blauwdrukken qua contracten met, en machtigingsformulieren voor, onder andere nutsbedrijven en verzekeraars, zijn helpend voor gemeenten

Gemeenten zijn in de uitvoering geholpen met een uniforme werkwijze (bijvoorbeeld in de vorm van een convenant) waar deze bedrijven collectief mee in kunnen stemmen. Het kan prettig zijn voor zowel gemeenten als nutsbedrijven en verzekeraars wanneer er uniforme standaarden beschikbaar zijn. Gemeenten zijn ook geholpen door betere afstemming van processen tussen organisaties (bijvoorbeeld tussen gemeenten en het COA).

17. Volg de voortgang, successen en knelpunten van het financieel ontzorgen op de voet

Veel aspecten van hoe het financieel ontzorgen in de praktijk echt werkt, zullen pas in de loop van 2022 goed duidelijk worden. Uiteraard is het van belang dat (landelijke) stakeholders (waaronder het ministerie van SZW, Divosa, de VNG en anderen) zich actief en regelmatig laten voeden door de ervaringen van gemeenten en maatschappelijke partners in de uitvoering.

18. Overweeg het financieel ontzorgen niet te verplichten en maatwerk mogelijk te maken

Overweeg op basis van de ervaringen vanaf de start in 2022 (en rekening houdend met de ervaringen van de pilotgemeenten) het financieel ontzorgen niet te verplichten. Met maatwerk kunnen gemeenten per persoon de (uiteraard goed onderbouwde) afweging maken in hoeverre iemand gebaat is bij ontzorging, en zo ja, voor hoe lang, en voor welke vaste lasten.

1 Inleiding

Voor u ligt het eindrapport van het evaluatieonderzoek naar de Pilots Veranderopgave Inburgering: Ontzorgen.

1.1. Achtergrond ontzorgen binnen de nieuwe Wet inburgering

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

Het ministerie van SZW wil dat alle bijstandsgerechtigde asielstatushouders[6] de eerste zes maanden na aankomst in de gemeente financieel ontzorgd worden. Om het inburgeringstraject zo snel en effectief mogelijk te laten starten is het van belang dat gemeenten regie nemen in het begeleiden van statushouders bij het op orde brengen van de eerste levensbehoeften en het voorkomen van financiële problemen.

6 Voor de leesbaarheid duiden we deze groep in het rapport verder aan als 'deelnemers' en/of 'statushouders'.

Wat houdt 'ontzorgen' in, in het kader van de nieuwe wet? Ontzorgen wordt genoemd in artikel 56a lid 2 van de Wet inburgering 2021. De '*Handreiking Financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid*' van Divosa omschrijft het als volgt:

'De verplichte ontzorging wordt uitgevoerd door de gemeente en bestaat uit het vanuit de bijstandsuitkering betalen van de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering. De ontzorging duurt zes maanden en gaat in op het moment dat het recht op bijstand ontstaat.'

Het financieel ontzorgen dient meerdere doelen:

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

De doelgroep is verplicht mee te werken aan de wettelijke periode van financieel ontzorgen. De periode is beperkt tot zes maanden om te voorkomen dat mensen onnodig lang ontzorgd worden. De verplichte periode van zes maanden ontzorging eindigt alleen voortijdig indien het recht op bijstand eindigt.

Is de gemeente van mening dat financiële ontzorging na de verplichte zes maanden nog steeds noodzakelijk is, dan kan die op individuele basis worden voortgezet op grond van artikel 57 uit de Participatiewet.[7]

(Het werken aan) financiële zelfredzaamheid is een belangrijk onderdeel van financieel ontzorgen. Om bovenstaande doelen te kunnen bereiken moet de bijstandsgerechtigde asielstatushouder immers aan het einde van de periode van financieel ontzorgen voldoende financieel zelfredzaam zijn om financiële zaken zelf te regelen.

1.2. De pilots ontzorgen binnen de VOI

In aanloop naar de nieuwe inburgeringswet voert het ministerie een groot aantal pilots uit met gemeenten waarbij lopende initiatieven worden onderzocht en waarbij nieuwe instrumenten en werkwijzen worden uitgetest. Een van die pilots heeft betrekking op de financiële situatie van statushouders: de pilot ontzorgen.

1.2.1. De pilotgemeenten

Binnen het pilotthema Ontzorgen was ruimte voor 6 pilots. Onderstaande gemeenten hebben uitgeprobeerd hoe ontzorgen in de praktijk kan worden vormgegeven en welke resultaten dit voor de deelnemers oplevert. Deze pilotgemeenten zijn:

- Capelle aan den IJssel (met Krimpen aan den IJssel en Zuidplas)
- Den Haag
- Dongemondgemeenten (Geertruidenberg, Drimmelen, Altena en Oosterhout)
- Edam-Volendam (met Waterland en Landsmeer)
- Hendrik-Ido-Ambacht (met vijf aangrenzende gemeenten van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden)
- Zoetermeer (met Lansingerland)

Alle gemeenten werken in de pilot samen met VluchtelingenWerk Nederland en/of met andere lokale uitvoeringsorganisaties. Zij hebben zich ingeschreven om mee te doen aan deze pilot vanuit een eigen behoefte. Deze gemeenten zijn niet geselecteerd omdat zij bijvoorbeeld een afspiegeling zijn van alle Nederlandse gemeenten, of koploper zijn op dit thema of andere redenen. Hun inschrijvingen zijn beoordeeld aan de hand van een set kwalitatieve criteria.[8]

Als aanleiding om met de pilot ontzorgen aan de slag te gaan noemen de meeste gemeenten dat zij goed voorbereid willen zijn op de invoering van de nieuwe wet. Zij zagen de pilot als een kans om van de ervaringen van andere gemeenten te leren. Soms speelde daarbij de wens mee om tot meer eenduidigheid in werkwijze te komen tussen de gemeenten die gezamenlijk de pilot uitvoeren.

7 Divosa, 'Financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid, Implementatie nieuwe Wet inburgering', 2021.

8 Zie: Procedurebeschrijving pilotprogramma Veranderopgave Inburgering Update: 15 augustus 2019, Ministerie van SZW.

De gemeenten zijn eind 2019 gestart met de voorbereidingen van de pilots. De begeleidingsactiviteitenzouden volgens de officiële planning in alle gemeenten vanaf het voorjaar 2020 gaan starten. Door de coronacrisis hebben de pilots echter vertraging opgelopen. Om die reden is besloten de looptijd van de pilots met een half jaar te verlengen tot mei 2021.

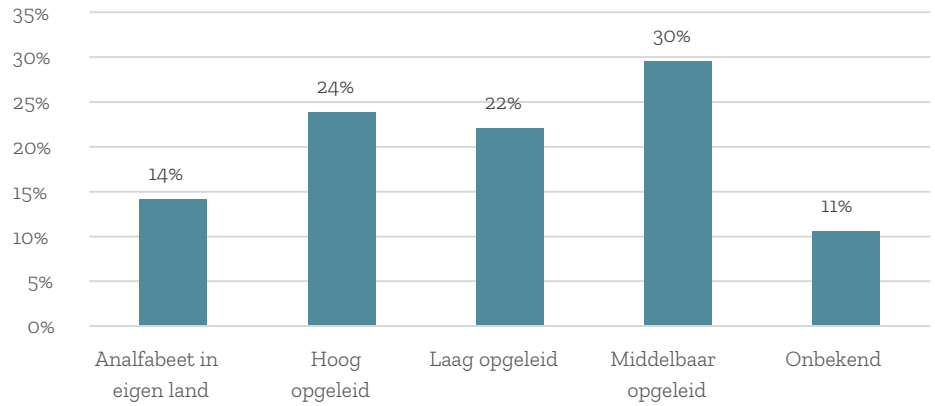
1.2.2. De doelgroep (statushouders die deelnemen aan de pilot)

In totaal hebben zo'n 227 statushouders deelgenomen aan de pilot ontzorgen binnen de verschillende pilotgemeenten. Deelname voor statushouders aan deze pilot was vrijwillig. Zij zijn op verschillende manieren benaderd voor deelname. Na ingang van de wet wordt deelname aan het financieel ontzorgen verplicht.

Ruim de helft van de deelnemende statushouders was man (58%) en 42% was vrouw. De gemiddelde leeftijd is 37 jaar, waarbij de oudste deelnemer 66 was en de jongste 18 jaar. Ruim de helft van de deelnemende statushouders was Syriër (53%), op afstand gevolgd door Eritreeërs (12%). Dit komt redelijk overeen met de totale populatie in Nederland op moment dat de pilots starten. In 2020 en begin 2021 bestond de populatie van statushouders in Nederland ook voor een groot deel uit Syriërs[9]. Het overgrote deel van de deelnemers is statushouder (85%) en een klein deel is nareiziger (15%).

De mate van opleiding van deelnemers aan de pilot is erg divers. Zo is bijna een kwart hoogopgeleid, maar is 14% bijvoorbeeld analfabeet. Ruim de helft (57%) had in het land van herkomst betaald werk.

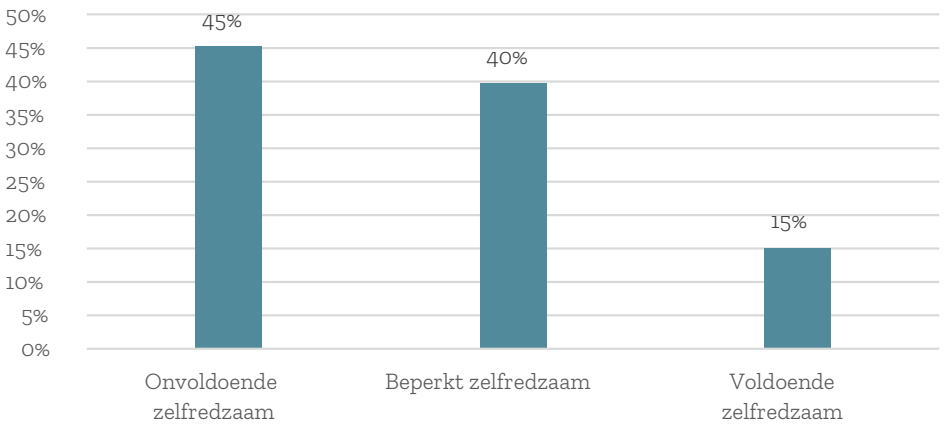
Figuur 1.2.1.A Opleidingsniveau



De deelnemers hebben bij aanvang van de pilot een toets gemaakt om de financiële zelfredzaamheid te meten. Het vaststellen van de mate van financiële zelfredzaamheid gebeurde soms door de gemeenten zelf, bijvoorbeeld door een klantmanager. Soms voerde andere organisaties deze toets uit (bijvoorbeeld door de casusregisseur van de welzijnsorganisatie of door de vaste begeleider van VluchtelingenWerk). De gemeenten gebruiken verschillende instrumenten om de financiële zelfredzaamheid te beoordelen. Voor de gemeenten was dit een zoektocht. Om alsnog een overkoepelende inschatting te kunnen maken ondanks de verschillende wijzen van toetsing hebben wij in het monitorkader handvatten meegegeven van wat wij onder de verschillende maten van financiële zelfredzaamheid verstaan (zie bijlage 2). Zo'n 15% is daar bij de start als voldoende financieel zelfredzaam beoordeeld, 40% beperkt financieel zelfredzaam en 45% als onvoldoende financieel zelfredzaam.

9 https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83102NED/table

Figuur 1.2.1.B Mate van financiële zelfredzaamheid



1.3. Doelstelling, vraagstelling van het onderzoek

De centrale probleemstelling voor de procesevaluaties van deze pilots die SZW in het kader van de Veranderopgave Inburgering heeft laten uitvoeren, luidt als volgt:

Wat werkt goed, wat werkt minder goed, voor welke doelgroepen, hoe werkt het en onder welke voorwaarden?

De probleemstelling valt uiteen in drie hoofdvragen. Elke hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen. (Voor de volledige opsomming van deelvragen verwijzen wij u naar Bijlage 1)

1. **Beschrijving van de werkwijze en resultaten**: Wat zijn per pilotgemeente de input, throughput, output, outcome en (zo mogelijk) impact?
2. **Zicht op de werking:** Welke onderdelen/aspecten van de verschillende werkwijzen en instrumenten werken goed en welke minder goed; waarom/hoe; voor welke doelgroepen; onder welke randvoorwaarden?
3. **Welke lessen kunnen er getrokken worden**,
   - 3a. voor de verdere inrichting van een adaptief inburgeringsstelsel, en
   - 3b. ter voorbereiding op de implementatie van de nieuwe wet?

De coronacrisis en bijbehorende maatregelen hebben hun weerslag gehad op de planning en de uitvoering van de pilots én het onderzoek. Daarom is de deelvraag 'Welke invloed heeft corona gehad op de invulling en resultaten van de pilots?' toegevoegd aan het onderzoek.

1.4. Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit vier onderdelen, die we hieronder beschrijven.

De pilots in beeld

In fase 1 (januari 2020) hebben wij de pilots in beeld gebracht op basis van een documentenanalyse en een groepsinterview in elke pilotgemeente met de projectleider, een afvaardiging vanuit de gemeentelijke organisatie en vanuit de samenwerkingspartners van de desbetreffende gemeente. Ook is er een monitoringskader ontwikkeld. Het resultaat van deze fase is in juni 2020 gepubliceerd in een tussenrapportage.[10]

De werking van de pilots

In fase 2 ging het om de werking van de pilots. We interviewden op twee momenten (najaar 2020 en lente 2021) één-op-één de projectleiders van de pilots en voerden groepsinterviews met een afvaardiging vanuit samenwerkingsverband van gemeenten en hun maatschappelijke partners in de pilot. Deze afvaardiging bestond uit een mix van begeleiders (vaak vrijwilligers) en ook coördinatoren vanuit de maatschappelijke partners. Vaak bestond deze uit VluchtelingenWerk Nederland, maar ook (lokale) welzijnspartijen. Ook hielden we in het najaar van 2020 interviews met de functionarissen die verantwoordelijk zijn voor de inrichting van onder andere de betaling van huur, energiekosten en verplichte verzekeringen. Vaak waren dit klantmanagers, consulenten inkomensbeheer of consulenten schuldhulpverlening van de gemeente of (regionale) sociale dienst.

Aan het einde van de pilots hielden we een groepsinterview per pilot met de begeleiders van de statushouders die aan de pilot deelnamen. Deelnemers aan deze gesprekken waren vrijwilligers en ook de gemeentelijke projectleiders van de pilots.

De interviews zijn gevoerd aan de hand van semigestructureerd gespreksleidraden. De verslagen van de interviews zijn teruggelegd bij de gesprekspartners ter goedkeuring.

Resultaten van de pilots

In fase 3 lag het accent op het inzicht krijgen in de resultaten. Op twee momenten (in oktober 2020 en in mei 2021) hebben we aan de gemeenten gevraagd gegevens aan te leveren voor een monitor waarmee we alle deelnemers aan de pilots in beeld brengen.[11] Het ging in de monitor zowel om persoonlijke kenmerken (leeftijd, geslacht, land van herkomst en dergelijken) als om indicatoren die iets zeggen over het resultaat van de pilot (ingeschatte financiële zelfredzaamheid, duur van de ontzorging, et cetera). Door de latere start waren niet alle pilotgemeenten in mei 2021 ver genoeg gevorderd om alle vragen in de monitor in te kunnen vullen.

In deze fase voerde we ook verdiepende interviews uit met deelnemers per pilot (statushouders).[12] Er zijn met in totaal met 18 statushouders diepte-interviews gevoerd. De respondenten hebben 8 verschillende nationaliteiten (Syrië, Turkije, Nigeria, Soedan, Afghanistan, Egypte, Iran en Yemen), waarvan het grootste gedeelte uit Syrië kwam. We spraken met 11 mannen en 7 vrouwen. De opleidingsachtergrond van de respondenten die zijn gesproken is gemengd: er zijn hoogopgeleiden bevraagd, maar ook laagopgeleiden of mensen die niet

10 'Evaluatie Pilots Veranderopgave Inburgering: ontzorgen, Tussenrapportage', Antoniek Vermeulen & Kirsten Tinnemans, 2020.

11 Door de latere start van pilots door onder andere corona hebben niet alle pilots data kunnen aanleveren van beide meetmomenten.

12 We hebben 18 diepte-interviews gevoerd met statushouders verspreid over alle zes pilots.

zijn opgeleid. Van de 18 diepte-interviews hebben wij 14 interviews laten uitvoeren door meertalige interviewers. De interviews met statushouders gingen in op de verwachtingen en motivatie aan het traject vooraf, van wie zij begeleiding kregen en hun ervaringen met de verschillende vormen van ondersteuning (financieel ontzorgen, training en/of individuele begeleiding). Ook werd er gevraagd wat voor hen de belangrijkste onderdelen zijn geweest bij het aanleren van financiële vaardigheden.

Lessen en (eind)producten

In fase 4 trokken we lessen uit de pilots voor de verdere implementatie van en uitvoering onder het nieuw inburgeringsstelsel die van belang zijn voor gemeenten. Deze vindt u in dit rapport.

Om inzicht te krijgen in het proces, de werking en uitkomsten van de pilots is gebruik gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden. Dit stelde ons in staat om de onderzoeksvragen vanuit verschillende perspectieven te benaderen, zowel qua typen informatie (kwantitatief en kwalitatief) als qua betrokken partijen. Het perspectief van zowel de deelnemende statushouder als van de professionals en vrijwilligers in de uitvoering is daarin nadrukkelijk meegenomen. Voor de analyse van kwantitatieve data uit de monitor maakten we gebruik van Excel. Voor de analyse van de (groeps) interviews hebben wij een codeerschema gemaakt in Excel. Hiermee hebben wij de gespreksverslagen gecodeerd en vervolgens geanalyseerd.

Naast dit rapport hebben we ook een handreiking voor gemeenten en samenwerkingspartners gemaakt met praktische tips en handvatten.

1.5. Leeswijzer

In deze rapportage beantwoorden we de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 beschrijven we de werkwijze, uitvoering en resultaten van de zes afzonderlijke pilots (hoofdvraag 1). Hoofdstuk 3 is gewijd aan de pilots in de praktijk aan de hand van ervaringen van statushouders, professionals en vrijwilligers. We bespreken wat voor hen goed, en wat minder goed werkte (hoofdvraag 2). In hoofdstuk 4 presenteren we de conclusies van ons onderzoek en trekken we op basis daarvan lessen met betrekking tot het ontzorgen van statushouders. Ook formuleren we lessen voor de implementatie en uitvoering onder het nieuwe inburgeringsstelstel (hoofdvraag 3).

Wij werken veel met citaten van geïnterviewden in het rapport. Wij kiezen ervoor om waar interviews met statushouders in het Engels zijn gevoerd, deze in het Engels te laten. Waar interviews zijn gehouden in andere talen, zijn deze vertaald naar het Nederlands.

2 De pilots

In dit hoofdstuk beschrijven we kort de opzet, werkwijze, uitvoering en resultaten van de zes pilots. Hoewel de pilots gedeelde kernelementen bevatten (zoals een combinatie van groepstraining en individuele begeleiding), zijn zij in bereik, uitvoering en resultaten verschillend van elkaar. Soms zijn er zelfs binnen pilots verschillende aanpakken per gemeente.

Daarom beschrijven wij in dit hoofdstuk per pilot het volgende: een korte typering van het plan, de werving en intake, de deelnemers (doelgroep) op basis van de monitorgegevens, het verloop van het traject (uitvoering), de resultaten (kwantitatief met gegevens uit de ingevulde monitor en kwalitatief volgens de deelnemers en betrokkenen zelf) en de geleerde lessen volgens de betrokkenen partijen. In diverse pilots zijn om verschillende redenen niet alle deelnemers ontzorgd op alle (straks verplichte) wettelijke ontzorgingsgebieden. Waar hiervoor gekozen is, lichten wij dit per pilotaanpak toe.

In de volgende tabel geven wij op een aantal hoofdlijnen de verschillen en overeenkomsten tussen de pilots weer.

Tabel 2 Overzicht hoofdlijnen pilots

	Ontzorgingsgebieden	Financieel ontzorgen door	Inkomensgat[13]	Training	Individuele begeleiding
Capelle aan den IJssel	Plan: wettelijke lasten Praktijk: vooral huur	Gemeente	Maatwerkafspraken met aanbieders Zuidplas: gift	Geldwijzer (door Welzijn Capelle)	Vluchtelingenwerk (Zuidplas & Krimpen) Buurtmoeders (Capelle)
Den Haag	Plan: wettelijke lasten, plus TV, telefonie, internet, etc. Praktijk: wettelijke lasten	Afdeling Budgetbeheer van de gemeente	Geregeld dat statushouders rood kunnen staan op de budgetbeheer-rekening (tijdelijke minstand)	'Geld, hoe werkt dat in Nederland' (door gemeente Den Haag)	VluchtelingenWerk (uitbreiding van reguliere begeleiding) en website 'Mijn Geldzaken'
Dongemond-gemeenten	Plan: wettelijke lasten Praktijk: wettelijke lasten	Vaste lastenbeheer van de regionale Kredietbank	Verhoogd inrichtingskrediet	'Omgaan met geld' Programma Eurowijzer, VluchtelingenWerk	Maatschappelijke begeleiding Begeleiding vanuit pilot duale trajecten Gemeentelijke klantmanagers Vrijwilligers (Surplus)
Edam-Volendam	Plan: wettelijke lasten Praktijk: vooral huur	Gemeente	Overbruggings-krediet. Betaalafspraken met aanbieders.	'Omgaan met geld' Programma Eurowijzer, VluchtelingenWerk	VluchtelingenWerk (onderdeel van intensieve maatschappelijke begeleiding)
Hendrik-Ido-Ambacht	Plan: wettelijke lasten Praktijk: Uiteindelijk geen financiële ontzorging	Plan: via budgetbeheer Praktijk: Door omstandigheden niet kunnen starten	-	'Omgaan met geld' Programma Eurowijzer, VluchtelingenWerk	Budgetcoaches vanuit VluchtelingenWerk, in aanvulling op reguliere maatschappelijke begeleiding
Zoetermeer	Plan: wettelijke lasten Praktijk: Uiteindelijk geen financiële ontzorging	-	-	VluchtelingenWerk, Humanitas, Schuldhulpmaatje, Piëzo, MBO Rijnland en Plangroep.	Maatschappelijke begeleiding van VluchtelingenWerk, en Budgetcoaching van Schuldhulpmaatje Humanitas, Piëzo, MBO Rijnland en Plangroep.
Lansingerland (onderdeel van pilot Zoetermeer)	Plan: wettelijke lasten Praktijk: huur, en waar mogelijk meer	Gemeente	-	Geen groepstrainingen	Begeleiding door dedicated klantmanagers en Humanitas

13 Met inkomensgat wordt de periode bedoeld tot de landelijke toeslagen (zoals huur- en zorgtoeslag) worden gestort.

2.1. Capelle aan den IJssel (met Krimpen aan den IJssel en Zuidplas)

De gemeenten Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Zuidplas (hierna aangeduid als pilot Capelle aan den IJssel) hebben in hun pilot het administratief ontzorgen gecombineerd met individuele en groepsgewijze begeleiding naar financiële zelfredzaamheid.

De deelnemers aan de pilot werden in principe een half jaar ontzorgd. Het streven was om gedurende deze periode de wettelijke vaste lasten (huur, gas, water, stroom en zorgverzekering) door te betalen vanuit de uitkering. Daarnaast werden de deelnemers gedurende deze periode begeleid naar financiële zelfredzaamheid.

Bij de start van de begeleiding werd een toets afgenomen die de mate van financiële vaardigheden meet. Deze toets werd na een half jaar herhaald. Mocht uit de toets blijken dat de deelnemer nog onvoldoende financieel zelfredzaam is dan werd het financieel ontzorgen met een half jaar verlengd. Indien de deelnemer na een jaar nog steeds onvoldoende financieel zelfredzaam is, dan is het plan te zorgen voor een warme overdracht naar reguliere voorzieningen. De gemeente is van plan de doorbetalingen vanuit de uitkering te handhaven, zolang dit noodzakelijk wordt geacht.

In Krimpen en Zuidplas werden de deelnemers begeleid door maatschappelijk begeleiders van VluchtelingenWerk en in Capelle aan den IJssel door de buurtmoeders van Welzijn Capelle (de lokale welzijnsorganisatie).[14]

14 Zie https://www.welzijncapelle.nu/in-de-buurt/buurtmoeders

De kernelementen van de pilot samengevat

- De individuele begeleiding naar financiële zelfredzaamheid is in de pilot ontzorgen geïntegreerd met de maatschappelijke begeleiding[15] in de drie gemeenten.
- De mate van administratief ontzorgen wisselt in de praktijk per deelnemer. Het plan was om op de wettelijke ontzorgingsgebieden (huur, gas, water, stroom en zorgverzekering) te ontzorgen, maar in de praktijk is voor een groot deel van de deelnemers alleen de huur ontzorgd. Deelnemers hebben hier een eigen keuze in gehad.
- Individuele begeleiding (wekelijks) door maatschappelijk begeleiders, buurtmoeders (die meertalig zijn en korte lijntjes hebben met de doelgroep) en een casusregisseur van Welzijn Capelle, de lokale welzijnsorganisatie.
- Gebruik van de groepscursus Geldwijzer (in alle drie de gemeenten), ontwikkeld door Welzijn Capelle gericht op het zelfstandig kunnen uitvoeren van administratieve en financiële taken.
- Gebruik van de financiële toets ontwikkeld door Welzijn Capelle waarmee de mate van financiële zelfredzaamheid kan worden vastgesteld.
- Groepen voor de trainingen zijn samengesteld op basis van taal.
- Welzijn Capelle voert voor alle drie de gemeenten de intake uit.
- VluchtelingenWerk verzorgt de maatschappelijke begeleiding in Krimpen en Zuidplas en Welzijn Capelle verzorgt deze in Capelle aan den IJssel.

2.1.1. Werving en intake

Deelnemers zijn geworven via hun maatschappelijk begeleiders. De intake voor het ontzorgen werd voor alle drie gemeenten verzorgd door Welzijn Capelle. Ook werden mensen door hun casemanagers bij de uitkeringsintake geïnformeerd over de pilot en dat ze vrijwillig mee konden doen. Via een

15 De maatschappelijke begeleiding van asielmigranten is vanaf 2017 onderdeel van de Wet inburgering geworden. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding. Deze richt zich op praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen zoals werk, wonen en inkomen, hulp bij het starten van het inburgeren, begeleiding gericht op integratie, stimuleren van participatie en integratie.

machtigingsformulier konden de deelnemers aankruisen voor welke vaste lasten ze ontzorgd wilden worden. Buurtmoeders speelden een belangrijke rol voor statushouders omdat ze vaak de moedertaal van de statushouders spreken. Vanwege corona zijn er maar een klein aantal intakes gedaan in maart 2020; de overige intakes werden in juni en juli georganiseerd. Deze vonden veelal telefonisch plaats, en later ook weer face-to-face. Een groep van 61 mensen is gevraagd om mee te doen met de pilot en daarvan hebben 50 mensen ingestemd.

2.1.2. De deelnemers (doelgroep)

De pilot Capelle aan den IJssel had beoogd om 52 deelnemers te bereiken. Uiteindelijk hebben 50 statushouders deelgenomen aan de pilot.

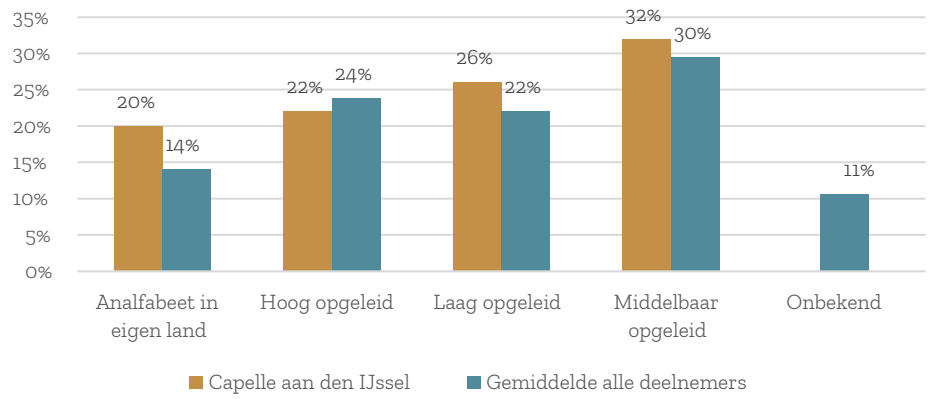
In Capelle was bijna de helft van de deelnemers man en iets meer dan de helft vrouw. De gemiddelde leeftijd van de deelnemers was 37 jaar. Bijna de helft van het aantal deelnemers had een Syrische afkomst. Daarnaast was ruim een vijfde van de deelnemers van Eritrese komaf. Andere herkomstlanden waren bijvoorbeeld Afghanistan, Egypte, Jemen en Turkije.

Tabel 2.1.2.A Land van herkomst

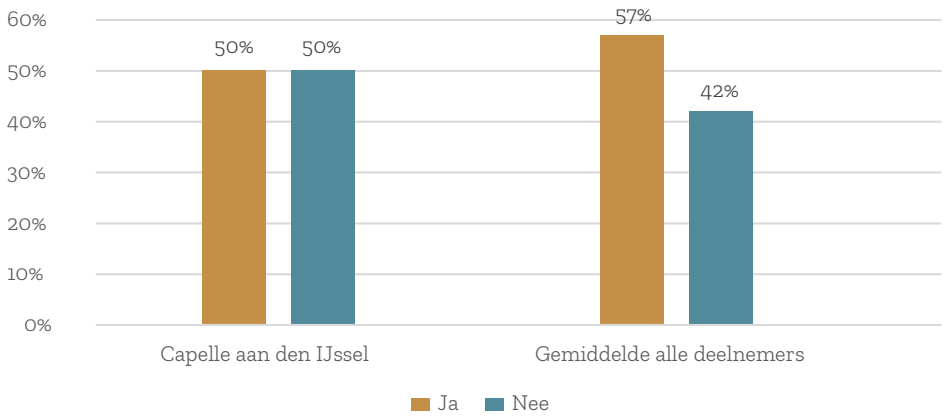
Land van herkomst	N	%
Syrië	24	48%
Eritrea	13	26%
Afghanistan	3	6%
Egypte	2	4%
Jemen	2	4%
Turkije	2	4%
China	1	2%
Irak	1	2%
Somalië	1	2%
Staatloos	1	2%

Het percentage analfabeten dat meedeed in deze pilot is relatief hoog in vergelijking met het gemiddelde voor alle pilots. Wat betreft taalvaardigheid is er geen minimaal instapniveau gehanteerd voor de pilot.

Figuur 2.1.2.B Opleidingsniveau



Figuur 2.1.2.C Betaald werk in land van herkomst



2.1.3. Uitvoering

De trajecten zijn in maart 2020 gestart en deelnemers hebben gedurende een half jaar het traject kunnen volgen. Indien nodig kon het ontzorgen worden verlengd met een half jaar. Er is bij 39 van de 50 deelnemers een halfjaarmeting gedaan. Hiervan heeft 5% gekozen om het ontzorgen te beëindigen en 2% heeft ook de financiële begeleiding beëindigd. Bij de overige deelnemers is zowel het ontzorgen (in de meeste gevallen alleen de huur), als de begeleiding met een half jaar verlengd. Gemiddeld werden deelnemers bijna acht maanden ontzorgd en tussentijds zijn 7 van de 39 deelnemers gestopt met het traject ontzorgen. Ten tijde van het aanleveren van de monitorgegevens voor dit rapport hadden twaalf deelnemers het traject ontzorgen volledig afgerond.

Administratieve ontzorging

Het oorspronkelijke plan van de pilot Capelle aan de IJssel was om alle vaste lasten vanuit de uitkering door te betalen. Gedurende de pilot is echter voor een groot deel van de deelnemers alleen de huur doorbetaald vanuit de uitkering. Van de deelnemers heeft driekwart gekozen voor het ontzorgen van de huur, bijna een op de vijf voor het ontzorgen van de huur en ziektekostenverzekering en een klein deel voor het ontzorgen van zowel de huur, ziektekostenverzekering, water, gas en stroom.

Hiervoor blijken diverse redenen te zijn. Allereerst bleef er te weinig leefgeld over als alle vaste lasten worden doorbetaald uit de uitkering en de toeslagen nog niet zijn uitgekeerd door de Belastingdienst. Daarnaast werden de maandelijkse betalingen van zorgverkering, energie en water gezien als 'oefenmateriaal' in het bijbrengen van financiële vaardigheden door de maatschappelijk begeleiders.

Om de periode tot de toekenning van toeslagen te overbruggen, maakten de maatschappelijk begeleiders betaalafspraken op basis van maatwerk met aanbieders van zorgverkering, energie en water. In Zuidplas is er als overbrugging geëxperimenteerd met een gift, maar daarmee kon het inkomensgat niet geheel worden gedicht.

Individuele begeleiding

Maatschappelijk begeleiders van Welzijn Capelle boden begeleiding aan de deelnemers naar financiële zelfredzaamheid. Ondanks corona zijn er ook face-to-face (fysieke) bijeenkomsten geweest met cliënten om bijvoorbeeld overzicht te houden over binnengekomen post. Wel ervaren begeleiders dat zij minder intensieve begeleiding konden bieden dan gebruikelijk, omdat veel zaken telefonisch geregeld moesten worden. Waar nodig maakten begeleiders in sommige gevallen gebruik van een tolk om de taalbarrière te overbruggen.

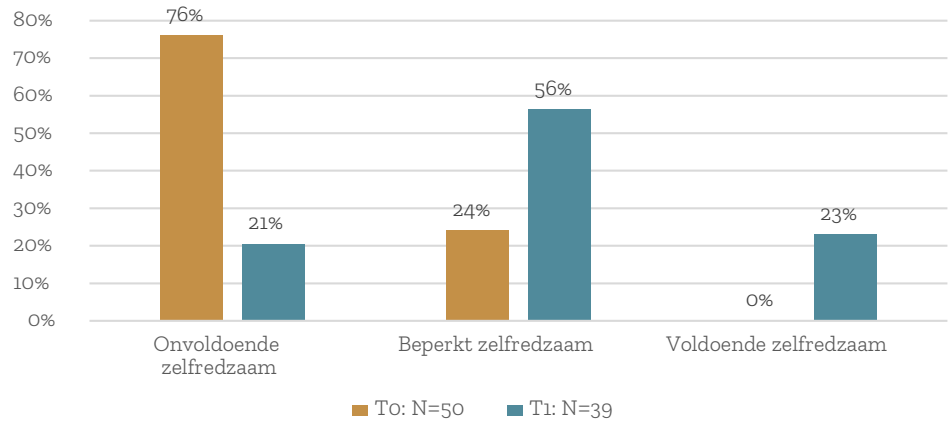
Groepstraining

De training Geldwijzer bestond uit drie lessen verspreid over drie weken. Buurtmoeders waren hierbij aanwezig als tolk. De verschillende groepen werden voornamelijk samengesteld op basis van taal. Tijdens de training kregen de deelnemers les over inkomsten en uitgaven. Ook kregen zij huiswerk mee zodat ze de geleerde stof konden toepassen op hun eigen situatie.

2.1.4. Resultaten

Volgens professionals heeft de groepstraining bijgedragen aan de financiële zelfredzaamheid en bewustwording van statushouders. Zij geven aan dat de individuele begeleiding ook heeft geholpen bij bewustwording, omdat deelnemers bijvoorbeeld hun energieverbruik verlagen vanwege hoge kosten. Bij het tweede meetmoment is het aantal mensen dat nog onvoldoende financieel zelfredzaam werd geacht met meer dan 50% gedaald. Daarnaast stellen betrokkenen bij het tweede meetmoment dat er een aantal deelnemers zijn die zij voldoende zelfredzaam achten, terwijl dit bij het eerste meetmoment nog voor niemand gold.

Figuur 2.1.4.A Mate van financiële zelfredzaamheid



Statushouders uit de groep hoogopgeleiden waren de enigen die soms de keuze maakten om te stoppen met het financieel ontzorgen. De rest wilde graag de huur nog even door laten betalen om te kunnen oefenen. De mate van financiële zelfredzaamheid hangt samen met de opleidingsachtergrond van de deelnemers, zo stelt een trainer:

'Mensen met hoger niveau komen al met een smartphone en hebben het snel door en kunnen lezen en schrijven. Die kunnen makkelijker zelf betalen dan mensen die analfabeet zijn. Des te hoger het niveau, des te makkelijker het gaat.'

■ Coördinator, samenwerkingspartner pilot Capelle aan den IJssel

De training heeft volgens statushouders zelf bijgedragen aan hun kennis over het Nederlandse financiële systeem. Ze leerden bijvoorbeeld waar ze hun aanvraag voor toeslagen kunnen indienen. Ook hebben ze geleerd te budgetteren en gebruik te maken van aanbiedingen. Verder zijn ze geïnformeerd over maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor diverse doelgroepen zoals kinderen.

2.1.5. Geleerde lessen

Wat zijn volgens de betrokkenen de voor hen geleerde lessen?

- Begeleiders vanuit VluchtelingenWerk en Welzijn Capelle onderstrepen het belang van de financiële zelfredzaamheid van de man én vrouw. In sommige gezinnen regelt de man de financiële administratie waardoor de vrouw achterblijft of is een moeder afhankelijk van haar volwassen kind. Ze vonden het goed dat vrouwen die bijvoorbeeld via gezinshereniging later in de gemeente kwamen wonen ook tot de doelgroep behoren die straks verplicht ontzorgd worden.
- Een tweede les betreft de timing van de training. Het is belangrijk dat deelnemers de training kunnen volgen wanneer ze 'geland' zijn. Dat is na een paar maanden omdat ze na huisvesting druk zijn met de inrichting van hun huis en het inschrijven van hun kinderen op school.
- Tot slot vraagt de begeleiding voor het ontzorgen veel tijd en daarom is het volgens de betrokkenen wenselijk om hier extra begeleiders voor in te zetten zodat zij een lagere caseload hebben.

2.2. Den Haag

De gemeente Den Haag heeft voor deze pilot gekozen om administratief te ontzorgen op de wettelijke ontzorgingsgebieden (huur, gas, water, stroom en zorgverzekering) door middel van budgetbeheer. Dit is gecombineerd met de Haagse groepstraining genaamd 'Geld, hoe werkt dat in Nederland'. Daarnaast is de individuele begeleiding uitgevoerd door VluchtelingenWerk. De reguliere begeleiding van Vluchtelingenwerk (gericht op met name ondersteuning rond huisvesting) duurt drie maanden, maar is in het kader van de pilot uitgebreid naar zes maanden en ook geïntensiveerd. De uiteindelijke doelen van de pilot waren om zowel de schuldenproblematiek bij statushouders te verminderen, als de stress te verminderen zodat zij zich beter kunnen focussen op de inburgering en participatie. Verder heeft de gemeente een reflectiepanel waar ingeburgerde statushouders aan deelnemen. Deze statushouders denken mee met het gehele programma inburgering in de gemeente.

De kernelementen van de pilot samengevat

- Administratief ontzorgen van de kosten voor huur, gas, water, stroom en zorgverzekering door middel van budgetbeheer;
- Individuele begeleiding door VluchtelingenWerk, een uitgebreidere variant op de maatschappelijke begeleiding die statushouders al kregen;
- De groepstraining 'Geld, hoe werkt dat in Nederland' van gemeente Den Haag.

2.2.1. Werving en intake

De werving vond plaats op de 'regeldag'. De regeldag is de dag waarop statushouders de sleutels van hun woning krijgen, zich inschrijven in de gemeente, de bijstand wordt aangevraagd en er een kredietaanvraag wordt gedaan. Enkele geïnterviewde deelnemers geven zelf aan het gevoel te hebben dat ze verplicht waren om deel te nemen. Dit was feitelijk niet zo. Deelname was op vrijwillige basis, en een aantal gevraagde statushouders heeft ook geweigerd. In de meeste gevallen ervoeren betrokkenen geen weerstand bij deelnemers om deel te nemen aan de pilot.

Als intake werd er een driegesprek gevoerd tussen de consulent inburgering van de gemeente, de individuele begeleider vanuit VluchtelingenWerk en de statushouder. Tijdens dit gesprek werd de financiële zelfredzaamheid van de deelnemer voor het eerst getoetst.

2.2.2. De deelnemers (doelgroep)

Door gemeente Den Haag werd verwacht dat circa 40-60 statushouders aan de pilot zouden deelnemen.

Uiteindelijk waren er 32 statushouders betrokken bij het traject. Dit komt doordat er later gestart is (januari 2021) met de pilot dan gepland als gevolg van de coronamaatregelen. Van deze deelnemers deden 25 deelnemers mee aan het volledige traject. Zeven deelnemers werden niet administratief ontzorgd, maar volgden alleen de training en ontvingen begeleiding.

De doelgroep bestond uit statushouders en voor een klein gedeelte uit nareizigers[16]. Opvallend aan de deelnemersgroep is dat het overgrote deel mannen betrof (70%). De gemiddelde leeftijd van de deelnemers was 37 jaar, net zoals het gemiddelde van alle pilots.

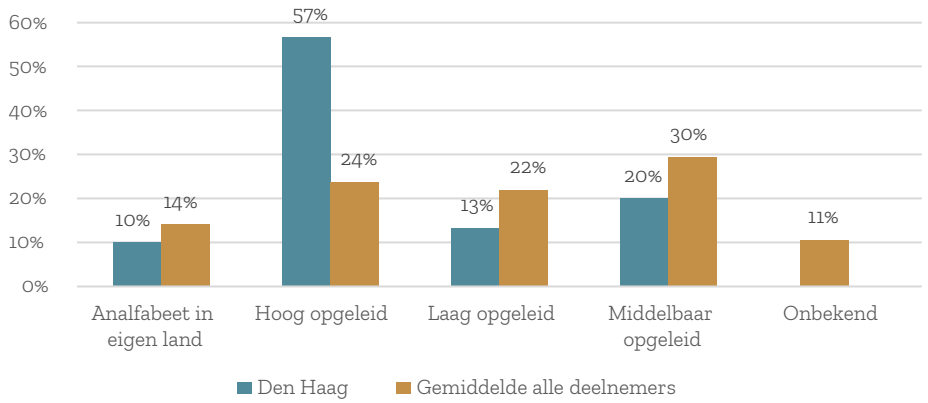
Tabel 2.2.2.A Land van herkomst

Land van herkomst	N	%
Syrië	19	63%
Turkije	3	10%
Afghanistan	2	7%
Iran	2	7%
Bangladesh	1	3%
China	1	3%
Eritrea	1	3%
Rwanda	1	3%

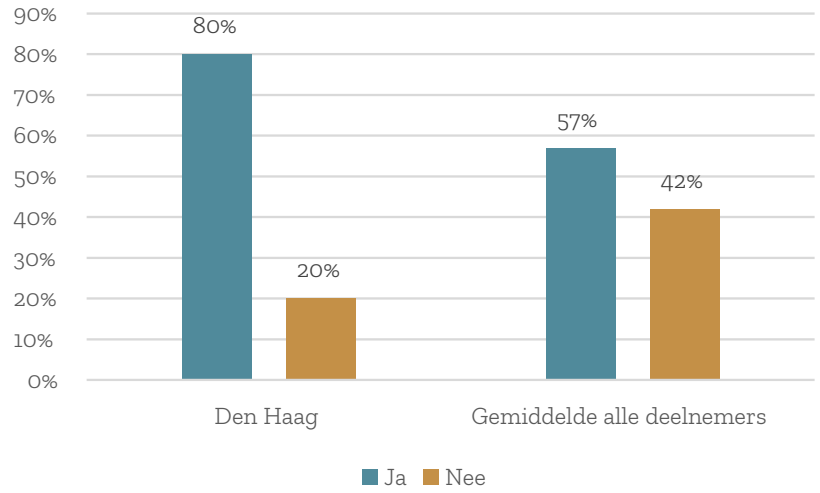
16 Nareizigers zijn de echtgenote/partner, ouder of het (pleeg)kind van een statushouder die bij hem/haar in Nederland wil komen wonen. Nareizigers krijgen een asielvergunning die is afgeleid van de vergunning van de statushouder die al eerder in Nederland woonde. Nareizigers zijn inburgeringsplichtig.

Bijzonder opvallend is dat de doelgroep in Den Haag relatief veel hoogopgeleiden bevatte vergeleken met het gemiddelde van alle pilots. Daarnaast was een klein percentage laagopgeleid of analfabeet in eigen land.

Figuur 2.2.2.B Opleidingsachtergrond



Figuur 2.2.2.C Betaald werk in land van herkomst



2.2.3. Uitvoering

Deze pilot is later begonnen (januari 2021) en hierdoor waren er op moment van het aanleveren van de monitordata voor het rapport nog geen eindresultaten bekend. Op 27 augustus 2021 start een groep deelnemers met de afrondende training. Zij volgen op 1 oktober 2021 de laatste training waarna de gemeente de laatste meting op financiële zelfredzaamheid zal afnemen.

Tussentijds zijn twee deelnemers gestopt met het ontzorgen. Een hoogopgeleide deelnemer zag geen meerwaarde van het ontzorgen en een andere deelnemer stopte omdat ze de individuele begeleiding niet prettig vond.

Administratief ontzorgen

De deelnemers werden administratief ontzorgd op de wettelijke ontzorgingsgebieden: huur, gas, water, stroom en zorgverzekering. Dit werd uitgevoerd door de afdeling Budgetbeheerrekening (BBR)/Budgetbeheer. Dit betekent dat de gemeente kan beschikken over zowel de uitkering als de landelijke toeslagen. De gemeente betaalt de vaste lasten, en het leefgeld wordt gestort op de rekening van de statushouder. In het plan van aanpak was de gemeente voornemens om te differentiëren op het gebied van ontzorgen, zodat voor deelnemers met een lagere financiële zelfredzaamheid aanvullend de kosten voor TV, telefoon, internet en enkele verzekeringen uit de uitkering betaald zouden worden. Door het kleinere aantal deelnemers is dit uiteindelijk niet doorgevoerd.

Het administratief ontzorgen werd door de betrokken partijen in het algemeen ervaren als ingewikkeld. Een van de belangrijkste ervaren knelpunten is dat er een aantal maanden zit vanaf het moment dat de deelnemers financiële verplichtingen hebben en het moment dat de landelijke toeslagen toegekend en uitgekeerd worden. Hierdoor kon er in de eerste maanden weinig leefgeld worden uitgekeerd.

Dit had ook deels te maken met het laat ontvangen van de B12-formulieren. Dat zijn de 'uitschrijfkaarten' van de statushouders. Hiermee wordt het leefgeld, dat statushouders ontvangen tijdens hun verblijf in het azc, stopgezet. Dit formulier wordt vaak pas afgegeven door het COA op dag 12 na het verlaten van het azc, terwijl de gemeente vaak al op dag 5 na verlaten van het azc de bijstandsuitkering start. Als deelnemers het leefgeld niet op tijd stopzetten bouwen zij onbedoeld een schuld op bij het COA die terugbetaald moet worden.

Om het probleem met het inkomensgat op te lossen heeft de gemeente Den Haag geregeld dat rood staan via budgetbeheer mogelijk werd. Hierdoor kon de gemeente de doorbetalingen doen en kon er tegelijk gegarandeerd worden dat er 400 euro leefgeld op een vast moment in de maand aan de statushouder werd overgemaakt. De cliënt zelf kon niet rood staan. Betrokkenen zien nog wel uitdagingen in hoe dit in het nieuwe stelsel voor alle deelnemers kan worden gerealiseerd. Hiervoor kijken zij op moment van schrijven nog naar verschillende mogelijkheden.

Er is gekozen om deelnemers zelf hun post (en rekeningen) te laten ontvangen. De post werd vervolgens samen met de individuele begeleider bekeken, waarna de begeleider de precieze hoogte van de vaste lasten doorgaf aan Budgetbeheer. Daarna was het in principe niet nodig om de rekeningen nogmaals door te sturen, tenzij er sprake was van een veranderend bedrag. De combinatie van het ontvangen van rekeningen en het lage uitgekeerde leefgeld leidde bij sommige deelnemende statushouders tot onrust en een lager vertrouwen in het ontzorgen.

'Het is zo dat gedurende de pilot bepaalde kosten worden betaald met de bedoeling dat dat rust geeft. Zodat de klant zich kan focussen op het inburgeren. Ik vraag me af of dat doel wel behaald wordt. Je bent gewoon, zeker in de beginfase, zo bezig met inregelen en repareren, dat geeft ook onrust.'

■ Begeleider, samenwerkingspartner pilot Den Haag

In het begin ontstonden soms situaties waarbij het administratief ontzorgen mis ging. Hierdoor incasseerden energieleveranciers bijvoorbeeld alsnog geld van de rekening van de statushouder. Dit leidde tot verwarring en stress. De gemeente onderhoudt hierover contact met leveranciers en samen zoeken zij naar oplossingen om risico's op dit soort fouten te verminderen.

Groepstraining

Voor deze pilot voerde de gemeente Den Haag de eigen training 'Geld, hoe werkt dat in Nederland' uit. Tijdens de training werden onderwerpen zoals budgetteren, inkomsten en uitgaven, omgaan met een bankrekening en sparen besproken. Deze training is gebaseerd op bestaande materie van de gemeente Den Haag en is toegespitst op de doelgroep. Tijdens de training werd er rekening gehouden met, en gevraagd naar, de cultuur van de deelnemers. De training is, als gevolg van corona, later gestart dan beoogd omdat betrokkenen het belangrijk vonden dat deze trainingen face to face konden worden gegeven.

De gemeente Den Haag is op het moment van schrijven van plan om acht bijeenkomsten te organiseren; zeven trainingen en een 'terugkomdag'. De bijeenkomsten vinden plaats in twee verschillende groepen, onderverdeeld naar taal. Eén groep bestaat uit Syrisch-Arabisch sprekende deelnemers en in de andere groep zitten de overige deelnemers die andere talen spreken. De trainingen worden zoveel mogelijk gegeven in het Nederlands, maar soms wordt er ook Engels gesproken. Tijdens de sessies zijn er een Arabische en een Engelse tolk aanwezig omdat de meerderheid van de deelnemers (één van) deze twee talen sprak. De trainingen vonden face-to-face (fysiek) plaats.

Individuele begeleiding

De individuele begeleiding werd uitgevoerd door VluchtelingenWerk. Begeleiders zelf ervoeren soms frustratie, omdat ze het idee hadden vooral bezig te zijn met het uitleggen van de pilot en het regelen van administratieve zaken en maar weinig toekomen aan het samen met statushouders leren en werken aan financiële zelfredzaamheid.

'In het begin is het veel doen en zorgen dat alles goed loopt. Ik denk dat je daar de eerste twee maanden wel mee bezig bent. Er komt in één keer zoveel op een cliënt af, waardoor het heel lastig is om bepaalde dingen al aan te leren of zelfredzaam te maken. In het begin is er te weinig tijd voor. Er moet kwijtschelding [van bijvoorbeeld gemeentelijke belastingen] aangevraagd worden, een huis inrichten, taalschool vinden, misschien een school voor de kinderen. Het is heel veel, dus ik heb nog niet [met ze kunnen werken aan de financiële zelfredzaamheid]'.

■ Begeleider samenwerkingspartner, pilot Den Haag

Als hulpmiddel bij de individuele begeleiding beschikten de deelnemers over een 'Mijn Geldzaken'[17] website bij de gemeente, waar ze inzicht konden krijgen in hun inkomsten en uitgaven. Een ander hulpmiddel is ook 'Geldplan statushouders' van het Nibud.[18] De begeleiding is in het Nederlands en er werd waar nodig een tolk ingeschakeld. De individuele begeleiding vond face-to-face plaats, op kantoor of bij de cliënten thuis.

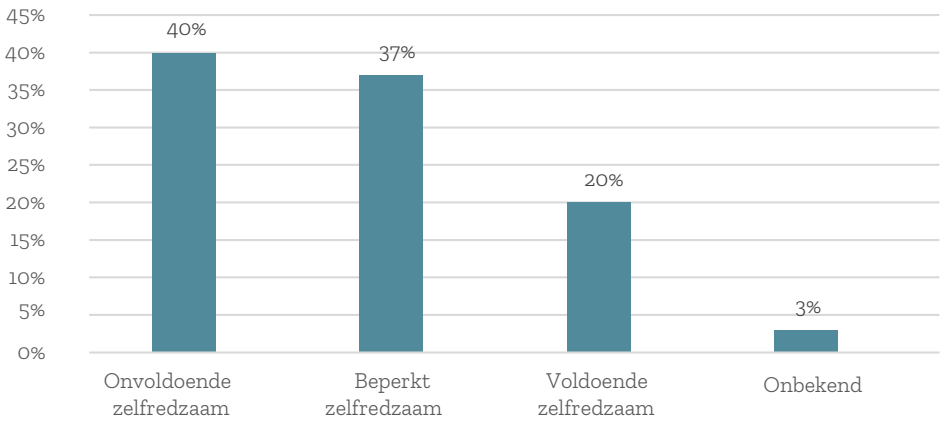
17 https://www.denhaag.nl/nl/werk-bijstand-en-uitkering/hulp-bij-schulden/status-van-uw-lening-budgetbeheer-of-schuldregeling-bekijken.htm

18 https://www.startpuntgeldzaken.nl/nibud/alle-geldplannen/geldplan-statushouders/

2.2.4. Resultaten

Het plan was de behaalde resultaten van deelnemers te monitoren en te meten met een scorelijst tijdens het driegesprek met de consulent inburgering van de gemeente, de begeleider van VluchtelingenWerk en de statushouder. Er zouden drie metingen gehouden worden: voor het traject, tijdens het traject en na het traject. Bij de eerste meting bleek het overgrote deel onvoldoende of beperkt zelfredzaam te zijn. Er is nog geen data beschikbaar over de tweede en derde meting.

Figuur 2.2.4.A Mate van financiële zelfredzaamheid bij aanvang. (Er is niet genoeg data beschikbaar om de tweede meting mee te nemen).



Volgens enkele betrokkenen waren er op het moment van onderzoek nog niet veel resultaten te zien bij de deelnemers. Het was volgens hen nog te kort dag om uitspraken te doen over de resultaten van de groepstraining. Wat betreft het administratieve ontzorgen stellen betrokken dat dit niet per se leidt tot verminderde stress bij deelnemers. Door sommige statushouders werd het administratieve ontzorgen juist ervaren als een extra stressfactor wanneer er fouten optraden bij het regelen van de doorbetalingen. Dit komt voornamelijk doordat er op het gebied van administratief ontzorgen met name aan het begin van de pilot zaken zijn misgelopen. In termen van financiële zelfredzaamheid denken begeleiders verschillen tussen mannen en vrouwen te zien, waarbij vrouwen minder financieel zelfredzaam lijken en minder actief meedoen aan het traject.

Enkele geïnterviewde deelnemers geven aan dat ze de trainers en begeleiders vriendelijk vinden, maar niet het gevoel hebben tot nu toe veel te hebben geleerd. Ook geven zij aan dat hun Nederlands taalniveau niet verbeterd is door de pilot. (Dit is overigens geen primair doel van deze pilot of de begeleiding/training. Wel zegt het misschien iets over de verwachtingen van sommige deelnemers). Dit kan te maken hebben met het gegeven dat de doelgroep uit veel hoogopgeleide statushouders bestaat. Zelf geven de statushouders ook aan dat het traject wel nuttig zou zijn voor laagopgeleide deelnemers.

'Nothing really helped me. They are all nice but they go about this the wrong way, honestly. There should be focus on the language first and foremost.'

■ Deelnemer Den Haag

Voor de gemeente en VluchtelingenWerk is er wel een positief resultaat bereikt in termen van betere communicatie en samenwerking tussen de betrokken partijen.

2.2.5. Geleerde lessen

Wat zijn volgens de betrokkenen de voor hen geleerde lessen?

- Zowel de betrokken partijen als de statushouders zelf benadrukken het belang van maatwerk en aandacht voor de diversiteit in de doelgroep. De begeleiding lijkt passender te zijn voor analfabeten en laaggeletterden, dan voor hoogopgeleiden. De betrokkenen zien graag dat de groepen binnen de training niet alleen op taal worden ingedeeld, maar bijvoorbeeld ook op opleidingsniveau of mate van financiële zelfredzaamheid. Zo kan er beter op de behoeften van de diverse deelnemers worden ingespeeld. Om dit te kunnen faciliteren is een bepaalde mate van omvang in de doelgroep nodig.
- Een overkoepelende les is het belang van het creëren van meer rust voor de deelnemers. Het regelen en 'oplossen' van administratieve zaken aan het begin van het traject gaf veel onrust. De gemeente gaat de opgedane lessen omzetten in een verbeterd proces. Daarbij is het volgens hen belangrijk dat het administratief ontzorgen op tijd wordt afgebouwd om deelnemers niet langer te ontzorgen dan nodig is (rekening houdend met de minimaal wettelijke termijn van zes maanden).
- Als laatste benadrukken de partijen dat ze aanraden aan andere gemeenten om vroeg te beginnen met het opzetten van een proces door middel van een procesplaat. Ze raden hierbij aan om een testproces te ontwikkelen en ruim van tevoren met betrokken partijen om de tafel te gaan zitten.

2.3. Dongemondgemeenten (Geertruidenberg, Drimmelen, Altena en Oosterhout)

De gemeenten Geertruidenberg, Drimmelen, Altena en Oosterhout (hierna aangeduid als Dongemondgemeenten) hebben in hun pilot het administratief ontzorgen gecombineerd met individuele begeleiding, aanvullende begeleiding naar werk en een groepstraining ter bevordering van de financiële zelfredzaamheid. Dit is in aanvulling op of ter vervanging van de al bestaande ondersteuning die per gemeente verschilde. Elke gemeente startte vanuit een andere startpositie en ervaring. De Dongemondgemeenten hebben een klankbordgroep van statushouders. Deze klankbordgroep denkt mee en geeft input op zowel deze pilot als de pilot duale trajecten. De pilot is in de zomer van 2020 gestart met het geven van de eerste training en ongeveer anderhalve maand later begon de administratieve ontzorging.

De kernelementen van de pilot samengevat

- Administratief ontzorgen op de wettelijke lasten: huur, gas, water, stroom en zorgverzekering worden uit de uitkering betaald. Het plan was de resterende uitkering over te maken naar de rekening van de statushouder. In de pilot wordt hiervoor vaste lastenbeheer van de Kredietbank ingezet. De mate waarin de verschillende gemeenten 'hun' deelnemers aan de kredietbank overdragen voor financiële ontzorging wisselde in de praktijk.
- Individuele begeleiding door klantmanagers en vrijwilligers van Surplus (lokale welzijnspartij).
- Ondersteuning bij eigen administratie met aanvullende begeleiding zoals extra budgetbeheer.
- Groepstraining 'Omgaan met geld' uit het programma Eurowijzer[19] van VluchtelingenWerk.

19 Hierna voor de leesbaarheid aangeduid als 'Omgaan met geld'.

- Klankbordgroep van statushouders die meedenkt over de invulling van de pilot.
- Begeleiding naar werk is onderdeel van de pilot doordat de pilot ontzorgen is gecombineerd met een (eigen regionale) pilot voor duale trajecten.

2.3.1. Werving en intake

Klantmanagers en betrokken organisaties informeerden statushouders vanaf het eerste contactmoment over de pilot ontzorgen. Bij het intakegesprek voor de uitkering was er ook een tolk aanwezig en kregen de statushouders meer informatie over de pilot. Statushouders kregen deze informatie ook via een folder in hun eigen taal.

2.3.2. De deelnemers (doelgroep)

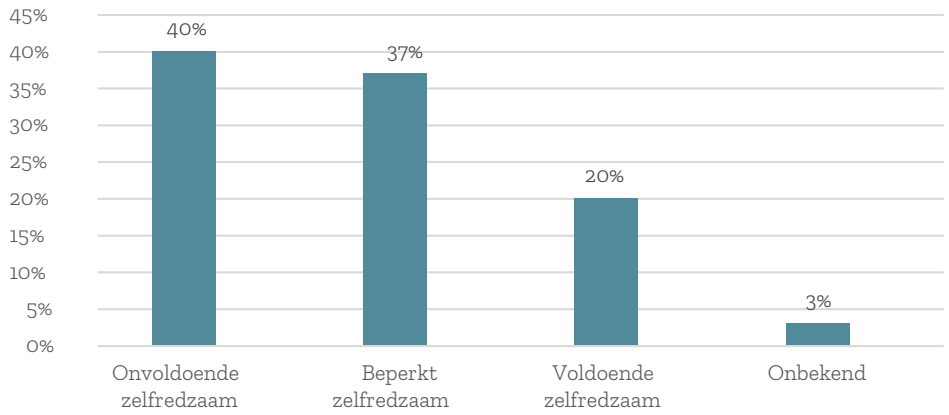
Alle nieuw gehuisveste statushouders van de Dongemondgemeenten zijn aangesloten met enkele andere deelnemers. Het betreft inburgeringsplichtige statushouders en nareizigers. De pilot Dongemondgemeenten had voorzien om minimaal 30 deelnemers te laten deelnemen aan de pilot. Uiteindelijk hebben 40 statushouders deelgenomen aan de pilot. Een relatief groot deel van de statushouders is man (59%). Een groot deel van de deelnemende statushouders had een Syrische afkomst. Andere herkomstlanden zijn onder andere Soedan, Turkije en Iran.

Tabel 2.3.2.A Land van herkomst

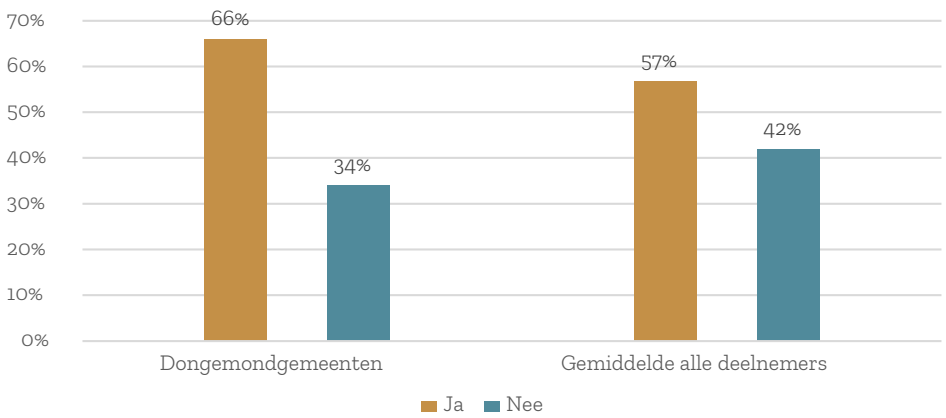
Land van herkomst	N	%
Syrië	17	42%
Soedan	7	17%
Turkije	4	10%
Iran	3	7%
Afghanistan	2	5%
Rusland	2	5%
Pakistan	2	5%
Eritrea	1	2%
Irak	1	2%
Saoedi Arabië	1	2%
Staatloos	1	2%

Opvallend is dat in vergelijking met het totale pilotgemiddelde er relatief veel middelbaar opgeleide statushouders deelnamen. Daarnaast had de meerderheid betaald werk in het land van herkomst.

Figuur 2.3.2.B Opleidingsachtergrond



Figuur 2.3.2.C Betaald werk in land van herkomst



2.3.3. Uitvoering

Administratieve ontzorging

De gemeenten Geertruidenberg en Drimmelen zijn eerder begonnen met de pilot en de gemeenten Altena en Oosterhout zijn later aangehaakt. Het ontzorgen in Oosterhout was een uitdaging omdat daar tot dusver geen ervaring was met het doorbetalen van vaste lasten vanuit de bijstandsuitkering. Het zorgde voor onrust bij deelnemers door een mismatch in de data waarop geld werd gestort en afgeschreven door verschillende partijen. Ook was het zoeken naar ruimte voor flexibiliteit en maatwerk. Geertruidenberg had al ervaring met administratief ontzorgen waardoor vaste lastenbeheer beter in te passen was. Begeleiders ervaarden dat deelnemers stress kregen van brieven en dat het belangrijk is dat ze goed weten waar ze terecht kunnen als het mis gaat of als ze hulp nodig hebben met hun administratie.

Meerdere gemeenten binnen de Dongemondgemeenten wilden het financieel ontzorgen laten lopen via de regionale kredietbank. Hierbij liepen zij (vooral in het begin) tegen een aantal obstakels aan:

'Ik dacht dat we de afspraak hadden dat de kredietbank voor een buffer zou zorgen, alleen wij merkten in begin, voordat de toeslagen waren geregeld, dat er problemen met betalingen ontstonden door onvoldoende saldo..'

■ Klantmanager, gemeente pilot Dongemondgemeenten.

Ook bleek het niet makkelijk om om te gaan met automatische incasso's:

'Sommige betalingen gaan via automatische incasso's, dat kon eerst niet geregeld worden bij kredietbank. (...) Als [de kredietbank] met een partij veel transacties heeft dan gaan ze in gesprek en gaan ze afspraken maken. Maar dit waren individuele casussen voor hen.'

■ Projectcoördinator en klantmanager, pilot Dongemondgemeenten.

Het beleggen van de administratieve ontzorging bij een externe partij betekende soms ook het moeten schakelen met meer verschillende partijen:

'[Ik heb] al een paar keer de begeleider van gezin aan de lijn gehad dat er dingen niet kloppen met de financiën. Dan moet er weer geschakeld worden met de kredietbank.'

■ Klantmanager gemeente, pilot Dongemondgemeenten.

Het inkomensgat tot het moment dat de toeslagen gestort worden hebben de gemeenten geprobeerd op te lossen door een beleidsaanpassing waarbij het inrichtingskrediet werd opgehoogd zodat de vaste lasten de eerste twee maanden vooruit konden worden betaald.

Individuele begeleiding

Het contact met de statushouders was in verband met corona soms beperkt, waardoor in sommige gemeenten alleen face-to-face (fysiek) contact was bij noodzakelijke gevallen. In deze gevallen zochten de begeleiders hen wel thuis op. Dit lijkt vooral een persoonlijke inschatting te zijn van de begeleiders, want er zijn ook begeleiders die vaker op gepaste afstand hun cliënten thuis bezochten. In sommige gevallen beperkt het contact zich tot mailcontact (en Google translate), omdat een cliënt de Nederlandse taal nog niet voldoende beheerste. De individuele begeleiding was beoogd om aan te sluiten op de groepstraining.

Groepstraining

De training 'Omgaan met geld' is in principe een aanbod voor gemengde (man-vrouw) groepen. De gemeenten bekeken per echtpaar aan wie de training werd aangeboden (man en/of vrouw). Deze afweging hing af van het verwachte effect, en voornamelijk van de beschikbare plaatsen bij de training.

Enkele begeleiders geven aan het belangrijk te vinden om tijdens de trainingen er aandacht voor te hebben dat de vrouwen ook genoeg aan bod komen qua inbreng en vragen.

De groepen bestonden uit deelnemers van verschillende opleidingsniveaus en er waren tolken aanwezig bij de trainingen. Qua herkomsttaal is er geprobeerd om zoveel mogelijk homogene groepen te maken. In de training was er onder andere aandacht voor inkomsten en uitgaven, ziektekostenverzekeringen, toeslagen en het gebruik van DigiD. Ook praktische zaken zoals hoe te besparen op boodschappen werden besproken. Vanwege corona was de training gedeeltelijk online. Hierdoor was het noodzakelijk om kleinere groepen te vormen.

Voor deelnemers met beperkte digitale vaardigheden of deelnemers die de training via hun telefoon moesten volgen, waren de online trainingen soms lastig te volgen. Ook gaven sommige trainers aan dat het lastiger was om goed contact te kunnen maken met deelnemers tijdens online trainingen.

2.3.4. Resultaten

Op moment van het onderzoek was volgens de begeleiders de pilot nog te kort geleden gestart om te zeggen wat de resultaten zijn voor de deelnemers. Ze benoemden wel dat het belangrijk is om maatwerk te leveren en onderscheid te maken tussen mensen die nog niet 'digivaardig' zijn en mensen die al wat zelfredzamer zijn zodat ze met gelijkgestemden kunnen optrekken in de training.

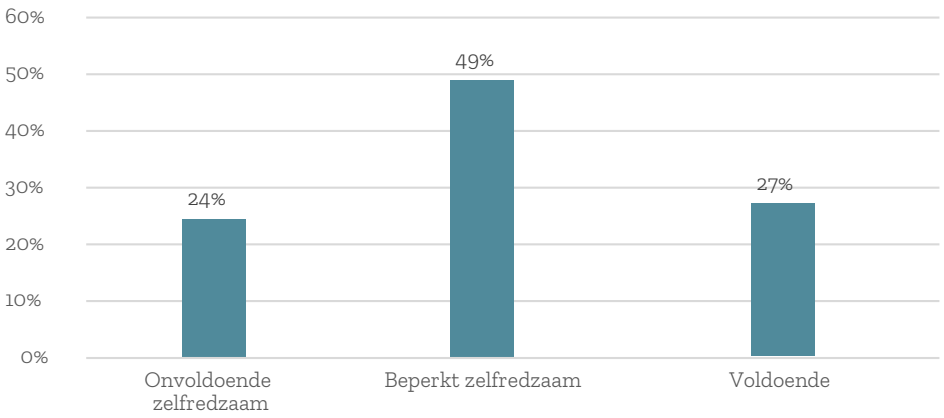
Duidelijk is al wel dat de samenwerking tussen de betrokken partijen zorgvuldige afstemming vraagt om enerzijds maatwerk te leveren, en anderzijds te voorkomen dat de inburgeraar juist door het ontzorgen met nieuwe bureaucratie en afhankelijkheid te maken krijgt.

De meerderheid van de statushouders die wij interviewden waren al financieel zelfredzaam en zij konden eigenlijk al zelf hun rekeningen betalen. Eén respondent zegt wel dat hij door de trainingen nieuwe kennis heeft opgedaan:

'Ik heb geleerd te budgetteren en welke rekeningen ik moet betalen.'

■ Deelnemer, pilot Dongemondgemeenten.

Figuur 2.3.4.A Mate van financiële zelfredzaamheid bij aanvang. (Er is niet genoeg data beschikbaar om de tweede meting mee te nemen).



2.3.5. Geleerde lessen

Wat zijn volgens de betrokkenen de voor hen geleerde lessen?

- Volgens betrokkenen van de verschillende gemeenten is het van belang om statushouders bij aanvang goed te informeren in de eigen taal. Dit om ervoor te zorgen dat de informatie goed aankomt. Omdat er vaak al veel wordt georganiseerd, kan het zijn dat statushouders bepaalde zaken niet meekrijgen.
- Een tweede geleerde les is om ruimte te bieden voor maatwerk. De motivatie van statushouders die al een hoger niveau hebben kan negatief worden beïnvloed als ze informatie krijgen die is toegespitst op mensen die nog weinig financiële vaardigheden hebben. Anderzijds kunnen statushouders verkeerde keuzes maken als ze onderwerpen uit de groepstraining niet goed begrepen hebben en de individuele begeleiding (nog) onvoldoende aansluit.
- Een derde les is dat randvoorwaarden zoals laptops, internet, kinderopvang en vrij(stelling) van / afstemming met inburgeringsactiviteiten belangrijk zijn om tijdig te regelen, zodat deelnemers indien nodig ook online kunnen meedoen met een training of cursus.
- Het werken met een klankbordgroep vonden betrokkenen van meerwaarde omdat deze doelgroep vaak niet vertegenwoordigd is binnen andere vormen van adviesraden.
- Tot slot vraagt de samenwerking tussen de betrokken partijen zorgvuldige afstemming. Enerzijds om maatwerk te kunnen leveren, en anderzijds te voorkomen dat de inburgeraar juist door het ontzorgen met nieuwe bureaucratie en afhankelijkheid te maken krijgt.

2.4. Edam-Volendam (met Waterland en Landsmeer)

De gemeenten Edam-Volendam, Waterland en Landsmeer (hierna aangeduid als pilot Edam-Volendam) hebben voor deze pilot administratief ontzorgen gecombineerd met de groepstraining 'Omgaan met geld'[20] en individuele begeleiding via het programma Eurowijzer van VluchtelingenWerk. In een aantal gevallen zijn alle wettelijke ontzorgingsgebieden (huur, gas, water, stroom en zorgverzekering) doorbetaald vanuit de uitkering, in andere gevallen betrof het administratief ontzorgen alleen de huur. Het uiteindelijke doel van de pilot was om de financiële bewustwording en financiële zelfredzaamheid van statushouders te vergroten, en te voorkomen dat er bij hen problematische schulden ontstaan.

20 Deze training wordt in de praktijk simpelweg vaak 'Eurowijzer' genoemd.

Door corona bleken extra geplande activiteiten, zoals het bezoeken van de bibliotheek in groepsverband, niet mogelijk. Het organiseren van kinderopvang waar de pilot rekening mee had gehouden bleek voor de cursus niet nodig, omdat er geen specifieke vraag naar was. Een van de wensen voorafgaand aan de start van de pilot was om eventueel digitale begeleiding te gaan bieden. Daar is (onbedoeld vanwege corona) ruimschoots ervaring mee opgedaan in de vorm van digitale groepsbegeleiding.

Er waren meerdere instroommomenten: Eén groep was al vóór de start van de coronacrisis begonnen, en heeft in de zomer van 2020 het traject (fysiek) afgemaakt. Een andere groep startte in december 2020 en heeft de training uiteindelijk online afgerond.

De kernelementen van de pilot samengevat

- Streven was administratieve ontzorging op alle wettelijk verplichte ontzorgingsgebieden (huur, gas-water-stroom en zorgverzekering), maar in een aantal gevallen heeft alleen ontzorging van de huur plaatsgevonden.
- Groepstraining 'Omgaan met geld', onderdeel van het programma Eurowijzer van VluchtelingenWerk.
- Individuele budgetbegeleiding via VluchtelingenWerk.

Werving en intake

Binnen de pilot Edam-Volendam zijn alle statushouders die tijdens de pilotperiode in de gemeenten werden gehuisvest, geïnformeerd en uitgenodigd om mee te doen aan het pilottraject. Daarnaast werden er nareizigers uitgenodigd om deel te nemen aan de groepstrainingen van VluchtelingenWerk. Zij vielen eigenlijk buiten de pilot omdat hun partner al langer woonachtig was in de gemeente en dus niet administratief ontzorgd zou gaan worden. De pilotgemeenten vonden deelname aan de training 'Omgaan met geld' echter ook voor deze nareizigers belangrijk. Juist om afhankelijkheid van de partner op het gebied van financiële kennis en vaardigheden te voorkomen. Daarnaast was er nog een plek in de pilot beschikbaar voor een ex-statushouder woonachtig in de gemeente, die alleen was komen te staan na een scheiding. Met iedere potentiële deelnemer is een individuele intake gehouden om uitleg te geven over het traject en deelname aan de groepstraining van VluchtelingenWerk.

2.4.1. De deelnemers (doelgroep)

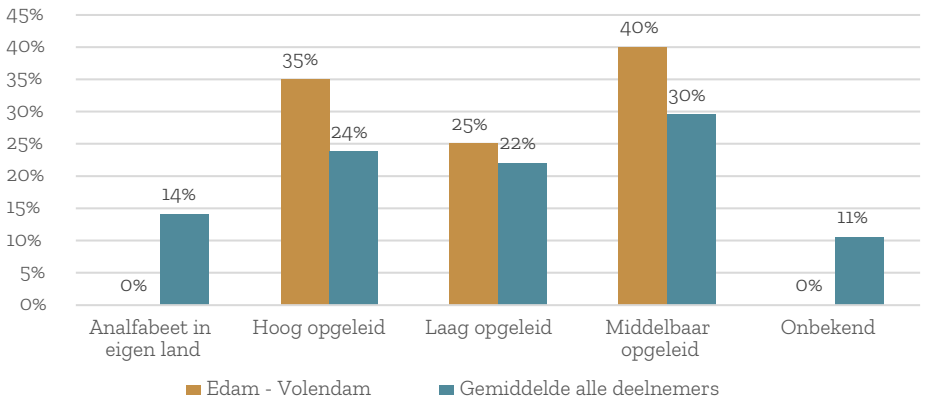
In het plan van aanpak van de pilot Edam-Volendam was voorzien dat er maximaal 27 deelnemers konden deelnemen. Uiteindelijk waren er 13 deelnemers betrokken bij het pilottraject. Dit kan te maken hebben met het feit dat de pilot gedurende een half jaar heeft stilgelegen, en er tijdens die periode tevens geen nieuwe huisvestingen van statushouders in de gemeenten hebben plaatsgevonden. Opvallend bij deze pilot is dat er meer vrouwen (60%) dan mannen (40%) meededen, terwijl bij de andere pilotgemeenten gemiddeld gezien juist een groter aandeel van de deelnemers man was. De gemiddelde leeftijd van de deelnemers was met 33 jaar ook iets jonger dan het gemiddelde. Het grootste aandeel van de deelnemende statushouders had een Syrische of Turkse afkomst. Andere herkomstlanden van deelnemers waren bijvoorbeeld Eritrea en Jemen.

Tabel 2.4.2.A Land van herkomst

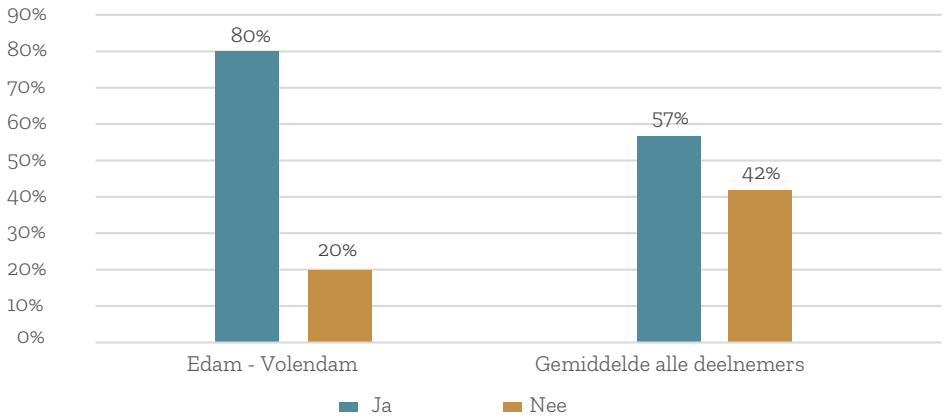
Land van herkomst	N	%
Syrië	8	40%
Turkije	4	20%
Eritrea	2	10%
Jemen	2	10%
Iran	1	5%
Nigeria	1	5%
Oeganda	1	5%
Sierra Leone	1	5%

In vergelijking met het totale pilotgemiddelde valt het bij deze pilot op dat er relatief veel middelbaar- en hoogopgeleide statushouders deelnamen, en dat geen van de deelnemers analfabeet in eigen land was. Daarnaast had 80% van de deelnemers in Edam-Volendam betaald werk in het land van herkomst, ten opzichte van 57% van het totale pilotgemiddelde.

Figuur 2.4.2.B Opleidingsachtergrond



Figuur 2.4.2.C Betaald werk in land van herkomst



2.4.2. Uitvoering

Administratief ontzorgen

Bij de start van het administratief ontzorgen in pilot Edam-Volendam speelden er verschillende administratieve vraagstukken. De gemeenten liepen aan tegen de machtiging voor de automatische incasso bij de nutsvoorzieningen. Sommige statushouders wilden de machtiging die de gemeente nodig had om administratief te ontzorgen niet tekenen. Ofwel omdat ze het niet nodig vonden om op alle vlakken administratief ontzorgd te worden (dit waren voornamelijk hoogopgeleiden), ofwel omdat ze onvoldoende vertrouwen had in de overheid en daardoor geen beschikking wilden afgeven over hun financiën. Een betrokkene merkt daarnaast op dat deelnemers soms gunstigere contracten kunnen afsluiten wanneer zij via een automatische incasso betalen, waardoor ze geld zouden besparen door zich níet administratief te laten ontzorgen.

Daarnaast deden zich bij deelnemers bij wie er wel administratief ontzorgd werd problemen voor met automatische incasso's: het is bijvoorbeeld voorgevallen dat de zorgkosten zowel vanuit de uitkering, als door de deelnemer zelf via een incasso werden betaald. Dit moest weer worden rechtgezet. Bij een andere deelnemer verliep het doorbetalen van de energiekosten door de gemeente niet goed, waardoor er uiteindelijk niemand voor de energierekening betaalde. Bij deze deelnemer werd de energie afgesloten wegens wanbetaling. In andere gevallen leverde het vooral stress en onduidelijkheid op voor de pilotdeelnemer wanneer er ondanks de doorbetalingen door de gemeente alsnog incassobrieven arriveerden. De gemeenten hebben gewerkt aan manieren om problemen met incasso's in de toekomst te voorkomen. Inmiddels kunnen de gemeenten leveranciers benaderen via internet en de machtiging uploaden waarbij de niet relevante gegevens worden afgeschermd vanuit privacy oogpunt.

De automatische incasso wordt vervolgens door de aanbieder 'on hold' gezet en als de gemeente een seintje geeft, wordt het weer aangezet. Ook hebben zorgverzekeraars een eigen machtigingsformulier of werken via telefonische machtiging.

De gemeente Waterland heeft ervoor gekozen om de zorg- of energiekosten niet vanuit de uitkering te betalen, omdat dit niet mogelijk bleek zonder beschikking te hebben tot de toeslagen. Vooral bij kostendelers[21] bleek de uitkering te laag om de vaste lasten te kunnen doorbetalen. De gemeente Edam-Volendam kon uiteindelijk alle vaste lasten vanuit de uitkering betalen. Het is onbekend of en zo ja in hoeverre zij ook te maken hadden met specifieke voorbeelden zoals lagere uitkering bij kostendelers. Bij de gemeente Edam-Volendam werd per statushouder een plan van aanpak gemaakt om te checken welke doorbetalingen er konden plaatsvinden. Ook werd er een overbruggingsuitkering gebruikt voor de eerste maand, en werden er afspraken gemaakt met de zorgverzekeraar voor gunstigere betalingsdata.

Gemiddeld genomen zijn de deelnemers meer dan zes maanden financieel ontzorgd. Tussentijds zijn twee deelnemers gestopt.

Groepstraining

De groepstraining 'Omgaan met geld' betrof een training van vijf bijeenkomsten waarin verschillende onderwerpen zijn behandeld. Voorbeelden van onderdelen uit de training zijn informatie over rechten en plichten met betrekking tot de bijstand, een spel over verschillende soorten uitgaven (vaste lasten/variabele uitgaven), informatie over schuldhulpverlening, het leren herkennen van logo's van energiemaatschappijen en andere instanties, en besparingstips. De deelnemers kregen informatie op papier mee, en kregen ook filmpjes om thuis te bekijken. De training werd gegeven aan groepjes van 5 – 12 deelnemers, verdeeld naar taal. Indien nodig was er een tolk aanwezig.

Individuele begeleiding

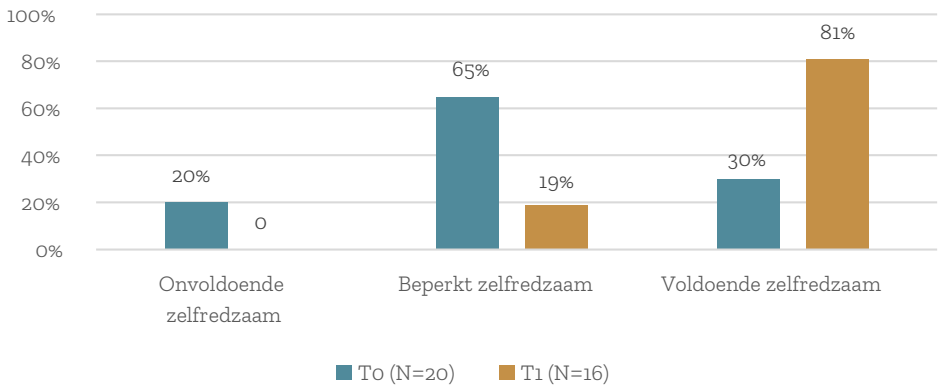
Deelnemers kregen een vrijwillige maatschappelijke begeleider van VluchtelingenWerk om hen individueel te begeleiden. Pas gehuisveste statushouders kregen hulp bij het regelen van de zorgverzekering en het aanmelden bij de nutsbedrijven. Dit was ook voor de pilot al de gebruikelijke gang van zaken. In alle gemeenten kon er naast de begeleiding van de maatschappelijk begeleider ook nog een budgetcoach van VluchtelingenWerk worden ingezet om één-op-één met de deelnemer een budgetplan te maken. In de meeste gevallen was de maatschappelijke begeleiding voldoende en hoefde er niet aanvullend een budgetcoach te worden ingezet.

21 De kostendelersnorm betekent dat waar meerdere volwassenen samenwonen, de gemeente de bijstandsuitkering daarop aanpast. Hoe meer volwassen personen in één huis wonen, hoe lager de uitkering.

2.4.3. Resultaten

Naar inschatting van de betrokkenen bij de pilot Edam-Volendam is het aandeel van de deelnemers die voldoende zelfredzaam zijn tijdens de pilotperiode toegenomen. Ze stellen dat geen enkele deelnemer bij het tweede meetmoment nog onvoldoende financieel zelfredzaam was.

Figuur 2.4.4.A Land van herkomst



Intensieve één-op-één begeleiding vond ook al plaats voor de pilot. Betrokkenen stellen dat ze niet perse een groot verschil zien qua resultaten in vergelijking met de eerdere werkwijze:

'Ik heb niet de indruk dat mensen minder snel in schulden zijn gekomen, we begeleidden al behoorlijk intensief één-op-één.'

■ Teamleider, samenwerkingspartner pilot Edam-Volendam.

Wel vermoeden begeleiders dat de extra focus op financiën (bijvoorbeeld oefenen met het maken van een budgetplan) helpend is. Ook geven zij aan dat de deelnemers door de pilot sneller bekend worden met de materie, en dat het positief is dat de training in groepsverband plaatsvindt. De uitvoerders van de pilot zijn vrij positief over de groepstraining, vooral voor het bijbrengen van kennis over het omgaan met geldzaken in Nederland:

'Voor groepstraining Omgaan met geld is er heel veel tevredenheid qua informatie en inhoud. Dat het zeker ook wat oplevert. In begeleiding merk je dan ook vooruitgang. […] meer inzicht in inkomen, vaste lasten en bewuste keuzes maken.'

■ Teamleider, samenwerkingspartner pilot Edam-Volendam.

De deelnemers geven aan dat de training op zich nuttig was, alhoewel ze deze liever eerder hadden gehad. Een deelnemer vertelde bijvoorbeeld dat ze sommige zaken inmiddels (met moeite en hulp) zelf had geleerd, en dat de informatie uit de training dus niet meer nieuw was.

Het overkoepelend beeld dat uit de gesprekken met gemeente en samenwerkingspartners naar voren komt is dat het administratief ontzorgen meer moeilijkheden dan resultaat heeft opgeleverd. De ervaren toegevoegde waarde in verhouding tot de resultaten die al werden behaald met de reguliere één-op-één begeleiding is voor hen lastig uit te drukken. Alhoewel sommige deelnemers heel tevreden waren, vormde het administratieve ontzorgen voor anderen een bron van spanning:

'Het geeft mensen stress, er zijn ook mensen geweest die echt helemaal de zenuwen kregen. Echt in overleg met elkaar besloten om in bepaalde gevallen de ontzorging te stoppen, want het geeft psychisch zo veel spanning. Terwijl ook iemand anders zei "heerlijk, dan hoef ik daar niet op te letten.'

■ Teamleider, samenwerkingspartner pilot Edam- Volendam.

2.4.4. Geleerde lessen

Wat zijn volgens de betrokkenen de voor hen geleerde lessen?

- De betrokkenen vanuit de gemeenten en VluchtelingenWerk gaven bovenal aan dat ze graag maatwerk willen kunnen leveren bij het administratief ontzorgen. Ze stellen dat het doorbetalen van de vaste lasten uit de uitkering voor sommige deelnemers goed uitkomt, maar dat het voor anderen niet passend is, omdat zij juist graag de eigen regie houden over hun betalingen. De groepstraining en individuele begeleiding wordt wel voor alle deelnemers als waardevol gezien.
- Een tweede geleerde les bij deze pilot volgens betrokkenen vanuit gemeenten en VluchtelingenWerk is dat de groepstraining ter bevordering van de financiële zelfredzaamheid van statushouders beter niet te snel na huisvesting kan plaatsvinden, omdat men dan nog druk is met inregelen en inrichten na de verhuizing naar de gemeente. Wanneer een groepstraining een aantal weken later plaatsvindt, heeft men bovendien al een referentiekader. Eén van de deelnemers gaf echter aan dat zij de groepstraining juist gelijk na aankomst had willen ontvangen. Omdat ze de training nu ongeveer 1,5 jaar na aankomst ontving, was de informatie voor haar niet meer nieuw of van toepassing.

2.5. Hendrik-Ido-Ambacht (en vijf van de 'Drechtsteden')

Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht werkte voor deze pilot samen met vijf aangrenzende gemeenten (Alblasserdam, Dordrecht, Hardinxveld-Giessendam, Papendrecht, en Zwijndrecht) binnen de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD-gemeenten)[22]. In deze pilot is de groepstraining 'Omgaan met geld' gecombineerd met individuele begeleiding van budgetcoaches, beiden van VluchtelingenWerk. Het administratief ontzorgen via Budgetbeheer is twee keer opgestart maar kwam mede door corona en het stoppen van één budgetbeheerder uiteindelijk niet van de grond. De pilot is toen verder gegaan met enkel de groepstraining en individuele begeleiding. Positief is dat er uiteindelijk meer deelnemers dan verwacht meegedaan aan de groepstraining van Vluchtelingenwerk. Deze bestond in de praktijk echter niet uit twee delen, maar vond opeenvolgend plaats gedurende zes weken.

Het voornemen is nog om een regionaal welkomstprogramma vorm te geven, bestaande uit verschillende onderdelen. De beoogde periodieke evaluatiemomenten waarbij de budgetcoach van VluchtelingenWerk en de gemeentelijke budgetbeheerder samen met de deelnemer de voortgang bespreken zijn vervangen door een intervisie met budgetcoaches, tolken en trainers aan het einde van het begeleidingstraject van zes weken.

De kernelementen van de pilot samengevat

- Groepstraining 'Omgaan met geld', onderdeel van Eurowijzer van VluchtelingenWerk gedurende zes weken.
- Individuele begeleiding van budgetcoaches van VluchtelingenWerk aansluitend op de groepstrainingen.
- Geprobeerd administratief ontzorgen uit te voeren via Budgetbeheer.

22 Gemeente Sliedrecht nam niet deel aan de pilot.

2.5.1. Werving en intake

Uit de nieuw gehuisveste statushouders in de gemeenten is door VluchtelingenWerk een selectie gemaakt naar herkomsttaal. Budgetcoaches van VluchtelingenWerk hebben potentiële deelnemers gebeld en naar hun beschikbaarheid om deel te nemen aan de trainingen gevraagd. Gezinsherenigers en analfabeten namen uiteindelijk niet deel aan deze pilot. Dit komt doordat het plan aanvankelijk was om drie groepen (rondes) in te laten stromen voor de pilot. Er is gekozen om in de eerste twee groepen nog geen analfabeten mee te nemen omdat het voor hen lastig zou zijn om de cursus 'Omgaan met geld' te volgen. Het plan was om in de 3e groep juist wel analfabeten en nareizigers te betrekken, maar dit is niet gebeurd. Dit kwam onder andere doordat corona gevolgen had voor de planning. Aangezien de informatie van het COA over of een statushouder analfabeet is volgens betrokkenen niet voldoende duidelijk is, werden de potentiële deelnemers op de eerste dag gevraagd of zij konden lezen en schrijven.23 Verder is er qua selectie geen rekening gehouden met het opleidingsniveau of mate van financiële zelfredzaamheid van de deelnemers.

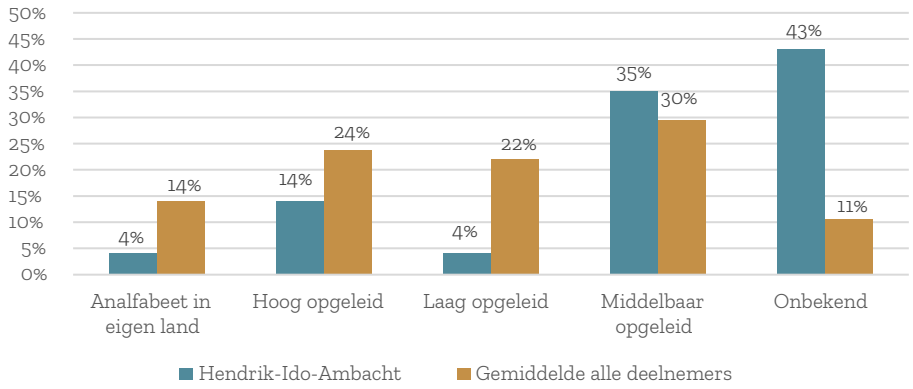
2.5.2. De deelnemers (doelgroep)

De verwachting was dat er minimaal 35 deelnemers mee zouden doen aan de pilot. Uiteindelijk is er niet administratief ontzorgd bij deze pilot, maar hebben er wel vier groepen deelgenomen aan de groepstraining en individuele begeleiding. Drie groepen waren Arabisch sprekend en één groep was Turks sprekend. (Er was geen 'overige' groep). In totaal waren er 49 deelnemers – iets meer mannen dan vrouwen – waarvan de meesten afkomstig uit Syrië. De gemiddelde leeftijd van de deelnemers was 35 jaar. Het grootste deel van de deelnemers had geen partner of thuiswonende kinderen.

Tabel 2.5.2.A Land van herkomst

Land van herkomst	N	%
Syrië	35	71%
Turkije[24]	10	20%
Jemen	4	8%

Figuur 2.5.2.B Opleidingsachtergrond

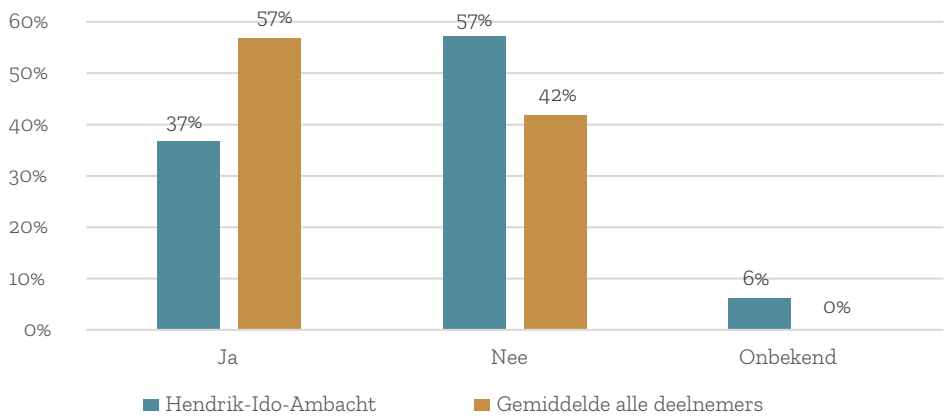


23 Afgaande op de informatie uit het monitorkader zijn er alsnog een à twee statushouders die als 'analfabeet' zijn geclassificeerd.

24 Waarvan één Koerdisch sprekend.

De beschikbare data geeft geen helder beeld over het opleidingsniveau van de deelnemers, omdat het opleidingsniveau bij een aantal deelnemers niet is vastgesteld.

Figuur 2.5.2.C Betaald werk in land van herkomst



Ten opzichte van het gemiddelde van alle pilots, hadden de deelnemers van Hendrik-Ido-Ambacht minder vaak een betaalde baan in het land van herkomst.

2.5.3. Het verloop van het traject (uitvoering)

Administratief ontzorgen

De intentie bij aanvang van de pilot was om met budgetbeheer te werken, maar dat bleek uiteindelijk niet uitvoerbaar. Er is zowel gestopt met het toepassen van budgetbeheer, als met administratief ontzorgen in het algemeen. De concrete aanleiding om niet door te gaan met budgetbeheer was dat de budgetbeheerder in dienst van de gemeente stopte met werken. Eerder in het proces waren er ook problemen met het aanleveren van stukken van de deelnemers waardoor het opstarten van budgetbeheer langer duurde dan gewenst (drie van de zes maanden van de pilotperiode). Een uitdaging hierbij is volgens de projectleider van de pilot dat budgetbeheer alleen goed mogelijk is wanneer er duidelijkheid is over iemands inkomsten en uitgaven. Deze duidelijkheid bleek lastig te bieden in de startsituatie (wanneer bijvoorbeeld toeslagen nog niet binnen zijn). De verantwoordelijkheid voor het aanleveren van alle informatie lag de facto bij de statushouder en de vrijwilliger die hem/haar begeleidde. Er was nog geen werkproces geregeld voor het budgetbeheer, waardoor ook de vrijwilligers van Vluchtelingenwerk lastig konden overzien wie welke informatie op welk moment nodig had:

'Meer tijd en moeite zijn nodig zodat iedereen weet "wat moet ik verzamelen, waar moet het heen en wanneer.'

Projectleider, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

Uiteindelijk is het de bedoeling dat in de toekomst begeleiders de informatie aanleveren bij de regisseur van de regionale sociale dienst. Die kan de informatie dan intern doorzetten om inhoudingen te kunnen doen.

Een knelpunt (en geleerde les) is dat budgetbeheer de financiële problemen niet kan oplossen waar de gemeente (en statushouder) in de eerste maanden mee worstelen (bijvoorbeeld de eerste weken die overbrugd moeten worden voordat de bijstandsuitkering gestort wordt, en de periode voordat de toeslagen gestort worden). Met name omdat de budgetbeheerder niet rood mag staan.

Door de pilot zoeken de gemeenten naar andere oplossingen. In het Huishoudboekje[25] verwacht de pilotgemeente een geschiktere methodiek te hebben gevonden, omdat daar wel de mogelijkheid bestaat tot rood staan. De projectleider wil het daarmee vooral mogelijk maken om de inkomsten en daarmee het leefgeld in de eerste maanden wat beter te verdelen. Nu is er

25 https://pki.utrecht.nl/Loket/product/19a2fc552f3cb4e3063ce91b57e11adc.

door het al dan niet ontvangen van toeslagen in de eerste maanden soms erg onduidelijk welk bedrag er van de uitkering overblijft als leefgeld. Bovendien is het Huishoudboekje minder duur dan budgetbeheer.

Groepstraining

VluchtelingenWerk heeft de training 'Omgaan met geld' uit het programma Eurowijzer uitgevoerd. Dit betrof zes wekelijkse online bijeenkomsten van 2,5 uur. Via filmpjes, PowerPoints en interactieve opdrachten kregen deelnemers informatie en vaardigheden bijgebracht omtrent inkomsten en (vaste) uitgaven, toeslagen, budgetteren, verzekeringen, lenen, sparen, schulden internetfraude, DigiD en MijnOverheid, reclame en wat er verandert als je gaat werken. Filmpjes waren wel in het Arabisch beschikbaar, maar niet altijd in het Turks. In die gevallen vertaalde de tolk het filmpje. Er was een trainer die de Arabischsprekende groepen kon lesgeven, en een trainer die een Arabische en een Turkse groep lesgaf met behulp van een tolk. De trainer stemde de inhoud van de les af op de behoeften van de deelnemers:

'Ja, dat hoort ook een beetje bij trainen, ik probeerde altijd te starten met ze zelf zaken te laten vertellen wat dingen inhielden. Dat ging online prima. Startend bij: wat weet iemand al? En daar de informatie op aan laten sluiten. Ook het contact met de budgetcoach is wel belangrijk geweest. Wij hadden onderling elke keer contact. Zo konden we elkaars signalen meenemen om af te stemmen.'

■ Trainer, samenwerkingspartner pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

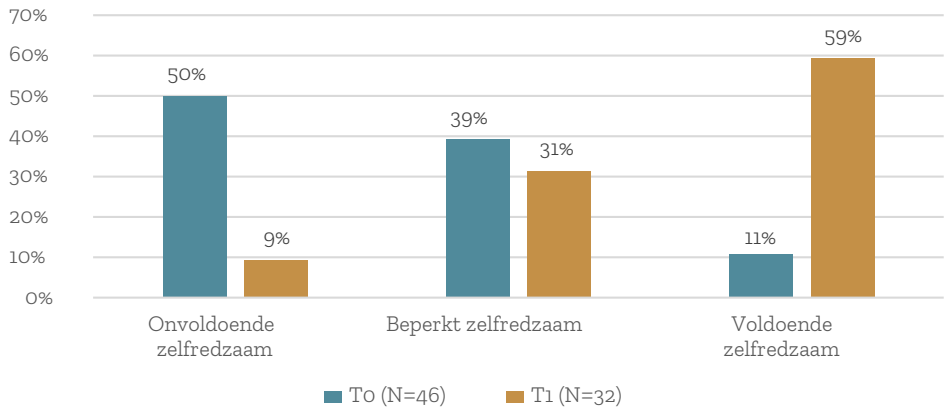
Individuele begeleiding

De individuele begeleiding door budgetcoaches werd gegeven door vrijwillige budgetcoaches van VluchtelingenWerk gedurende de zes weken waarin ook de groepstrainingen werden verzorgd. (In aanvulling op de reguliere begeleiding van maatschappelijke begeleiders van 15 maanden). Er was contact tussen de begeleiders van de groepstrainingen en de budgetcoaches om de één-op-één begeleiding goed af te stemmen. De individuele begeleiding vond vooral plaats via Whatsapp-bellen en de laatste twee weken ook via fysieke afspraken, en er was altijd een tolk bij. Er werd in de eerste week een nulmeting gehouden door de budgetcoach en in de laatste week een eindmeting aan de hand van een vragenlijst.

Resultaten

Naar inschatting van de betrokkenen bij de pilot Hendrik-Ido-Ambacht is meer dan de helft van de deelnemers na afloop van de pilotperiode voldoende financieel zelfredzaam. Een klein percentage van de deelnemers is ook na de groepstrainingen en individuele begeleiding nog onvoldoende financieel zelfredzaam.

Figuur 2.5.3.A Mate van financiële zelfredzaamheid



Betrokkenen van VluchtelingenWerk en de gemeenten geven aan dat de groepstraining voor bewustwording bij de deelnemers heeft gezorgd, maar dat de zes weken te kort waren om daadwerkelijk te kunnen zien (observeren) in hoeverre deelnemers *in de praktijk* ook financieel zelfredzaam zijn.[26] Doordat de budgetcoaches de deelnemers niet fysiek konden zien, konden zij dit ook slechter inschatten. Volgens de budgetcoaches waren de meeste deelnemers positief over de pilot. Zij zagen dat hoger opgeleiden wat actiever met de stof aan de slag gingen en sneller vooruit gingen, in vergelijking met lager opgeleiden.

De pilot heeft opgeleverd dat er nu intensief contact is met een aantal deelnemers, waardoor deelnemers de gemeente wat meer vertrouwen en bijvoorbeeld meer open durven te zijn over schulden. Ook is de samenwerking tussen de gemeenten, Sociale Dienst Drechtsteden en VluchtelingenWerk door de pilot versterkt.

Door de deelnemers werden er verschillende resultaten benoemd. Twee van de geïnterviewde deelnemers gaven aan veel geleerd te hebben, bijvoorbeeld over budgetteren, verzekeringen en het organiseren van post. Twee andere deelnemers gaven aan dat ze niet veel nieuws geleerd hebben en van de meeste informatie al op de hoogte waren. Een van deze deelnemers stelde echter wel dat andere deelnemers die in eerste instantie meer moeite hadden met de stof inmiddels ook aangaven dat ze het begrepen. Meerdere deelnemers vertelden dat ze hadden geleerd om pogingen tot *phishing* te herkennen:

'Het enige wat ik nieuw leerde was over phishing. Hoe herken je nep-facturen et cetera. Meer niet echt.'

■ Deelnemer, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

Ook werd er aangegeven dat de groepstraining zorgde voor minder stress bij het regelen van geldzaken, en dat er veel ruimte was om tot in detail op onderwerpen in te gaan.

2.5.4. Geleerde lessen

Wat zijn volgens de betrokkenen de voor hen geleerde lessen?

- De budgetcoaches van VluchtelingenWerk gaven aan dat ze de combinatie van groepstraining en individuele begeleiding goed vonden. Ook stelden zij dat een heldere taakverdeling en een sterk plan van aanpak belangrijk is bij het financieel ontzorgen van statushouders:

'Het moet duidelijk zijn wat wiens taak is. Als je dit niet op orde hebt, kunnen wij (als begeleider) niet door. Dus ik denk ook dat een sterk plan van aanpak wat iedereen doorneemt [helpend is].'

■ Budgetcoach, samenwerkingspartner pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

- De betrokkenen van de gemeente en VluchtelingenWerk stelden ook dat goede communicatie en korte lijntjes van groot belang zijn. Verder gaven zij aan dat het noodzakelijk is om de documenten van verschillende (nuts) bedrijven vroegtijdig te ontvangen om zo het administratief ontzorgen mogelijk te maken. Het soepel laten verlopen van het administratief ontzorgen zien zij dan ook als één van de belangrijkste punten:

'De focus dat [het administratief ontzorgen] goed gaat is heel belangrijk. Je kunt de mooiste cursus hebben voor verschillende doelgroepen, maar als financiën niet soepel lopen en ze zelfs nog facturen binnenkrijgen en te weinig geld hebben, gaan ze er niet ontspannen bij zitten en genieten van de training.'

■ Projectleider, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

26 Aanvankelijk moesten de 6 dagdelen van de Eurowijzer workshop verdeeld worden binnen het ontzorgingstraject van 6 maanden waarvan de eerste 3 in de eerste maand en de laatste 3 in de 5e of 6e maand. In de tussentijd zouden er dan meer 1 op 1 begeleidingsmomenten ingepland worden waardoor je in praktijk een veel betere inschatting kan maken of een statushouder groeit in zijn zelfredzaamheid door zelf meerdere fysieke financiële handelingen te laten verrichten. Het bleek dat 6 weken daar toch te weinig voor was.

- De gemeenten hebben gemerkt dat er nog verder moet worden nagedacht over hoe analfabete statushouders kunnen deelnemen aan (groeps)trainingen voor het bevorderen van hun financiële zelfredzaamheid. Deze doelgroep is nu bewust niet meegenomen in deze pilot.

De timing van de groepstraining is nog een punt van discussie en vraagt aandacht, want de informatie kan beter niet te laat of té vroeg komen.

'[Als je te lang wacht] zijn fouten al gebeurd. Het is ook wel zoeken naar een balans. [Te vroeg betekent dat] iemand net in de gemeente is gekomen en de woning aan het inrichten is en dingen regelen. Je wil ze ook niet overspoelen met nieuwe dingen, dan onthouden ze het helemaal niks. Maar de andere kant moeten ze wel bepaalde dingen al weten anders gaat het mis. Daar zijn we naar op zoek: hoe kun je [de informatie] geven zodat ze het onthouden en er wat aan hebben, en het niet te laat komt.'

■ Projectleider, Hendrik-Ido-Ambacht.

Eén van de deelnemers gaf aan dat de training voor hoger opgeleiden te langzaam ging, en het motiverender zou zijn om sneller door de stof te gaan:

'Ja de meeste nieuwkomers in mijn groep waren allemaal academisch geschoold. En ik voelde aan dat we langzaam door het stof heen gingen, terwijl het volgens mij sneller kan. Ik denk wel dat de gemeente daar onderscheid in moet maken. Dus mensen die hoger geschoold zijn of mensen die sneller grip hebben op nieuwe materie zouden bij elkaar moeten zitten. Denk dat dat ook motiverend is voor de integratie. Daarnaast heb je zo meer tijd over om over andere zaken te hebben. Zoals vrouwenrechten.'

■ Deelnemer, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

- Tot slot de les dat het hard nodig is om op tijd te beginnen met de voorbereiding op deze niet te onderschatten opgave. Partners in de pilot zijn tevreden dat zij door vroeg te beginnen de kans hebben gehad om tegen praktische zaken aan te lopen[27], deze zaken aan te kaarten op verschillende niveaus, en vervolgens naar andere oplossingen en geschiktere methodieken te zoeken. Voor het eventueel toepassen van budgetbeheer is in ieder geval een tijdig en helder proces nodig waarbij het voor de betrokkenen (vaak een vrijwilliger) glashelder is welke documenten van belang zijn voor de doorbetalingen en wanneer deze moeten worden aangeleverd (aan de regisseur van de sociale dienst). Er is bij standaard budgetbeheer echter geen mogelijkheid tot rood staan, waardoor de uitkering op sommige momenten nog steeds te laag zou kunnen zijn om te rekeningen door te betalen. Daarom lijkt voor de betrokkenen het Huishoudboekje tot zo ver de beste oplossing, omdat daar de mogelijkheid bestaat om rood te staan. Het zou volgens de projectleider dé oplossing zijn als de toeslagen ook bij het Huishoudboekje binnen zouden kunnen komen.

2.6. Zoetermeer (en Lansingerland)

De gemeenten Zoetermeer en Lansingerland hebben verschillende invullingen aan de pilot ontzorgen gegeven.

Binnen Zoetermeer ontvingen de deelnemers maatschappelijke begeleiding via VluchtelingenWerk. Door onder andere een reorganisatie in de gemeente Zoetermeer is de pilot later van start gegaan (september 2020).

In Zoetermeer heeft men een vijftal organisaties ingehuurd voor aanvullende begeleiding en budgetcoaching, waaronder naast VluchtelingenWerk ook Schuldhulpmaatje, Humanitas, Piëzo, MBO Rijnland en Plangroep.

27 Bijvoorbeeld problemen met het B12-formulier wat de hoogte van de bijstandsuitkering negatief kan beïnvloeden, en de eerste weken die overbrugd moeten worden voordat de bijstandsuitkering gestort wordt.

Zij boden allen begeleiding op financieel gebied aan, vaak zowel individueel als groepsgewijs. Er zijn echter accentverschillen in het aanbod waardoor de ene organisatie beter aansluit bij een bepaalde doelgroep dan de ander. Daarnaast ontvingen deelnemers budgetcoaching vanuit de betrokken organisaties, afhankelijk van het individuele traject van de deelnemer. Ook werd door VluchtelingenWerk de 'Omgaan met geld' training uitgevoerd. In Zoetermeer is het uiteindelijk niet gelukt om administratieve ontzorging vorm te geven. Dit kwam door het uitblijven van nieuw te huisvesten statushouders, en een pauze van de pilot van vijf maanden door corona. Hierdoor waren de potentiële deelnemers allemaal al langere tijd verantwoordelijk voor de eigen financiën.

In Lansingerland werd administratief ontzorgd voor de kosten van de huur en gas en stroom van de deelnemer. Het doorbetalen van de huur vanuit de uitkering was al de standaarddienstverlening in Lansingerland. Er vond uiteindelijk geen groepstraining plaats omdat het voor de uitvoerende partij (Plangroep) niet goed mogelijk was om met de beperkende coronamaatregelen de trainingen te geven. Deelnemers hadden wel contact met een dedicated klantmanager vanuit de gemeente en ontvingen maatschappelijke begeleiding, eerst vanuit VluchtelingenWerk en sinds 1 januari 2021 vanuit Humanitas. Deze begeleiding is breder dan alleen financiële begeleiding.

Ten tijde van het schrijven van dit rapport is er één deelnemer gestopt met het traject ontzorgen en hebben 18 deelnemers het traject afgerond.

De kernelementen van de pilot samengevat

Zoetermeer

- Maatschappelijke begeleiding[28] in Zoetermeer door VluchtelingenWerk en budgetcoaching door verschillende samenwerkingspartners.
- De groepstrainingen in Zoetermeer wordt uitgevoerd door een van de betrokken partijen, afhankelijk van het individuele traject van de deelnemer: Vluchtelingenwerk, Schuldhulpmaatje, Humanitas, MBO Rijnland of Piëzo.
- Geen financiële ontzorging.

Lansingerland

- Administratieve ontzorging op gebied de huur, gas en stroom in Lansingerland.
- Individuele begeleiding in Lansingerland door de *dedicated* klantmanager en Humanitas.
- Geen groepstrainingen.

2.6.1. Werving en intake

De manier van werven verschilde per gemeente. In Zoetermeer is er één-op-één contact gelegd met statushouders door een vrijwilliger die dezelfde taal sprak. Zo was er meteen veel ruimte voor vragen, wat motiverend werkte. In eerste instantie zou dit gedaan worden door de klantmanagers vanuit de gemeente, maar dit is later vooral opgepakt door de maatschappelijk begeleiders vanuit VluchtelingenWerk.

28 Deze maatschappelijke begeleiding staat in principe los van de pilot.

In Lansingerland is er gefocust op informatievoorziening: er zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd om meer informatie te verschaffen over het traject. Het intakegesprek vond plaats tussen de consulent inburgering en de statushouder. Hierin werd meer uitleg gegeven over de verschillende aspecten van de pilot.

2.6.2. De deelnemers (doelgroep)

De gemeenten Zoetermeer en Lansingerland gingen ervan uit dat 35 statushouders aan de pilot zouden deelnemen. In de realiteit werden dit er 37. Van deze 37 werden tijdens de pilot 15 deelnemers (in Lansingerland) financieel ontzorgd voor de huur[29] en in de gevallen waar er voldoende budget was vanuit het beschikbare uitkeringsbedrag ook voor het gas en stroom. In totaal ontvingen 20 deelnemers individuele financiële begeleiding en 13 volgden de groepstraining.

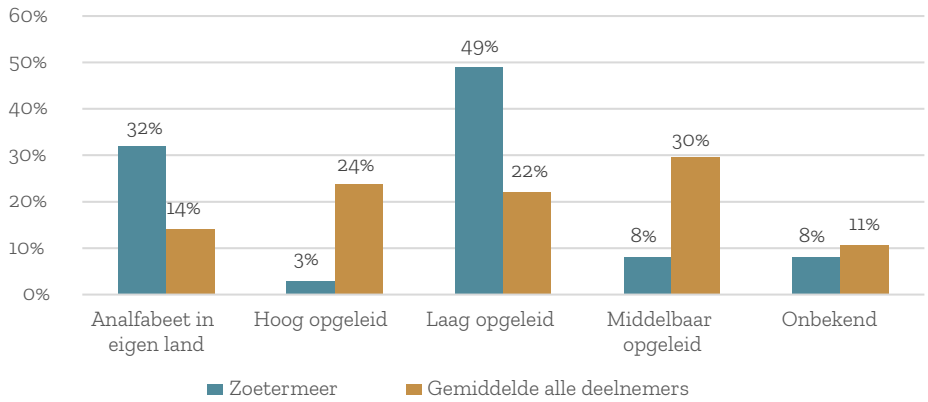
De doelgroep bestond uit statushouders en voor een klein gedeelte uit nareizigers. De meerderheid van de deelnemers was man. De gemiddelde leeftijd van de deelnemers was 39 jaar, wat iets hoger dan het gemiddelde van alle pilots ligt. Het grootste gedeelte van de doelgroep bestond uit Eritreeërs en Syriërs. Daarnaast namen er ook statushouders deel afkomstig uit Jemen, Afghanistan, Ethiopië, Iran en Egypte.

Tabel 2.6.2.A Land van herkomst

Land van herkomst	N	%
Syrië	18	49%
Eritrea	9	24%
Jemen	3	8%
Afghanistan	2	5%
Ethiopië	2	5%
Iran	2	5%
Egypte	1	3%

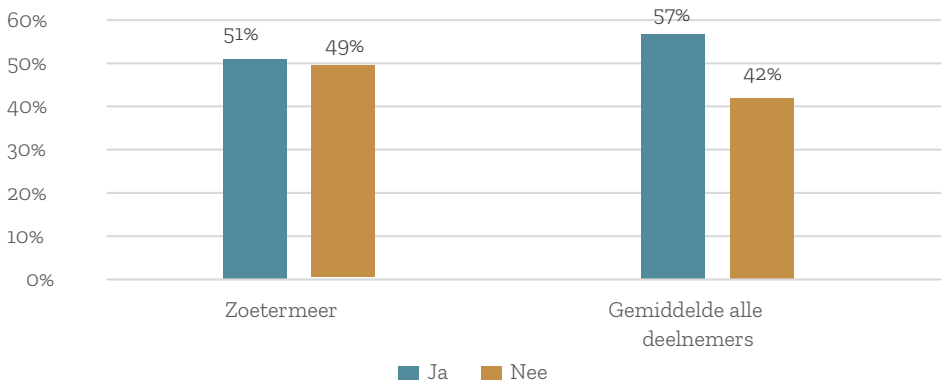
Bijzonder opvallend is dat er binnen deze pilot veel laagopgeleiden en analfabete deelnemers waren.

Figuur 2.6.2.B Opleidingsachtergrond



29 Het zes maanden doorbetalen van de huurt was al standaarddienstverlening in de gemeente Lansingerland.

Figuur 2.6.2.C Betaald werk in land van herkomst



2.6.3. Uitvoering

Administratief ontzorgen

Zoetermeer:
De administratieve ontzorging is in Zoetermeer niet doorgegaan, omdat mensen die in de begeleiding kwamen allemaal al minimaal een halfjaar met hun eigen financiën bezig waren en automatische incasso's hadden. Het leek de betrokkenen niet gewenst om deze incasso's voor de pilot stop te zetten om zo doorbetalingen te kunnen doen.

Lansingerland:
Lansingerland liep er bij het administratief ontzorgen in de praktijk tegenaan dat de deelnemers bij de doorbetalingen in de minstand kwamen. De huur werd standaard doorbetaald vanuit de uitkering. Er is uiteindelijk doorbetaald wat mogelijk was op basis van het budget van de deelnemers, zodat er nog wel genoeg leefgeld overbleef. Energiekosten konden worden doorbetaald, maar de zorgverzekering niet. Dit bleek een te groot bedrag en deelnemers kwamen daardoor rood te staan. Toeslagen werden gestort op de rekeningen van de statushouders zelf. Deelnemers werden voor (minstens) zes maanden financieel ontzorgd.

Individuele begeleiding

Zoetermeer
Statushouders werden op verschillende manieren begeleid. Zij ontvingen maatschappelijke begeleiding (wat in principe buiten de pilot valt) van vrijwilligers van VluchtelingenWerk. De individuele begeleiding werd geboden door klantmanagers en (professionele) budgetcoaches. De individuele begeleiding in gemeente Zoetermeer werd uitgevoerd door Humanitas, Schuldhulpmaatje en gedeeltelijk door Piëzo. Inhoudelijk werd er aandacht besteed aan vaste lasten, rood staan en besparingstips, onder andere door middel van spelletjes.

Deze combinatie van verschillende ondersteuning vanuit de diverse organisaties bracht voor sommige deelnemers verwarring met zich mee. Deelnemers geven aan niet goed te weten bij wie ze welke vraag neer moeten leggen, en ook bij de betrokken budgetcoaches ontstaat soms verwarring over welke onderwerpen bij budgetcoaching besproken moeten worden.

'Ik merk dat het best lastig is dat de maatschappelijke begeleiding ernaast loopt en dingen door elkaar gaan lopen. Dingen die [betrokkene vanuit Schuldhulpmaatje] aankaart, zijn juist zaken voor de maatschappelijke begeleiding. Je merkt dat daar dan ook dingen worden neergelegd.'
■ Begeleider, samenwerkingsorganisatie, pilot Zoetermeer.

Lansingerland
In Lansingerland was er contact tussen de *dedicated* klantmanager van de gemeente en de statushouder. Daarnaast ontving de statushouder maatschappelijke begeleiding vanuit Humanitas. Deze begeleiding is echter niet specifiek voor de pilot, en is breder dan alleen financiële begeleiding.

Groepstraining

Zoetermeer:
De gemeente Zoetermeer bood een gevarieerd aanbod van trainingen, die zoveel mogelijk aansluit op de verschillende doelgroepen. Zo verzorgde MBO Rijnland begeleiding die goed aansluit op de situatie van jongere statushouders en kon iemand met een vol dagprogramma terecht bij Humanitas omdat die ook in de avonduren aan huis begeleiding bieden. De bijeenkomsten werden verschillend ervaren door de diverse betrokken organisaties. Tijdens de begeleiding voor statushouders werd er volop aandacht besteed aan financiële thema's. De deelnemers van MBO Rijnland waren erg gemotiveerd om deel te nemen. Dit kan te maken hebben met het feit dat de doelgroep van MBO Rijnland grotendeels uit 'millennials' bestaat en zij nog graag door willen studeren in Nederland.

Daarentegen zijn er bij een aantal organisaties ook problemen geweest op het gebied van communicatie en taal. Zo was het soms moeilijk om een tolk te regelen of was het voor de deelnemers niet helemaal duidelijk wat de bedoeling was. Hierdoor zijn er enkele deelnemers gestopt met de begeleiding:

'In eerste instantie hebben we problemen gehad met überhaupt in gesprek raken met die mensen, in verband met de taal. Ze begrepen niet goed wat de bedoeling was. Vervolgens haakten sommigen af... één had alsnog geen belangstelling, misschien als er volgend jaar meer tijd is. Met een ander gezin kregen we geen goed contact.'

■ Begeleider, samenwerkingspartner, pilot Zoetermeer.

Per organisatie verschilt het in hoeverre er cultuursensitief is gewerkt. Zo werd de budgetcoaching door één partij uitgevoerd door 'bezoekmannen en –vrouwen'[30]. Dit zijn begeleiders met een soortgelijke achtergrond als de deelnemer die ook de moedertaal van de deelnemer beheersen. Zij gingen langs bij de deelnemers om op een informele en laagdrempelige manier contact te leggen met mensen die wat meer geïsoleerd waren. Ook een andere partnerorganisatie werkte met een vrijwilliger met dezelfde achtergrond als de doelgroep. Maar niet alle partners werkten met vrijwilligers die bijvoorbeeld de taal spraken en/of al ruime ervaring hadden met werken met de doelgroep.

Lansingerland
Er vond in Lansingerland uiteindelijk geen groepstraining plaats omdat het voor de uitvoerende partij niet goed mogelijk was om met de beperkende coronamaatregelen de trainingen te geven.

2.6.4. Resultaten

In hoeverre en hoe de voortgang van deelnemers werd gemonitord verschilde per betrokken partij. Bij MBO Rijnland werd er een vragenlijst voorgelegd aan het begin en het eind van het traject, die gezamenlijk met de begeleider en de statushouder werd ingevuld. Bij Schuldhulpmaatje was er geen sprake van een meting. Er werd gepleit om wel een goede gezamenlijke meting te ontwikkelen.

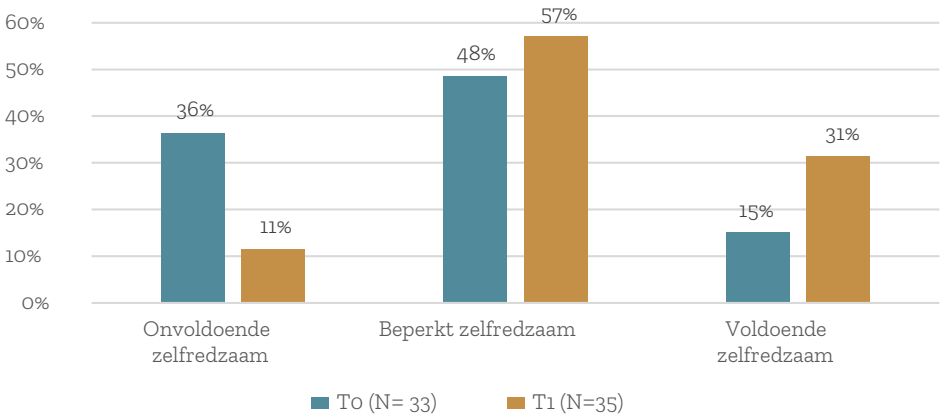
'Hoe we dat gaan evalueren, daar hebben we nu niet op geoefend en dat gaat wel aandacht vragen. Wanneer is iemand financieel zelfredzaam? Wanneer is het einde van het traject of wanneer is het hopeloos en moet het bewindvoering of budgetbeheer worden?'

■ Projectleider, gemeente Zoetermeer.

30 https://stichtingpiezo.nl/projecten/bezoek/

Volgens de monitoring is de financiële zelfredzaamheid van deelnemers tijdens de pilotperiode gestegen. Tijdens het eerste meetmoment na de nulmeting is het percentage onvoldoende zelfredzame deelnemers gedaald en is het percentage voldoende zelfredzame meer dan verdubbeld.

Figuur 2.6.4.A Mate van financiële zelfredzaamheid



Meerdere budgetcoaches en maatschappelijk begeleiders geven ook aan dat ze goede vorderingen zien bij de deelnemers. Er is meer bewustzijn ontstaan over financiën en schulden, en deelnemers zijn meer in staat om zelf dingen te ondernemen. Concreet geeft bijvoorbeeld een betrokkene van MBO Rijnland aan dat de deelnemers meer in staat zijn om overzichten van uitgaven en inkomsten te maken, online aankopen te vergelijken en zelf een keuze te maken over de zorgverzekering. De deelnemers zelf waren ook enthousiast en geven aan meer over financiën in de Nederlandse context te weten, onder andere over verzekeringen, inkomsten en uitgaven en online bankieren.

'I didn't know about insurance. I didn't know car insurance was mandatory for example. I think the insurance part was the most important to me. Also the part about how to keep and organize your mail.'
'How to handle the mail I get and know what is written. How to make money, what to buy. Learning to use the bank app was useful too.'

■ Deelnemers, pilot Zoetermeer.

Deze ontwikkelingen leiden tot concrete resultaten:

'Inmiddels neemt er een deel aan de ISK (Internationale Schakelklas) bij Mondriaan en de ander is verdergegaan met taallessen richting B1. Ik heb een lichting gehad die zelf enorm gemotiveerd was om verder te gaan, met name ook wat ze geleerd hebben toe te passen. Het helpt ook als je je in de klas openstelt, ze kwamen ook voor allerlei andere dingen naar je toe. We hebben ook een woonpas aangevraagd voor iemand, een 19-jarige jongen. Dat zijn dingen die je niet weet als je net in Nederland komt. Er is zelfs een jongen met betaald werk en die nu uit de bijstand is. Dat zijn wel leuke ontwikkelingen.'

■ Betrokkene, samenwerkingspartner, pilot Zoetermeer.

Er was een wisselend beeld over de verschillen in zelfredzaamheid tussen mannen en vrouwen. Betrokken partijen geven over het algemeen aan dat de vrouwen wat passiever waren en meer moeite hadden met het bijhouden van de informatie. Interessant is daarentegen juist wel dat een gesproken budgetcoach vanuit VluchtelingenWerk aangaf meer vooruitgang bij specifiek Eritrese vrouwen te zien. Hij geeft aan dat de Nederlandse context deuren opent voor deze vrouwen in termen van (financiële) emancipatie:

'De vrouwen gaan sneller. In onze traditie praat alleen de man, maar als je kansen hebt voor de vrouwen, zij kunnen echt makkelijk verder gaan dan de mannen.'

■ Budgetcoach, samenwerkingspartner, pilot Zoetermeer.

2.6.5. Geleerde lessen

Wat zijn volgens de betrokkenen de voor hen geleerde lessen?

- Betrokken partijen en begeleiders zijn het met elkaar eens dat er een goede oplossing moet komen voor het administratief ontzorgen. Met name voor de eerste periode van 2 à 3 maanden waarin de toeslagen van de belastingdienst nog niet gestort worden. De bijstandsuitkering is gebaseerd op een situatie inclusief toeslagen. In de eerste maanden blijkt de uitkering te laag te zijn om de rekeningen voor de wettelijke ontzorgingsgebieden door te kunnen betalen. Mogelijke alternatieven zijn het werken met de kredietbank, een extra overbruggingskrediet of inrichtingskrediet inzetten, of afspraken maken met individuele woningcorporaties en zorgverzekeraars.
- Ook pleiten betrokkenen voor meer maatwerk binnen de groepstraining. Zo geven meerdere partners aan dat het verschil in opleidingsniveau de groep kon vertragen. Dit zou ook de gesignaleerde problemen rondom de verschillen in zelfredzaamheid tussen mannen en vrouwen kunnen oplossen. Piëzo vulde hierbij aan dat de cursus ook meer toegespitst zou kunnen worden op jongeren. Mogelijk zou maatwerk gerealiseerd kunnen worden door de groepen op te splitsen in verschillende subcategorieën. (Ook hier is voldoende instroom een voorwaarde om dit te kunnen realiseren).
- Begeleiders benadrukken het belang van goede afbakening van de maatschappelijke begeleiding en budgetcoaching. Het is voor zowel de deelnemer als de maatschappelijk begeleider als budgetcoach namelijk niet altijd duidelijk voor welke vraag de deelnemer bij wie terecht kan. Als oplossing hiervoor werd de mogelijkheid tot een drie- of viergesprek of een gezamenlijke kick-off met de betrokken partijen genoemd. Het werken met minder verschillende partijen zou ook eventueel kunnen helpen (maar alleen als de eerder genoemde duidelijke afbakening van taken goed gecommuniceerd wordt naar alle belanghebbenden).
- Onderling vertrouwen werd als belangrijk succesvol element gezien binnen de pilot. Tolken kunnen het vertrouwen bij de deelnemer vergroten. Voor andere gemeenten wordt dan ook aangeraden om het vertrouwen van de deelnemers te vergroten.

3 Pilots in de praktijk: Ervaringen van statushouders, professionals en vrijwilligers

In dit hoofdstuk staat de werking van de pilots centraal op basis van de ervaringen van de statushouders, de professionals en de vrijwilligers. Wat werkte goed en wat werkte minder goed? We bespreken achtereenvolgens de werving, de intake en motivatie, de ervaren randvoorwaarden, het financieel ontzorgen, de training/groepsbegeleiding, en de individuele begeleiding. We staan ook stil bij het perspectief van de deelnemers (statushouders): hoe hebben zij hun deelname aan de pilot ervaren? Door dit hoofdstuk heen geven we door middel van citaten uit de interviews met betrokken professionals, vrijwilligers en deelnemers een inkijkje in de uitvoering van de pilots.

3.1. Werving, intake en motivatie

In het vorige hoofdstuk hebben we beschreven hoe per pilot de werving en intake van de deelnemers is verlopen. Hier bespreken we de rode draad in wat goed en wat minder goed ging in de werving.

Gemeenten pakten de werving van deelnemers van de pilots op verschillende manieren aan. Over het algemeen kunnen wij stellen dat het redelijk eenvoudig was om deelnemers te vinden. Waar pilotgemeenten uiteindelijk minder deelnemers hadden dan gehoopt, had dit meer te maken met de instroom aan statushouders die op dat moment konden worden benaderd, dan met eventuele onwil van statushouders om deel te nemen.

Meerdere gemeenten geven aan dat hoewel statushouders over het algemeen snel 'ja' zeiden tegen deelname aan een traject, dit niet altijd betekende dat zij goed doorhadden waar zij ja tegen ze. Waar het vervolgens minder goed liep (bijvoorbeeld qua automatische incasso's) merkten professionals wel dat de animo/ motivatie om te blijven deelnemen minder werd bij deelnemers.

'We hebben eigenlijk geen moeite moeten doen om mensen deel te laten nemen. Mensen kwamen hier nieuw. We hebben ze gelijk geïntroduceerd en ze hebben de stukken getekend en dat vonden ze prima.'

■ Klantmanager, gemeente pilot Dongemondgemeenten.

'In het begin zijn ze heel positief, ze denken ik word ontzorgd en hoef er niet meer aan te denken. Maar je merkt dat het niet helemaal soepel gaat. Cliënten hebben ook contact met elkaar, dan weten ze het van elkaar. Dan willen ze niet meedoen. Ook hoogopgeleiden zeggen dan "ik wil niet meedoen", die denken "ik kan het zelf met automatische incasso."'

■ Begeleider, samenwerkingspartner, pilot Edam-Volendam.

'De eerste twee mensen die klaar stonden om te gaan ontzorgen waren er heel blij mee en dachten "het is leuk". Zij hadden een gesprek bij de gemeente. Ik vroeg me wel af of ze goed begrepen wat het inhoudt. De mensen daarna die zijn gehuisvest zijn wat hoger opgeleid en waren al wat langer in Nederland, die dachten "dat is geen toegevoegde waarde voor mij, ik kan de taal lezen en wil eigen regie houden.""'

■ Begeleider, samenwerkingspartner, pilot Edam-Volendam.

'Dit was weer een papiertje wat onder hun neus wordt geduwd, [en er] wordt gewoon getekend. We leggen het wel uit, maar zeker de laaggeletterden zullen geen boe of bah zeggen. Ik vind het begrijpelijk dat het gedaan moet worden, maar mensen snappen vaak niet waar ze voor hebben getekend.'

■ Teamleider, samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

Over het moment waarop de statushouder het beste benaderd kan worden verschillen de meningen. Sommigen zeggen dat het eerder kan (bijvoorbeeld terwijl zij nog in het azc zitten), of juist iets later, na de brede intake waardoor wellicht al wat stress van hun schouders is.

Volgens begeleiders helpt de intake ook bij het motiveren van deelnemers voor de pilot. Het is van belang om in een vroeg stadium te focussen op de informatievoorziening. Een gemeente heeft een informatiebijeenkomst op voorhand georganiseerd om kandidaten warm te maken. Ook één-op-één contact met statushouders van een buddy die de taal sprak werkte motiverend.

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

■ Begeleider, samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

Wat betreft de motivatie van statushouders om mee te doen aan de pilot is het beeld wisselend. Sommige begeleiders geven aan dat ze statushouders kennen die expliciet positief zijn over de pilot, en andere statushouders die volgens hen neutraler zijn:

'Ze vinden het prima, maar niet echt dat ze het ook uitspreken.'

■ Begeleider, samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

In hoeverre zij enthousiast zijn om deel te nemen aan de pilot ligt ook aan de individuele statushouders.

'Een jongen was in Nederland opgegroeid, maar had toch een verblijfstatus, praat beter Nederlands dan sommige begeleiders, het zou onzin zijn hem daarin te stoppen. Er zijn ook andere mensen die zeggen: ik wil het graag zelf in handen hebben, die zijn bang om het geld uit handen te geven. Er zijn ook mensen die zeggen: "ik concentreer me liever op iets anders [dan deelnemen aan een pilot]. Ik wil tot rust komen."'

■ Teamleider, Samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

Het werkt goed om mensen uit te leggen wat de pilot inhoudt en het blijven voeren van gesprekken hierover. Sommige statushouders geven aan dat ze het financieel ontzorgen niet willen. Dit komt omdat er soms zaken misgaan en de uitkering (in de beginmaanden tot het storten van alle toeslagen) nog niet voldoende is om alle inhoudingen te kunnen doen.

Het motiveren van deelnemers voor de groepsbegeleiding gaat wat makkelijker. Het is eenvoudiger om mensen te enthousiasmeren om mee te doen, als je uitlegt dat je daar met een groep zit om zaken met elkaar te bespreken.

Deelnemers die bijvoorbeeld aangeven dat ze het administratief ontzorgen voor vaste lasten niet willen, krijgen bijvoorbeeld wel begeleiding en de groepstraining aangeboden. Er wordt ook vaak geprobeerd maatwerk toe te passen, ook waar mogelijk is in de trainingen.

Sommige begeleiders hebben meegemaakt dat statushouders niet (meer) mee willen doen aan de pilot. Dit heeft volgens dan vaak te maken met (problemen rond) de ontzorging.

'Ik heb cliënten meegemaakt die gewoon echt niet meer mee willen doen aan de pilot en echt heel boos worden en niet door mij begeleid willen worden. Achteraf lijkt het toch aan het ontzorgen te liggen. Toeslagen niet op eigen rekening krijgen, niet de gehele uitkering op de eigen rekening krijgen.'

■ Begeleider, samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

'[Bij de] mensen die tussentijds uit ontzorging zijn gestapt, had dit meer te maken met problemen die zich hadden voorgedaan tijdens de financiële ontzorging. Dat bepaalde zaken toch werden afgeschreven, dat liep gewoon niet soepel. En mensen werden daar heel zenuwachtig van en hebben het liever zelf in handen.'

■ Begeleider, samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

Bij de begeleiders zijn er ook zorgen om het verplichte karakter van het ontzorgen. Diverse begeleiders maken zich nog wel zorgen het verplicht karakter vanaf 2022 van het financieel ontzorgen.

'Er was een man in het azc die zei "Ik kan het wel en ik weet het wel", hij sprak al perfect Nederlands. Die heeft ook een Nederlandse vriendin en woont nu samen en wist alles, en die zei ik wil geen begeleiding van jullie. Vanaf volgend jaar is het verplicht dus hoe gaan we daarmee om? In 2020 hebben we moeten vragen wil je dit of niet, gelukkig hebben ze allemaal aangegeven dat ze het wel wilden proberen. We hebben ze zoet gehouden door te zeggen dat ze na 2 of 3 maanden mogen stoppen als het goed gaat. Straks is het verplicht voor 6 maanden vanaf 2022.'

■ Begeleider, samenwerkingspartner, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

3.1.1. Samenvatting

Samenvattend concluderen wij op basis van de interviews:

- Het was relatief makkelijk om statushouders te werven voor deelname aan de pilot. Het soms relatief lage aantal deelnemers hing dus met name samen met de instroom aan statushouders op dat moment.
- Statushouders goed informeren over wat de pilot ontzorgen (en straks, het ontzorgen) inhoudt is cruciaal gebleken. De informatievoorziening moet op een manier die bij hen past en begrijpelijk is, met aandacht voor het toetsen van in hoeverre de informatie wordt begrepen.
- Motivatie om deel te blijven nemen aan het financieel ontzorgen (doorbetalen van vaste lasten) hing samen met in hoeverre het financieel ontzorgen goed ging en/of er fouten optraden hierin. De motivatie om deel te blijven nemen aan groepstrainingen en/of individuele begeleiding was constanter.
- Sommige begeleiders vragen zich af wat het verplicht karakter van het financieel ontzorgen straks gaat betekenen voor de motivatie van (met name financieel vaardige) statushouders.

3.2. Financieel ontzorgen (doorbetaling van de vaste lasten)

Verschillende pilotgemeenten hebben de nodige opstartproblemen gehad met het financieel ontzorgen. Wij concluderen op basis van de gesprekken met de gemeenten dat het veel voorbereiding vraagt. De gemeenten liepen zowel tijdens de voorbereiding, als tijdens het financieel ontzorgen zelf, tegen onverwachtse problemen aan. Verder heeft de coronacrisis de uitvoering sterk beïnvloed.

Prioriteiten lagen bij de uitvoering van de steunmaatregelen als gevolg van de coronacrisis, bijvoorbeeld de TOZO en de TONK[31] waardoor de pilot niet altijd verder kon worden uitgewerkt door gebrek aan capaciteit bij de gemeenten.

Bij enkele pilotgemeenten (Hendrik-Ido-Ambacht en Zoetermeer) was het (nog) niet mogelijk te starten met het financieel ontzorgen. Dit kwam onder andere door te weinig instroom, maar ook door corona en door capaciteitsgebrek van de interne organisatie. In deze gevallen is besloten om in te zetten op de groepstrainingen en begeleiding.

Uit de ervaringen van verschillende gemeenten komt naar voren dat het ontzorgen een leerproces is. Het is nog continu in ontwikkeling en gemeenten doen langzaam ervaring op over wat werkt en wat minder goed werkt.

31 Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers' en 'Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten'.

3.2.1. Het organiseren van financieel ontzorgen

Financieel ontzorgen is intensief en afstemming met diverse organisaties kost tijd

Het financieel ontzorgen is voor gemeenten en samenwerkingspartners intensief. Ondanks de voorbereiding liepen pilotgemeenten en hun partners tegen zaken aan die ze nog niet van tevoren hadden voorzien.

'Er is veel theorie geweest, maar er was op het moment dat wij aan de gang gingen, nog niet echt iemand die praktisch zicht had op het geheel. Dus we hebben in een korte tijd en [al doende] veel dingen moeten oplossen.'

■ Samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

Waar dingen fout gingen en snel opgelost moesten worden, of waar dingen heel snel geregeld moesten worden om fouten te voorkomen, deed dit een beroep op de tijd van de begeleiders. Maatschappelijke begeleiders ervoeren niet altijd (genoeg) tijd hiervoor te hebben (wat soms leidde tot aversie tegen het financieel ontzorgen). Het proces rond financieel ontzorgen veroorzaakte hiermee soms (ook) stress voor de begeleiders.

'Ik denk wel dat het de cliënten ontzorgt. De cliënten hebben geen idee wat er allemaal gebeurt achter de schermen, het gaat allemaal boven hun hoofd. Maar dat is na een jaar bijna nog zo. Zij hebben geen stress, wij wel.'

■ Begeleider, samenwerkingspartner pilot Capelle aan den IJssel.

Een aantal begeleiders maken zich namelijk zorgen wat er na de periode van verplicht financieel ontzorgen (zes maanden) gaat gebeuren. Bijvoorbeeld als na een jaar blijkt dat de voorschotten voor gas, water en stroom te laag zijn inschat, en de statushouder een naheffing krijgt.

Gemeenten merken dat het zinvol is om frequent met elkaar (backoffice, klantmanagers en (externe) begeleiders) te blijven overleggen en het proces te volgen zodat je tussentijds kan bijsturen. Gemeenten (en begeleiders) moeten veel afstemmen met allerlei organisaties en dat kost tijd. De ene organisatie werkt beter mee dan de ander en soms waren niet alle medewerkers bij de benodigde partners even goed op de hoogte van afspraken.

'Het nutsbedrijf wist niets van ontzorgen, terwijl het volgens mij landelijk is. Maar ik werd van de ene afdeling doorgestuurd naar de andere. Toen hebben ze gezegd (de cliënt) betaalt zelf via automatisch incasso'.

■ Begeleider, samenwerkingspartner, pilot Edam-Volendam.

De ervaringen met het ontzorgen van de vaste lasten verschilt ook per type vaste lasten

Pilotgemeenten hebben relatief weinig problemen gehad met de betaling van de huur, maar het ontzorgen van andere vaste lasten zoals water, stroom en gas ging soms moeizamer. Contact met energie- en waterleveranciers was niet altijd even makkelijk.

'Wij merken dat de leveranciers niet zijn ingericht op andere financiële stromen. En dat dat verwarring en heel veel ruis geeft, zoals [alsnog] de rekening van de cliënt gebruiken om zaken te incasseren'.

■ Teamleider, samenwerkingspartner pilot Den Haag.

'In het begin lopen er allerlei dingen niet goed. Dan begint de energiemaatschappij toch de maandelijkse bedragen af te schrijven. Dus dan moet je (aan de statushouder) uitleggen dat ze de incasso moeten storneren[32] *en tegelijkertijd dat ze de gemeente op het spoor zetten dat ze met de energiemaatschappij het een en ander moeten regelen.'*

■ Begeleider, samenwerkingspartner pilot Den Haag.

'De administratieve inhoudingen [op de uitkering] die we doen gaan niet altijd zo soepeltjes. Soms doen we een inhouding terwijl ook blijkt dat de automatische incasso nog loopt. Vervolgens krijgen we het weer terug gestort. We willen [de cliënten] helpen maar ze komen juist meer in de problemen omdat het nog niet opgelost is. Lastig om in het begin de administratie al op correcte wijze te kunnen regelen voor hen.'

■ Inkomensconsulente, gemeente, pilot Edam-Volendam.

'Ik ben van mening dat als we het hebben over ontzorging van de huur, dat lukt best goed. Gemeenten hebben veel ervaring en contacten met woningcorporaties, daardoor loopt het bijna altijd goed. Voor ontzorging van de zorgverzekering loopt het soms goed en soms niet door gedoe met het automatische incasso. Er is geen collectiviteit met zorgverzekering, geen vast contactpersoon. Het is voor de gemeente ook heel veel uitzoeken. Bij de ene cliënt loopt het goed, bij de ander zijn er dubbele afschrijvingen. Het is een ramp met verdere vaste lasten, elektriciteit, gas, water.'

■ Samenwerkingspartner, pilot Edam-Volendam.

Een beleidsmedewerker oppert een idee dat volgens hem/haar zeer helpend zou zijn:

'In ideale situatie is er één datum voor de uitbetaling van de uitkering en één datum voor de incasso van de vaste lasten.'

■ Beleidsmedewerker, gemeente, pilot Edam-Volendam.

32 Incasso tegenhouden of terugboeken

3.2.2. Knelpunten met landelijke toeslagen

Een knelpunt waar alle pilotgemeenten mee te maken hadden (en hebben) zijn de maanden tot de landelijke toeslagen worden gestort. Als alles goed gaat duurt dit 2 tot 3 maanden. De afhankelijkheid van toeslagen is natuurlijk iets wat breder speelt dan alleen bij deze groep, maar heeft wel grote gevolgen voor het financieel ontzorgen.

'Bij het administratief ontzorgen zijn we tegen veel zaken aangelopen. Dat is echt heel ingewikkeld om te organiseren. Bijvoorbeeld alleen al het feit dat we veel later de toeslagen ontvangen, waardoor wij heel concreet in de eerste twee maanden weinig tot geen leefgeld konden uitkeren. En je kunt niet 15 euro leefgeld voor een maand uitkeren. Maar dat was op een gegeven moment wel de situatie'.

■ Projectleider gemeente, pilot Den Haag.

Er zijn specifiek voor het financieel ontzorgen een aantal complicerende factoren. Wat het anders maakt is het feit dat het niet mogelijk is om de toeslagen op de rekening van de gemeente te laten storten. Dit kan alleen als er bijvoorbeeld budgetbeheer of bewindvoering wordt toegepast. Waar er met budgetbeheer wordt gewerkt, zijn er extra handelingen nodig, zodat de toeslagen (in één keer) op de juiste rekening van de budgetbeheerder (of andere organisatie) gestort worden en niet op de rekening van de statushouder. Als deze machtiging niet op tijd geregeld wordt, worden de toeslagen alsnog eerst gestort op de rekening van de statushouder, en moeten zij (grotendeels) worden ingevorderd door de budgetbeheerder. Dit was niet altijd makkelijk uit te leggen aan de statushouders.

Verder speelt dat in de meeste pilotgemeenten niet de mogelijkheid bestond voor statushouders om rood te staan en de gemeenten niet rood wilden of konden staan namens de statushouder. Niet rood kunnen staan lijkt logisch voor mensen met (een risico op) schulden, maar brengt in dit geval nadelen met zich mee. Hierdoor moesten gemeenten feitelijk geld voorschieten in de eerste maanden.

'De toeslagen moeten aangevraagd worden op de rekening van de cliënt. De gemeente vraagt daarna met een machtigingsformulier aan dat ze bij de gemeente worden gestort. Dat moet voor een bepaalde datum gebeurd zijn, anders gaat het alsnog naar de cliënt. Het is dan lastig uit te leggen aan de cliënt dat de helft van wat hij/zij gekregen heeft alsnog naar de gemeente moet'.

■ Samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

'Om ontzorging voor elkaar te krijgen, zowel rechtmatig als praktisch zijn we tegen aardig wat dingen aangelopen. Zoals bijvoorbeeld contracten opstellen voor de financiële ontzorging, die contracten zijn niet aangepast op de pilot, maar is de standaard zoals we die kennen voor mensen met financiële problemen. We zijn erachter gekomen dat er enkele toeslagen van de belastingdienst nodig zijn om überhaupt rekeningen te betalen, dus daar moest toestemming voor gegeven worden.'

■ Samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

'De uitkering waar ze recht ophebben is [zonder landelijke toeslagen] niet altijd toereikend. We moeten [in het begin] meer inhouden dan aan uitkering is toegekend. Iemand kan daarmee in de min komen omdat we niet meteen over toeslagen beschikken wordt het niet vooraf verrekend.'

■ Inkomensconsulent, pilot Edam-Volendam.

3.2.3. Knelpunten bij overdracht van COA naar gemeenten

Ook is er afhankelijkheid van het tijdig beschikken over en verwerken van informatie van het COA: met name het B12 formulier. Het B12 formulier is de 'uitschrijfkaart' van de statushouder uit het azc. In het azc krijgen asielzoekers leefgeld. Het B12 formulier is nodig om dit te stoppen. Maar het formulier wordt pas afgegeven op dag 12 na het verlaten van het COA, terwijl de gemeente vaak al op dag 5 na verlaten van het COA de uitkering start. Als het leefgeld niet tijdig stop wordt gezet moeten ze geld terugbetalen aan het COA. Daarbij komt dat bij het berekenen van de hoogte van de bijstandsuitkering, het leefgeld gezien wordt als inkomen. Daardoor is de bijstandsuitkering tijdelijk lager dan het zou moeten zijn.

Een medewerker legt uit:
'B12 is het formulier wat je meekrijgt als je verhuist vanuit het COA. Voordat dat in ons gemeentelijk systeem zit, gaat er ook wel een tijdje overheen. Dat zorgt toch voor enige vertraging. (...) Dat B12 formulier is nodig om de COA-gelden stop te kunnen zetten. Als zo'n B12 formulier er niet is, dan zie je inkomen in het systeem, waardoor er minder geld beschikbaar komt. Hoe eerder je dat geregeld hebt, hoe eerder je iemand van z'n volle uitkering kunt voorzien.'

■ Inkomensconsulent, gemeente, pilot Den Haag.

3.2.4. Mogelijke oplossingen voor inkomensgat

Pilotgemeenten hebben verschillende dingen geprobeerd als oplossing voor het feit dat de bijstandsuitkering zonder toeslagen te laag is om de vaste lasten te ontzorgen, en dat zij meestal niet zelf kunnen beschikken over de toeslagen. Geen van allen hebben ze op dit moment een oplossing gevonden waar zij heel tevreden mee zijn. Er worden door sommige pilotgemeenten overbruggingskredieten verstrekt boven op de lening die statushouders al krijgen voor het inrichten van hun woning. Anderen hebben gezocht naar manieren om de statushouders toch rood te kunnen laten staan (iets wat bij budgetbeheer niet voor de hand liggend is). Ook instrumenten als het Huishoudboekje[33] (waarbij het wel mogelijk is om rood te staan) vinden sommige gemeenten veelbelovend. Maar de mogelijkheid om rood te staan bij de gemeente brengt weer andere uitdagingen met zich mee. Als de zes maanden om zijn dan hebben sommige statushouders nog steeds een tekort bij de gemeente. Het wordt dan uiteindelijk een lening die statushouders moeten terugbetalen. In welke vorm dan ook zijn de statushouders als ze rood staan een aanvullende lening (schuld) aan het opbouwen bij de gemeenten.

33 Zie https://www.youtube.com/watch?v=oycd0VeR7lc en https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/het-huishoudboekje-voor-alle-gemeenten

Zoektocht naar alternatieven voor het ontstane 'inkomensgat', met wisselend succes

Gemeenten hebben verschillende middelen ingezet om het 'inkomensgat' van de eerste paar maanden totdat de toeslagen worden gestort op te lossen.

- Het komen tot maatwerkafspraken over uitstel van betaling en betere betalingstermijnen met nutsbedrijven is geprobeerd door de pilots Capelle aan den IJssel en Edam-Volendam.

- De periode van het inkomensgat overbruggen door meer middelen is in verschillende varianten geprobeerd. Zo heeft de gemeente Zuidplas (binnen de pilot Capelle a/d IJssel) dit gedaan in de vorm van een gift. In de Dongemondgemeenten is het inrichtingskrediet verhoogd. Edam-Volendam werkte met een aanvullend overbruggingskrediet.

- Budgetbeheer is een manier om te zorgen dat de toeslagen gestort kunnen worden op de rekening van de gemeente/budgetbeheerder. Gemeente Den Haag heeft in de pilot gewerkt met budgetbeheer en de pilot Hendrik-Ido-Ambacht was hier voornemens toe. In de regel is rood staan op de rekening van een budgetbeheerder niet mogelijk. Gemeente Den Haag heeft geregeld dat voor deze doelgroep een 'tijdelijke minstand' mogelijk werd waarmee het makkelijker werd om het inkomensgat te overbruggen. Budgetbeheer als middel wordt als vrij zwaar en arbeidsintensief gezien. Doordat het arbeidsintensief is, is het kostbaar voor gemeenten. De pilotgemeenten die budgetbeheer hebben toegepast weten op moment van schrijven nog niet of zij deze werkwijze in de toekomst voortzetten.

- Producten als 'het Huishoudboekje' worden als veelbelovend ervaren. Gebruikmaken van het huishoudboekje vraagt ook een investering. Als echter veel knelpunten (grotendeels) worden verholpen door dit instrument, weegt het hoogstwaarschijnlijk alsnog op tegen de kosten. Het voordeel is ook dat gemeenten dit breder in kunnen zetten dan voor alleen statushouders.

'We zijn nu aan het kijken naar het Huishoudboekje. We zijn op zoek naar het rood [kunnen] laten staan, dat is één van de beste oplossingen. Er gaat best veel geld om in eerste periode. Bijzondere bijstand voor 1e en soms 2e huur, woninginrichting, je krijgt de uitkering, je krijgt toeslagen met terugwerkende kracht. Je krijgt best wat geld maar niet goed verdeeld. We willen dat het wat gelijker verdeeld wordt, dat je rood kunt staan maar een vast leefgeld krijgt. Dat je weet waar je aan toe bent. Nu is het "je krijgt op die dag uitkering maar we kunnen niet zeggen hoeveel het is, 50 euro of 400 euro". Dat is onhandig als het bedrag telkens wijzigt. We vinden het een beetje raar dat we vaste lasten zoals de huur en zorgverzekering betalen, maar vervolgens de huur- en zorgtoeslag gebruiken voor levensonderhoud. Hoe leg je [aan een statushouder] uit dat dit eigenlijk bedoeld is voor je huur, als die persoon er niet de huur mee betaalt, want dat doen wij al. Voor de opleiding in financiële zaken helpt het niet.'

■ Projectleider, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

'Aan het begin toen we de pilot aan het organiseren waren, hebben we gebrainstormd over een fonds, maar dan krijg je problemen als iemand niet terugbetaalt, hoe ga je invorderen? Mijn gedachten gaan nu uit aan iets in de bijzondere bijstandssfeer. Wij doen al een overbrugging vaak al als gift, maar daar red je het dus niet mee'.

■ Beleidsadviseur, gemeente, pilot Capelle aan den IJssel.

Het 'Huishoudboekje'

Het Huishoudboekje is een innovatieve manier van budgetbeheer, die de inkomsten en uitgaven van vaste lasten (huur, energie, water en zorgverzekering) van mensen beheert. De vaste lasten worden iedere maand automatisch doorbetaald. De deelnemer ontvangt daarnaast een vast bedrag aan leefgeld. Het Huishoudboekje geeft de deelnemer financieel inzicht en overzicht, voorkomt betalingsachterstanden en zorgt voor financiële stabiliteit. Utrecht begon een aantal jaar geleden met de ontwikkeling van het Huishoudboekje, dat inmiddels door honderd inwoners wordt gebruikt.

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

3.2.5. Gevolgen financieel ontzorgen voor de statushouders

Communicatie en informatievoorziening is een uitdaging

Statushouders goed informeren over hoe financiën werken in Nederland, over wat het financieel ontzorgen precies inhoudt, de bureaucratie die er bij komt kijken en wat mensen wel en niet mogen verwachten is een grote uitdaging voor de gemeenten en hun samenwerkingspartners. Dit komt door de materie (wat ook voor veel mensen die hier heel hun leven wonen en de taal goed spreken lastig is) maar ook de taalbarrière speelt een grote rol. Zeker waar het gaat om het mensen meenemen in dingen die (soms snel) moeten gebeuren die ze vooraf misschien niet hadden voorzien.

Statushouders hebben soms ook 'verkeerde' verwachtingen. Bijvoorbeeld dat alles geregeld kan worden vanuit de uitkering. Het is van belang om ze voldoende bewust te maken en goed te lichten over hoe alles precies werkt.

'Het is best een klus om uit te leggen dat de gemeente bepaalde financiële zaken voor hun rekening neemt. Dat ze de rest zelf moet betalen en dat de uitkering, huur- en zorgtoeslag niet op hun rekening gestort wordt. Vanuit de gemeente krijgen ze leefgeld. Ik heb redelijk opgeleide klanten, maar het duurt even voordat ze dat in de gaten hebben en daar gaat veel energie in zitten.'

■ Begeleider, samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

Pilotgemeenten hebben de behoefte dat zij meer gefaciliteerd worden op het moment dat het financieel ontzorgen verplicht wordt.

Geïnterviewden benoemen in dit verband zaken als het faciliteren dat de toeslagen direct binnenkomen op de rekening van de gemeente/ de uitvoerende organisatie of het bieden van kaders/blauwdrukken qua contracten met nutsbedrijven en verzekeraars. Sommige geïnterviewden denken dat problemen die ontstaan zijn door onbekendheid met de pilot/het financieel ontzorgen zich gaandeweg zullen oplossen als de wet ingaat. Ook denken zij dat het helpt (voor zowel gemeenten als nutsbedrijven en verzekeraars) als er uniforme standaarden beschikbaar zijn, zodat het voor gemeenten makkelijker is als zij iets moeten regelen met nutsbedrijven en/of verzekeraars. Standaarden zijn ook werkbaarder voor de bedrijven die dan niet steeds geconfronteerd worden met gemeenten die het allemaal net iets anders geregeld (willen) hebben.

Gevolgen van (problemen met) financieel ontzorgen voor de deelnemers (statushouders)

Financiële ontzorging zou zo foutloos mogelijk moeten verlopen, omdat het anders aan de deelnemers meer stress en onzekerheid geeft dan in de situatie daarvoor. Maar het ontzorgen blijkt lang niet altijd foutloos te verlopen door de complexiteit en de foutgevoeligheid ervan. Sommige begeleiders vragen zich daarom af of het financieel ontzorgen zijn doel wel heeft bereikt. Soms leidt het juist tot meer stress onder de deelnemers met als gevolg dat de statushouders zich niet goed kunnen focussen op het inburgeren.

Een samenwerkingspartner is vrij kritisch op het effect van financiële ontzorging op cliënten:
'Als ik naar de cliënten kijk, zie ik die winst niet. Zonder alle onzekerheden en onhandigheden zouden ze veel verder zijn geweest. (...) Sommige groepen zijn niet gewend om geld te hebben, dus zijn er ook makkelijker in. Maar veel Syriërs komen van goede komaf, hadden eigen bedrijven en goede inkomsten, die gaan al naar een bijstandssituatie, en krijgen ze hier ook niet goed inzicht in. Die krijgen meer stress hierdoor, terwijl ze nog bezig zijn met inburgering en gezinshereniging, of hun kinderen zitten in oorlogsgebied, en ze denken "ik kan ze geen geld toesturen want ik heb niks"'.

■ Samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

Enkele professionals noemen het, na afronding van de periode van financieel ontzorgen kunnen starten zonder lening (schuld) een belangrijke randvoorwaarde voor het succes ervan:

'Als iemand begint met problemen of schulden, dat is niet de bedoeling.'

■ Adviseur gemeenten, pilot Capelle aan den IJssel.

In hoeverre het lukt om mensen minder stress te laten ervaren is – nog los van eventuele dingen die fout gaan – verschillend per persoon.

'Ik denk dat het per gezin verschilt, de één vindt het wel fijn dat dingen ingehouden worden. Maar bij anderen als het niet goed verloopt geeft het extra stress, als ze een betalingsherinnering krijgen bijvoorbeeld. Ze zijn dan misschien ook iets te laat met hulp inschakelen, en dan worden de problemen alleen nog groter. [Het is een] beetje dubbel: Het is goed bedoeld, en bij de één komt het wel goed uit, maar het is wel verschillend per persoon.'

■ Samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

'Hoe langer ik met dit project bezig ben, hoe meer ik denk, het is zonde van het geld en energie om deze ontzorging te doen. Of je moet mensen in bewindvoering doen.'

■ Samenwerkingspartner, pilot Edam-Volendam.

Financieel ontzorgen maakt mensen niet financieel zelfredzamer, daarom is aandacht voor stapsgewijs afbouwen belangrijk.

Enkele begeleiders geven aan dat zij ervaren dat het financieel ontzorgen mensen niet helpt in het financieel zelfredzaam worden. En waar sommige statushouders juist meer grip willen op hun eigen financiën zijn er ook statushouders die passief kunnen worden door het ontzorgen. Een uitspraak van een deelnemer over zijn/haar begeleider illustreert dit punt treffend: 'And if I have questions, I would probably ask her [my councillor] these questions when I have to start paying bills myself.' (Statushouder pilot Hendrik-Ido-Ambacht).

De wet houdt hier natuurlijk rekening mee:
'Een bijstandsgerechtigde asielstatushouder kan alleen financieel zelfredzaam worden als er voldoende aandacht uitgaat naar begeleiding en/of stimulering van financiële zelfredzaamheid. Wanneer wordt gekozen voor alleen ontzorgen, zonder in te zetten op begeleiding, verschuiven financiële problemen naar een later moment'.[34]

Veel geïnterviewde begeleiders benadrukken dat (naast de begeleiding) het stapsgewijs afbouwen van lasten die worden doorbetaald van belang is.

34 'Handreiking Financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid', Divosa, 2021, p19.

Behoefte aan maatwerk is groot

Het wordt door professionals als lastig bevonden dat het financieel ontzorgen vooral een algemene regel is en geen maatwerk. Bijna iedereen in de pilots is het er over eens dat maatwerk mogelijk moet zijn. Zowel in de keuze welke statushouder wel en niet te ontzorgen, welke diensten wel en welke diensten niet, en ook voor hoe lang.

Veel geïnterviewde begeleiders en (gemeentelijke) professionals ervaren namelijk dat sommige statushouders wellicht wel baat hebben bij financieel ontzorgen, maar anderen absoluut niet:

'Hoogopgeleiden zeggen "mooi dat ontzorgen, maar ik wil automatische incasso want dan loopt het straks (na zes maanden) gewoon door. Geef me maar wel die cursus, dan ben ik zelfredzaam". Het heeft er ook mee te maken dat op dit moment relatief veel statushouders (bijvoorbeeld Turken en Syriërs) hoogopgeleid zijn. Dat er statushouders schulden kregen tijdens [onze] maatschappelijke begeleiding kwam bijna niet voor. En nu stopt men zo veel geld in administratie die moet worden aangepast bij gemeenten en extra taken voor gemeenten en ook voor mensen bij VluchtelingenWerk, omdat alles [voor 6 maanden] anders moet en daarna weer allemaal terug gezet moet worden.'

■ Samenwerkingspartner, Edam-Volendam.

'En het ontzorgen, ik ben ook bang dat als mensen die een achtergrond hebben waarbij ze goed bezig zijn dat soort dingen te regelen, dan zou het heel remmend en paternalistisch zijn.'

■ Samenwerkingspartner, Hendrik-Ido-Ambacht.

Het geeft mensen stress, er zijn ook mensen geweest die echt helemaal de zenuwen kregen. Echt in overleg met elkaar besloten we "wij stoppen hier de ontzorging", want het geeft psychisch zo veel spanning. Terwijl ook iemand anders zei "heerlijk, dan hoef ik daar niet op te letten."

■ Samenwerkingspartner, pilot Edam-Volendam.

'Als gemeenten zijn we gewend om te werken met maatwerk, en dit wordt ons onmogelijk gemaakt op dit onderdeel met deze nieuwe wet. En net die onderdelen die heel gevoelig liggen voor mensen. We lossen het allemaal op, zeker naarmate meer gemeenten er mee te maken krijgen en het bekender wordt bij nutsbedrijven en coöperaties. We lossen het wel op, maar ten koste van wat?'

■ Beleidsmedewerker, gemeente, pilot Edam-Volendam.

Verder is volgens geïnterviewde professionals en vrijwilligers ook de duur van het ontzorgen soms een knelpunt. Zes maanden is erg kort: Partners hebben het gevoel dat zij de helft van de zes maanden bezig zijn (met de statushouder) aan het opbouwen en zaken geregeld krijgen, en de overige drie maanden meteen weer moeten afbouwen. Voor andere statushouders is zes maanden juist weer lang, bijvoorbeeld statushouders waarbij de mate van zelfredzaamheid groot is en de Nederlandse taal redelijk goed beheersen. Maar ook hier geldt; er komt veel kijken bij het regelen van het ontzorgen, waardoor geïnterviewden, zowel begeleiders als (gemeentelijke) professionals, vinden dat je het in deze gevallen beter überhaupt niet kan inzetten. Het is lastig om een vaste termijn te hebben voor alle statushouders concluderen zij.

Artikel 57 Participatiewet

In de Participatiewet is conform artikel 57 ruimte om de financiële ontzorging voort te zetten als de gemeente van mening is dat dit noodzakelijk is. In de toekomst zal moeten blijken hoe gemeenten hiermee omgaan en of het langer dan zes maanden ontzorgen bijvoorbeeld een bepaalde bewijslast met zich meebrengt (voor consulent, vrijwilliger en/of statushouder).

Tot slot zien sommige professionals/vrijwilligers het financieel ontzorgen meer als symptoombestrijding dan dat het de onderliggende problemen oplost. Namelijk dat het budget waarmee mensen (in het begin) moeten rondkomen (te) laag is, en het Nederlands systeem en de afhankelijkheid van de diverse toeslagen (te) ingewikkeld is.

'De zorgtoeslag en huurtoeslag, die wordt overgemaakt naar de gemeente, maar het kindgebonden budget wordt overgemaakt naar de klant. En de kinderbijslag heb je ook nog. Die krijg je maar eens in de 3 maanden, en is dus een discontinue inkomensstroom.'

■ Begeleider samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

3.2.6. Ervaringen van statushouders zelf

De geïnterviewde statushouders hebben ook verschillende ervaringen met het financieel ontzorgen (het doorbetalen van de vaste lasten). Wat opvalt in de interviews is dat de statushouders meer en uitgebreider vertellen over bijvoorbeeld de ervaringen met de groepstraining en/of individuele begeleiding dan over het financieel ontzorgen zelf.

Allereerst zijn er verschillende positieve ervaringen.

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

■ Statushouder, pilot Capelle aan den IJssel.

Ze vinden het fijn om hulp te krijgen bij het betalen van rekeningen totdat ze zich vertrouwd voelen om het zelf te doen.

'Volgens mij was dat verplicht, maar het is wel heel verlichtend voor me. Ik ben ze ook erg dankbaar. Het had ook helemaal anders kunnen lopen hoor, je kon ook gewoon aan je lot overgelaten worden, zoals in sommige landen. Daarnaast ook de huurtoeslag wat je krijgt, haalt echt een deel van de druk af. Het is een nuttig programma dat je helpt om op jezelf te kunnen staan. En dat wil ik heel gauw. Ik wil snel op mijn eigen benen kunnen staan en mijn leven hier opbouwen'.

■ Statushouder, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

'I have the experience of doing that [taking care of finances] on my own. I am from the accounting sector. I know how to do these things basically, but here I accept the policy of the municipality. They say when they want to release it: electricity, water, gas, for me to pay in my own way. But I am paying the internet, etc., myself. The policies are good, that someone should learn the system, because it is different from place to place. Even though I am an accountant, I have to learn a new system in a new society gradually.

■ Statushouder, pilot Dongemond gemeenten.

Taal wordt door verschillende geïnterviewden als de grootste uitdaging gezien:

'At first it was hard. It's different from Syria. Everything is by card, and in Syria we used to pay cash. But the toughest hurdle is the language.'

■ Statushouder, pilot Edam-Volendam.

Ook hebben statushouders soms wat minder prettige ervaringen. Voor sommigen was het aan het begin ook moeilijk dat iemand anders de rekeningen betaalde. Soms ervaren statushouders niet altijd (vooraf) goed geïnformeerd te zijn, bijvoorbeeld dat het ontzorgen voor een beperkte periode geldt. Uit enkele interviews blijkt dat de statushouder niet precies weet hoe lang het financieel ontzorgen nog gaat duren.

Statushouders ervaren ook dat de verschillende onderdelen van de pilot niet goed werken, omdat de problemen waar zij tegenaan lopen niet altijd van financiële aard zijn. Ook ervaren zij soms problemen met de manier waarop zaken geregeld zijn bijvoorbeeld rondom het ontvangen van kinderbijslag:

'But they won't give me kinderbijslag for my son. I don't know why. I told VluchtelingenWerk and they said COA should have paid. I asked again and they said they registered him but I haven't received anything yet. It's a bit confusing sometimes.'

■ Statushouder, pilot Edam-Volendam

Soms is er verwarring over welke organisatie wat regelt (zoals VluchtelingenWerk Nederland, de gemeente of het COA). Ook blijkt uit de verhalen van de statushouders dat niet altijd alles goed op elkaar is afgestemd. Er wordt bijvoorbeeld door verschillende organisaties met de statushouder zelf gecommuniceerd in plaats van met de gemeente (wat de bedoeling is). Hierdoor blijven statushouders rekeningen ontvangen en ondervinden ze ook de druk van schuldeisers. Sommige statushouders zeggen slechte ervaringen te hebben gehad met de wijze waarop hun financiën geregeld werden waardoor ze bijvoorbeeld te weinig geld overhielden of waardoor er te weinig geleend kon worden.

'Sometimes I go for days without any money on my card. We live paycheck to paycheck. It's very difficult. I asked for more money but nothing has happened.'

■ Statushouder, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

Tot slot vertelde een deelnemer over de moeilijkheden die zij onderging nadat er zich fouten hadden voorgedaan bij het financieel ontzorgen en zij te weinig geld overhield op haar rekening. Ook vraagt zij zich af of het financieel ontzorgen haar echt helpt:

'Sometimes I just can't go get groceries. […] Rather than the gemeente taking the responsibility, you guide the individual on how to do it immediately themselves. In 6 months I will still have to do it for myself. Better if in the beginning you allow me to pay and you cross check and see if it goes well.'

■ Statushouder, pilot Edam-Volendam.

3.2.7. Samenvatting

Samenvattend concluderen wij op basis van de interviews:

- Financieel ontzorgen (doorbetalen van de vaste lasten) is intensief, ook als de betrokkenen het goed voorbereiden. Dit geldt voor zowel gemeenten als betrokken samenwerkingspartners (die begeleiding bieden).
- Afstemmen met een veelheid aan samenwerkingspartners en andere organisaties zoals de Belastingdienst, woningcorporaties, verzekeraars en energieleveranciers kost tijd en geeft soms frustratie.
- De tijd voordat landelijke toeslagen gestort worden is een knelpunt, waardoor in de beginmaanden de uitkering niet toereikend is voor het doorbetalen van de vaste lasten. Daarnaast ervaren pilotgemeenten het een knelpunt dat de toeslagen op de rekening van de statushouder gestort worden.
- Communicatie en informatievoorziening (en hiermee ook het verwachtingsmanagement) is lastig bij een ingewikkeld onderwerp als deze, waarbij de taalbarrière een aanvullende uitdaging geeft.
- Waar het financieel ontzorgen (doorbetalen van de vaste lasten) niet foutloos (of zelfs moeizaam) loopt door alle bovengenoemde uitdagingen, levert dat juist meer stress op bij statushouders in plaats van minder.

- Financieel ontzorgen wordt gezien als een relatief zwaar en arbeidsintensief middel (vergelijkbaar met budgetbeheer, wat ook als 'zwaar' gezien wordt). Sommigen samenwerkingspartners maar ook (gemeentelijke) professionals vragen zich af of het doel niet beter bereikt kan worden met intensievere (individuele) begeleiding.
- Er is bij alle betrokkenen behoefte aan ruimte voor maatwerk. Zowel in *welke* vaste lasten ontzorgd worden, *hoe lang* deze ontzorgd worden, als bij *wie* deze ontzorgd worden.
- Tegelijk is er bij gemeenten ook de behoefte aan ondersteuning door systeempartijen (zoals bijvoorbeeld VNG en Divosa) door bijvoorbeeld het bieden van kaders en voorbeelden/blauwdrukken voor standaardcontracten en -machtigingen richting (landelijke) partijen als de Belastingdienst, nutsbedrijven en zorgverzekeraars.
- Op basis van de geïnterviewde professionals, vrijwilligers en statushouders concluderen wij dat er drie groepen statushouders zijn: een groep statushouders die zeker baat heeft bij het financieel ontzorgen, een groep bij wie het onduidelijk is in hoeverre het financieel ontzorgen (meer) helpt dan (intensieve) individuele begeleiding, en een groep die dusdanig financieel vaardig is dat het financieel ontzorgen eerder meer onrust geeft dan dat het rust brengt.

3.3. Groepsbegeleiding/ -trainingen

De groepsbegeleiding/ groepstraining die het vaakst werd gegeven binnen de pilots is 'Omgaan met geld' onderdeel van het programma Eurowijzer van VluchtelingenWerk.[35] Deze is ingezet bij de pilots Dongemondgemeenten, Edam-Volendam, Hendrik-Ido-Ambacht en deels in Zoetermeer.

3.3.1. Ervaringen van professionals en vrijwilligers met groepsbegeleiding

Combinatie theorie en praktijk is waardevol

De geïnterviewde begeleiders geven aan dat het mooi is als er tijdens de periode waarin een training gegeven wordt ook daadwerkelijk zaken gebeuren die te maken hebben met wat deelnemers in de training leren. Dan kunnen de deelnemers er gelijk mee aan de slag en dan komt de informatie beter aan. Het gaat bijvoorbeeld om het ontvangen van brieven van instanties, waar de deelnemers mee aan de slag kunnen.

'De combinatie van groepstraining en individuele begeleiding, die link is erg belangrijk. En de combinatie met in de praktijk dat financiële dingen gaan lopen, dan is de training een goede aanvulling. Dan is de leerbehoefte ook groter, anders blijft het te abstract. Het is wel belangrijk dat ze (wat ze over financiën leren) in de praktijk kunnen brengen, het gaat ook om vaardigheden.'

■ Trainer, samenwerkingspartner, pilot Hendrik-Ido-Ambacht

35 https://www.vluchtelingenwerk.nl/wat-wij-doen/onze-projecten/euro-wijzer

Onderling uitwisselen en groepsdynamiek is waardevol

In een gemeente vonden ze het positief dat de vrijwillige begeleiders onderling hun ervaringen willen uitwisselen met elkaar.

'Er worden bijvoorbeeld tips en tricks onderling uitgewisseld en wekelijks meegenomen in het ketenoverleg.' Hierbij is er ook ruimte om mee te nemen wat zij terugkrijgen van deelnemers. 'Dat hebben de consulenten inburgering ook. Als zij signalen krijgen van klanten nemen ze dat ook mee naar het ketenoverleg of stemmen ze dat af met andere betrokken consulenten. We hebben ook een reflectiepanel waarin oud statushouders zitten'.

■ Samenwerkingspartners, pilot Den Haag.

Enkele begeleiders hebben het idee geopperd om een afvinklijst te maken op basis van de inhoud van de trainingen zodat je als maatschappelijke begeleider goed kan bijhouden wat er gebeurt in de trainingen en zo te weten waar de aandacht vooral op gericht moet zijn.

Volgens veel samenwerkingspartners kan het deelnemers helpen om een overzicht te maken van hun financiën. Ook helpt het stress te verminderen door ze voor te bereiden op mogelijk komende *life events*. Naarmate deelnemers elkaar langer kennen, worden ze volgens de trainers ook meer 'ontspannen' en 'gezelliger'. Deelnemers trekken naar elkaar toe. De ruimte voor eigen inbreng van de deelnemers vinden de begeleiders ook positief:

'Qua inhoud [vragen wij] naar hun ambitie, dromen en wat ze graag willen leren. Er was ook iemand die aangaf dat zijn geboorteplaats niet klopt. Hoe werkt dat dan? Dus toen ook aangegeven wat ze moest doen, dus een stukje advies'.

■ Samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

Deelnemers kunnen allerlei verschillende onderwerpen inbrengen.

'We kregen terug dat ze tevreden waren met wat ze kregen in de eerste les. Ze zaten nog wel met veel vragen, zowel over hoe de rest van het financiële landschap eruit ziet, maar voornamelijk praktisch. Bijvoorbeeld hoe kan ik iets wijzigen op mijn IND pas of hoe laat ik mijn toeslagen aanpassen? Dat moet je wel goed scheiden van elkaar, welke vragen thuishoren binnen de pilot en welke bij de maatschappelijke begeleiding'.

■ Samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

Begeleiders merken dat deelnemers over veel zaken rond de groepsbegeleiding enthousiast zijn: Over het krijgen van informatie over hoe financiën werken in Nederland, het uitwisselen van ervaringen, de ruimte om vragen te stellen. De begeleiders praten ook met de statushouders over de lessen. Ze zeggen te merken dat de deelnemers goed kunnen vertellen wat ze hebben gedaan en geleerd in de lessen:

'Wat mensen prettig vinden om te leren in de cursus? Bespaartips vinden ze interessant. Dat sprong eruit. En dat het [systeem voor sommigen] te moeilijk is, daarvan merk je dat ze toch hopen dat gemeente of VluchtelingenWerk dat blijft oplossen. Zoals dingen met DigiD'.

■ Samenwerkingspartner, pilot Dongemondgemeenten.

Timing van de trainingen

De meningen van betrokkenen lopen uiteen over wanneer de training het beste gegeven kan worden.

Begeleiders krijgen positieve berichten terug van statushouders over de training, en zij horen ook dat mensen die al langer in Nederland zijn, ook geïnteresseerd zijn. Zij geven aan dat je niet vroeg genoeg kan starten met bewustwording en informatieoverdracht.

'Ik denk zelf dat ze helemaal klaar moeten zijn met het huis inrichten. Als ze kinderen hebben ingeschreven op een school. De eerste dingen moeten geregeld zijn, anders sla je het ook niet op. De eerste maand zorgen we dat begeleiders helpen en vertellen wat alles kost. Later moeten ze het zelf gaan begrijpen. In de eerste maand als ze een huis hebben is misschien wat snel, maar na 3 maanden zou goed zijn. Als ze al een jaar hier zijn is het mosterd na de maaltijd.'

■ Trainer, samenwerkingspartner, pilot Capelle aan den IJssel.

'Bij ons zegt VluchtelingenWerk de training financiën zo vroeg mogelijk te willen geven want het kan al heel snel fout gaan. We willen [de training] in het welkomprogramma integreren. Dat is spannend, want deze training is voor iedereen hetzelfde. Verschillende niveaus helpen elkaar, maar daardoor ook weer lastig omdat je voor niemand precies het juiste niveau aanbiedt.'

■ Projectleider, gemeente, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

Overbruggen van taal- en cultuurbarrières is een uitdaging

Sommige statushouders vinden de begeleiding moeilijk te begrijpen. Ze komen bijvoorbeeld uit een land waar geen computer is, geen bankrekening en ze geen baan hadden. Het is volgens veel begeleiders belangrijk om in de cursus dingen rustig uit te leggen.

'Wat belangrijk voor hen is: zij willen alleen graag weten wat hun inkomen en uitgaven zijn. Belangrijk is dat ze weten wat ze krijgen; uitkering, toeslagen. We hebben aan hen uitgelegd wat een uitkering is, huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget. Alle inkomens en uitgaven. En ze zijn echt blij, omdat dat alleen voor hen belangrijk is. Dan kunnen zij hun inkomsten en uitgaven goed begrijpen. De rest kan later komen, als ze een beetje rust krijgen.'

■ Begeleider, samenwerkingspartner, pilot Zoetermeer.

Een knelpunt in de groepsbegeleiding is de taalbarrière. Veel gemeenten werken overigens met tolken waar veel positieve ervaringen mee zijn. Gemeenten ervaren wel moeilijkheden met de groep die analfabeet is want daar is de begeleiding niet altijd op afgestemd. Onderling wisselen de deelnemers ook ervaringen uit. Als de trainer bijvoorbeeld iets in het Nederlands uitlegt, dan kan één deelnemer het voor andere deelnemers vertalen. Dat is gelijk ook een oefening met Nederlands voor alle deelnemers.

Naast de taalbarrière kan soms ook het wantrouwen van statushouders richting instanties belemmerend werken. Begeleiders merken dat sommige statushouders een afwachtende houding hebben. Ze hebben immers niet actief zelf om hulp gevraagd, wat de situatie wel wat anders maakt dan normaal:

'Bij ons komen (meestal) mensen die echt zo in de schulden zitten dat ze echt hulp nodig hebben, dat was in dit geval niet zo. Het was een beetje zoeken voor ze; "waarom ben ik nu hier?"'

■ Samenwerkingspartner, pilot Den Haag.

Grote niveauverschillen binnen groepen zijn lastig

Begeleiders geven aan dat er soms grote verschillen zijn binnen een groep wat het lastig maakt om te voldoen aan ieders verwachtingen en/of behoeften. Niveauverschillen kunnen bovendien het proces vertragen omdat niet iedereen begrijpt wat er wordt gezegd en er tijdens de bijeenkomst veel vragen worden gesteld. Sommige begeleiders geven aan dat het wellicht beter is om begeleiding individueel aan te bieden op ieders gewenste niveau:

'We kwamen er bij de Arabisch sprekenden achter dat er een groot verschil was in opleidingsniveau. En dat het misschien wel beter is om mensen zo bij elkaar te scharen dat ze op hetzelfde opleidingsniveau hebben, en dan maar meer tolken per bijeenkomst hebben. Dat is beter dan dat je iemand die universitair geschoold is even nog extra lang moet laten wachten, omdat je iets heel simpels nog uit moet leggen. Dat is voor beiden erg storend. (...) Of verder indelen naar digitaal vaardig of niet, naar kunnen schrijven of niet.'

■ Samenwerkingspartner, pilot Zoetermeer.

Het zou volgens veel betrokkenen mooi zijn om bij de groepsbegeleiding bij de indeling van de deelnemers in groepen rekening te houden met hun niveau. Eén gemeente heeft bij de groepssamenstelling bijvoorbeeld gekeken naar het taalniveau. Een andere factor waarmee rekening kan worden gehouden is de mate van financiële zelfredzaamheid. Bij grotere gemeenten is het realistischer om een indeling te maken op basis van bijvoorbeeld opleidingsniveau dan bij gemeenten met een kleine instroom van deelnemers. Bij weinig deelnemers kun je je volgens betrokkenen afvragen of het individueel begeleiden van statushouders niet meer oplevert.

'Wij hadden de groepen ingedeeld op taal; dat bleek geen goede vorm van onderscheid. Beter [is indelen] op opleidingsniveau. Je kunt beter een analfabete Syriër bij analfabete Eritreeër zetten met twee tolken. Dan is de training in ieder geval hetzelfde.'

■ Projectleider, gemeente, pilot Zoetermeer.

Soms is het voor deelnemers (door taalproblemen maar ook door laagopgeleid zijn of analfabeet) moeilijk te begrijpen wat het financieel ontzorgen inhoudt. Het aanleren van basisbegrippen zoals verzekering, lening, bijstand en krediet is voor sommigen al lastig. Het kan dan goed zijn om mensen een overzicht van inkomsten en uitgaven te geven waarbij meerdere professionals werken met pictogrammen (bijvoorbeeld symbolen van nutsbedrijven en andere instanties).

3.3.2. Ervaringen van geïnterviewde statushouders met de groepsbegeleiding/trainingen

De geïnterviewde statushouders hebben over het algemeen prettige ervaringen met de groepsbegeleiding. Er was voldoende ruimte om vragen te stellen en er werd gevraagd welke onderwerpen ze aan bod wilden laten komen. Statushouders vertellen:

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

■ Statushouder, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

'Het is echt enrm nuttig om zoiets voor te bereiden voor nieuwe statushouders. Het verdeelt [vermindert] de druk en dat gaf mij meer denkruimte en kracht om door te pakken. Daarnaast vond ik iedereen heel behulpzaam en heel openminded naar ons toe. We konden over elk onderwerp vragen stellen. Tijdens de lessen niet, omdat je dan bezig bent met het onderwerp, maar daarbuiten, dus na de lessen, konden wij vragen stellen over allerlei zaken.'

■ Statushouder, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

'I think I learnt a lot from the sharing of experiences and anecdotes of the others and how they suffered because they did not manage their finances very well. For example, there are refugee families who spent a large amount of money by buying [expensive] brands and at the end of the month they did not have enough money to make ends meet. The essence was that we should buy those things we need and avoid buying unnecessary expensive stuff.'

■ Statushouder, Pilot Capelle.

'I think the lecturers were nice people and gave positive energy. This gave motivation to others to participate. Talking to other participants is also motivating. The most important thing I learnt is to be careful with money and I think it helps to understand Dutch people better. This country has been successful in developing because of good financial management. For example, I learnt that I could obtain some of my needs second hand'.

■ Statushouder, Den Haag.

Statushouders ervaren het als erg prettig dat hun vragen uitgebreid werden beantwoord. Ook het delen van verhalen van deelnemers die ze tijdens de bijeenkomsten konden inbrengen, werd als leerzaam ervaren. Soms vonden deelnemers de bijeenkomst saai, omdat veel van wat besproken werd (voor hen) al bekend was. Een statushouder vond twee uur per bijeenkomst te lang duren, het had ook (volgens hem/haar) in een uur gekund met minder details.

Onderwerpen die door meerdere statushouders als interessant genoemd werden zijn: verzekeringen, werk vinden in Nederland, hoe onnodig dure aankopen te voorkomen en de internetbankierenapps. Geïnterviewde statushouders vertelden ook over hun minder goede ervaringen met trainingen. Een statushouder vond het minder prettig om in de training behandeld te worden alsof statushouders niks weten:

'They treat us like we know nothing here. They teach us in boring details. Like how to organize mail.'

■ Statushouder, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

Een andere statushouder vond dat er te weinig werd uitgelegd en ervoer dat als ze iets niet deden het negatieve consequenties zou hebben voor zijn/haar inburgering.

De manier waarop deelnemers behandeld worden vinden ze belangrijk. Deelnemers vinden het fijn dat ze niet worden gezien als statushouder met problemen, maar behandeld worden als individu. Ook de mate waarin ze zelf dingen willen, maar vooral kunnen, regelen doet er daarbij toe.

Statushouders hebben ook verschillende ervaringen tussen diverse gemeenten. Soms hebben zij deze zelf meegemaakt, en soms doordat zij ervaringen met statushouders uit andere gemeenten uitwisselen. Zo worden verschillen zichtbaar: In een andere gemeenten kregen mensen bijvoorbeeld wel hulp bij de aanschaf van een laptop. Of statushouders ervaren dat er een onderscheid wordt gemaakt in het ontvangen van geld:

'Wat ik ook frappant vind is dat stellen veel meer geld krijgen dan alleenstaanden. Terwijl beide groepen een bed kopen, koelkast kopen etc. Ik snap dat stellen recht hebben op meer, maar naar mijn idee lijkt het verschil wel erg groot. Voor zulke essentiële goederen zou het budget gelijker verdeeld moeten worden.'

■ Statushouder, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

Belang van ontmoeting en samen oefenen van de taal

Een statushouder geeft aan dat de groepsbegeleiding goed was voor de inburgering en taalvaardigheid.

'Ze moedigden je aan om de vragen in het Nederlands te stellen, omdat het een goed moment was om te oefenen. Wat ik ook erg fijn vond is dat ze iedere keer aangaven dat Nederlands een moeilijke taal is, ook voor Nederlanders zelf, en dat wij zeker niet terughoudend moeten zijn om het te proberen. Maar mocht het toch niet lukken, of je begreep het antwoord niet, dan was er altijd wel een tolk aanwezig. Nadat wij antwoord kregen op onze vraag, werd ons ook gevraagd of hiermee onze vraag echt was beantwoord. Dat was ook wel fijn... Achteraf gezien ben ik enorm blij dat ik heb meegedaan. Ik ontmoette zo ook andere mensen die hetzelfde zijn als ik. Ik voelde me best alleen, maar toen ik andere lotgenoten zag, kwam ik erachter dat ik niet de enige ben.'

■ Statushouder, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

De behoefte aan oefenen met taal wordt breder gedeeld. En soms waar dit minder aan bod kwam dan de statushouder verwachtte (of hoopte), zijn ze daarin teleurgesteld:

'They are all nice but they go about this the wrong way, honestly. There should be focus on the language first and foremost.'

■ Statushouder, pilot Den Haag.

Invloed van Corona op groepsbegeleiding

Het online volgen van de training werd lastig gevonden door de deelnemers omdat ze vinden dat je fysiek beter kan focussen. Thuis is er bijvoorbeeld veel afleiding door kinderen die thuis rondlopen. Ook vraagt het digitaal bijwonen van een bijeenkomst digitale vaardigheden die niet iedereen heeft. Het onderlinge contact met andere deelnemers was online ook minimaal. Het werken met meerdere tolken is digitaal ook lastiger dan bij fysieke bijeenkomsten.

3.3.3. Samenvatting

Samenvattend concluderen wij op basis van de interviews:

- Groepsbegeleiding is een positieve aanvulling op de individuele begeleiding. Door uitwisseling (in de groep) worden mensen aan het werk gezet en gaan ze de stof beter begrijpen. Bij individuele begeleiding is het meer één richtingsverkeer, en tijdens de groepstraining is het 'met z'n allen,' waardoor er een andere dynamiek en interactie ontstaat.
- Bij het samenstellen van groepen is het goed om naar meer criteria te kijken dan alleen taal. Niveauverschillen in opleiding en mate van (financiële) zelfredzaamheid zijn belangrijk voor het kunnen bieden van een zo passend mogelijke training.
- Analfabeten zijn een doelgroep die extra aandacht nodig heeft. Reguliere trainingen zijn voor hen minder geschikt.

3.4. Individuele begeleiding

Individuele begeleiding binnen de pilots was meestal één-op-één begeleiding door een budgetcoach of maatschappelijk begeleider van VluchtelingenWerk of een andere organisatie. In de regel waren dit vrijwilligers. Soms werd de begeleiding geboden door een vast contactpersoon (klantmanager) vanuit de gemeente.

Elke statushouder heeft vanuit de wet in principe een maatschappelijke begeleider[36] die bijvoorbeeld helpt met het aanvragen van energie, water, verzekeringen et cetera en met het betalen van de rekeningen. Door de pilots werd hier soms meer aandacht en tijd aan geschonken. In sommige pilots is de reguliere maatschappelijke begeleiding uitgebreid en/of geïntensiveerd (bijvoorbeeld dat de periode van begeleiden werd verlengd, en/of dat er meer uur per week werd begeleid). Zo is in Den Haag de reguliere begeleiding uitgebreid. Ook Edam-Volendam heeft hun reguliere maatschappelijke begeleiding geïntensiveerd. In sommige pilots is er echt aanvullende begeleiding (bijvoorbeeld in de vorm van budgetcoaching) aangeboden naast de reguliere maatschappelijke begeleiding. De pilots Zoetermeer, Hendrik-Ido-Ambacht en de Dongemondgemeenten zijn hier voorbeelden van. In Lansingerland werden statushouders begeleid door een vaste klantmanager vanuit de gemeente.

3.4.1. Ervaringen van professionals en vrijwilligers met individuele begeleiding

Korte lijnen met een vast contactpersoon zijn prettig

Uit de gesprekken blijkt dat het hebben van (korte lijntjes met) een vast contactpersoon voor statushouders erg prettig is. Bij de contactpersoon kunnen ze voor allerlei vragen terecht:

'De korte lijntjes met de budgetcoach zijn belangrijk en leerzaam voor deelnemers.'

■ Samenwerkingspartner, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

'Het regelmatig contact (van statushouders) met de consulenten is echt een winst [van de pilot]. Want dat de statushouder direct contact heeft met de consulent inburgering heb ik tot nu toe nog niet eerder gehoord.'

■ Samenwerkingspartner, pilot Den Haag

Om tot een goede individuele begeleiding te komen is het van belang dat deelnemers ook hun verhaal doen. Bij echtparen wisselt het in hoeverre de partner actief meepraat. Volgens begeleiders is het van belang er bijvoorbeeld alert op te zijn dat vrouwen actief deelnemen aan het gesprek.

Ook de individuele begeleiders merken dat het een heel andere dynamiek geeft als de begeleiding digitaal plaatsvindt. Dit maakt het voor hen ook lastig in te schatten hoe het met de zelfredzaamheid van de deelnemers gaat. Bovendien gaat het qua (extra, op financiën gerichte) begeleiding maar om korte looptijden waardoor ze nog weinig zicht hebben op hoe het vervolgens gaat met de deelnemers.

36 De maatschappelijke begeleiding van de statushouders is gericht op het regelen van praktische zaken en het vergroten van de kennis van de Nederlandse samenleving. Het doel is het versterken van de zelfredzaamheid en de participatie van statushouders.

Het individueel begeleiden is arbeidsintensief. Begeleiders geven aan dat het belangrijk is de tijd te nemen om zaken goed uit te leggen en persoonlijk contact te hebben. Soms wordt er ook via WhatsApp contact gezocht, dat is laagdrempeliger dan een fysieke afspraak. Sommige gemeenten zetten in op het aanschaffen van een laptop om zo het contact te kunnen onderhouden. Dit vergt – naast de (gemeentelijke) middelen – echter wel een bepaalde mate van digitale vaardigheid van mensen.

Door individuele begeleiding wordt het mogelijk om meer in te gaan op de individuele vragen van de statushouders. Ook helpt het de deelnemers voor wie de lessen van de groepsbegeleiding minder te begrijpen zijn.

'De individuele coach heeft ook een rol in het meekijken met de eerste periode, en ook als de cursus is afgelopen en de vaste lasten niet meer worden betaald. Hebben ze het nu begrepen? Hoeveel weet iemand al en waar is nog hulp bij nodig? In de ideale situatie kun je dan hulp afbouwen. Alleen maar vaste lasten doorbetalen en een cursus, dat lijkt me in bijna geen enkel geval genoeg. Ik denk dat je altijd die individuele begeleider moet hebben die meekijkt. Anders loopt het niet.'

■ Begeleider, samenwerkingspartner pilot Zoetermeer.

Eventuele fouten bij het financieel ontzorgen leggen druk op de relatie begeleider en deelnemer

Er zijn ook minder goede ervaringen met de (individuele) begeleiding. Soms heeft dat met de (stijl van de) begeleider te maken. Zo geven diverse begeleiders aan dat deelnemers soms vinden dat de begeleiders te veel opmerkingen hebben over hun manier van omgaan met financiën. Vaker komt de onvrede bij de statushouder en begeleider voort uit de moeilijkheden of fouten die zijn gemaakt bij het financieel ontzorgen. Zo hebben slechte ervaringen van statushouders (bijvoorbeeld met rekeningen die nog naar hen worden gestuurd) of de complexiteit van het systeem een grote invloed op de ervaringen van de statushouder met het hele traject. En hiermee ook op de relatie met de begeleider. Begeleiders merken dat ze daardoor minder geloofd worden op wat ze zeggen:

'Dus ik heb nu al de zoveelste persoon die een andere begeleider wil, omdat het niet goed gaat. En dat zijn niet zozeer dingen die de begeleider niet goed doet, maar er is te veel verwarring over wanneer men geld krijgt en van wie en hoe. En dat bemoeilijkt de begeleiding.'

Een andere begeleider vult aan: *'Ik hoor dit ook terug van de consulenten inburgering. Die hebben natuurlijk wel een andere positie. Maar niet alles is goed gegaan in één keer, dit heeft ook effect op het vertrouwen dat de deelnemers hebben in de pilot en gemeente als instituut. Dat maakt het extra lastig.'*

■ Samenwerkingspartners, pilot Den Haag.

Hoewel begeleiders over het algemeen positieve reacties krijgen van deelnemers wisselt de mate waarin statushouders mee willen blijven werken aan de individuele begeleiding. Soms merken begeleiders dat statushouders aan het begin wel mee willen werken, maar dat het naarmate het traject langer duurt lastiger wordt. Ze willen dan bijvoorbeeld niet meer met een maatschappelijk werker de financiën doornemen, want 'het zit wel goed'.

Veel 'regelen', en weinig tijd voor 'leren'

Volgens meerdere geïnterviewden was soms de begeleiding vooral gericht op het regelen van zaken, waardoor er nog weinig tijd kon worden besteed aan het leren van hoe zaken werken. Dit kwam voornamelijk voor bij statushouders waar qua ontzorgen niet alles goed was gegaan. Niet alle statushouders hebben individuele begeleiding gekregen. Waar dit niet gebeurde werd dit soms ook gemist. Tot slot waren er statushouders die niet meededen aan de individuele begeleiding. Hier waren verschillende redenen voor zoals geen opvang voor de kinderen thuis. (Hierover meer in paragraaf 3.5.)

3.4.2. Ervaringen van statushouders met de individuele begeleiding

De geïnterviewde statushouders vertellen minder uitgebreid over specifiek hun individuele begeleiding dan over hun ervaringen met de groepstrainingen. Over het algemeen lijkt het erop dat zij prima contact hebben met de begeleider en het contact vooral gebruiken voor concrete vragen als zij ergens tegenaan lopen:

'I don't have anyone in the gemeente yet. No contact person. But there is one person from the [VluchtelingenWerk]. It is the same person every time. He helps me a lot.'

■ Statushouder, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

'I show her the mail I don't understand. Sometimes I go see her if I need more help. (...) On WhatsApp. Or I go there if it's serious.'

■ Statushouder, pilot Capelle aan den IJssel.

'My councillor, in February 2021 they wrote me that I will be paying by myself now. We went through what I had to pay, she guided me what to pay. (...) from February on I have been doing it myself and by the grace of God I don't have problems now. We are doing well. Apart from the accumulated house bills. By April I will finish these accumulated bills. The other bills I took over from them and I paid them. I took over a lot of bills..."

■ Statushouder, pilot Edam-Volendam.

Ook blijkt uit de interviews dat het niet voor alle statushouders helder is wie welke verantwoordelijkheden heeft. Dit leidt soms tot verwachtingen die niet waargemaakt kunnen worden:

'When I receive a weird mail that I don't understand, I send it to her. She answers quickly. But I told her it was not enough money and nothing happened.' (...) She helps me with my mail mostly.'

■ Statushouder,Hendrik-Ido-Ambacht.

3.4.3. Samenvatting

Samenvattend concluderen wij op basis van de interviews:

- Over het algemeen zijn statushouders erg tevreden met de individuele begeleiding.
- Waar het stroef loopt komt dit vaker door problemen die elders zijn ontstaan (bijvoorbeeld door fouten bij het financieel ontzorgen) dan door de begeleider zelf.
- Begeleiders hebben behoefte aan meer tijd om mensen echt dingen te leren (door minder aandacht te hoeven besteden aan het 'snel moeten regelen' van dingen).

3.5. Randvoorwaarden en helpende factoren

Voor het goed kunnen uitvoeren van de verschillende pilotonderdelen hebben de pilotgemeenten voor de start van de pilots met verschillende randvoorwaarden rekening gehouden. Na afloop van de pilotperiode zijn met de opgedane kennis en ervaring nog nieuwe randvoorwaarden en overige helpende factoren te destilleren. Het gaat om randvoorwaarden en helpende factoren die eraan bijdragen dat statushouders daadwerkelijk aan alle pilotonderdelen kunnen deelnemen, en daar zo veel mogelijk voordeel mee (kunnen) doen. Dit zijn:

- Kinderopvang waar nodig.
- Tegemoetkoming in reiskosten.
- Voldoende verschillende tolken.
- Afstemming in tijd / planning met andere trajecten.
- Digitale vaardigheden en ondersteuningsmogelijkheden.
- Tijd om aan vertrouwensband te werken.
- Ruimte en rust in het hoofd om nieuwe dingen te kunnen leren.
- Ervaring en affiniteit met de doelgroep bij de professionals en vrijwilligers.

3.5.1. Randvoorwaarden

Kinderopvang waar nodig

Kinderopvang werd in meerdere pilots aangeboden, sommige gemeenten hielpen wel met het zoeken naar opvang, maar regelde dit niet. Uit alleen de interviews met deelnemers is niet goed op te maken in hoeverre hier noodzaak toe was. Meerdere geïnterviewde statushouders geven aan dat het niet per se nodig was omdat hun kinderen schoolgaande leeftijd hadden en de trainingen onder schooltijd waren. Voor sommige groepen zou kinderopvang wel een meerwaarde kunnen hebben.

'Ik weet van diegene die workshops gaf, dat mensen vaak met kinderen naar de workshop kwamen en er ondertussen even tussenuit gingen om het kind de borst te geven. Het is misschien niet helemaal vanzelfsprekend, mensen weten misschien niet wat er wordt verwacht in zo'n workshop. Er is niet zomaar kinderopvang geregeld.'

■ Inkomensconsulent gemeente, pilot Zoetermeer.

Tegemoetkoming in reiskosten

De meeste pilots bieden een reiskostenvergoeding voor het bijwonen van activiteiten. Deelnemers zijn hier erg blij mee. Ook vanuit de gemeenten en de begeleiders wordt het bieden van reiskostenvergoeding gezien als een belangrijke randvoorwaarde. Sommige gemeenten bieden deelnemers een OV-chipkaart aan. Andere bieden deelnemers de mogelijkheid om reiskosten achteraf te declareren via een formulier. Positief is dat geïnterviewde deelnemers weinig knelpunten ervaren als het gaat om reizen naar trainingen.

'Als het fysiek is, dan is reiskostenvergoeding wel belangrijk. (...) Het is een verplichting en dan zou je nog zelf moeten betalen, en dat is lastig, aangezien ze [aan het eind van de maand] geld moeten overhouden.'

■ Begeleider, samenwerkingspartner, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

NB: Vaak is de tegemoetkoming in vervoerskosten en de mogelijkheden rond kinderopvang niet speciaal geregeld voor de pilot, maar onderdeel van ondersteuning waar bijstandsgerechtigden (in een traject) een beroep op kunnen doen.

Voldoende verschillende tolken

De beschikbaarheid van tolken voor diverse talen is een belangrijke randvoorwaarde. Ook volgens professionals om soms individuele informatievoorziening mogelijk te maken. Naast de beschikbaarheid is de financiering hiervan ook een vraagstuk. Zeker waar gemeenten en partnerorganisaties vanaf volgend jaar een grote(re) instroom verwachten.

'Verschillende tolken moest ook wel. Als ik zou mogen kiezen nu, zou ik toch voor de individuele informatievoorziening gaan'

■ Klantmanager, gemeente, pilot Zoetermeer.

'Wie de tolk-kosten betaalt is een aandachtspunt. Bij VluchtelingenWerk Nederland gaat het makkelijk want zij hebben die [tolken] gewoon. Maar als aantallen groter worden... Wie draait daarvoor op?'

■ Projectcoördinator, pilot Dongemondgemeenten.

NB: Kosten voor tolken zijn in de nieuwe wet inburgering onderdeel van de specifieke uitkering (SPUK) die gemeenten ontvangen voor de financiering van de inburgeringsvoorzieningen. Echter, een gemeente (en/of de maatschappelijke partners die de gemeente contracteert) die er voor kiest om bijvoorbeeld statushouders te groeperen op basis van opleidingsniveau in plaats van taal, zal meer kwijt zijn aan tolkkosten dan een gemeente die groepen maakt op basis van herkomsttaal.

Van de pilotgemeenten is er maar één die in de interviews expliciet aangeeft zich zorgen te maken om de mate waarin de middelen vanuit het Rijk voldoende zullen zijn voor het financieel ontzorgen inclusief de begeleiding. Uit andere interviews komt dit hoogstens impliciet naar voren door uitspraken over zorgen over kosten van budgetbeheer, kosten van het gebruik van het Huishoudboekje, of zoals hierboven geschetst, zorgen om kosten voor voldoende tolken.

Afstemming in tijd / planning met andere trajecten

Het kwam (afgaande op de interviews) niet veel voor maar waar er overlap in tijd plaatsvond met andere trajecten/ onderdelen van de inburgering is dit natuurlijk zonde voor de deelnemer.

'Het tijdblok had overlap met mijn taalcursus. Ik moest aanvankelijk een half uur eerder stoppen met de les. Ik stuurde de taalschool een bericht dat ik de eerste week iets eerder zou weggaan vanwege het geldzaken programma en daar hadden ze alle begrip voor.'

■ Statushouder, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

Verder zijn er volgens enkele gemeenten kansen in de verbinding zoeken met andere onderdelen van de Wet inburgering 2021. Bijvoorbeeld door te zorgen voor (meer) aandacht voor financiële zelfredzaamheid in de verschillende inburgeringsroutes.

'Vooral die Z-route, daarin zullen ook allerlei activiteiten worden georganiseerd en cursussen en workshops, dat is aan de taalaanbieder die het gaat organiseren. Ik verwacht dat daar ook een nadruk komt te liggen op financiële zelfredzaamheid.'

■ Gemeentelijk adviseur, gemeente, pilot Capelle aan den IJssel.

3.5.2. Helpende factoren

Digitale vaardigheden en ondersteuningsmogelijkheden

In hoeverre mensen digitaal vaardig zijn, is van invloed op hoe snel zij zich het Nederlands systeem rond financiën (wat bijna volledig digitaal is) eigen kunnen maken. En ook op hoe makkelijk zij kunnen meekomen in de in coronatijd vaak digitale trainingen en bijeenkomsten.

Randvoorwaarden daarvoor betreffen zowel de fysieke digitale middelen (het hebben van een laptop, tablet of smartphone, en werkend internet), als ondersteuning voor niet/minder-digitaal vaardige deelnemers met bijvoorbeeld inloggen op sites en/of online bijeenkomsten. Het is volgens professionals goed om je te realiseren wat er allemaal nodig is op dit vlak als je snel wil kunnen starten, en wat dit betekent als de aantallen deelnemers groter zijn.

'Of mensen digitaal vaardig zijn, geeft een groot verschil in hoe snel mensen leren. Op het moment dat dat niet zo is, moet je het hele verhaal over de bankrekening, DigiD, het hele digitale verhaal opschrijven.'

■ Inkomensconsulent, gemeente, pilot Zoetermeer.

'Ze hebben ook een laptop in bruikleen gekregen, zodat ze daar op kunnen internetten. [Dat kost ook veel tijd]. We waren soms een halfuur bezig om mensen op hun mobiel in eigen taal te loodsen naar Zoom. Als je die inspanning niet wilt leveren, dan gaat het niet lukken. Soms moet je mensen echt individueel op weg helpen.'

■ Trainer, samenwerkingspartner pilot Zoetermeer.

'Je moet goed kijken of mensen voldoende goed materiaal hebben en goed kunnen opstarten. Het was nodig om laptops te regelen [dus] we hebben laptops langsgebracht en mensen geholpen met opstarten. Dat is allemaal extra. Wij geven computerlessen, en daarom hebben we laptops liggen die we kunnen uitlenen.'

■ Samenwerkingspartner, pilot Edam-Volendam

'Volgend jaar met grote instroom moeten we wel gaan werken [aan voldoende materiaal], want als niet iedereen een telefoon heeft of laptop, dan moeten we die ook ter beschikking stellen.'

■ Teamleider gemeente, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

Eén vrijwilliger geeft een positief voorbeeld over juist een hele digitaal vaardige groep:
'Het aanmaken van een groepsapp, heb ik als heel prettig ervaren. Al die millennials werken met WhatsApp, ze kennen ook allemaal TikTok en Facebook. Het heeft enorm veel voordelen gehad. Als iemand er niet was en de ander wel, dan ging hij het huiswerk via voicenote inspreken. Dat was grappig.'

■ Samenwerkingspartner, pilot Zoetermeer.

Tijd om aan vertrouwensband te werken

Diverse professionals kaarten aan dat een randvoorwaarde voor meer succes tijd is. Tijd bijvoorbeeld binnen de trainingen om elkaar beter te leren kennen. Dit past volgens hen nog onvoldoende in de huidige opzet van de trainingen, waarbij vaak uitgegaan wordt van maximaal zes bijeenkomsten.

'Vertrouwen is belangrijk. Als ze voelen dat ze vertrouwen hebben, dan kunnen ze alles vertellen en dan kan je goed communiceren. Dat is ook belangrijk voor die mensen. Tijdens de cursus komen mensen binnen en denken: wat is dat? De Eritreeërs waren blij en dachten iemand gaat ons gewoon uitleggen wat hier gebeurt. En na de 2e of 3e dag, was iedereen vragen aan het stellen. Het waren meer vragen dan les.'

■ Begeleider, samenwerkingspartner pilot Zoetermeer.

'Ik denk dat (tijd voor) vertrouwen een punt is wat de meeste Nederlanders overslaan. (...) Dat heeft ook te maken met hier nieuw zijn en willen weten wie wie is. Je bent toch je privédingen aan het bespreken. Ik denk dat vertrouwen tot gevolg heeft dat informatie meer blijft plakken en dat mensen meer openstaan. Ik denk dat dingen beter gaan lopen als er aan het begin ook aandacht is voor het kunnen opbouwen van het vertrouwen. Bij veel cursussen zie je dat ze van begin tot eind heel erg vol zitten met allerlei informatie en onderwerpen. Maar je zou eigenlijk ook echt tijd en aandacht moeten hebben aan het begin voor vertrouwen opbouwen.'

■ Tolk, samenwerkingspartner, pilot Zoetermeer.

Ruimte en rust in het hoofd om nieuwe dingen te kunnen leren

Ook geven diverse professionals aan dat om iets te leren mensen ruimte in hun hoofd moeten (kunnen) vrijmaken. Dit is natuurlijk breder bekend en ook deels de gedachte achter het financieel ontzorgen ('voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase afleidt van de inburgering[37]'). Echter, statushouders hebben niet alleen financiële zorgen aan hun hoofd, maar soms nog de reis, zorgen over familie in het land van herkomst, dingen die zij hebben meegemaakt et cetera. Ook hier benoemen diverse professionals dat een langere periode voor de trainingen wenselijk zou zijn.

37 Handreiking financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid', Divosa, 2021.

NB: De duur van trainingen is in principe iets waar gemeenten met hun partners vrij in zijn. In hoeverre de meerwaarde van langere trainingen met meer bijeenkomsten in de toekomst opwegen tegen de extra financiële middelen die hiervoor nodig zijn zal moeten blijken.

'Nu is die cursus 5-8 keer in een half jaar en dan moet het klaar zijn. Dat idee klopt niet. [Het is vergelijkbaar met een taal leren]. Mensen kunnen soms in het eerste en tweede jaar helemaal niet zo goed leren, omdat hun hoofden nog vol zitten. Vanuit Nederlandse optiek wordt gedacht: "ze zijn nu hier, ze zijn veilig", alsof ze een soort van blanco hoofd hebben. Hun lichaam is hier, maar hun hoofd is daar. Dat zit helemaal vol. En er is vaak nog heel veel stress over familieleden. Dus hun hoofden zijn niet leeg om allerlei informatie makkelijk op te nemen.'

■ Inkomensconsulent gemeente, pilot Zoetermeer.

'De trainers geven aan als voorwaarde om effectieve trainingen te geven, moeten mensen rust hebben. De ontzorging moet goed zijn georganiseerd. Maar dat betekent ook dat ze moeten snappen hoe het werkt. En zich geen zorgen hoeven te maken over hoe goed het ontzorgen is georganiseerd. Dan kun je pas een volgende stap maken. En dat lukt niet bij iedereen.'

■ Projectleider, pilot Den Haag.

Ervaring en affiniteit met de doelgroep bij de professionals en vrijwilligers

Wat vraagt het werken met deze doelgroep van de trainers en individuele begeleiders? Geïnterviewden vinden het een vanzelfsprekendheid dat de individuele begeleider genoeg kennis moet hebben van financiën en hoe de verschillende regelingen werken. Het liefst ook nog kennis van de training die wordt gegeven aan de statushouder, zodat hij/zij vragen daarover goed kan beantwoorden. Verder worden algemene vaardigheden zoals trainingsvaardigheden genoemd. Bijvoorbeeld aansluiting kunnen krijgen met de doelgroep.

'Volgens mij is kennis en ervaring met de doelgroep echt belangrijk. En algemene trainersvaardigheden, zoals mensen boeien door verschillende werkvormen. Aansluiten [bij deelnemers] vind ik extra belangrijk. Ga niet over de hoofden heen maar probeer met de situatie rekening te houden en mensen zelf te activeren. Dat is belangrijk. En dat je mensen zelf kan laten vertellen en elkaar laten vertellen en dan aanvullen. Dat is de basis.'

■ Trainer, samenwerkingspartner, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

Uit de interviews komt verder naar voren dat het helpt om te werken met vrijwilligers/professionals (voor begeleiding en training) die affiniteit en ervaring met de doelgroep hebben. Ook een bepaalde mate van culturele sensitiviteit helpt. Extra helpend volgens veel geïnterviewden is als deze vrijwilligers sleutelpersonen of lotgenoten zijn. Het kan helpen als iemand uit hetzelfde land van herkomst komt, of een vergelijkbare achtergrond heeft. Maar alleen al het feit dat de vrijwilliger iemand is die hetzelfde heeft meegemaakt als de nieuwkomers is vaak al helpend.

Wat zijn sleutelpersonen?

Uit eerder onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar de rol van sleutelfiguren blijkt dat wat de ene organisatie een interculturele mediator noemt, bij de andere een sleutelpersoon of trainer in de eigen taal en cultuur heet. Ook de rol die deze professionals vervullen verschilt, net zoals de wijze waarop zij worden ingezet. De ene keer kan dit zijn als voorlichter, dan weer als rolmodel of adviseur en vervolgens als bemiddelaar. Echter, allen hebben gemeenschappelijk dat zij een brugfunctie vervullen om mensen met een migratie en/of vluchtachtergrond en Nederlandse professionals dicht tot elkaar te brengen.[38] Sleutelpersonen zijn geen tolken (hoewel ze hier vaak wel mee verward worden).

'Qua randvoorwaarden, het is echt fijn als je iemand hebt die hetzelfde heeft meegemaakt, die wat langer in Nederland is en bijvoorbeeld al aan het studeren is, die met name de vertalingen doet en dingen regelt.'

■ Samenwerkingspartner, pilot Zoetermeer.

'Toevallig weet ik één sleutelfiguur van VluchtelingenWerk, hij begeleidt zijn landgenoten nu. Dat is goud. Mensen hebben sneller vertrouwen. Dat geldt ook voor de tolk die bij de Eurowijzercursus is, die heeft ook zelf die achtergrond. Mensen openen zich meer, gaan sneller praten, geven sneller aan waar ze tegenaan lopen.'

■ Casemanager gemeente, pilot Dongemondgemeenten

38 Gruijter, M. de, et al, 'De inzet van sleutelpersonen in de inburgering.' Verwey-Jonker Instituut (2020).

3.5.3. Samenvatting

Samenvattend concluderen wij op basis van de interviews.

- Randvoorwaarden als het faciliteren van kinderopvang indien nodig, en het vergoeden van reiskosten maken het makkelijker voor statushouders om deel te nemen aan de trainingen. Dit zijn overigens randvoorwaarden die gemeenten vaker bieden aan bijstandsgerechtigden die deelnemen aan (verplichte) activiteiten.
- Het rekening houden (qua planning) met andere inburgeringsactiviteiten/-trajecten zorgt dat deelnemers niks hoeven te missen en ten volste deel kunnen nemen.
- De mate waarin deelnemers digitaal vaardig zijn (en vervolgens de mate waarin trainers hen hierin kunnen ondersteunen) is erg bepalend voor de mate waarin zij goed deel kunnen nemen aan de trainingen en tijdens de trainingen aan de slag kunnen. Extra inzet om mensen 'online' te krijgen is waardevol. Net als het waar nodig kunnen faciliteren met laptops voor degene die hier niet over beschikken.
- Tijd (in de trainingen) om aan vertrouwensband te werken wordt als helpend ervaren. Partijen kunnen zelf experimenteren met het uitbreiden hiervan.
- In de informatieoverdracht in het algemeen dient rekening gehouden te worden met het feit dat veel statushouders veel aan hun hoofd hebben wat het kunnen opnemen van informatie bemoeilijkt.
- Voldoende tolken kunnen inzetten is cruciaal voor het goed kunnen overbrengen van informatie. Aandachtspunt hierbij is dat het inrichten van groepen op basis van opleidingsniveau (in plaats van op basis van taal) zorgt dat er meer tolken nodig zijn.
- Het als professional of vrijwilliger hebben van ervaring en affiniteit met de doelgroep is helpend. Het werken met lotgenoten (vrijwilligers die hetzelfde hebben meegemaakt) en/of sleutelpersonen (statushouders met expertise op een thema die een brug slaan tussen de statushouder en de systeemwereld) is van meerwaarde.

4 Conclusies en geleerde lessen

De centrale probleemstelling van deze procesevaluatie is: ***Wat werkt goed en wat werkt minder goed bij de pilots ontzorgen; hoe werkt het, voor welke doelgroepen, en onder welke voorwaarden?*** We beantwoorden op hoofdlijnen de onderzoeksvragen over de werkwijze, de deelnemers, de uitvoering en de resultaten van de pilots. Het eerste deel van dit hoofdstuk is gewijd aan de conclusies (4.1). Daarna trekken we lessen voor de verdere implementatie en uitvoering onder de Wet inburgering 2021 (4.2). Wij staan hier ook stil bij de invloed van corona op de pilot.

4.1. Conclusies

In de pilots is geëxperimenteerd met het financieel ontzorgen van statushouders, en het versterken van financiële vaardigheden door middel van groepsbegeleiding/-training en individuele begeleiding.

4.1.1. Globale aanpak

De verschillen in aanpak tussen de gemeentelijke pilots en soms ook binnen de pilots is opvallend, wat het trekken van overkoepelende conclusies enigszins bemoeilijkt. Hoewel in elke pilot een eigen aanpak is ontwikkeld en uitgevoerd, zijn er kernelementen die in de meeste pilots terugkomen:

- In bijna alle pilots is een combinatie van groepsbegeleiding/-training en individuele begeleiding. Er zijn verschillende groepstrainingen gegeven, waarbij 'Omgaan met geld' (Eurowijzer) van VluchtelingenWerk het vaakst is gebruikt.
- Welke lasten wel en niet financieel ontzorgd worden, verschilt per gemeente. Het financieel ontzorgen bevat meestal huur, met vaak ook gas, water en stroom. Eén gemeente is tussentijds gestopt met financieel ontzorgen, en één is er uiteindelijk door omstandigheden niet mee gestart.
- De administratieve uitvoering van het financieel ontzorgen is vaak belegd bij de eigen gemeentelijke organisatie. Soms ook bij externen als een kredietbank of de regionale sociale dienst. Er is (nog) geen werkwijze gevonden die duidelijk beter werkt dan andere.
- Individuele begeleiding wordt wisselend ingevuld door diverse maatschappelijke partners (vaak maar niet alleen VluchtelingenWerk) en soms door (vaste) klantmanagers van de gemeente zelf.

Invloed van de Covid-19 pandemie op de pilots

De Covid-19 pandemie en de maatregelen om deze te beheersen zijn van invloed geweest op de pilots. De grootste invloed was zichtbaar op de vorm van de trainingen. Deze was vaak digitaal in plaats van fysiek.

- Dit bracht problemen met zich mee voor statushouders die minder digitaal vaardig zijn en/of beperkt toegang hadden tot randvoorwaarden (zoals wifi, laptop, smartphone).
- Ook gaven sommige deelnemers aan dat het moeilijker was om thuis te focussen op de training (bijvoorbeeld door kinderen die ook thuis zijn).
- Er was door de digitale vorm minder ruimte voor onderling contact.
- Enkele partijen ervoeren dat zij hun training digitaal niet goed konden geven waardoor deze niet doorging. Hierdoor is in één pilotgemeente de groepsbegeleiding binnen de pilotperiode niet doorgegaan.
- Tot slot was het lastiger om digitaal met (meerdere) tolken te werken.

De Covid-19 pandemie was ook sterk van invloed op de tijd en de aandacht die pilotgemeenten konden geven aan de pilots. Vanwege de aandacht en middelen die ingezet moesten worden voor steunmaatregelen (de Tozo en de TONK[39]) was deze beperkter dan voorzien. Dit heeft er mede toe geleid dat veel pilotgemeenten later zijn gestart met de pilot dan gepland. Hoewel de pilotperiode met zes maanden is verlengd zijn een aantal pilotgemeenten niet dusdanig ver dat zij veel kunnen zeggen over de effecten van het financieel ontzorgen en de ingezette training en begeleiding op de deelnemers.

4.1.2. Financieel ontzorgen

De pilotgemeenten zijn vijf grote uitdagingen tegengekomen bij het organiseren van het financieel ontzorgen die we in deze paragraaf toelichten:

- Financiële ontzorging is complexer dan gedacht.
- De overbrugging van de periode voordat de toeslagen worden uitbetaald.
- Afstemming met externe organisaties verloopt moeizaam.
- Financieel ontzorgen heeft niet voor alle statushouders meerwaarde.
- De ontzorgingsperiode is soms te kort.

39 'Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers' en 'Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten'.

Financiële ontzorging is complexer dan gedacht

Door deelname aan de pilot hebben de gemeenten ondervonden dat er veel voorbereidingstijd nodig is om

praktische knelpunten te ontdekken en te verhelpen voordat de wet ingaat. De pilotgemeenten en hun samenwerkingspartners hebben ervaren dat het financieel ontzorgen complexer bleek dan gedacht, en ook foutgevoelig. Dit kwam doordat er voor het aanvragen van de incasso's foutjes kunnen worden gemaakt, er niet altijd bekend is wie er overzicht houdt wanneer er iets fout gaat. Ook heeft dit deels te maken met de complexiteit van de huidige Nederlandse (financiële) systematiek: de afhankelijkheid van verschillende toeslagen en kwijtscheldingen die bij verschillende organisaties aangevraagd moeten worden. Het feit dat toeslagen op verschillende momenten worden uitgekeerd. De wijze waarop de bijstandsuitkering wordt berekend. Et cetera. Voor gemeenten is veel tijd nodig geweest om de processen van te voren uit te werken en ook gaandeweg kwamen zij nog veel onverwachtse vraagstukken tegen.

De overbrugging van de periode voordat de toeslagen worden uitbetaald

Eén van de belangrijkste knelpunten die alle pilotgemeenten tegenkwamen, is het feit dat het een aantal maanden duurt voordat alle toeslagen gestort worden, en dat de bijstandsuitkering zonder toeslagen te laag is om alle wettelijke vaste lasten te kunnen betalen en voldoende leefgeld over te houden. Afhankelijkheid van toeslagen is niet nieuw en speelt niet alleen bij deze groep. In deze pilots speelde (en spelen) echter een aantal complicerende factoren. Bij de gemeenten die met budgetbeheer werkte moesten extra handelingen tijdig gedaan worden zodat de toeslagen op de juiste rekening van de gemeente (of andere organisatie verantwoordelijk voor het doorbetalen van de lasten) werden gestort en niet op de rekening van de statushouder.

Vaak lukte dit niet meteen waardoor het eerste bedrag dat gestort werd grotendeels weer ingevorderd moest worden. De gemeenten die niet met budgetbeheer werkten konden überhaupt niet over de toeslagen beschikken.

Daarnaast bestond er in de meeste pilotgemeenten niet de mogelijkheid voor statushouders om rood te staan op de rekening van de gemeente (of voor de gemeente om namens de statushouder rood staan). Niet rood kunnen staan lijkt logisch voor mensen met (een risico op) schulden, maar brengt in dit geval nadelen met zich mee. Gemeenten hebben gezocht naar mogelijkheden zoals extra overbruggingskrediet, of instrumenten waar rood staan wel mogelijk was. Dit helpt maar leidt wel tot de situatie dat statushouders extra leningen (en dus schuld) opbouwen bij de gemeenten/organisaties verantwoordelijk voor het financieel ontzorgen. Dit vinden veel geïnterviewden onwenselijk.

Meerdere partijen stellen voor dat de mogelijkheid om rood te kunnen staan (bijvoorbeeld via het Huishoudboekje[40]) in ieder geval beter werkt dan aanvullende leningen, waarmee de statushouder vrij snel met een schuld bij de gemeente start.

'Statushouders zijn soms 3 jaar bezig met afbetalen van hun beginschuld.'
Projectleider, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

De diverse pilotgemeenten hebben verschillende dingen geprobeerd om dit waar mogelijk te voorkomen (bijvoorbeeld via de kredietbank, of via budgetbeheer). Maar binnen de huidige kaders hebben de pilotgemeenten hier op dit moment geen makkelijke oplossingen voor.

40 https://pki.utrecht.nl/Loket/product/19a2fc552f3cb4e3063ce91b57e11adc

Afstemming met externe partijen verloopt moeizaam

Voor financieel ontzorgen is het nodig om af te stemmen met een veelheid aan partijen. Sommige daarvan (zoals woningcorporaties) hebben meer ervaring met (samenwerking met) gemeenten. Andere (zoals nutsbedrijven of zorgverzekeraars) nog minder. Het afstemmen kost tijd, en brengt soms frustratie met zich mee voor betrokkenen. Zeker waar het onvoldoende duidelijk is wat ieders rol en verantwoordelijkheden zijn. Daarnaast moeten gemeenten en het COA hun werkprocessen met betrekking tot het vaststellen van de uitkeringshoogte door de gemeente en het stopzetten van het leefgeld door COA, goed op elkaar afstemmen. Zo wordt het B12 formulier[41] pas afgegeven op dag 12 na het verlaten van het COA, terwijl de gemeente vaak al op dag 5 na verlaten van het COA de uitkering start. Als deelnemers dat niet tijdig stopzetten moeten ze geld terugbetalen aan het COA. Daarbij komt dat bij het berekenen van de hoogte van de bijstandsuitkering het leefgeld gezien wordt als inkomen, waardoor de bijstandsuitkering tijdelijk lager is dan het zou moeten zijn als het leefgeld niet was meegerekend.

Tegelijkertijd hebben de pilots de samenwerking tussen gemeenten en de diverse partners, zoals VluchtelingenWerk Nederland, welzijnsorganisaties, de (regionale) sociale dienst, de kredietbank, op dit vlak versterkt. Een beleidsadviseur vatte het mooi samen:

41 Het B12 formulier is de 'uitschrijfkaart' van de statushouder uit het azc. In het azc krijgen asielzoekers leefgeld. Het B12 formulier is nodig om dit te stoppen.

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

■ Pilot Capelle aan den IJssel.

Financieel ontzorgen heeft niet voor alle statushouders meerwaarde

Het financieel ontzorgen heeft voor de één een grotere meerwaarde dan voor de ander. Globaal zijn er drie groepen. Er is (1) een groep statushouders die zeker baat heeft bij het financieel ontzorgen. Geïnterviewden vanuit alle perspectieven zien toegevoegde waarde voor bijvoorbeeld laagopgeleiden, analfabeten en laaggeletterden. Daarnaast is er (2) een groep bij wie het onduidelijk is in hoeverre het financieel ontzorgen (meer) helpt dan (intensieve) individuele begeleiding en (3) een groep die dusdanig financieel vaardig is dat het financieel ontzorgen eerder onrust geeft dan dat het rust brengt (zeker waar fouten optreden). De ervaren toegevoegde waarde voor hoogopgeleiden is klein of zelfs afwezig. De financieel zeer vaardige statushouders ervaren het als betuttelend en willen graag zelf zicht hebben op geldzaken. Zeker in combinatie met het feit dat fouten nu eenmaal voorkomen en voor meer stress kunnen zorgen waarmee het financieel ontzorgen voor hen zijn doel voorbijschiet (namelijk meer rust in het hoofd om te focussen op inburgering).

Een voorwaarde voor een (grotere) toegevoegde waarde door financieel ontzorgen is daarom dat het foutloos verloopt. Gezien de complexiteit en foutgevoeligheid van het (financieel) systeem (met de vele verschillende partijen, verschillende data waarop geld wordt gestort en/of afgeschreven, verschillende betalingstermijnen, et cetera) is het de vraag in hoeverre bijna foutloze uitvoering realistisch is.

'Er hoeft maar één ding administratief fout te gaan en dan stort alles weer in.'

■ Teamleider, samenwerkingspartner, pilot Hendrik-Ido-Ambacht.

De ontzorgingsperiode is soms te kort

In verhouding tot de tijd die nodig is om bijvoorbeeld alles rond toeslagen goed te regelen is zes maanden überhaupt kort. [42] Partners hebben soms het gevoel dat zij de helft van de periode van zes maanden bezig zijn (met de statushouder) aan het opbouwen en zaken geregeld krijgen, en de resterende drie maanden alweer moeten afbouwen. Tijd voor 'rust' om te focussen op andere elementen van de inburgering is er dan niet voor de statushouders die alleen de wettelijke verplichte zes maanden worden ontzorgd. Dit omdat de statushouders vaak ook betrokken (moeten) worden bij het regelen van financiële zaken tijdens zowel het opbouwen als het afbouwen hiervan.

De groep die het financieel ontzorgen het hardst nodig heeft is dus gebaat bij langere ontzorging, en andere groepen (juist de hoger opgeleiden en/of financieel vaardigen) zijn wellicht beter af zonder ontzorging dan met een termijn van ontzorging van zes maanden.

NB: In de Participatiewet is conform artikel 57 ruimte om de financiële ontzorging voort te zetten als de gemeente van mening is dat dit noodzakelijk is. In de toekomst zal moeten blijken hoe gemeenten hiermee omgaan en of het langer dan zes maanden ontzorgen bijvoorbeeld een bepaalde bewijslast met zich meebrengt (voor consulent, vrijwilliger en/of statushouder).

42 Zowel de aanvraag, als de pogingen om waar mogelijk de toeslagen vervolgens op de gemeentelijke rekening te storten.

4.1.3. Groepstraining en individuele begeleiding

Begeleiding en training op het gebied van financiën is erg belangrijk

Uit de pilots blijkt het belang van aandacht voor begeleiding en training op het gebied van financiën. Er waren al meerdere (pilot)gemeenten die dit doen en deden. Door deelname aan de pilot hebben de gemeenten ervaren (of bevestigd zien worden) hoe belangrijk dit is en met de nieuwe wet zullen alle gemeenten het belang hiervan (meer) gaan realiseren. Het financieel ontzorgen kan niet losgezien worden van de inzet om mensen financieel meer zelfredzaam te maken, of waar zij dit al grotendeels zijn, om kennis te laten maken met het Nederlands (financieel) systeem en alles wat er bij komt kijken. De training(en) en individuele begeleiding kunnen elkaar goed aanvullen. Waar begeleiders op de hoogte waren van de (opzet en inhoud) van de trainingen konden linkjes gelegd worden in de individuele begeleiding tussen het geleerde in de trainingen en de praktijk.

De diversiteit tussen de statushouders is groot. Uit de ervaringen in de trainingen bleek dat waar een bepaalde training voor de één misschien te snel ging, het voor de ander 'te makkelijk' of 'te langzaam' was. Taal lijkt wellicht een logisch criterium om groepen in te delen, maar blijkt dit vaak in de praktijk niet te zijn. Criteria als opleidingsniveau, mate van geletterdheid en/of mate van financiële zelfredzaamheid maken het eenvoudiger om in de training aan te sluiten op het juiste niveau, wat de toegevoegde waarde voor deelnemers kan verhogen.

Dit brengt echter weer andere randvoorwaarden met zich mee, zoals bijvoorbeeld het moeten werken met meer tolken (wat weer een grotere investering vraagt).

Trainers ervaren dat het een soms een tijd duurt voordat de deelnemers 'ontdooien' tijdens de trainingen. Bewust zijn dat het ontstaan van onderling vertrouwen tijd kost is iets waar soms aan voorbij gegaan wordt. Ook de bejegening is belangrijk. Mensen willen vooral gezien worden als een individu (met eigen vaardigheden en behoeften). Waar statushouders het gevoel krijgen dat er allerlei (verkeerde) aannames over hen zijn, ervaren zij dit als vervelend. Het werken met vrijwilligers/professionals die kennis hebben over en affiniteit hebben met de doelgroep is helpend. Het helpt in het contact leggen en het ontstaan van vertrouwen. Cultuursensitief werken helpt hierbij ook. Het kunnen werken met vrijwilligers en professionals die ervaringsdeskundigen/lotgenoten of bijvoorbeeld sleutelpersonen werd als erg waardevol ervaren.

4.2. Lessen voor de implementatie en uitvoering onder de Wet inburgering 2021

Op basis van onze bevindingen uit het onderzoek formuleren wij lessen voor de toekomst. Dit zijn voornamelijk knelpunten die mits opgelost een bijdrage leveren aan de succesvolle uitvoering van het ontzorgen. Wij maken onderscheid naar mogelijke oplossingen voor knelpunten binnen de invloedssfeer van (individuele en/of samenwerkende) gemeenten, en oplossingen voor knelpunten die dit niveau ontstijgen.

4.2.1. Geleerde lessen vanuit knelpunten binnen gemeentelijke invloedssfeer

1. Zoek naar mogelijkheden tot maatwerk

Tijdens de pilot ervoeren gemeenten dat 'de standaardcontracten en -werkwijzen' niet altijd goed aansloten op wat nodig was om goed financieel te ontzorgen. Statushouders die nieuw zijn in de gemeente vormen nu eenmaal een bijzondere groep die echt anders is dan andere inwoners met financiële problemen. Denk aan: niet eerder toeslagen hebben ontvangen, in de beginfase van het opbouwen van een leven in Nederland, al dan niet met familieleden die nog via gezinshereniging naar Nederland zullen komen.

In het opzetten en uitvoeren van de financiële ontzorging raden wij gemeenten daarom aan om rekening te houden met 'oplossingen' die soms buiten de reguliere werkwijzen vallen. Denk aan (aanvullende) overbruggingskredieten als gift en de mogelijkheid om rood te staan. Dit vanuit de kennis dat het bedrag dat wordt uitgekeerd voor de bijstand in de praktijk te weinig zal zijn voor hen. Bijvoorbeeld in verband met geld willen sturen naar familie in land van herkomst, gemaakte kosten aan mensensmokkelaars (dat nog moet worden terugbetaald), et cetera.

Hoewel dit praktijken zijn die wellicht niet (altijd) wenselijk zijn, zijn het wel dingen die simpelweg gebeuren bij deze doelgroep. Zoeken naar oplossingen die met dit gegeven geen rekening houden is niet reëel.

Overweeg voor deze doelgroep nieuwe/aangepaste interne contracten te maken in plaats van de standaardcontracten te gebruiken die gemeenten kennen voor mensen met financiële problemen in het algemeen. Naast het (meer) onderscheid durven maken tussen statushouders en overige inwoners met financiële problemen, is het belangrijk onderscheid te maken tussen statushouders. Het is een hele heterogene groep met wisselende ervaringen, (financiële) vaardigheden en behoeften.

2. Kijk goed naar het individu en wat hij/zij nodig heeft

Wij concluderen uit de pilots dat het af kunnen stemmen van de training en begeleiding op het niveau en behoefte van de individuele statushouders van grote meerwaarde is. Uit de pilot blijkt dat er soms binnen een groep grote niveauverschillen zijn wat het qua trainingsopzet en -inhoud lastig maakt om te voldoen aan ieders verwachtingen en/of behoeften. Kijk goed naar verschillende manieren voor het groeperen van statushouders voor financieel ontzorgen.

Herkomsttaal is een tijdens de pilots veel gebruikte indeling die echter ook nadelen heeft. Opleidingsniveau, mate van digitale vaardigheden en de vooral de mate van financiële zelfredzaamheid zijn andere en waarschijnlijk werkbaardere criteria. Het niveau van de training en begeleiding kan hiermee beter aansluiten op de statushouders wat de meerwaarde ervan vergroot. Wel betekent dit dat er met meer tolken (en bijbehorende tolkkosten) rekening gehouden moet worden.

In hoeverre het vormen van 'logische' groepen (dus rekening houdend met bijvoorbeeld opleidingsniveau) überhaupt mogelijk is, hangt af van het aantal nieuw te huisvesten statushouders dat instroomt in een gemeente. Waar het aantal dusdanig laag is dat het samenstellen van groepen voor trainingen lastig is, kan de gemeente overwegen om de informatie uit de training één-op-één over te brengen. Dit lijkt (arbeids)intensief en daarmee kostbaar, maar het is aannemelijk dat de extra investering zich (deels) terugbetaalt doordat de informatie (op het juiste niveau) beter overkomt en beklijft. Daarnaast zullen gemeenten met kleine instroom goed moeten kijken hoe zij (in samenwerking met andere gemeenten) wel tot voldoende volume kunnen komen om een passend (groeps)aanbod te kunnen bieden.

3. Training en begeleiding naar financiële zelfredzaamheid is een cruciaal deel van het ontzorgen

Hoewel (individuele) begeleiding geen verplichting is in de wet, heeft het een grote meerwaarde om individuele begeleiding in te zetten in combinatie met groepsbegeleiding (training). Maak hier als gemeenten voldoende middelen voor vrij. Trainers ervaren dat voldoende tijd inruimen (in de trainingen) om elkaar te leren kennen, en vertrouwen te kunnen opbouwen erg belangrijk is voor statushouders.

4. Zorg voor afstemming (een inhoudelijke link) tussen de trainingen en de individuele begeleiding, zodat de deelnemer het beste uit beide kan halen (door verbinding van theorie en praktijk)

Kijk met de betrokken partners in hoeverre en op welke wijze de individuele begeleiding en de training aan elkaar te koppelen zijn. Bijvoorbeeld zo dat de individuele begeleider op zijn minst weet van de inhoud van de training. En bij intensievere afstemming bijvoorbeeld dat trainer, begeleider en statushouder een lijst hebben voor het bijhouden van welke onderwerpen nog besproken moeten worden en welke onderwerpen goed gaan en welke (meer) aandacht nodig hebben.

5. Zes maanden is niet voor iedereen passend, bouw stapsgewijs af en neem hier voldoende tijd voor

Voor de groep statushouders die het meest gebaat is bij financieel ontzorgen, is zes maanden aan de korte kant. Maak ten volste gebruik van de ruimte die artikel 57 van de Participatiewet biedt om bij twijfel langer te ontzorgen.

Bouw stapsgewijs (één-voor-één) het doorbetalen van de verschillende vaste lasten af zodat ook goed is te volgen hoe het gaat met het zelf betalen van deze lasten. De kans dat het doorbetalen van vaste lasten misgaat wordt hiermee verkleind tot een minimum. Het stapsgewijs afbouwen kost meer tijd dan alles in één keer overzetten. Trek er daarom voldoende tijd voor uit en doe het niet overhaast. Overweeg nazorg structureel in te bouwen door bijvoorbeeld twee of drie maanden na afronding van het ontzorgen contact op te nemen om te kijken hoe het gaat.

6. Begin qua ontzorgingsgebieden zo eenvoudig mogelijk

De Wet inburgering 2021 schrijft een aantal vaste lasten voor die ontzorgd dienen te worden. Daarnaast hebben gemeenten ruimte om meer lasten te ontzorgen (denk aan internet, telefonie en dergelijken). De pilotgemeenten hebben ervaren dat het ontzorgen op één of enkele ontzorgingsgebieden ingewikkeld, (tijds)intensief en foutgevoelig is. Op basis van die ervaringen in de pilotgemeenten adviseren wij het aantal door te betalen lasten in ieder geval in het begin tot de wettelijk voorgeschreven lasten te beperken. Overweeg eventuele uitbreiding pas als het ontzorgen van de verplichte lasten goed loopt.

7. Investeer in het informeren van statushouders aan de voorkant

Informeer de statushouders goed over het proces van ontzorgen, het doel erachter, en wat zij wel en niet mogen verwachten. Besteed hierbij ook aandacht aan verwachtingsmanagement: dat dingen ook fout kunnen gaan, en met wie ze dan contact kunnen opnemen (en wat het mandaat van diegene is).

8. Zorg voor zo veel mogelijk voorspelbaarheid voor de statushouder

Voorspelbaarheid geeft rust. Uit de pilots is gebleken dat het op een vaste datum in de maand beschikken over een vast bedrag aan leefgeld helpt. Statushouders weten hierdoor beter wat zij nog te besteden hebben en ervaren grip op hun financiën. Het werken met een vast bedrag aan leefgeld is in die zin te prefereren boven een maandelijks wisselend bedrag aan bijstand, wat soms ook nog op wisselende dagen wordt gestort.

9. Zie het financieel ontzorgen als een doorlopend lerend proces

Gemeenten merken dat het zinvol is om continu met betrokken partijen te blijven overleggen en het proces te volgen, zodat je tussentijds kan bijsturen. Waak er wel voor dat deelnemers zich niet continu met wisselende werkwijzen worden geconfronteerd.

Wij adviseren gemeenten en hun maatschappelijke partners structureel en regelmatig met elkaar in gesprek te blijven over hun ervaringen. Bijvoorbeeld bij welke vaste lasten het ontzorgen goed gaat en bij welke minder. Welke vaste lasten zijn het makkelijkste als eerste af te bouwen? (Bijvoorbeeld de vaste lasten die eenvoudig via automatisch incasso zijn te betalen? De lasten waar klanten korting krijgen als ze via automatisch incasso worden betaald? De lasten waar statushouders meer keuzevrijheid in willen om over te kunnen stappen bij een goed aanbod?) Wat is het beste moment om te starten met de trainingen? Et cetera. Neem de ervaringen van statushouders hierin mee. Uiteindelijk zijn zij degene die kunnen aangeven in hoeverre ze geholpen zijn, overzicht en rust ervaren, wat goed gaat, wat beter moet en waarom.

10. Neem voldoende tijd. Zowel in de voorbereiding als in het ontzorgen

Begin zo vroeg mogelijk met het voorbereiden van het financieel ontzorgen. Investeer goed aan de voorkant, en in het nadenken over processen. Maak ook gebruik van kennis en expertise van andere domeinen naast de pilotervaringen en de diverse evaluaties hierover. Zorg voor voldoende capaciteit om de benodigde processen voor het ontzorgen te regelen (het kost simpelweg veel tijd). Plan voldoende procesmatig afspraken in. Faciliteer tijdig ruimte (tijd en middelen) voor goede interne en externe afstemming.

11. Maak testprocessen

Maak met elkaar een soort testproces. Zorg dat je op tijd alles hebt getest zodat je voorkomt dat cliënten er de dupe van worden. Goede afstemmingsoverleggen zijn waardevol en moeten met regelmaat ingebouwd worden. Maak gebruik van achtergrondmateriaal: Bijvoorbeeld een procesplaat waar in staat welk document nodig is en wie het aanlevert. Maak hier ook een soort handboek van voor begeleiders met pictogrammen waar alles in staat wat ze (samen met de statushouder) moeten doen. Dit helpt ook ter bevordering van de communicatie tussen de begeleider en de statushouder. Trek hierin gezamenlijk op met partners. Je hebt elkaar nodig, waarbij het belangrijk is om samen de commitment te hebben en hetzelfde doel.

12. Zorg voor vaste contactpersonen en regie op het geheel. Ook richting partners en bedrijven.

Randvoorwaarde voor succes is een heldere taakverdeling: Wie doet wat, en wie is waar eindverantwoordelijk voor. Zowel binnen de (verschillende afdelingen van de) gemeente, als met VluchtelingenWerk, de (regionale) sociale dienst, et cetera. Zorg voor korte lijntjes. Zorg tot slot dat te allen tijde duidelijk is wie regie voert op het geheel. Zorg voor vaste contactpersonen voor de statushouders, en ook voor de maatschappelijke partners en nutsbedrijven of zorgverzekeraars waar de gemeente afspraken mee maakt.

Onderhoud als gemeente (nauwere) contacten met woningcorporaties, zorgverzekeraars en zo mogelijk nutsbedrijven. Communiceer daarbij duidelijk dat de gemeente het financieel ontzorgen op zich heeft genomen (om misstanden te voorkomen). Indien de gemeente afspraken heeft met verzekeraars rond collectieve ziektekostenverzekeringen voor minima, kijk dan op welke wijze het ontzorgen hiermee te combineren is. Net als bij het samenwerken om tot voldoende massa te komen om een passend aanbod te bieden is het verstandig om als gemeenten samen te werken en een uniforme werkwijze en voldoende schaal te hebben richting nutsbedrijven en verzekeraars. Dit maakt het voor zowel hen als voor de samenwerkende gemeenten makkelijker om afspraken te maken en foutgevoeligheden te verminderen.

13. Verbind financieel ontzorgen (sterker) aan andere onderdelen van de Wet inburgering 2021.

Verbind het financieel ontzorgen met het geheel van wat statushouders aangeboden krijgen vanuit de gemeente (in het kader van het nieuwe inburgeringsstelstel). Trek hierin op met de partners die deze onderdelen op zich nemen, zoals taalaanbieders. Bijvoorbeeld door financiële zelfredzaamheid (sterker) aan bod te laten komen binnen de diverse leerroutes, en zeker de Zelfredzaamheidsroute.[43] Zorg voor goede afstemming met andere verplichtingen in het kader van inburgering (zoals taalcursussen). Dit om te voorkomen dat mensen meerdere cursussen/ verplichtingen hebben op hetzelfde moment.

14. Houd in de uitvoering de geest van de wet voor ogen

Focus tot slot bij het maken van keuzes (qua beleid en uitvoering) op de onderliggende gedachte van het ontzorgen: Het niet alleen voorkomen van schulden, maar ook het voorkomen dat onzekerheid over financiën afleidt van de inburgering, en dat statushouders meer tijd en ruimte hebben om actief aan inburgering te werken.

43 De Zelfredzaamheidsroute (Z-route): voor mensen voor wie de onderwijs- of B1-route buiten bereik ligt, komt er een leerroute waarbij iedereen leert zich in de maatschappij te redden.

4.2.2. Geleerde lessen vanuit knelpunten op een gemeente overstijgend (systeem)niveau.

Niet alle knelpunten kunnen opgelost worden op gemeenteniveau. Hier schetsen wij de knelpunten en mogelijke oplossingen die dit niveau ontstijgen.

15. Overweeg uniforme werkprocessen die afstemming met landelijke partijen als de Belastingdienst mogelijk maken

Financieel ontzorgen wordt makkelijker als alle bronnen van inkomsten (eenvoudig en tijdig) bij gemeenten komen, en niet zoals nu; deels bij statushouders (toeslagen) en deels bij gemeenten. Dit scheelt in uitvoeringskosten en maakt het minder foutgevoelig, wat meer rust geeft voor statushouders. Uniforme werkprocessen en afspraken (bijvoorbeeld via een convenant) tussen gemeenten en de Belastingdienst helpen hierbij. Een randvoorwaarde is wel dat gemeenten dan uniform dienen te werken op dit vlak.

16. Uniforme kaders/blauwdrukken qua contracten met en machtigingsformulieren voor onder andere nutsbedrijven en verzekeraars, zijn helpend voor gemeenten.

Gemeenten zijn voor financiële ontzorging afhankelijk van veel verschillende partijen. De Belastingdienst is eerder genoemd, maar ook bijvoorbeeld het COA (met betrekking tot het B12 formulier[44] en de kans op incomplete of foutieve gegevens in hun systeem). Daarbij komen tal van andere partijen, zoals woningcorporaties, verzekeraars en nutsbedrijven. Met sommige partijen kunnen gemeenten makkelijker lokale of regionale afspraken maken (denk aan woningcorporaties) dan met andere.

44 Het B12 formulier is de 'uitschrijfkaart' van de statushouder uit het azc. In het azc krijgen asielzoekers leefgeld. Het B12 formulier is nodig om dit te stoppen.

Gemeenten zijn in de uitvoering geholpen met een uniforme werkwijze (bijvoorbeeld in de vorm van een convenant) waar deze bedrijven collectief mee in kunnen stemmen. Betrokkenen denken dat dit helpend is voor zowel gemeenten als nutsbedrijven en verzekeraars als er uniforme standaarden liggen. Dit zodat het voor gemeenten makkelijker is als zij iets moeten regelen met nutsbedrijven/ verzekeraars (bijvoorbeeld afspraken over meer tijd voor betalingen), maar ook voor die bedrijven die dan niet geconfronteerd worden met gemeenten die het allemaal net iets anders geregeld (willen) hebben.

Gemeenten zijn ook geholpen door het betere afstemmen van processen tussen organisaties. Eén concreet voorbeeld is de mismatch in het afgeven van de 'uitschrijfkaart' (12 dagen na vertrek uit het azc) en het berekenen en starten van de bijstandsuitkering (5 dagen na vertrek uit azc).

17. Volg de voortgang, successen en knelpunten van het financieel ontzorgen op de voet

Veel aspecten van hoe het financieel ontzorgen in de praktijk echt werken zullen pas gaandeweg 2022 goed blijken. Het is – zoals in paragraaf 4.2.1 gezegd – aan gemeenten om frequent en regelmatig met hun partners te blijven leren en evalueren. Uiteraard is het van belang dat landelijke stakeholders (waaronder het ministerie van SZW, Divosa, de VNG en anderen) zich hierdoor actief laten voeden. Uiteraard hoort het monitoren van de middelen hier ook bij. Eén pilotgemeente uitte expliciet hun zorg dat de middelen om de Wet inburgering 2021 (en daarbinnen in het bijzonder het financieel ontzorgen) onvoldoende zijn. Hun angst is dat er daardoor onvoldoende aandacht zal zijn voor bijvoorbeeld het begeleiden tot financiële zelfredzaamheid, het kunnen werken met voldoende tolken, en het kunnen inzetten van budgetbeheer of andere diensten.

18. Overweeg het financieel ontzorgen niet te verplichten maar maatwerk mogelijk te maken

Overweeg op basis van de ervaringen vanaf de start in 2022 (en rekening houdend met de ervaringen van de pilotgemeenten) het financieel ontzorgen niet te verplichten. Met maatwerk kunnen gemeenten per persoon de (uiteraard goed onderbouwde) afweging maken in hoeverre iemand gebaat is bij ontzorging, en zo ja, voor hoe lang, en voor welke vaste lasten. Waarbij voor de groep die de meeste baat lijkt te hebben bij ontzorging, zes maanden als minimum aan de korte kant is. En waarbij de meest financieel zelfredzame groep, waarschijnlijk beter af is zonder zes maanden ontzorging.

Tot slot: Hoewel dit een veel groter thema is dan alleen het financieel ontzorgen blijkt uit interviews dat het vereenvoudigen van diverse geldstromen, de data waarop en frequentie waarmee zij gestort/geïnd worden, helpend zou zijn voor de uitvoering. Alle verschillende geldstromen, zowel qua inkomsten (zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget, kinderbijslag, inkomen uit de bijstand, et cetera) als qua kosten/betalingen (gas, water, stroom, zorgverzekering, (gemeentelijke) belastingen, et cetera) zijn opgebouwd vanuit een eigen logica. Hoewel dat begrijpelijk is, blijkt dat het voor inwoners, vrijwilligers, maar ook professionals betrokken bij het financieel ontzorgen bepaalde zaken erg complex maakt. Het op lange termijn kunnen vereenvoudigen hiervan is daarom het nastreven waard.

Bijlage 1

Hoofd- en deelvragen

Hoofdvraag 1

Beschrijving van de werkwijze en resultaten: wat zijn input, throughput, output, outcome en (zo mogelijk) impact?

- Waaruit bestaat het ontzorgen en de begeleiding om de inburgeraar financieel zelfredzaam te maken, en hoe is het ingericht?
- Voor welke groep(en) is het ontzorgen in combinatie met begeleiding naar zelfredzaamheid bedoeld?
- Hoe is het ontzorgen en de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid ingebed binnen de gehele context van zorg en ondersteuning?
- Welke gemeentelijke afdelingen en andere partijen zijn betrokken bij het ontzorgen en de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid, en wat is hun rol?
- Welke betalingen worden bij het ontzorgen rechtstreeks gedaan en ingehouden op de uitkering? Welke afwegingen zijn hiervoor gemaakt?
- In hoeverre wordt er maatwerk geboden in het ontzorgen en de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid? Waarom wel/niet?
- Hoe wordt vastgesteld in welke mate de inburgeraar financieel zelfredzaam is, of er verbetering optreedt en wanneer de financiële zelfredzaamheid voldoende is om het ontzorgen te beëindigen?
- Hoe ziet de verdeling van de kosten eruit voor de pilotgemeenten (begeleidingskosten gemeente, overige uitvoeringskosten gemeente, kosten uitbestede trajecten en eventuele overige kosten)?
- Voor hoeveel inburgeraars wordt ontzorgen in combinatie met begeleiding naar zelfredzaamheid ingezet?
- Welke resultaten worden er behaald met het ontzorgen en de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid – en welke verwachtingen zijn er – in termen van meer focus op inburgering en integratie, minder schulden en vooruitgang op financiële zelfredzaamheid?

Hoofdvraag 2

Zicht op de werking: welke onderdelen/aspecten van de verschillende werkwijzen en instrumenten werken goed en welke minder goed; waarom/hoe; voor welke doelgroepen; onder welke randvoorwaarden?

- Welke werkwijzen en instrumenten werken goed, en welke minder goed? Waarom, en voor wie?
- Welke randvoorwaarden zijn relevant voor een goede uitvoering van het ontzorgen? Zijn deze randvoorwaarden aanwezig? Zo nee, hoe kunnen deze randvoorwaarden worden gerealiseerd?
- Welke deskundigheid is nodig voor een goede uitvoering van het ontzorgen? Hebben gemeenten en/of andere uitvoeringspartijen die deskundigheid zelf in huis? Zo nee, hoe verkrijgen zij die deskundigheid?
- Hoe ervaren de inburgeraars het ontzorgen en de begeleiding? Zijn er weerstanden bij de inburgeraars of vinden zij het ontzorgen en/of de begeleiding nuttig? Welke ruimte is er voor eigen inbreng? In hoeverre sluit het ontzorgen en de begeleiding aan bij hun behoeften?

Hoofdvraag 3

Welke lessen kunnen er getrokken worden, (a) voor de verdere inrichting van een adaptief inburgeringsstelsel, en (b) ter voorbereiding op de implementatie van de nieuwe wet?

- Welke ervaringen hebben gemeenten opgedaan met het organiseren/opzetten van het ontzorgen en de begeleiding tot meer financiële zelfredzaamheid? Welke knelpunten zijn gemeenten tegengekomen, en hoe worden die opgelost? Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor gemeenten?
- In hoeverre verlopen de pilots zoals verwacht/beoogd? En in hoeverre zijn de resultaten in lijn met de verwachte resultaten? Waarom wel/niet? Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor gemeenten en voor het Ministerie van SZW?
- Hoe is het ontzorgen gepositioneerd binnen de context van het nieuwe inburgeringsstelsel? Welke lessen kunnen worden getrokken uit de pilots ten behoeve van de verdere inrichting van een adaptief inburgeringsstelsel?

Bijlage 2

Toelichting wijze van bepalen financiële zelfredzaamheid

De pilotgemeenten zijn gevraagd om minimaal bij aanvang en bij afronding van een traject de mate van financiële zelfredzaamheid te bepalen van de statushouders. Zij deden dit op verschillende wijze maar kregen de volgende kaders mee:

Toelichting bepalen mate van financiële zelfredzaamheid

Onvoldoende financieel zelfredzaam:

- Onvoldoende (alledaagse)basisvaardigheden op het vlak van taal en communicatie.
- Onvoldoende vaardigheden om zelfstandig betalingen uit te voeren.
- onvoldoende vaardigheden om administratie zelf te beheren,.
- onvoldoende vaardigheden om zelfstandig financiële regelingen aan te vragen (toeslagen e.d.) en te beheren.
- onvoldoende inzicht in verantwoord besteden.
- onvoldoende voorbereid op (on)voorziene gebeurtenissen op financieel gebied.

Indien de statushouder op vier of meer van bovenstaande vragen een Ja scoort valt hij in deze categorie Onvoldoende financieel zelfredzaam.

Beperkt financieel zelfredzaam:

- Beperkte (alledaagse) basisvaardigheden op het vlak van taal en communicatie.
- Vaardigheden om zelf eenvoudige betalingen uit te voeren.
- vaardigheden om eigen administratie gedeeltelijk of met beperkte ondersteuning zelf te beheren.
- vaardigheden om met beperkte ondersteuning zelfstandig financiële regelingen aan te vragen en te beheren.
- beperkt inzicht in verantwoord besteden.
- beperkt voorbereid op (on)voorziene gebeurtenissen op financieel gebied.

Indien de statushouder op vier of meer van deze vragen een Ja scoort valt hij in deze categorie Beperkt financieel zelfredzaam.

Voldoende financieel zelfredzaam:

- Voldoende (alledaagse) basisvaardigheden op het vlak van taal en communicatie.
- Vaardigheden om zelfstandig alle betalingen uit te voeren.
- Vaardigheden om administratie volledig zelfstandig te beheren.
- Vaardigheden om zelfstandig financiële regelingen te kunnen aanvragen en te beheren.
- Voldoende inzicht in verantwoord besteden.
- Voldoende voorbereid op (on)voorziene gebeurtenissen op financieel gebied.
- Indien de statushouder op vier of meer van deze vragen een Ja scoort valt hij in deze categorie Voldoende financieel zelfredzaam.

VERWEY-JONKER Instituut

COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
Auteurs	Drs. A.E. Britt Drs. C.G.M. Tinnemans Dr. M.W.A. Odekerken M. Sikkema, MSc R. Yohannes, MSc E. van Malsen
Met medewerking van	L. Reches, MSc Dr. M. M.J.Stavenuiter
Stagiairs en meertalige interviewers:	I. Balsa Mendonça, MSc L. Janssen Lok, MSc Ranim Chaya Bilal Demirel Hossein Pourbagheri
Foto omslag	ANP Beeldbank, Marcel van den Bergh
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website: http://www.verwey-jonker.nl
ISBN 978-94-6409-112-0

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht september2021.
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.