



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Financiële zelfredzaamheid van Statushouders:

een proces van begeleid loslaten

Inhoud

Voorwoord	3
Hoofdboodschap	4
Conclusies en samenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doel- en vraagstelling	10
1.3 Afbakening en operationalisatie begrippen	10
1.4 Onderzoeksverantwoording	11
1.5 Leeswijzer	11
2 Context	12
2.1 Statushouder	12
2.2 Systeemfactoren	13
2.3 Beleid en organisatie ondersteuning statushouders	13
3 Financiële zelfredzaamheid statushouders	18
3.1 Voldoende inkomsten verwerven om van te leven	18
3.2 De geldzaken organiseren	19
3.3 Verantwoord besteden	20
3.4 Voorbereid zijn op (on)voorziene gebeurtenissen	21
3.5 Basisvaardigheid: digitale vaardigheden 23	
3.6 Basisvaardigheid: hulp inschakelen	23
4 Aansluiting dienstverlening op de ondersteuning die statushouders nodig hebben	24
4.1 Hoe kijken gemeenten aan tegen hun eigen dienstverlening?	24
4.2 Hoe waarderen statushouders de dienstverlening van gemeenten?	24
4.3 Invulling maatschappelijke begeleiding	25
4.4 Integrale dienstverlening	26
4.5 Focus op zelf doen	26
4.6 Informatie overdracht	27
4.7 Kwaliteit en continuïteit dienstverlening	28
4.8 Overgang naar reguliere dienstverlening	28
4.9 Samenwerking	29
5 Samenvatting bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie	30
Bijlage 1 Bestuurlijke reactie Divosa	31
Bijlage 2 Beleid en organisatie casusgemeenten	34
Bijlage 3 Onderzoekverantwoording	38

Voorwoord

Statushouders vormen een kwetsbare groep als gevolg van specifieke, complexe problematiek zoals gebrekkige taalbeheersing, cultuurverschillen, problemen rondom verblijf en gezinshereniging en psychische en fysieke problemen. Statushouders kunnen met dezelfde problemen geconfronteerd worden als andere kwetsbare burgers, maar zijn door hun specifieke omstandigheden extra kwetsbaar.

De Inspectie heeft onderzocht in hoeverre statushouders financieel zelfredzaam zijn en in hoeverre zij ondersteuning krijgen om financieel zelfredzaam te worden. De resultaten van dit onderzoek zijn in dit rapport neergelegd.

Op verzoek van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Inspectie ook een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten statushouders vanaf aankomst in de gemeente financieel ontzorgen en welke effecten dat heeft op de inburgering en het voorkomen van financiële problemen. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport 'Financieel ontzorgen op weg naar financiële zelfredzaamheid, een precare balans'.

Aangezien beide rapporten gaan over financiële zelfredzaamheid van statushouders en het voorkomen van financiële problemen, heeft de Inspectie een overkoepelende rode draden notitie uitgebracht waarin de resultaten van beide onderzoeken beknopt en in onderlinge samenhang weergegeven worden.

Beide rapporten bieden inzichten voor zowel de bewindslieden als gemeenten om de ondersteuning van statushouders bij het financieel zelfredzaam worden te verbeteren. De inzichten kunnen ook gebruikt worden om de aangescherpte verantwoordelijkheden van gemeenten volgens de nieuwe inburgeringswet vorm te geven.

Mr. M.J. Kuipers
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Hoofdboodschap

Door diverse factoren (taal, cultuurverschillen, trauma's, beperkt sociaal netwerk) hebben statushouders, mede gelet op het complexe Nederlandse financiële systeem, een hoger risico om in financiële problemen te komen dan andere kwetsbare groepen. Veel statushouders ervaren vooral financiële problemen als gevolg van onvoorzien uitgaven en overgangssituaties. Vaardigheden op het gebied van geldzaken organiseren, verantwoord besteden en voorbereid zijn op (on)voorzien gebeurtenissen schieten soms tekort.

De dienstverlening van gemeenten op het gebied van financiële zelfredzaamheid aan deze statushouders sluit niet altijd aan bij wat zij nodig hebben. Gemeenten dragen wel zorg voor de inkomsten waar statushouders recht op hebben (uitkering, toeslagen, bijzondere bijstand) en bieden vooral in de beginperiode hulp bij het organiseren van geldzaken. De Inspectie ziet goede voorbeelden van het leveren van het benodigde maatwerk en integrale aanpak, maar dit maatwerk is niet overal aanwezig. Soms hanteren gemeenten vaste termijnen voor de maatschappelijke begeleiding, ongeacht of de statushouder zelfredzaam is of niet.

Verder ziet de Inspectie een risico in de borging van de kwaliteit en continuïteit van de maatschappelijke begeleiding. Veel gemeenten leunen sterk op vrijwilligers om de kosten van de begeleiding binnen het vaste rijksbudget voor maatschappelijke begeleiding te houden. Vrijwilligers zijn weliswaar onmisbaar voor de begeleiding van statushouders, maar er kan veel verloop zijn en ze beschikken niet altijd over de financiële expertise die nodig is.

De overgang van de maatschappelijke begeleiding naar de reguliere dienstverlening is voor statushouders die nog niet financieel zelfredzaam zijn groot. Dat komt omdat de reguliere dienstverlening vooral reactief werkt en hoogdrempelig is. Bij één onderzochte gemeente is de maatschappelijke begeleiding ingebed in de reguliere dienstverlening, waardoor de maatschappelijke begeleiding en de reguliere dienstverlening beter in elkaar overloopt.

Het financieel zelfredzaam worden van statushouders is een proces van begeleid en geleidelijk loslaten. Dat vergt bij de één langere en intensievere begeleiding dan bij de ander, waarbij (een gebrek aan) taalbeheersing een belangrijke rol speelt. Een deel van de statushouders heeft zelfs blijvend begeleiding nodig.

Conclusies en samenvatting

De Inspectie SZW heeft onderzoek gedaan naar de financiële zelfredzaamheid van statushouders en de wijze waarop gemeenten hen daarbij ondersteunen. Het onderzoek richtte zich op de statushouders die al wat langer (1-5 jaar) in de gemeente wonen en geen maatschappelijke begeleiding meer krijgen. De veronderstelling is dat statushouders door diverse factoren (taal, cultuurverschillen en trauma's) een kwetsbare groep vormen die een relatief hoog risico heeft op financiële problemen. De doelstelling van het onderzoek is bij te dragen aan meer inzicht in de financiële zelfredzaamheid van statushouders zodat gemeenten daar met hun dienstverlening beter bij kunnen aansluiten. Ook heeft het onderzoek tot doel om inzicht te bieden in mechanismes, knelpunten en succesfactoren in de dienstverlening van gemeenten aan statushouders.

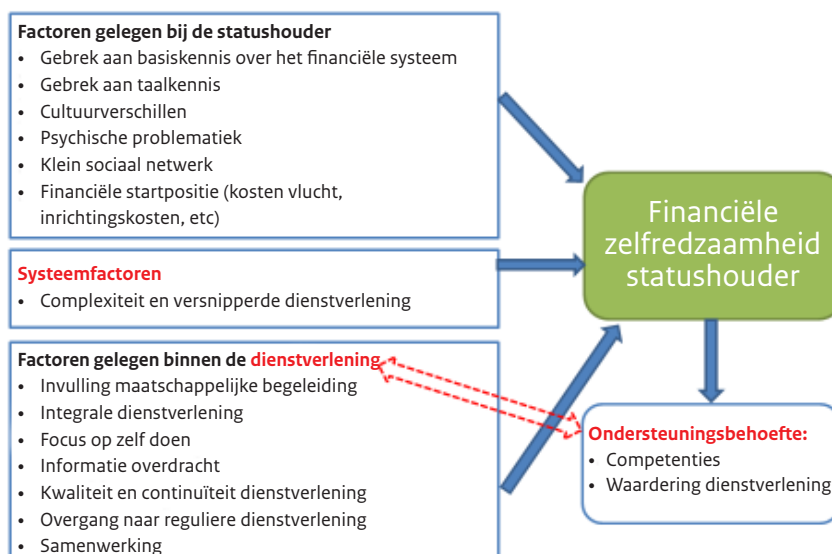
De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre sluit de dienstverlening op het gebied van financiële zelfredzaamheid van gemeenten aan bij de ondersteuning die statushouders nodig hebben?

De Inspectie heeft casestudies uitgevoerd in 4 gemeenten en daarbij gesproken met betrokken professionals en statushouders. Daarnaast heeft de Inspectie gebruik gemaakt van bevindingen uit een parallel lopend onderzoek naar de wijze waarop gemeenten statushouders financieel ontzorgen.¹ Voor dat onderzoek is een enquête onder alle gemeenten uitgezet en heeft de Inspectie interviews gehouden met beleidsambtenaren en betrokken professionals. Tenslotte heeft de Inspectie gebruik gemaakt van de input van intergemeentelijke wordshops. Dit rapport geeft een indicatief beeld van de dienstverlening van gemeenten aan statushouders in Nederland.

Welke factoren zijn van invloed op de financiële zelfredzaamheid van statushouders?

Diverse factoren zijn van invloed op de financiële zelfredzaamheid, wat statushouders nodig hebben en de manier waarop zij door gemeenten worden ondersteund op het gebied van financiële zelfredzaamheid. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat de factoren op verschillende niveaus van invloed zijn. In onderstaand schema zijn deze factoren benoemd.



¹ Zie Inspectierapport 'Financieel ontzorgen op weg naar financiële zelfredzaamheid, een precare balans', juni 2019

De complexiteit van het Nederlands financieel systeem (zowel landelijk als op gemeentelijk niveau) en de versnipperde dienstverlening maakt het voor burgers in het algemeen moeilijker om financieel zelfredzaamheid te zijn.² Dit geldt ook voor statushouders.

Een aantal factoren maakt het voor statushouders extra moeilijk om zelfredzaam te zijn: gebrek aan basiskennis over het Nederlandse financiële systeem, gebrek aan taalkennis, cultuurverschillen, psychische problematiek, klein sociaal netwerk en hun financiële startpositie. Dit zijn factoren die ook door recent onderzoek van het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) worden bevestigd.

Daarnaast zijn factoren binnen de dienstverlening van gemeenten van invloed op de financiële zelfredzaamheid. De rode pijl in het figuur laat zien waar het in dit onderzoek om draait: de aansluiting van de dienstverlening op wat statushouders nodig hebben.

Financiële zelfredzaamheid statushouders

Vaardigheden van statushouders op het gebied van geldzaken organiseren, verantwoord besteden en voorbereid zijn op (on)voorziene gebeurtenissen schieten soms tekort. De belangrijkste problemen die statushouders als gevolg daarvan ondervinden bij het regelen van hun financiële zaken zijn:

- problemen bij overgangssituaties (van uitkering naar werk, wisselende inkomsten, studie, gezinshereniging);
- onverwachte uitgaven (bijv. eigen risico, eindafrekening energie, vervanging van apparaten, e.d.); statushouders hebben meestal geen buffer (en sociaal netwerk) om grote of onverwachte uitgaven op te vangen.

Hoe langer statushouders in Nederland leven, hoe beter ze bekend raken met het Nederlandse systeem, beter de taal leren en meer zelfredzaam worden. Na de maatschappelijke begeleiding hebben veel statushouders (incidenteel) toch nog ondersteuning nodig, bijvoorbeeld bij overgangssituaties. Een gebrekkige taalvaardigheid speelt daarbij een rol. Statushouders weten die weg naar hulp over het algemeen goed te vinden. Statushouders uit sommige culturen proberen financiële problemen bij voorkeur binnen het eigen netwerk op te lossen.

Voor een deel van de statushouders is echte en blijvende financiële zelfstandigheid te hoog gegrepen. Het gaat dan om statushouders met lage cognitieve vermogens die daarnaast vaak analfabeet zijn. Een blijvend gebrek aan taalbeheersing zorgt ervoor dat zij altijd extra kwetsbaar blijven en intensieve ondersteuning nodig blijven houden.

Komt de ondersteuning van gemeenten tegemoet aan wat statushouders nodig hebben?

Hierna wordt beschreven in hoeverre de dienstverlening tegemoetkomt aan wat de statushouders nodig hebben. Daarbij wordt per gevonden factor binnen de dienstverlening een toelichting gegeven.

Invulling maatschappelijke begeleiding/kwaliteit en continuïteit dienstverlening

De maatschappelijke begeleiding vormt de kern van de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid en is maatwerk: de ene statushouder zal meer of langer begeleiding nodig hebben dan de ander. Gemeenten verschillen in het leveren van maatwerk als het gaat om de duur van de maatschappelijke begeleiding. Sommige gemeenten hanteren een -soms korte- standaardtermijn en daarna zijn statushouders aangewezen op de reguliere dienstverlening, ook als ze nog niet zelfredzaam zijn. Andere gemeenten hebben de mogelijkheid van verlenging als dat nodig is.

Sommige gemeenten laten zich bij de inrichting van de dienstverlening leiden door de financiën die zij voor de maatschappelijke begeleiding krijgen. De beperkte middelen die beschikbaar zijn voor de maatschappelijke begeleiding zorgen er dan voor dat veel gemeenten sterk leunen op vrijwilligers voor de begeleiding en professionele tolkdiensten. Dat is begrijpelijk, maar brengt volgens betrokken professionals wel risico's met zich mee

² Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

voor de kwaliteit en continuïteit van de begeleiding en vertaling. Financiële begeleiding vraagt om veel kennis en expertise over het Nederlands financieel systeem, iets wat niet iedere vrijwilliger (of tolk) bezit. Ook zijn er niet altijd voldoende vrijwilligers voor de intensieve begeleiding die nodig is. De maatschappelijke begeleiding levert daardoor niet altijd het maatwerk dat nodig is om statushouders financieel zelfredzaam te maken. Statushouders geven daarbij zelf aan meer intensieve begeleiding te willen. Er zijn gemeenten die zich minder laten leiden door de financiën. Bijvoorbeeld door de maatschappelijke dienstverlening in te bedden in hun reguliere dienstverlening, zoals wijkteams of door het budget voor de maatschappelijke begeleiding te verhogen.

Taalvaardigheid

Financiële zelfredzaamheid kan niet los worden gezien van andere aspecten van integratie, in het bijzonder het leren van de taal. Taalvaardigheid is van belang voor het begrijpen van mondelinge en schriftelijke communicatie. Veel statushouders hebben tijdens de interviews aangegeven dat de ondersteuning bij de taalontwikkeling tekortschiet. Bij de interviews die de Inspectie heeft gehad met statushouders die al lang in Nederland wonen, moest veelal een tolk ingezet worden, hetgeen aangeeft dat de taalvaardigheid van deze statushouders nog tekortschiet. Zowel statushouders als professionals geven aan dat taalonderwijs meer geconcentreerd zou moeten worden in het begin van hun tijd in Nederland (en in de gemeente). Daarnaast geven statushouders aan dat ze onvoldoende kansen krijgen op het gebied van werk. Duale leer- en werktrajecten dragen bij aan snellere taalontwikkeling en aan het zelfstandig verwerven van voldoende inkomsten, maar de mogelijkheden daartoe zijn vaak beperkt. In één onderzochte gemeente trof de Inspectie een groepslocatie waar alleenstaande statushouders in wooneenheden samenwonen met Nederlandse studenten. Statushouders komen dan sneller in aanraking met de Nederlandse taal.

Focus op zelf doen

De financiële zelfredzaamheid van statushouders wordt het meest bevorderd door samen met de begeleider financiële zaken te regelen, om vervolgens geleidelijk te sturen op het zelf doen. Het vraagt om intensieve begeleiding vanuit de organisatie, die niet altijd geboden wordt of kan worden. De begeleiding richt zich soms teveel en te lang op het uit handen nemen van zaken en onvoldoende op het de statushouder zelf laten doen.

Informatieoverdracht

Door de begeleiding verstrekte informatie komt met regelmaat niet aan bij de statushouders, met name in de beginperiode als er veel informatie tegelijk op hen afkomt. Herhaling, de inzet van deskundige tolken en juiste dosering van informatie zorgen ervoor dat de kans het grootst is dat de informatie door statushouders wordt begrepen. Dat de juiste dosering bij iedere statushouder anders is, maakt het lastig voor de vrijwilliger of professional.

Statushouders ervaren regelmatig financiële problemen bij overgangssituaties. Bijvoorbeeld als een statushouder vanuit de uitkering gaat werken. Zij zijn dan onvoldoende op de hoogte van de consequenties van die overgangssituaties en welke stappen ondernomen moeten worden zoals het doorgeven van wijzigingen. Meer aandacht is gewenst voor het informeren van statushouders en het anticiperen op dergelijke overgangssituaties.

Overgang naar reguliere dienstverlening

Als de maatschappelijke begeleiding afloopt is het van belang om de statushouder goed (warm) over te dragen aan de reguliere dienstverlening. Dit gebeurt niet altijd. Daarbij komt dat de reguliere dienstverlening hoofdzakelijk reactief werkt en kwetsbare statushouders (die niet om hulp vragen) buiten beeld dreigen te raken. Bij één van de onderzochte gemeenten is de maatschappelijke begeleiding ingebed in de reguliere dienstverlening, waardoor de overgang voor statushouders niet zo groot is. Indien nodig kunnen zij bij dezelfde bekende organisatie terecht.

Statushouders die nog niet bekend zijn bij de reguliere dienstverlening blijven vaak gebruik maken van de diensten van de organisatie die de maatschappelijke begeleiding heeft verzorgd. De statushouders weten de weg hiernaar goed te vinden, het valt echter wel buiten de (door de gemeente betaalde) taak van deze organisatie. Meer samenwerking tussen de maatschappelijke begeleiders en de reguliere dienstverlening tijdens de maatschappelijke begeleiding zou de overgang kunnen vergemakkelijken.

Samenwerking in het complexe Nederlandse financiële systeem

Het complexe Nederlandse systeem en versnipperde dienstverlening maakt het lastig voor statushouders, met hun eigen specifieke problemen, om financieel zelfredzaam te zijn. Financiële problemen kunnen ontstaan door enerzijds een gebrek aan kennis over het financiële systeem en anderzijds de specifieke omstandigheden waarin statushouders zich kunnen bevinden (bijvoorbeeld partner en kinderen in het buitenland). De versnipperde dienstverlening noodzaakt tot goede samenwerking binnen de gemeentelijke keten. Gemeenten moeten niet alleen binnen de gemeentelijke dienstverlening samenwerken, maar ook –ter voorkoming van schulden– met belangrijke schuldeisers, zoals verhuurders en zorgverzekeraars. Die samenwerking is bij de onderzochte gemeenten goed, bijvoorbeeld in één gemeente waar schuldeisers als verhuurders en zorgverzekeraar een signaal afgeven richting de gemeente wanneer iemand huur of premie niet heeft betaald.

Schuldeisers houden soms onvoldoende rekening met specifieke omstandigheden van de statushouder

Door diverse oorzaken kunnen statushouders in de financiële problemen komen. Bij de in- of terugvordering houden schuldeisers, waaronder overheidsinstanties, niet altijd rekening met de specifieke omstandigheden van de statushouders waardoor zij in nog grotere problemen komen. De Inspectie ziet als tekenend voorbeeld hiervan het terugvorderen van toeslagen na gezinshereniging. De Belastingdienst houdt hierbij geen rekening met de omstandigheden van de statushouder, waarin de partner in het buitenland geen financiële bijdrage kan leveren aan het gezin. Dit terugvorderen zorgt met regelmaat voor (grote) financiële problemen. De Inspectie is ook goede voorbeelden tegen gekomen waarin een coulanceregeling werd getroffen met de statushouder.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Statushouders vormen een kwetsbare groep als gevolg van specifieke, complexe problematiek zoals gebrekkige taalbeheersing, cultuurverschillen, problemen rondom verblijf en gezinshereniging en psychische en fysieke problemen³. Daarnaast hebben statushouders grote moeite betaald werk te vinden. Hoewel in het algemeen het hebben van werk de kans op financiële zelfredzaamheid vergroot, gaat financiële zelfredzaamheid verder dan arbeidsmarktparticipatie. Het draait om competenties die nodig zijn om inkomsten en uitgaven in balans te houden, op korte en lange termijn⁴.

Door de complexe problematiek hebben statushouders relatief vaak ondersteuning van gemeenten nodig, zowel bij de (re)-integratie op de arbeidsmarkt als op financieel gebied. Uit onderzoek van het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) komt naar voren dat veel statushouders niet financieel zelfredzaam zijn en dat zij daardoor relatief vaak te maken hebben met schulden en betalingsachterstanden⁵. Op het individuele niveau worden psychische problemen, beheersing van de Nederlandse taal, een instabiele financiële situatie, een klein sociaal netwerk en cultuurverschillen als knelpunt voor financiële zelfredzaamheid gevonden. Op organisatorisch niveau ziet KIS de complexiteit van het financieel stelsel in Nederland en het gebrek aan samenwerking en afstemming als knelpunt⁶.

Uit onderzoek van Panteia blijkt dat een laag inkomen en een niet-westerse herkomst risicofactoren zijn om financiële problemen te krijgen⁷. Twee kenmerken die op een groot deel van de statushouders van toepassing zijn. Tegelijkertijd blijkt uit verschillende onderzoeken dat de toegang tot financiële voorzieningen en schuldhulpverlening complex is en door gemeenten niet altijd goed geregeld, met als gevolg dat niet iedereen die er recht op heeft er ook gebruik van maakt⁸. Statushouders leven ook relatief vaak in armoede. Uit de IntegratieBarometer VluchtelingenWerk in 2014 blijkt dat 1 op de 3 statushouders in armoede leefde en dat armoede zich vooral voordoet onder alleenstaande statushouders⁹.

Er is veel onderzoek gedaan naar de arbeidsparticipatie van vluchtelingen en statushouders. Waar weinig aandacht voor is, is de financiële zelfredzaamheid van de statushouders¹⁰. De Inspectie kiest er dan ook voor haar interventies met name hierop te richten. Inzicht in welke ondersteuning statushouders nodig hebben en in hoeverre gemeenten bij hun dienstverlening daarbij aansluiten, kan gemeenten een handvat bieden voor het leveren van maatwerk aan statushouders. Met het onderzoek wil de Inspectie ruimte bieden aan het perspectief van de statushouder. Daarnaast wordt verdieping aangebracht op de bestaande literatuur, als het gaat om de financiële zelfredzaamheid van statushouders, door deze in kaart te brengen aan de hand van competenties gedefinieerd door het Nibud (zie 1.3.1).

³ Diverse onderzoeken laten deze problematieken zien, zoals: Pharos, 2016. Kennissynthese gezondheid van nieuwkomende vluchtelingen en indicaties voor zorg, preventie en ondersteuning; VluchtelingenWerk IntegratieBarometer, 2014. ; SCP, 2016. Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland.

⁴ Nibud, 2018. Competenties voor financiële redzaamheid. Herziene uitgave 2018.

⁵ KIS, 2017. Financiële en sociale zelfredzaamheid van nieuwkomers.

⁶ KIS, 2018. De financiële zelfredzaamheid van statushouders: belemmeringen en bouwstenen.

⁷ Panteia, 2015. Huishoudens in de rode cijfers.

⁸ Inspectie SZW, 2016. De toegankelijkheid van schuldhulpverlening; SEO, 2011. Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen; Inspectie SZW, 2018. 'Hobbels op weg naar inkomensondersteuning?'

⁹ VluchtelingenWerk IntegratieBarometer, 2014.

¹⁰ Met uitzondering van het in februari verschenen rapport van het KIS.

In dit onderzoek gebruiken we de term statushouder. Het CBS definieert dit begrip als volgt: “asielzoeker van wie het asielverzoek is ingewilligd en die een (legale) verblijfsstatus heeft gekregen”. Het gaat dus om een asielzoeker, een vreemdeling die zijn land heeft verlaten en in Nederland een asielaanvraag heeft ingediend en die als vluchteling wordt erkend. Hij of zij krijgt in zo’n geval een verblijfsvergunning en mag (tijdelijk) in Nederland blijven.

1.2 Doel- en vraagstelling

De Inspectie heeft voor dit onderzoek enkele **doelstellingen** geformuleerd. Het onderzoek:

- geeft inzicht in de financiële zelfredzaamheid van statushouders, wat zij aan ondersteuning nodig hebben en de manier waarop zij door gemeenten worden ondersteund op het gebied van financiële zelfredzaamheid;
- draagt bij aan de verbetering van de dienstverlening door gemeenten, door inzicht te bieden in de waardering van de huidige ondersteuning aan statushouders en mogelijke verbeterpunten;
- draagt bij aan de verbetering van de dienstverlening door gemeenten door inzicht te bieden in knelpunten en succesfactoren.

De **hoofdvraag** van het onderzoek is:

In hoeverre sluit de dienstverlening op het gebied van financiële zelfredzaamheid van gemeenten aan bij de ondersteuning die statushouders nodig hebben?

De problemen die in dit rapport geschetst worden, gelden vaak ook voor andere kwetsbare burgers. De Inspectie laat met dit onderzoek zien waarin statushouders verschillen van andere kwetsbare groepen en op welke punten er specifieke dienstverlening voor statushouders nodig is.

1.3 Afbakening en operationalisatie begrippen

Om het onderzoek af te bakenen, wordt in deze paragraaf beschreven wat verstaan wordt onder de begrippen financiële zelfredzaamheid, gemeentelijke ondersteuning en ondersteuning die statushouders nodig hebben.

1.3.1 Financiële zelfredzaamheid

Voor dit onderzoek sluit de Inspectie aan bij de definitie van financiële redzaamheid¹¹ zoals geformuleerd door het Nibud, namelijk:

“Iemand is financieel redzaam wanneer hij/zij zijn/haar inkomsten en uitgaven in balans houdt, nu en in de toekomst”¹²

Financiële zelfredzaamheid staat in feite los van de hoogte van het inkomen. Iemand kan bijvoorbeeld moeten rondkomen van een minimumloon, maar wel in staat zijn om uitgaven te balanceren. Andersom kan iemand met een bovenmodaal inkomen moeite hebben om zijn/haar financiën op orde te krijgen/houden.

Om financieel zelfredzaam te kunnen zijn is het volgens Nibud nodig om over vier vaardigheden te beschikken, te weten:

- voldoende inkomsten verwerven om van te leven;
- de geldzaken organiseren;
- verantwoord besteden;
- voorbereid zijn op (on)voorziene gebeurtenissen.

Om financieel zelfredzaam te zijn, moet iemand naast de competenties ook over de volgende basisvaardigheden beschikken: rekenvaardigheden, lees- en schrijfvaardigheden, digitale vaardigheden, de hulp inschakelen en het netwerk raadplegen als dat nodig is. Binnen het kader van dit onderzoek was het niet mogelijk om al deze vaardigheden mee te nemen. Het in kaart brengen van reken-, lees- en schrijfvaardigheden impliceert dat een toets zou moeten worden afgenomen, hetgeen te ver gaat voor de doelstelling van dit onderzoek. Er is daarom voor gekozen om alleen hulp vragen en digitale vaardigheden te onderzoeken.

1.3.2 Gemeentelijke ondersteuning

De Inspectie verstaat onder gemeentelijke ondersteuning alle ondersteuning vanuit en namens de gemeente aan statushouders die te maken hebben met (financiële) vragen en problemen. Zowel toegang tot als uitvoering van gemeentelijke ondersteuning en preventief beleid gericht op het voorkomen van financiële problemen zijn meegenomen. Onder

¹¹ Het Nibud kiest sinds 2018 expliciet voor de term financiële redzaamheid en niet voor zelfredzaamheid. Iemand is financieel redzaam als hij zelf over de vaardigheden beschikt om inkomsten en uitgaven in balans te houden óf bewust is van het feit dat hij/zij iets niet kan en daarvoor de hulp inschakelt van anderen die dit wel weten en/of kunnen. In dit rapport wordt de term financiële zelfredzaamheid gebruikt, waar hetzelfde bedoeld wordt als financiële redzaamheid volgens de definitie van het Nibud.

¹² Nibud, 2018. Competenties voor financiële redzaamheid. Herziene uitgave 2018.

gemeentelijke dienstverlening wordt ook de ondersteuning aan statushouders verstaan die gemeenten hebben uitbesteed aan welzijnsorganisaties en maatschappelijke organisaties die steunt op vrijwilligers (zoals VluchtelingenWerk).

Statushouders worden na de maatschappelijke begeleiding geacht hun financiële zaken zelfstandig te regelen. Dat zal voor een deel van de statushouders geen probleem vormen, voor een ander deel levert de overgang naar reguliere dienstverlening een extra groot risico dat zij in de financiële problemen komen. Het is ook zeer wel mogelijk dat oorzaken van financiële problemen gelegen zijn in de beginperiode van binnenkomst in de gemeente of in de periode van maatschappelijke begeleiding. De Inspectie neemt daarom alle begeleiding vanaf aankomst in de gemeente mee in het onderzoek.

1.3.3 Ondersteuning die statushouders nodig hebben

Het gaat hier om de ondersteuning die een statushouder nodig heeft voor het op orde hebben van zijn financiële huishouding.

De sociale context, dus of iemand kan terugvallen op hulp uit de omgeving, is ook meegenomen bij het vaststellen van de ondersteuningsbehoefte, omdat het sociaal netwerk naar verwachting een belangrijke rol speelt bij financiële zelfredzaamheid.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Dit rapport is gebaseerd op dataverzameling in 4 gemeenten en een intergemeentelijke workshop. In elke gemeente zijn ongeveer 10 statushouders en enkele professionals (beleid en uitvoering) en vrijwilligers geïnterviewd. In totaal zijn 40 statushouders, 39 professionals en vrijwilligers geïnterviewd. De statushouders zijn geworven door de organisatie die de maatschappelijke begeleiding uitvoert. Tevens is voor elke gemeente een focusgroep met betrokken professionals en vrijwilligers georganiseerd om te reflecteren op de resultaten.

De selectie van statushouders is gebaseerd op de volgende criteria:

- statushouders die tussen de 1-5 jaar in de gemeente wonen;
- statushouders die aan het einde van de maatschappelijke begeleiding nog niet voldoende zelfredzaam zijn op het domein financiën, of statushouders die dat wel zijn (geworden) met behulp van extra ondersteuning;

- statushouders die in het huishouden verantwoordelijk zijn voor grote uitgaven.

De intergemeentelijke bijeenkomst is georganiseerd om te reflecteren op de resultaten. Er waren 9 deelnemende gemeenten met 17 uitvoerders en beleidsmedewerkers. Deze 9 gemeenten waren geen onderdeel van de casusstudie dataverzameling.

Verder zijn enkele resultaten opgenomen van een onderzoek dat de Inspectie heeft gedaan naar het thema ontzorgen van statushouders. Op verzoek van de Minister SZW heeft de Inspectie onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten statushouders financieel ontzorgen. Dat onderzoek bestond uit een enquête onder alle Nederlandse gemeenten. In totaal zijn in de periode oktober-december 2018 355¹³ ingevulde vragenlijsten ontvangen. De vragenlijst is ingevuld door de verantwoordelijke beleidsmedewerker bij elke gemeente, eventueel in overleg met andere (uitvoerende) collega's. Aanvullend op de enquête zijn vijf gemeenten geselecteerd voor verdiepend onderzoek.

Een uitgebreide onderzoeksverantwoording is terug te vinden in bijlage 2.

1.5 Leeswijzer

De rapportage is opgebouwd uit drie delen. Eerst komt de context aan de orde waarbinnen de ondersteuning die statushouders nodig hebben op het gebied van financiële zelfredzaamheid kan worden geplaatst (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de financiële zelfredzaamheid van statushouders in kaart gebracht aan de hand van de competenties van het Nibud. In het derde deel (hoofdstuk 4) wordt de aansluiting van de dienstverlening op de ondersteuning die statushouders nodig hebben beschreven.

¹³ Van de 355 vragenlijsten zijn er 49 gekopieerd van andere gemeenten, omdat het een samenwerkingsverband betreft.

2

Context

Conclusies:

- Verschillende factoren onderscheiden statushouders van andere kwetsbare groepen: gebrek aan kennis van het Nederlandse financiële systeem, taalbarrière, cultuurverschillen, psychische problematiek (trauma's), klein sociaal netwerk, lastige financiële startpositie.
- Statushouders lopen extra risico om in de financiële problemen te komen door de complexiteit van het Nederlandse financiële systeem. De veelheid aan loketten, instanties en voorzieningen zorgt voor veel verwarring bij burgers in het algemeen, maar met name bij mensen die nieuw zijn in het Nederlandse stelsel.
- De dienstverlening van (of in opdracht van) gemeenten omvat standaard de volgende elementen:
 - inregeldag(en), het regelen van woning, uitkering, toeslagen, e.d.;
 - traject naar de Participatieverklaring;
 - traject maatschappelijke begeleiding;
 - na de periode van maatschappelijke begeleiding kan de statushouder gebruik maken van de reguliere dienstverlening in de gemeente.

Dit hoofdstuk beschrijft de context waarbinnen financiële zelfredzaamheid van statushouders kan worden geplaatst. Dat is van belang omdat de vraag of de dienstverlening van gemeenten aansluit bij de ondersteuning die statushouders nodig hebben, niet los kan worden gezien van factoren gelegen buiten de sfeer van de dienstverlening. Om de context uiteen te zetten worden drie niveaus onderscheiden:

- systeemfactoren;
- factoren gelegen binnen de dienstverlening;
- factoren gelegen bij de statushouder.

Allereerst wordt kort ingegaan op factoren gelegen op individueel niveau bij de statushouder en systeemfactoren. Vervolgens wordt de context van de financiële dienstverlening van gemeenten aan statushouders beschreven. Het niveau van de dienstverlening staat in deze rapportage centraal.

2.1 Statushouder

Uit de gesprekken die gevoerd zijn met professionals en vrijwilligers, is een aantal factoren naar voren gekomen die statushouders anders maken dan andere kwetsbare groepen en die van invloed zijn op de financiële zelfredzaamheid en de ondersteuning die statushouders nodig hebben:

- Het thuisland van statushouders kent vaak een compleet ander (financieel) systeem, en statushouders hebben **geen kennis van het complexe Nederlandse financiële systeem**, waar voor mensen met lage inkomens veel verschillende instanties betrokken zijn met verschillende 'potjes'. Het eigen risico van de zorgverzekering en de eindafrekening van de nutsbedrijven zijn bijvoorbeeld compleet nieuwe fenomenen voor hen. Daarbij is het Nederlandse financiële systeem vaak digitaal georganiseerd, hetgeen statushouders soms niet kennen.
- In vrijwel alle gevallen is er sprake van een **taalbarrière**.



- Verder is er sprake van **cultuurverschillen** ten opzichte van de gebruiken in Nederland als het gaat om omgaan met geld. Mensen zijn soms niet gewend om een vast inkomen te hebben met vaste lasten en zijn zich daardoor niet bewust van de financiële consequenties van hun handelen.
- Statushouders hebben regelmatig te maken met **psychische problematiek**, bijvoorbeeld als gevolg van trauma's rondom gebeurtenissen in het land van herkomst of tijdens hun vlucht.
- Statushouders hebben vaak een relatief **klein sociaal netwerk** in Nederland om op terug te vallen.
- De **financiële startpositie** van statushouders anders dan die van andere burgers. Zo zijn zij genoodzaakt leningen af te sluiten, niet alleen bij DUO voor hun inburgering maar ook de inrichtingskosten van de gemeente zijn vaak in de vorm van een (gedeeltelijke) lening. Daarnaast hebben statushouders vaak leningen afgesloten voor de vlucht, voor gezinshereniging of voor het bijstaan van familieleden in het thuisland.
- Statushouders hebben te maken met extra uitgaven waar andere inwoners zelden of nooit mee te maken hebben: bv. reiskosten naar de verplichte inburgeringscursus, leges- en vertaalkosten voor buitenlandse documenten, bijdrage voor advocatenkosten en kosten gezinshereniging.

Uiteraard zijn er binnen de groep statushouders ook verschillen. Professionals zien vooral dat de situatie in het land van herkomst van invloed is. Soms moeten statushouders een stap terug doen ten opzichte van hun levensstandaard (en sociaal-maatschappelijke positie) in het land van herkomst. Dit is soms moeilijk te accepteren. Daarentegen is het voor statushouders die van een zeer lage levensstandaard komen ook niet altijd gemakkelijk, omdat het voor hen in het begin soms lastig is de waarde van geld in Nederland in te schatten. Dit kan leiden tot de nodige financiële problemen. Hoger opgeleiden leren makkelijker de Nederlandse taal en begrijpen het financiële systeem eerder dan statushouders zonder opleiding. Verder zijn er verschillen in culturele achtergronden: er zijn culturen waar de groepsband sterk is, men problemen zo veel mogelijk binnen de groep zelf oplost en minder snel hulp vraagt als dat nodig is. Dit heeft soms ook te maken met wantrouwen richting autoriteiten. Tot slot wordt de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV'ers) benoemd als bijzondere groep die vaker op financieel vlak in de problemen komt, met name op het moment dat zij 18 jaar worden en zelf de verantwoordelijkheid voor hun financiën gaan dragen.

2.2 Systeemfactoren

De complexiteit van het Nederlandse financiële systeem bemoeilijkt het financieel zelfredzaam worden van de statushouder. Waar statushouders bijvoorbeeld veel moeite mee hebben zijn inkomensafhankelijke toeslagen, en het eigen risico bij de zorgverzekering. Daarnaast zijn verschillende uitvoerende partijen betrokken bij uitkering en toeslagen. De veelheid aan loketten, instanties, voorzieningen en digitale communicatie, zorgt voor verwarring bij burgers in het algemeen, maar met name bij mensen die nieuw zijn in het Nederlandse stelsel. Voor nieuwe statushouders is het bijvoorbeeld moeilijk te bevatten dat er verschillende geldverstrekkers zijn: de gemeente verstrekt de uitkering, de Belastingdienst de toeslag voor zorg/huur/kinderopvang en de Sociale Verzekeringsbank de kinderbijslag en AOW. Statushouders hebben niet altijd de handigheid daarin hun weg te vinden.

2.3 Beleid en organisatie ondersteuning statushouders

Deze paragraaf schetst het beleid en de uitvoeringsorganisatie van de vier onderzochte gemeenten ten aanzien van de ondersteuning aan statushouders. Ook worden enkele resultaten uit de enquête onder gemeenten gepresenteerd om een breder beeld te schetsen van de ondersteuning die gemeenten bieden aan statushouders.

De dienstverlening van gemeenten aan statushouders begint bij de aankomst in de gemeente, soms al tijdens het verblijf in het AZC. Hoewel de geïnterviewde statushouders al uit de maatschappelijke begeleiding zijn, is het belangrijk om ook het begintraject te schetsen. De begeleiding in de eerste periode kan immers van invloed zijn op de mate van financiële zelfredzaamheid in latere fases.

Statushouders die nieuw in een gemeente komen wonen, krijgen ondersteuning van de gemeente bij hun integratie. Dit staat los van de inburgering, waar kennis van de Nederlandse taal en samenleving centraal staat en waarvoor statushouders in het huidige stelsel zelf verantwoordelijk zijn. De vier gemeenten vullen het integratie proces verschillend in, maar de volgende elementen zitten standaard in de begeleiding naar een zelfstandige positie in Nederland:

- regeldag(en), het regelen van woning, uitkering, toeslagen, e.d.;
- traject naar de Participatieverklaring;
- traject maatschappelijke begeleiding;

- na de periode van maatschappelijke begeleiding kan de statushouder gebruik maken van de reguliere dienstverlening in de gemeente.

Hieronder wordt het beleid en organisatie van de ondersteuning aan statushouders van de vier onderzochte gemeenten beschreven naar deze vier elementen. In onderstaande tabel wordt het beleid en organisatie van de gemeenten samengevat weergegeven:

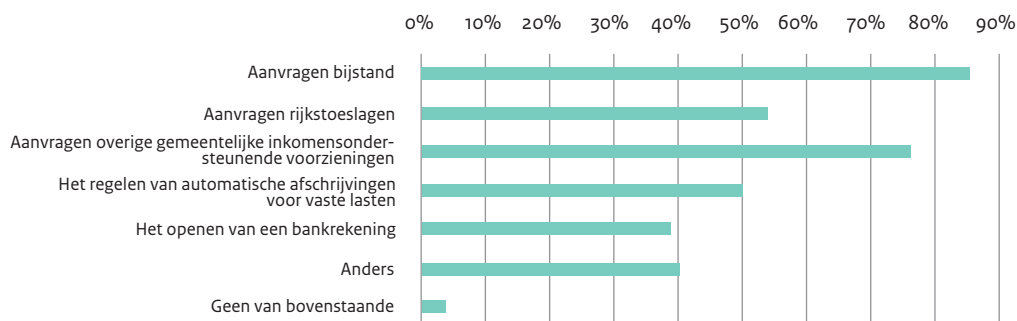
Gemeente	A	B	C	D
Inwoners	>100.000	+/- 85.000	+/-30.000	>250.000
Duur van de maatschappelijke begeleiding	1 jaar, verlenging mogelijk	1 jaar, verlenging mogelijk	1-1,5 jaar, verlenging mogelijk	1 jaar: 0-3 maanden vestigingscoaching, vanaf 3 maanden 6-9 maanden maatschappelijke begeleiding; Geen verlenging mogelijk
Dienstverlening financiële zelfredzaamheid (binnen maatschappelijke begeleiding)	Begeleiding (individueel en groepsgewijs) door betaalde krachten (gespecialiseerde wijkcoaches uit de reguliere dienstverlening)	1 vrijwilliger financiën, 1 vrijwilliger zorg en welzijn (individueel en groepsgewijs Eurowijzer)	Financiële ondersteuning door betaalde krachten, overige ondersteuning door vrijwilligers; Inzet budgetbeheer (individueel en groepsgewijze begeleiding)	Verschillende partijen (voor zelfstandig wonenden en groepslocaties) • VluchtelingenWerk voor zelfstandig wonenden • Andere vrijwilligers of professionele begeleiding (ingekocht door gemeente)
Dienstverleners na de maatschappelijke begeleiding (in principe de reguliere dienstverlening aan alle burgers)	Inzet belastingspecialisten voor overgangssituaties; Papierwinkel gerund door vrijwilligers; wijkcoach	Gebiedsteam en Papierwinkel	Sociaal team en formulierenservice	Incidenteel VluchtelingenWerk. Statushouders kunnen ook bij wijkcentra terecht.

2.3.1 Regeldag

De inregeldag of huisvestingsdag markeert in alle onderzochte gemeenten de start van de begeleiding door de gemeente. Het is een volle dag. Op deze dag wordt het huurcontract voor de woning getekend, vindt de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) plaats en is er een intakegesprek met de klantmanager van de gemeente. Bij alle vier de gemeenten is het streven dat de externe partij aanwezig is die de maatschappelijke begeleiding verzorgt. Tijdens het intakegesprek worden de uitkering, toeslagen en het inrichtingskrediet aangevraagd en andere praktische zaken besproken zoals het afsluiten van een zorgverzekering.

In de enquête van het onderzoek ontzorgen is gevraagd naar de financiële zaken die de gemeente regelt (zelf of door een externe partij) voor nieuwe statushouders bij aankomst. De uitkomsten laten zien dat 85% van de gemeenten bijstand aanvraagt voor de statushouder en 77% vraagt ook overige gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen aan. Andere financiële zaken worden een stuk minder georganiseerd zoals het aanvragen van rijkstoelagen (54%), (die overigens vaak al aangevraagd worden door het COA) het regelen van automatische afschrijvingen (50%) en het openen van een bankrekening (39%). Respondenten geven aan dat de bankrekening meestal al in het AZC geopend is.

Welke financiële zaken regelt uw gemeente voor nieuwe statushouders bij aankomst in de gemeente? (meerdere antwoorden mogelijk)



In de open antwoorden onder ‘anders’ (40%) geven gemeenten aan de volgende activiteiten uit te voeren:

- het aanvragen van kwijtscheldingen van o.a. gemeentelijke heffingen;
- vormen van ontzorgen (budget beheer en bijstand in natura);
- inrichtingskrediet;
- overbruggingskrediet (ook wel ‘bufferkrediet’ genoemd);
- het aanvragen van verzekeringen (zorg, maar ook WA en inboedel);
- inschrijven bij de BRP (Basisregistratie Personen);
- aanvragen DUO lening;
- aanvragen DigiD.

2.3.2 Participatieverklaring

Het participatieverklaringstraject is een verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen voor iedereen die op of na 1 oktober 2017 inburgeringsplichtig is geworden. De gemeente organiseert hiervoor workshops, die externe partijen als VluchtelingenWerk, het sociaal wijkteam en de GGD verzorgen. Via het participatieverklaringstraject maakt de inburgeraar kennis met de Nederlandse kernwaarden vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. Bijvoorbeeld gelijke rechten voor mannen en vrouwen, het recht om jezelf te ontplooiën door onderwijs, het mogen kiezen van je partner en het recht om je eigen mening te uiten¹⁴. De statushouders die onderdeel uitmaken van dit onderzoek hebben hiervan geen gebruik gemaakt, omdat zij voor de invoering van de Participatieverklaring in de gemeente zijn komen wonen.

2.3.3 Maatschappelijke begeleiding

Vanaf oktober 2017 is maatschappelijke begeleiding aan statushouders onderdeel geworden van de Wet Inburgering. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor

de uitvoering hiervan. De doelgroep krijgt in de eerste periode van hun verblijf praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen (zoals werk, wonen, inkomen), hulp bij het starten van het inburgeren, begeleiding gericht op integratie en participatie. Gemeenten krijgen eenmalig € 2.370,- per inburgeringsplichtige asielmigrant voor de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding¹⁵. Vóór oktober 2017 werd maatschappelijke begeleiding al uitgevoerd door gemeenten. Alle geïnterviewde statushouders hebben dus maatschappelijke begeleiding gekregen, of tenminste aangeboden gekregen.

De dienstverlening aan statushouders van gemeenten op het vlak van financiële zelfredzaamheid concentreert zich binnen de maatschappelijke begeleiding. Deze maatschappelijke begeleiding duurt over het algemeen één jaar en bij de meeste casusgemeenten is er de mogelijkheid tot verlenging. Maatwerk is meestal leidend. Alleen in gemeente D is sprake van een vestigingscoaching van 3 maanden en vervolgens 6-9 maanden maatschappelijke begeleiding voor statushouders die niet op een groepslocatie wonen. In deze gemeente is geen mogelijkheid tot verlenging, de duur van de maatschappelijke begeleiding is standaard.

Alle onderzochte gemeenten besteden de maatschappelijke begeleiding uit aan een externe partij. Die externe partij is bij de meeste gemeenten een maatschappelijke organisatie die steunt op de inzet van lokale vrijwilligers, met name VluchtelingenWerk, maar het kunnen ook andere professionele organisaties zijn zoals welzijnsorganisaties die de wijkteamfunctie uitvoeren voor de gemeente. De invulling van de begeleiding varieert van volledig uitgevoerd door vrijwilligers (per gezin één vrijwilliger voor financiën en één voor zorg en

¹⁴ <https://www.duo.nl/zakelijk/inburgeren/participatieverklaring/over-de-participatieverklaring.jsp>

¹⁵ <https://duo.nl/zakelijk/inburgeren/participatieverklaring/maatschappelijke-begeleiding.jsp>

welzijn), tot gedeeltelijk door vrijwilligers (bijvoorbeeld financiële ondersteuning door professionals en overige ondersteuning door vrijwilligers) tot volledige professionele begeleiding. Vrijwilligers worden overigens wel door betaalde krachten aangestuurd. Ook bij de inzet van tolken wordt op vrijwilligers gesteund, soms op mensen uit het eigen sociale netwerk.

Begeleiding naar financiële zelfredzaamheid

Financiële zelfredzaamheid vormt een belangrijk onderdeel van de maatschappelijke begeleiding. In alle vier de onderzochte casegemeenten wordt gebruik gemaakt van een mix tussen individuele begeleiding en collectieve trainingen om de financiële zelfredzaamheid van statushouders te vergroten. De enquêteresultaten laten een gevarieerd beeld zien van vormen van begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. Dat varieert van het aanbieden van een vrijwillige training versterken om financieel zelfredzaam te worden tot het na aankomst verplicht volgen van een training om wegwijs te worden in het financiële systeem (bijvoorbeeld aanvragen van uitkering, toeslagen, verzekeringen, betalingssysteem, e.d.). Verder geven de meeste gemeenten aan dat statushouders iemand toegewezen krijgen om hen te helpen bij financiële zaken. Iets minder dan de helft van de gemeenten geeft aan dat statushouders dezelfde dienstverlening krijgen als de overige burgers, naar behoefte kunnen zij begeleiding of een training krijgen in financiële zelfredzaamheid. Een minderheid van de gemeenten zegt begeleiding te bieden die gekoppeld is aan een vorm van ontzorgen. Tot slot krijgen statushouders in sommige gemeenten financiële trainingen als onderdeel van het Participatieverklaringstraject.

Wanneer gemeenten kiezen voor een individuele begeleiding, dan besteden zij in de begeleiding veel aandacht aan financiële zaken. Aan het begin van de begeleiding stellen drie van de vier gemeenten automatische incasso's in en maken zij statushouders wegwijs in de bankieren app. Gemeente C zet ontzorgen in (zie kader hieronder). Verder gaat de individuele begeleiding om het uitleggen van en helpen bij de organisatie van financiële zaken van de statushouder. Bijvoorbeeld over het lezen van de post en het verwerken daarvan: het regelen van terugbetalingen en doorgeven van wijzigingen.

De collectieve trainingen vinden geregeld plaats met een tolk. Standaard onderdeel van de trainingen zijn de financiën, waarin ingegaan wordt op bijvoorbeeld de zorgverzekering en het eigen risico, budgetteren, administreren, automatische incasso's en de waarde van geld in Nederland.

Drie van de onderzochte gemeenten (A, B, C) hebben beleid op de afbouw van de intensiteit van de begeleiding. Het is er op gericht om statushouders steeds meer zelf te laten doen. Van geheel ontzorgen, inzicht geven in de financiën door het samen te regelen en te oefenen en uiteindelijk geheel zelf onder begeleiding te laten uitvoeren, tot volledige zelfstandigheid.

	Van ontzorgen -----> naar -----> financiële zelfredzaamheid			
Fase van begeleiding	Uitleg: regelen voor	Inzicht geven in financiën: samen regelen	Inzicht geven in financiën: zelf oefenen met begeleiding	Helemaal zelf doen

Ontzorgen

In gemeente C is sprake van financieel ontzorgen: het tijdelijk (gedeeltelijk of geheel) uit handen nemen van financiële zaken. In deze gemeente wordt gebruik gemaakt van budgetbeheer. De lokale stichting die de maatschappelijke begeleiding verzorgt beheert alle inkomsten en uitgaven van de statushouder. Dit is meestal voor een periode van 6 maanden tot een jaar. In de beginperiode wordt weekgeld uitgekeerd en in een later stadium maandgeld. Alle vaste lasten worden door de stichting betaald via een automatische incasso of nadat de statushouders brieven en acceptgirokaarten voor de betaling van vaste lasten inlevert. Hoewel dit op vrijwillige basis is, komt begeleiding zonder budgetbeheer vrijwel niet voor. Daarnaast 'ontzorgt' de stichting statushouders door de eerste maand vaste lasten voor te schieten, zodat geen gat ontstaat. Dit wordt later verrekend met de maandinkomsten van de statushouder. Dit laatste is volgens de gemeente één van de voornaamste redenen om te kiezen voor budgetbeheer.

Gemeente B kiest expliciet niet voor ontzorgen, omdat het instellen van automatische incasso's in combinatie met een overbruggingskrediet volgens deze gemeente hetzelfde effect heeft. Om statushouders zelf te leren omgaan met geld, moeten ze het ook zelf doen, is het argument. Daarnaast zijn er met ontzorgen hoge administratiekosten gemoeid.

In de rapportage van de Inspectie over ontzorgen¹⁶ wordt dieper ingegaan op het thema ontzorgen en de verschillende afwegingen die gemeenten hierbij maken.

In de praktijk betekent het dat aan het begin van de maatschappelijke begeleiding het startpunt van de statushouder wordt bepaald. Dat gebeurt aan de hand van het inzicht van de professional of vrijwilliger, vaak aan de hand van een meetinstrument zoals de zelfredzaamheidsmatrix. Vervolgens wordt aan de hand van dezelfde matrix tegen het eind van het traject de voortgang in kaart gebracht en besloten of er een vervolgtraject nodig is. In sommige gevallen wordt tussentijds geëvalueerd.

2.3.4 Na de maatschappelijke begeleiding

Na afloop van de maatschappelijke begeleiding dienen statushouders gebruik te maken van het reguliere ondersteuningsaanbod van de gemeente. Kenmerkend voor deze fase is dat het voornamelijk reactieve ondersteuning betreft. De statushouder moet in principe zijn zaken zelf regelen en aan de bel trekken als er vragen of problemen zijn.

In het reguliere aanbod van de gemeente gaat het om een loket met spreekuren waar inwoners terecht kunnen met administratieve en financiële vragen over post en formulieren, soms met inzet van een tolk. Ook wijkteams zijn na de maatschappelijke begeleiding soms betrokken bij statushouders. In gemeente A wordt daarnaast ook gewerkt met ingehuurde belastingspecialisten die statushouders helpen bij overgangssituaties. In gemeente D kunnen statushouders voor het regelen van financiële zaken ook nog bij een door de gemeente gefinancierd frontoffice van VluchtelingenWerk terecht.

¹⁶ Zie Inspectierapport 'Financieel ontzorgen op weg naar financiële zelfredzaamheid, een precaire balans', juni 2019

3

Financiële zelfredzaamheid statushouders

Conclusies:

- Na de maatschappelijke begeleiding hebben de meeste statushouders nog incidenteel ondersteuning nodig, vooral bij het afhandelen van post over het eigen risico, het terugbetalen van toeslagen en overgangssituaties.
- Taal blijft bij veel statushouders een probleem dat ook na de maatschappelijke begeleiding doorwerkt.
- Voor een deel van de groep lijkt echte zelfstandigheid te hoog gegrepen. Het gaat dan veelal om cognitief minder begaafden, analfabeten en lager opgeleiden. Een gebrek aan taalbeheersing en begrip van het Nederlandse systeem, zorgen ervoor dat zij altijd intensieve ondersteuning nodig zullen houden.
- De meeste statushouders weten de weg naar hulp te vinden.
- De meeste statushouders hebben wel voldoende geld om van te leven, maar de meeste statushouders kunnen geen buffer opbouwen. Een deel is afhankelijk van de voedselbank.

In dit hoofdstuk wordt de financiële zelfredzaamheid van statushouders in kaart gebracht. Daarbij worden de competenties voor financiële zelfredzaamheid van het Nibud gebruikt: voldoende inkomsten verwerven om van te leven, geldzaken organiseren, verantwoord besteden en voorbereid zijn op (on) voorziene gebeurtenissen. Daarnaast worden twee basisvaardigheden, digitale vaardigheden en hulp inschakelen, van statushouders omschreven.

3.1 Voldoende inkomsten verwerven om van te leven

De statushouder verwerft voldoende inkomsten zodat hij of zij in eigen levensonderhoud kan voorzien. De statushouder houdt daarbij rekening met zijn of haar rechten, plichten en verantwoordelijkheden.¹⁷

De meeste statushouders hebben voldoende inkomsten om van te leven en om in hun eigen levensonderhoud te voorzien, het zelf verwerven van een inkomen blijft lastig.

Voor statushouders met een bijstandsuitkering geldt doorgaans dat ze kunnen rondkomen omdat ze de – door de dienstverlening aangevraagde – toeslagen en regelingen ontvangen. Alle vaste lasten en boodschappen kunnen ervan betaald worden, maar het is net als bij andere groepen in de bijstand niet

altijd makkelijk. Statushouders geven aan dat ze het zich bijvoorbeeld niet kunnen permitteren om bij bepaalde supermarkten boodschappen te doen, (noodzakelijke) reiskosten te betalen, een fiets te kopen of uitjes te maken.

Statushouders geven aan dat het verwerven van inkomsten uit arbeid lastig is vanwege de geringe baankansen door taal- en diplomabarrières. Als dat al lukt, is het vaak nog geen vetpot omdat een deel van de toeslagen wegvalt bij inkomsten uit arbeid. De netto-inkomsten ontstijgen dan maar net de inkomsten uit de bijstandsperiode. En relatief vaak ontstijgen ze die niet, omdat statushouders in deeltijd werken, of een nulurencontract hebben. Werk geeft hen veel voldoening en onafhankelijkheid, maar het kost ze wel veel moeite om aan het werk te komen en te blijven. Ze staan, aldus sommige statushouders, achteraan de rij op de arbeidsmarkt.

Statushouders die deeltijd of flexibel werken, hebben soms te maken met wisselende inkomsten. Dat kan leiden tot te veel of te weinig verrekening op de bijstandsuitkering. Bij teveel verrekening heeft de statushouder te weinig inkomsten in de betreffende maand. Bij te weinig verrekening kan de statushouder later te maken krijgen met terugvordering.

Voor een aantal statushouders is de uitkering ontoereikend. Dat zijn grote gezinnen (relatief vaak bij statushouders) en statushouders die onder de kostendelersnorm vallen. Voor gezinnen betekent meer kinderen namelijk niet dat de uitkering omhoog

¹⁷ <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/nibud-competenties/>

gaat, noch dat regelingen (veel) ruimhartiger worden. Sommige statushouders die op groepslocaties wonen vallen onder de kostendelersnorm en kunnen daardoor te weinig leefgeld overhouden. Het leefgeld varieert per locatie, afhankelijk van het aantal huisgenoten en de huurprijs. Bij een onderzochte locatie was het leefgeld dat overbleef 250 euro per maand¹⁸, een bedrag dat als veel te weinig wordt beschouwd door de statushouders. Met name deze groepen statushouders zijn vaak genoodzaakt gebruik te maken van de voedselbank en hebben voor sommige levensbehoeften geen geld.

3.2 De geldzaken organiseren

De statushouder beheert en monitort de betalingen, houdt de administratie bij en brengt de inkomsten en uitgaven in kaart, zodat er overzicht is dat inzicht geeft in de mogelijkheden om de inkomsten en uitgaven in balans te houden.¹⁹

De meeste statushouders hebben voldoende overzicht van hun inkomsten en uitgaven. Tegelijkertijd hebben ze wel moeite met het organiseren van geldzaken.

Statushouders houden overzicht op inkomsten en uitgaven via de app van de bank of een schriftelijk overzicht. Het kan ook zijn dat het bestedingsbudget contant wordt gepind. Ten slotte hebben sommige statushouders geen (schriftelijk) overzicht van inkomsten en uitgaven, maar weten zij uit hun hoofd wat er in komt en uitgaat.

De meeste statushouders kunnen betalingen verrichten via de app, maar geldzaken zelf organiseren is lastiger voor hen. Statushouders hebben vaak moeite met het doorgeven van wijzigingen, het treffen van regelingen bij te veel ontvangen toeslagen en het begrijpen van de post. Statushouders maken bijvoorbeeld de post nog wel open, maar begrijpen niet precies wat er van hen wordt verlangd. Dat komt voornamelijk door onvoldoende begrip van het complexe financiële systeem en de Nederlandse taal. Maar ook als statushouders het Nederlands redelijk goed beheersen blijft het lezen van sommige brieven lastig. De formele taal in brieven is dan een struikelblok, iets waar ook vele Nederlanders moeite

mee hebben. Voor ondersteuning kloppen ze aan bij instanties als gemeenten en VluchtelingenWerk.

Professionals geven aan dat een deel van de statushouders nooit zelfstandig geldzaken kan organiseren. Dat zijn bijvoorbeeld statushouders met een laag cognitief vermogen.

Overgangssituaties

Voor statushouders is het organiseren van geldzaken bij overgangssituaties lastig. Dat komt omdat het recht op voorzieningen verandert. Wanneer omstandigheden veranderen, moeten er veel administratieve wijzigingen worden doorgegeven (zoals uitkering, toeslagen, bijzondere bijstand, kindgebonden budget). Wanneer wijzigingen niet tijdig worden doorgegeven, kan dat leiden tot terugvorderingen van te veel ontvangen toeslagen, waardoor soms ook schulden ontstaan.

Een voorbeeld waarbij het doorgeven van wijzigingen een probleem kan zijn is dat statushouders de plicht hebben om als de kostendelersnorm van toepassing is, door te geven als de woonsituatie verandert, bijvoorbeeld als er iemand waarmee de statushouder samenwoont verhuist, of wanneer een student waarmee zij samenwonen stopt met zijn opleiding.

Er zijn drie belangrijke overgangssituaties waar deze (financiële) problemen zich voordoen.

Van uitkering naar werk: als een statushouder gaat werken vanuit de uitkering kunnen toeslagen komen te vervallen. Inkomenswijzigingen worden volgens professionals lang niet altijd door hem of haar doorgegeven. De huur- en zorgtoeslag wordt dan niet aangepast. Dat leidt in sommige gevallen tot forse en onverwachte terugvorderingen aan het einde van het jaar.

Statushouder: *“We hebben ook een brief van de Belasting gekregen dat we 1200 euro moeten terugbetalen. Niemand had gezegd dat dit zou gebeuren als ik zou gaan werken. Ik moet 667 zorgtoeslag terugbetalen, 380 huurtoeslag en 137 kindgebonden budget.”*

Gezinshereniging: statushouders komen regelmatig in de financiële problemen als de partner later herenigd wordt met het gezin dat al langere tijd in Nederland verblijft. De statushouder in Nederland heeft al langere tijd het kindgebonden budget (automatisch) en een toeslag voor alleenstaande ouders ontvangen (de alleenstaande ouderkop). Op het moment dat de gezinshereniging rond is, komt er bij de Belastingdienst het signaal dat er een partner in

¹⁸ Ter vergelijking: Nbud berekent voor dat mannen tussen de 14 en 50 jaar rond de 200 euro per maand moeten uitgeven. Dat is voor één persoon, voor gezinnen zijn de voedingskosten hoger. Naast voedingskosten hebben statushouders nog andere uitgaven die van het leefgeld betaald moeten worden.

¹⁹ <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/nibud-competenties/>

het buitenland is die bij had moeten dragen aan de gezinskosten. Op dat moment vordert de Belastingdienst de alleenstaande ouderkop met terugwerkende kracht terug, wat tot in de duizenden euros kan oplopen.

Eén geïnterviewde statushouder vertelt dat zij al in Nederland woonde met kind en bezig was haar man via gezinshereniging naar Nederland te laten komen. In Nederland werd zij gezien als alleenstaande moeder, waardoor zij kindgebonden budget ontving. Ze heeft daardoor onterecht 10 maanden € 340,- ontvangen die zij moest terugbetalen. De Belastingdienst deed haar het voorstel gedurende een jaar het kindgebonden budget in te houden. Dit hebben ze gedaan, en zo is haar schuld nu ook weer ingelost.

Een medewerker van VluchtelingenWerk: *‘Dit probleem wordt dus veroorzaakt door de Belastingdienst die heel vreemd denkt ‘van goh, uiteindelijk was er toch een man en die moet bijdragen aan de kinderopvang dus moet het geld terug’. Dat doen ze zonder na te gaan of het nou reëel was of niet, het moet terug’.*

Overgang van en naar uitkering en studie: een aantal problemen en aandachtspunten doet zich voor wanneer statushouders vanuit de uitkering gaan studeren en andersom, wanneer statushouders vanuit studeren over gaan op een bijstandsuitkering. Als statushouders vanuit de bijstandsuitkering over gaan op studiefinanciering, gaan ze er soms in inkomen op achteruit (sommige leeftijdsgroepen gaan er ongeveer 200 euro per maand op achteruit)²⁰. Wat ook voorkomt is dat statushouders te maken krijgen met een inkomensgat door een te late inschrijving bij DUO voor een opleiding. Verder duurt het traject voor het toekennen van de aanvullende beurs bij DUO vaak lang. DUO gaat onderzoeken of ouders in het land van herkomst kunnen (mee)betalen aan levensonderhoud. In het land van herkomst kunnen ze alleen vaak niet de bewijzen aanleveren die worden gevraagd in Nederland. Het gevolg is dat statushouders een lange tijd alleen van de basisbeurs moeten leven. Deze studenten kunnen voor bijzondere bijstand in aanmerking komen, maar niet iedereen weet dat.

²⁰ Statushouders met de leeftijd van 18, 19 en 20 jaar die niet de volledige bijstandsuitkering ontvangen (70 of 100% van het minimumloon, afhankelijk van de woonsituatie), kunnen erop voortgaan wanneer ze gaan studeren in verband met de aanvullende beurs. Ze gaan er dus op achteruit als ze terug gaan naar de uitkering.

3.3 Verantwoord besteden

De statushouder besteedt de inkomsten zodanig dat de bestedingen van de statushouder passen bij de persoonlijke voorkeuren en het beschikbare budget, zodat de inkomsten en uitgaven op de korte termijn in balans zijn²¹.

Statushouders houden hun uitgaven niet altijd in balans met hun inkomsten, vaak hebben zij andere prioriteiten dan professionals voor ogen hebben.

Het begrip verantwoord bestedingspatroon lijkt geen universeel begrip: er bestaan verschillende percepties tussen professionals en statushouders van wat dat is. Statushouders stellen met name andere prioriteiten dan de professionals voor ogen hebben.

Veel geïnterviewde statushouders geven aan zich bewust te zijn van de noodzaak van een verantwoord bestedingspatroon. Strategieën om verantwoord te besteden zijn bijvoorbeeld: plannen van aankopen, geen aankopen doen die niet zijn gepland, eerst alle vaste lasten betalen en dan kijken wat erover blijft, tweedehandsspullen kopen of op zoek gaan naar aanbiedingen.

Statushouder: *“Ik moet altijd alles plannen. Als ik voor de kinderen iets moet kopen, bijvoorbeeld kleding, dan ga ik niet reizen, want dat plan ik dan gewoon”.*

Professionals laten een meer uiteenlopend beeld zien. Een deel van de statushouders kan volgens hen erg zuinig leven. Weinig statushouders hebben naast het inrichtingskrediet en inburgeringslening bij DUO, leningen of komen in aanraking met schuldhulpverlening. Dat laatste kan komen omdat statushouders volgens professionals vaak een onderling netwerk van informele leningen hebben. Statushouders lenen elkaar geld om tekorten op te vangen. In sommige culturen is het gebruikelijk om elkaar financieel bij te staan en wordt een verzoek om een lening van een vriend of kennis niet geweigerd. Daarnaast heeft volgens de professionals een deel van de statushouders geen verantwoord bestedingspatroon. Statushouders geven volgens hen veel geld uit aan een grote televisie en dure smartphones. Voor het in de ogen van professionals onverantwoorde bestedingspatroon, is een aantal redenen aan te wijzen.

²¹ <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/nibud-competenties/>

Het inrichtingskrediet dat aan het begin wordt verstrekt kan verkeerd worden besteed, in de ogen van professionals. Met name wanneer er onvoldoende begeleiding is om verantwoorde keuzes te maken. Vaak hebben statushouders in het begin nog moeite met het op waarde schatten van geld en kunnen ze onvoldoende goed inschatten welke producten gekocht kunnen worden. Daarbij zijn statushouders niet altijd gewend om grote uitgaven op de langere termijn te plannen. Een andere reden is dat statushouders andere prioriteiten stellen. Zij hechten bijvoorbeeld veel waarde aan de televisie en smartphone omdat zij dit zien als een connectie met het thuisland. Ook wordt er structureel geld naar familie in het thuisland gestuurd en komt het met regelmaat voor dat er een groot aantal mensen wordt uitgenodigd voor het eten. Dat past vaak niet in het Nederlandse plaatje van 'zuinig leven'.

Professional: "Als ik aan mensen vraag.. jouw weekbudget waar gaat dat dan aan op? Dan komen ze geld tekort voor eten en drinken, want die komt langs en die en die. Dan zeg ik: ja dat budget is niet toereikend om Pietje, Jantje, Klaasje en de halve gemeenschap ook te voeden. Maar ja dat is niet de cultuur waar mensen uitkomen. En er is heel veel sprake van: ik kom nu tekort, ik leen bij jou en morgen leen jij weer bij mij. Net roulerend geld. En als je het niet hebt, krijg je het ook niet terug.. binnen bepaalde gemeenschappen zie je dat zeker. En die buffer... [na afloop van de periode van budgetbeheer] ja je hebt opeens een behoorlijk bedrag op je rekening staan en natuurlijk ook wensen. En de wens wint het dan van het verstand."

Ten slotte besteden statushouders soms geld aan producten die ze niet nodig hebben of niet willen hebben, onder druk van verkopers. Dat is het gevolg van agressieve verkoopmethodes en malafide praktijken. Hoewel dit niet direct onder de competentie verantwoord besteden valt, is het van belang dit probleem wel te benoemen. In sommige gevallen gaat het 'slechts' om agressieve verkoop. Een statushouder geeft aan dat de aankoop niet wenselijk is maar dat het heel lastig is om het te weigeren. De verkopers zijn zeer aanhoudend.

Statushouder/vrijwilliger: "Ze zijn ook een paar keer bij ons aan de deur geweest en ze willen je graag overtuigen. Bijvoorbeeld voor de energie, dan zeggen ze dat je een cadeau krijgt. Dan zeg je "nee, ik ben blij met deze leverancier" maar ze blijven doorgaan en proberen te overtuigen. Daarom komen sommigen in de problemen. Telefonisch gebeurt dat ook, ze blijven bellen."

In andere gevallen gaat het echter verder en kunnen we spreken van malafide praktijken. Het gaat dan om verkopers die doelbewust energiecontracten of

loterijen proberen te verkopen aan kwetsbare groepen. Zelfs statushouders die wel door hebben dat ze niet met deze mensen in zee moeten gaan, worden onder valse voorwendselen gevraagd hun naam op te schrijven ('ik heb het nodig om aan mijn baas te laten zien dat ik hier geweest ben'), waardoor ze later tóch een contract blijken te hebben afgesloten. Soms gebeurt het dus zelfs zonder dat de statushouder zich er bewust van is dat er een contract is afgesloten.

3.4 Voorbereid zijn op (on)voorzien gebeurtenissen

De statushouder houdt er rekening mee dat voorziene en onvoorziene wensen en gebeurtenissen op de (middel)lange termijn gevolgen kunnen hebben voor zijn financiële situatie. De statushouder stemt de huidige bestedingen hierop af en kiest bewust financiële producten, zodat de inkomsten en uitgaven ook in de toekomst in balans zijn.²²

Het merendeel van de statushouders heeft geen buffer om onvoorziene gebeurtenissen op te vangen.²²

Onvoorziene kosten kunnen zich voordoen wanneer er financiële problemen ontstaan door onverwachte rekeningen of te veel ontvangen toeslagen die terugbetaald moeten worden. Statushouders komen doorgaans in de problemen wanneer ze geconfronteerd worden met onvoorziene kosten waarmee ze niet bekend zijn en die ze dus niet verwacht hadden. Een deel van de statushouders geeft aan dat het een (aantal) keer is voorgekomen dat er als gevolg daarvan geen geld was voor eten. Enkele statushouders geven aan dat ze bang zijn voor hoge rekeningen, zoals een hoge energierekening.

Het eigen risico van de ziektekosten is de meest frequent genoemde onvoorziene rekening. Statushouders geven aan dat ze niet op de hoogte waren van het eigen risico en zijn vaak verrast door een rekening op de mat.

Statushouder: "ik krijg soms van de zorgverzekering het eigen risico. Vorige maand kreeg ik 169 euro eigen risico. En op mijn rekening stond 50 euro. Maar je moet voor die datum betalen. Als je niet betaalt, krijg je een boete. Toen heb ik met ... [de wijkcoach] de zorgverzekering gebeld, ik zei: ik heb niet heel veel geld en ik werk op dit moment niet, maar ik krijg een rekening van 169 euro dat kan ik niet betalen."

²² <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/nibud-competenties/>

Statushouder: *“Toen ik het eigen risico moest betalen, kreeg ik een briefje toen vroeg ik me af: ‘wat is dit nu weer, het eigen risico?’ Toen heeft mijn vriendin uitgelegd wat het is.”*

Drie statushouders geven aan terughoudend te zijn met het bezoeken van huisartsen/ziekenhuizen omdat ze bang zijn voor extra kosten, soms ten onrechte.

Statushouder *“Ik ga samen met mijn vrouw naar de huisarts, dan vraag ik altijd om paracetamol en verder niets, anders moet ik het eigen risico betalen.”*

Daarnaast wordt ook de energierekening vaak genoemd als onverwachte rekening. Statushouders komen aan het einde van het jaar voor een verrassing te staan als extra betaald moet worden, bijvoorbeeld als er gezinshereniging heeft plaatsgevonden. Dit bedrag kan hoog oplopen. Een vrijwilliger en tevens ervaringsdeskundige geeft het volgende aan:

Statushouder/vrijwilliger: *“Mannen komen vaak als eerste richting Nederland. De energiemaatschappij zegt dan dat je met 80 euro per maand voorschot veilig zit. Ze weten alleen niet dat je meteen melding moet maken van meerdere personen in huis [omdat er dan meer energie wordt verbruikt]. Aan het einde van het jaar heb je een rekening van 300/400 euro. Dit moet uitgelegd worden maar dit gebeurt nog niet altijd.”*

Een gebrek aan kennis met het Nederlandse systeem lijkt een belangrijke factor en wordt ook door statushouders zelf genoemd als oorzaak van problemen. Naast het eigen risico en de energierekening, noemen statushouders zelf bijvoorbeeld een hoge tandartsrekening, de kosten van een auto, boetes of aanmaningskosten nadat een rekening via de email als spam was aangezien.

Statushouder: *“Dat was heel duur voor mij. Voordat ik de auto had, kon ik rondkomen met het geld dat ik verdiende. Maar toen ik de auto kocht, is het heel moeilijk geworden... want een auto heeft veel onkosten zoals benzine, onderhoud, belasting en verzekering. Voordat ik de auto had, wist ik dat niet dat er zoveel kosten aan verbonden zijn. Ik had schulden en kon niet goed rondkomen.”*

Statushouder: *“Die van het ziekenhuis is een boete van 90 euro. Toen ik in verwachting was, was alles moeilijk. Daarom had ik geen zin in om naar een afspraak te gaan. Daarom heb ik een boete gekregen van 90 euro... Wat moet ik dan doen. Voor het ziekenhuis betaal ik elke maand 20 euro af.”*

Sparen

De meerderheid van de statushouders geeft aan dat er onvoldoende inkomsten zijn om onvoorziene kosten

op te vangen. Ze geven aan net rond te komen, ruimte voor sparen is er (bijna) niet. Het geld dat na afschrijving van alle vaste lasten en uitgaven aan levensonderhoud overblijft, is volgens hen onvoldoende om een buffer aan te maken.

Statushouder: *“Ik spaar niet regelmatig, dat lukt mij niet. Als ik schoenen koop of kleding dan heb ik niets over. Alleen als het over is, leg ik het opzij.”*

Degenen die zeggen wel te sparen, doen dat omdat ze niet willen lenen (dat kost geld) als zich onvoorziene kosten voordoen. Het bedrag dat per maand wordt gespaard verschilt sterk: tussen de 30 en 200 euro voor bijstandsgerechtigden en 80 en 250 euro voor werkenden.

Statushouders is gevraagd wat ze zouden doen als de koelkast kapot gaat. Het overgrote deel heeft geen geld om een nieuwe aan te schaffen. Oplossingen waarvoor zij kiezen verschillen: bijzondere bijstand aanvragen, geld lenen bij vrienden en kennissen, kinderbijslag gebruiken, zelf proberen te repareren, kijken naar een tweedehands koelkast of geld lenen bij de bank. Een enkeling geeft aan niet te weten hoe hij of zij de situatie moet oplossen.

Statushouder: *“Dan zou ik lenen. Hoe dan ook probeer ik er één te kopen. Of ik ga naar de gemeente en probeer daar te zeggen dat mijn koelkast stuk is en te vragen wat ik moet doen. Of ik vraag mijn vriendinnen hier of ik daar mijn spullen kan bewaren.”*

Professionals en (ervaringsdeskundige) vrijwilligers geven twee aanvullende verklaringen waarom statushouders niet altijd geneigd zijn te sparen. De eerste heeft te maken met het verschil in korte en lange termijn denken. Statushouders zijn soms van huis uit niet gewend om naar de toekomst te kijken of te sparen. Bijvoorbeeld: een Syrisch echtpaar geeft aan dat ze in hun thuisland niet voor een koelkast hoefden te sparen.

Statushouder: *“Je belt op de dag dat de koelkast kapot gaat een monteur en die komt dezelfde dag nog langs voor een klein beetje geld. Hier in Nederland moet je meteen een nieuwe koelkast kopen.”*

Een tweede verklaring is de beschikbaarheid van aanvullende regelingen. Enkele professionals geven aan dat de statushouders de weg naar de bijzondere bijstand goed weten te vinden. Dat is positief, maar heeft mogelijk ook tot gevolg dat ze minder de noodzaak voelen een buffer aan te leggen.

Opvallend is dat in gemeente B beduidend meer statushouders sparen dan in de overige drie gemeenten. VluchtelingenWerk is hier terughoudend bij het faciliteren van de weg naar de bijzondere bijstand. Het gebeurt alleen wanneer de statushouder het echt nodig heeft. Een andere factor die hier mogelijk van invloed is, is dat deze gemeente ook veel begeleiding en aandacht besteedt aan het organiseren en uitleggen van financiële zaken. Wellicht begrijpen de statushouders daardoor eerder de noodzaak van het opbouwen van een buffer.

3.5 Basisvaardigheid: digitale vaardigheden

De meeste statushouders die al langer in de gemeente wonen kunnen overweg met internetbankieren via de app. Ze hebben overzicht over de inkomsten en uitgaven en kunnen betalingen verrichten via de app. Statushouders die daar moeite mee hebben krijgen hulp van het netwerk (zoals kinderen en kennissen). De digitale vaardigheden om financiële zaken te beheren zijn alleen een stuk problematischer als het via de computer geregeld moet worden, bijvoorbeeld als ze de Digid nodig hebben of als het DUO-aangelegenheden betreft.

Professional: "Bij de gemeente moeten ze [statushouders] inzage geven in hun bankafschriften. Bijna alle statushouders hebben een app, maar zodra hen wordt gevraagd naar bankafschriften, lopen ze vast. Ze weten niet hoe ze die afschriften moeten uitdraaien. Als ik ze een computer en toetsenbord geef en ik vraag of ze kunnen inloggen, gaat het al niet goed."

3.6 Basisvaardigheid: hulp inschakelen

Statushouders weten over het algemeen waar ze terecht kunnen met hun hulpvraag in de periode na de maatschappelijke begeleiding. Vaak is dat de reguliere dienstverlening van de gemeente. Professionals geven aan dat een groot deel van de statushouders om hulp vraagt wanneer het nodig is en deze ook over kunnen brengen. Een deel prefereert instanties waarmee ze bekend zijn vanuit de maatschappelijke begeleiding (vaak zijn dat vrijwilligers van maatschappelijke organisaties, met name VluchtelingenWerk Nederland).

Veel statushouders zoeken eerst hulp binnen het eigen netwerk, bijvoorbeeld bij bureaus en landgenoten. Professionals geven aan dat daardoor soms verkeerde informatie wordt verschaft door het netwerk of te laat hulp wordt gezocht via de formele kanalen. Het gevolg is dat zij in de financiële problemen komen. Het komt volgens professionals regelmatig voor dat betalingsachterstanden ontstaan doordat statushouders te laat met brieven (pas na de derde brief) hulp vragen bij instanties.

Een voorbeeld waarin statushouders te sterk vertrouwen op het eigen netwerk is het inschakelen van een Arabisch sprekende adviseur uit het eigen netwerk om belastingaangifte te doen. De betrokken professionals zien dit als groot probleem: de 'adviseur' wordt vertrouwd omdat hij de eigen taal spreekt en mensen belooft dat ze geld terugkrijgen. Vervolgens worden er hoge (medische/juridische) kosten opgevoerd, waardoor mensen geld terugkrijgen. Op het moment dat er bewijsstukken geleverd moeten worden en mensen in de problemen komen, is de 'adviseur' verdwenen. Dit wordt door professionals als zorgelijke trend gezien. Er wordt statushouders in deze gemeente dan ook dringend geadviseerd om (na afloop van de maatschappelijke begeleiding) hulp in te schakelen van de Belastingdienst bij het invullen van de aangifte. Er zijn hierover door de maatschappelijk begeleiders afspraken gemaakt met de Belastingdienst.

Er is een aantal verklaringen waarom statushouders de weg naar hulp niet altijd bewandelen. Soms speelt wantrouwen jegens instanties mee, soms voelt de afstand groot tussen de statushouder en de reguliere dienstverlening, is er schaamte en/of is de ervaren taalbarrière nog sterk aanwezig. Enkele professionals geven aan dat juist niet zelfredzame statushouders, die de ondersteuning het hardst nodig hebben, vaker niet om hulp vragen. Het is lastig voor gemeenten ondersteuning te geven aan statushouders die niet om hulp vragen.

4 Aansluiting dienstverlening op de ondersteuning die statushouders nodig hebben

Conclusies:

- De maatschappelijke begeleiding vormt de kern van de financiële begeleiding, maar is niet altijd toereikend om statushouders financieel zelfredzaam te maken. Sommige gemeenten beroepen zich op de beperkte financiële middelen. Gemeenten leunen daarom sterk op vrijwilligers voor begeleiding en tolkdiensten, hetgeen risico's heeft voor de kwaliteit en continuïteit van de begeleiding.
- Statushouders zelf zouden graag intensievere begeleiding willen, ook op andere aspecten van hun integratie, zoals taal.
- De begeleiding richt zich soms teveel en te lang op het uit handen nemen van zaken en te weinig op het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid van statushouders.
- De statushouders die na de maatschappelijke begeleiding nog ondersteuning nodig hebben, zijn aangewezen op de reguliere dienstverlening aan alle burgers. Die werkt echter vooral reactief en is daardoor niet altijd toereikend.
- De samenwerking van organisaties (zowel landelijk als lokaal) biedt mogelijkheden om financiële problemen te voorkomen of op te lossen.
- Landelijke en lokale organisaties, zoals de belastingdienst en gemeenten, hebben soms onvoldoende oog voor individuele situaties van de statushouders, zoals gezinshereniging.

In het vorige hoofdstuk is de financiële zelfredzaamheid en de ondersteuning die statushouders nodig hebben beschreven. In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de dienstverlening van gemeenten daarop aansluit.

4.1 Hoe kijken gemeenten aan tegen hun eigen dienstverlening?

De onderzochte gemeenten zijn over het algemeen vrij positief over de eigen geleverde dienstverlening aan statushouders op het gebied van financiële zelfredzaamheid, alhoewel het besef er is dat het op onderdelen beter zou kunnen. De uitkomsten van de enquête onder alle gemeenten laten een minder positief beeld zien. Op de vraag 'is de geboden ondersteuning voldoende om statushouders financieel zelfredzaam te maken?', geeft slechts 38% aan dat dit voldoende is. Zij benoemen dan vaak dat er sprake is van maatwerk. De andere 62% geeft aan dat de inzet van de gemeente niet voldoende is om statushouders zelfredzaam te maken. Twee hoofdredenen worden genoemd. De eerste is dat de periode van maatschappelijke begeleiding onvoldoende is.

De afstand die statushouders moeten overbruggen tussen hun land van herkomst en het Nederlandse systeem is erg groot. Daarnaast is er een gebrek aan middelen waardoor de inzet van de gemeente niet voldoende is om statushouders financieel zelfredzaam te maken. Dat de beschikbare middelen leidend zijn voor de invulling van de dienstverlening wordt duidelijk aan de hand van een citaat van een beleidsmedewerker:

"Waar we het nog niet over hebben gehad maar wat wel kaderstellend is voor het beleid is het Rijksbudget van €2.370 per inburgeringsplichtige statushouder. Deze middelen dwingen tot het maken van keuzes in de maatschappelijke begeleiding."

4.2 Hoe waarderen statushouders de dienstverlening van gemeenten?

Statushouders zijn gevraagd in hoeverre ze tevreden zijn met de dienstverlening van de gemeente. Daarover zijn de meningen verdeeld. Een deel is tevreden en vindt de dienstverlening goed.

Statushouder: *“Als je het vergelijkt met je eigen land en hoe men daar met je omgaat, is het hier heel anders. Ja natuurlijk ben ik tevreden.”*

Statushouder: *“Ik ben heel tevreden en ik geef de stichting [x] 100% (...) De hele hulp die ik in het begin gekregen heb was allemaal door mensen die mijn taal spreken.”*

Een ander deel van de statushouders is kritisch over de hulp die zij hebben ontvangen, tot ronduit zeer ontevreden en gefrustreerd. Zij voelen zich vaak niet voldoende ondersteund bij problemen.

In een aantal gevallen komt de ontevredenheid voort uit onbekendheid met het systeem en afhankelijkheid van dienstverleners. Statushouders hebben, vooral in het begin, moeite met het complexe systeem in Nederland en de verschillende loketten en ondersteuningsmogelijkheden. Zij voelen zich soms niet ondersteund door hun (maatschappelijk) begeleider, maar lijken niet te doorzien dat hij of zij een schakel is in het proces en afhankelijk is van medewerking van andere organisaties om een probleem op te lossen. Dit zorgt ervoor dat ze soms gaan ‘shoppen’, zoals dienstverleners dat noemen. Als zij zich niet geholpen voelen door een dienstverlener, gaan ze naar een ander om te kijken of het daar wel lukt. Ook zorgt het feit dat er tussen gemeenten verschillen bestaan in dienstverlening en verschillen in rechten en plichten, voor veel verwarring en onbegrip bij statushouders. Zij ervaren dit als ‘niet eerlijk’.

Hieronder worden factoren toegelicht die binnen de gemeentelijke dienstverlening een rol spelen als het gaat om de financiële zelfredzaamheid van statushouders. Daarbij wordt waar relevant ook teruggegrepen op de waardering van statushouders over de dienstverlening.

4.3 Invulling maatschappelijke begeleiding

De invulling van de maatschappelijke begeleiding is veelal een combinatie van individuele en groepsbegeleiding.

Individuele begeleiding

Over de individuele begeleiding zijn statushouders zowel positief als negatief. Wanneer statushouders tevreden zijn over de individuele begeleiding voelen ze zich gehoord door de persoonlijke begeleider en krijgen voldoende ondersteuning bij het organiseren en beheren van financiële zaken.

Als statushouders ontevreden zijn over de begeleiding, heeft dat vaak te maken met de intensiteit, continuïteit en duur van de begeleiding. Hulpverleners en professionals geven aan dat de ontevredenheid soms voortkomt uit niet reële verwachtingen van statushouders. De verwachtingen van statushouders over de intensiteit, continuïteit en duur van individuele begeleiding, correspondeert dan ook niet altijd met wat er geboden kan (blijven) worden. Statushouders willen soms graag meer intensief contact en begeleiding. Ze geven soms bijvoorbeeld expliciet aan dat ze behoefte hebben aan herhaling.

Gevraagd naar een tip voor de gemeente, geeft één van de statushouders aan: *“Ze laten dan aan iemand zien hoe iets moet of informatie over iets, dat ze het daar niet bij moeten laten maar dat ze dat nog een keer moeten doen of iemand volgen. Of dat ze diegene het zelf moeten laten doen, maar.. zodat ze je daar een beetje bij kunnen begeleiden en volgen zeg maar. Niet dat als je ze één keer hebben laten zien hoe iets moet, dat ze het daar bij moeten laten, gewoon diegene aan zijn lot overlaten, maar dat ze dan minimaal nog een keer voor moeten doen of samen met diegene nog een keer voor moeten doen, zodat het niet bij eenmalig blijft zeg maar.”*

Ook de Nederlandse manier van dienstverlening past soms niet bij de verwachtingen van statushouders, zoals spreekuren op gezette tijden. Daarbij vinden sommige statushouders het lastig dat de contactpersoon niet altijd direct bereikbaar is en dat de contactpersoon vaak kan wisselen vanwege de inzet van vrijwilligers. Iets waarin de statushouders continuïteit missen. Ten slotte willen statushouders soms graag begeleiding over een langere periode dan de maatschappelijke begeleiding kan bieden.

Groepsbegeleiding

Statushouders zijn over het algemeen positief over de groepsbegeleiding over financiën die zij hebben gevolgd. In gemeente B wordt de cursus Eurowijzer aangeboden, alle geïnterviewde statushouders vonden dat waardevol. Ook zeggen professionals dat groepsbegeleiding naast budgettaire voordelen, het pluspunt heeft dat statushouders elkaar kunnen helpen.

Tegelijkertijd signaleren professionals dat er met regelmaat geen gebruik wordt gemaakt van het aanbod; zij zien juist dat een deel van de groep niet gemotiveerd is en niet komt opdagen. De vraag die hierbij rijst is in hoeverre dit aanbod aansluit op de ondersteuning die statushouders nodig hebben. Professionals noemen het tijdstip van aanbieden als verklaring van het niet komen opdagen: als het

aanbieden van de groepsbegeleiding te vroeg gebeurt, zijn statushouders nog 'aan het landen' in de gemeente, en hebben ze nog geen ruimte om te investeren in trainingen over financiën. Andere drempels voor het volgen van de training volgens professionals zijn de taal (te weinig inzet van tolken om de voorlichting in de eigen taal aan te bieden) of überhaupt geen ervaring met educatie.

Sommige gemeenten geven aan geen dwangmiddelen te hebben voor statushouders die niet op komen dagen. Dit laat zien dat er een spanning bestaat tussen enerzijds de noodzaak van maatschappelijke begeleiding en anderzijds het vrijwillige karakter ervan. Een organisatie die de maatschappelijke begeleiding uitvoert speelt hierop in door statushouders die de groepsbegeleiding hebben gevolgd, te activeren om de cursus te promoten onder landgenoten. Dit heeft ertoe geleid dat meer statushouders gebruik zijn gaan maken van de cursus. Een van de onderzochte gemeenten geeft aan korting op de uitkering als dwangmiddel te gebruiken als statushouders niet meewerken aan de maatschappelijke begeleiding.

Termijn van maatschappelijke begeleiding

Sommige gemeenten bieden meer maatwerk in de termijn van maatschappelijke begeleiding dan andere gemeenten. Er is dan weliswaar een vaste termijn van maatschappelijke begeleiding van 1,5 tot 2 jaar, maar meestal is er een mogelijkheid tot verlenging als dat nodig blijkt. In één van de onderzochte gemeenten (gemeente D) is de maatschappelijke begeleiding (inclusief een periode van drie maanden begeleiding door een vestigingscoach) een vaste periode van 12 maanden omdat die periode gekoppeld is aan de subsidiering van VluchtelingenWerk. In deze gemeente is de duur van de maatschappelijke begeleiding derhalve beperkt en niet afgestemd op de individuele ondersteuningsbehoefte van de statushouders.

4.4 Integrale dienstverlening

Financiële zelfredzaamheid staat niet op zichzelf, maar is verbonden met de andere aspecten van integratie, zoals taal en vormen van activering. Daarbij is een integrale benadering van belang.

Veel statushouders zijn ontevreden over de manier waarop zij de taal verwerven en over de toeleiding naar werk. Uit de gesprekken komt naar voren dat het leren van de taal in hun ogen niet effectief genoeg is. Het duurt te lang voordat statushouders de

Nederlandse taal voldoende beheersen om zich te kunnen redden. Dit is een belangrijk knelpunt als het gaat om de financiële zelfredzaamheid van statushouders. Ook tijdens de interviews voor dit onderzoek werd dit duidelijk: bij vrijwel alle interviews is gebruik gemaakt van een tolk.

Het gaat ook om de verhouding school-werk, sommige statushouders vinden dat zij weinig lesuren hebben. Of juist dat het schooltraject weinig effect sorteert, zij zouden liever werken. Werkplekken werken in hun ogen beter, maar geschikte werkplekken lijken onvoldoende beschikbaar. Beschikbare werkplekken waarbij een laag taalniveau mogelijk is, betekent dat statushouders vaak laaggeschoold (soms fysiek) werk doen dat niet altijd past. Punt van kritiek hierbij is ook dat het vaak met andere nieuwkomers is, waardoor zij de taal niet leren.

De Inspectie heeft in één gemeente een groepslocatie van statushouders bezocht waarbij goede voorwaarden aanwezig zijn voor integrale en laagdrempelige dienstverlening. De statushouders hebben slechts twee aanspreekpunten: een case-regisseur van de gemeente voor de dienstverlening op het gebied van werk en inkomen en een begeleider voor de maatschappelijke begeleiding. De maatschappelijke begeleiding wordt gegeven door een professionele hulporganisatie en is laagdrempelig. De maatschappelijke begeleiders zijn op werkdagen altijd aanwezig op de locatie, zodat statushouders altijd met hulpvragen terecht kunnen. Er zijn korte lijnen tussen de case-regisseur en de maatschappelijke begeleiding. De statushouders zijn goed in beeld. Statushouders wonen in wooneenheden samen met andere statushouders en met Nederlandse studenten. De Nederlandse studenten kunnen statushouders helpen met taal en hulpvragen. De resultaten op het gebied van inburgering op deze groepslocatie zijn bovengemiddeld goed.

Gemeenten menen dat het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP), zoals dat in het wetsvoorstel van de nieuwe inburgeringswet verplicht wordt gesteld, goede mogelijkheden biedt om integrale benadering van inburgering, en dus ook financiële zelfredzaamheid, mogelijk te maken. Via het PIP kunnen gemeenten ook maatwerk leveren bij het financieel ontzorgen van statushouders.

4.5 Focus op zelf doen

In het begin worden in alle onderzochte gemeenten financiële zaken geregeld namens statushouders:

toeslagen worden aangevraagd, automatische incasso's ingesteld. Dit is noodzakelijk voor een goede start, omdat redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat statushouders na aankomst in de gemeente zelf zorgen voor de aanvraag van bijvoorbeeld inkomensondersteunende voorzieningen. Hoewel het uit handen nemen van bepaalde zaken -vooral in het begin- als noodzakelijk kan worden gezien, is het ook een risico. De vraag is of er genoeg focus is op het verkrijgen van vaardigheden (meekijken en handelingen zelf uitvoeren) om zelfredzaam te worden. Professionals geven aan dat vooral vrijwilligers teveel zaken voor de statushouder regelen en te weinig focus hebben op het zelfredzaam maken van mensen.

In sommige gemeenten wordt een vorm van financieel ontzorgen toegepast. Gemeenten verschillen over de vraag of ontzorgen wenselijk is, maar alle professionals zijn het erover eens dat ontzorgen hand in hand moet gaan met begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. Zonder die begeleiding zullen statushouders niet in staat zijn zelf op termijn hun financiën te regelen. Zij benadrukken ook het belang van het zelf doen en herhaling daarvan om de financiële zelfredzaamheid te bevorderen.²³

4.6 Informatie overdracht

Een moeilijk aspect van de dienstverlening aan statushouders is het overbrengen van informatie en ervoor zorgen dat de boodschap daadwerkelijk landt.

Opvallend veel statushouders zijn niet tevreden over de informatievoorziening in het begin van de maatschappelijke begeleiding. Sommige statushouders geven aan dat ze bepaalde informatie eerder hadden willen hebben. Zij geven aan dat ze basale informatie niet (op tijd) hebben gekregen waardoor zij later in de problemen kwamen, bijvoorbeeld met het eigen risico of de eindafrekening van gas, water en licht.

Statushouder: *“Misschien had ik, omdat ik uit een land met oorlog kwam, m'n hersens er wel niet bij.. maar er moet betere voorlichting komen. Ik douchte bijvoorbeeld 10x per dag, maar niemand had mij verteld dat ik daarvoor veel moest betalen.”*

Statushouder: *“Eerlijk ik weet niet precies wat al mijn rechten zijn, want weet je zoals de examens afleggen in Zwolle. Het betreft het inburgeringsexamen, kon je reiskosten vergoeding*

vragen, maar ik betaalde dat van mijn eigen kosten. Ik wist niet dat je dat kon aanvragen. Ja, dus het probleem is misschien heb je wel ergens recht op, maar dan weet je het niet.(...) Het probleem is (...) je moet geadviseerd worden. Dat is belangrijker dan dat ze je begeleiden in geld.”

Statushouders ervaren ook problemen door een gebrek aan informatie later in het proces. Een voorbeeld is een statushouder die in de problemen kwam door een technisch probleem met de OV chipkaart van zijn dochter, die met de bus naar school ging. Door een technische fout werd het saldo niet bijgeschreven op de kaart. De statushouder loste dit op door zelf de kaartjes voor te schieten, maar omdat hij geen bewijs kon leveren dat hij dit geld had uitgegeven, kreeg hij dit niet vergoed en kwam hij in grote financiële problemen. De statushouder wist niet goed waar hij aan moest kloppen en had ook het belang van het bewijs van de kosten niet begrepen, waardoor het probleem nog groter werd.

Boodschap komt niet aan

Professionals geven aan dat ondanks herhaaldelijk uitleg, de boodschap soms niet lijkt aan te komen. Voor maatschappelijke begeleiders is dit een lastig dilemma: zij willen zoveel mogelijk informatie geven in een vroeg stadium, maar teveel informatie zorgt ervoor dat statushouders het niet meer opslaan. Naast de taalbarrière (er zijn niet altijd voldoende tolken beschikbaar), hebben statushouders te maken met trauma's en stress waardoor de informatie niet aankomt. De juiste dosering voor informatie-overdracht blijft een zoektocht. Hoeveel informatie geef je in het begin zonder dat het wegzakt? Professionals geven aan dat het lang duurt en dat er veel herhaling voor nodig is voordat alle informatie bij statushouders op zijn plek valt. Ook geven professionals aan dat informatie over financiën nog beter verspreid kan worden door bij de pre-inburgering bij het COA veel meer aandacht te hebben voor financiën (een algemeen Nederlands beeld van het financiële systeem). Ondanks dat het echte leerproces pas op gang komt wanneer statushouders ergens tegenaan lopen, zorgt extra aandacht tijdens de pre-inburgering voor meer herhaling.

Overgangssituaties

Het is van belang om extra aandacht te geven aan overgangssituaties. Statushouders komen vaak door overgangssituaties in de problemen. Dat komt door het niet tijdig doorgeven van wijzigingen met terugbetalingen of schulden als gevolg. Statushouders weten vervolgens niet hoe ze de financiële problemen moeten oplossen of voelen zich niet competent genoeg (bijvoorbeeld door taalachterstand niet

²³ Zie Inspectierapport 'Financieel ontzorgen op weg naar financiële zelfredzaamheid, een preciaire balans', juni 2019

durven bellen, een fysiek loket is er niet altijd). Voldoende informatie had dit wellicht kunnen voorkomen, al wijst onderzoek van KIS uit dat ondanks dat statushouders deze informatie hebben, het doenvermogen kan achterblijven²⁴. De dienstverlening handelt hierin vaak reactief maar begeleidt de statushouders wel, bijvoorbeeld door het aanvragen van terugbetalingsregelingen.

Een belangrijke overgangssituatie is van uitkering naar werk, waarbij er aandacht moet zijn voor armoedeval. Professionals geven aan dat statushouders inzicht moeten krijgen in de financiële consequenties en beter begeleid kunnen worden bij het accepteren van werk. Een goed voorbeeld is gemeente A. In deze gemeente wordt statushouders die uitstromen naar werk een gesprek aangeboden met een belastingsspecialist, om de consequenties en actiepunten gezamenlijk door te nemen. Dit kan als goed voorbeeld gelden omdat er op het moment dat het van belang is, nog eens extra aandacht wordt besteed aan het geven van de juiste informatie.

Complexiteit binnen gemeentelijke dienstverlening
Statushouders hebben niet alleen moeite met het complexe financieel Nederlands systeem, ook de complexe lokale gemeentelijke dienstverlening zorgt soms voor problemen. Zij noemen bijvoorbeeld de veelheid aan (vaak digitale) formulieren en het formele taalgebruik. Daarnaast is de versnipperde dienstverlening soms niet te overzien voor statushouders. Professionals dragen oplossingen aan als het vereenvoudigen van regels en procedures binnen de gemeente, het vereenvoudigen van communicatie bijvoorbeeld via WhatsApp in plaats van een formele brief en betere kennis van de sociale kaart onder statushouders.

4.7 Kwaliteit en continuïteit dienstverlening

De organisaties die in de onderzochte gemeenten belast zijn met de maatschappelijke begeleiding, beschikken over voldoende expertise voor het werken met statushouders. Zij staan dicht bij de doelgroep dan de gemeente en hebben door hun ervaring de juiste handvatten om de doelgroep te bedienen.

Echter, het budget van € 2.370,- per statushouder stelt grenzen aan wat er aan maatschappelijke begeleiding geboden kan worden. In veel gemeenten wordt sterk

op vrijwilligers geleund voor de begeleiding van statushouders en om als tolk op te treden²⁵. VluchtelingenWerk heeft een verplicht inwerk- en deskundigheidsbevorderingsprogramma. Desondanks gelden beperkte kwaliteitseisen omdat er gewerkt wordt met vrijwilligers. Bij sommige onderzochte gemeenten worden veel stagiaires ingezet bij VluchtelingenWerk en dat brengt veel verloop met zich mee. Het is ook lastig om voldoende vrijwilligers te werven om de intensieve dienstverlening te kunnen geven die nodig is. Diverse gemeenten hebben aangegeven door de inzet van vrijwilligers risico's te zien voor de kwaliteit van dienstverlening, doordat er in sommige gevallen niet genoeg expertise is en omdat er relatief veel verloop is onder vrijwilligers. In één gemeente wordt de maatschappelijke begeleiding door koppels van twee vrijwilligers uitgevoerd. De één begeleidt de statushouder met de financiën, de ander met zorg en welzijn. Volgens betrokken professionals in deze gemeente is affiniteit met en kennis van financiën nodig voor financiële begeleiding. Een vrijwilliger specifiek gericht op financiën is een manier om de expertise van vrijwilligers verder te ontwikkelen.

Gemeenten stellen vaak onvoldoende budget beschikbaar om te werken met professionele tolken. Dit betekent dat in veel van de onderzochte casusgemeenten de dienstverlening afhankelijk is van (een beperkt aantal) vrijwillige tolken of tolken die statushouders zelf uit hun netwerk meenemen. Soms kan geen tolk worden ingezet of is de kwaliteit van de vertaling niet geborgd. Tolken beschikken volgens professionals ook niet altijd over de vereiste expertise op het gebied van de financiële onderwerpen waarop statushouders ondersteuning nodig hebben, wat ten koste gaat van goede vertalingen.

4.8 Overgang naar reguliere dienstverlening

Na de maatschappelijke begeleiding zijn statushouders aangewezen op de reguliere dienstverlening voor burgers. De reguliere ondersteuning beschikt soms onvoldoende over focus op en expertise over statushouders, omdat statushouders in de organisatie niet als specifieke doelgroep worden gezien. Door een grote caseload hebben de professionals van de reguliere dienstverlening statushouders (die lastiger te bereiken zijn door taal en cultuurverschillen) niet

²⁴ KIS, 2017. Financiële en sociale zelfredzaamheid van nieuwkomers.

²⁵ Dit signaleert de Inspectie niet alleen bij de vier onderzochte gemeenten, maar ook in gesprekken met andere gemeenten en de enquête over ontzorgen werd dit beeld bevestigd.

altijd in het vizier. Statushouders zijn ook vaak geneigd een beroep te blijven doen op de organisatie van de maatschappelijke begeleiding. Dat helpt de reguliere dienstverlening niet om de statushouders goed te leren kennen.

Een groot deel van de professionals geeft aan dat een warme overdracht naar de reguliere dienstverlening belangrijk is. Een deel doet dat ook, alhoewel zij zich wel belemmerd voelen vanwege de privacy wetgeving. Naast de warme overdracht is nazorg een succesfactor volgens professionals. Eén gemeente verstrekt na afloop van de maatschappelijke begeleiding een strippenkaart, waarmee de statushouder nog een aantal keren langs kan komen bij de organisatie die de maatschappelijke begeleiding verzorgt. Zo wordt een geleidelijke afbouw gewaarborgd.

De reguliere dienstverlening in de casusgemeenten werkt overwegend reactief. Als er al outreachend gewerkt wordt, is dat binnen de maatschappelijke begeleiding. Het risico bij de reguliere dienstverlening is dan dat statushouders uit beeld raken en niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben, met name statushouders die niet voldoende om hulp weten te vragen, bijvoorbeeld door wantrouwen richting de dienstverlenende instanties of de door hen ervaren taalbarrière.

Ook wordt de reguliere dienstverlening door statushouders niet altijd als laagdrempelig ervaren. Statushouders weten soms niet waar ze moeten zijn met hun hulpvraag; ze hebben moeite met het vinden van het juiste loket. Professionals geven aan dat juist kwetsbare statushouders hierdoor geïsoleerd raken. Het gevolg is ook dat een groep ook na de maatschappelijke begeleiding nog ondersteuning zoekt bij de partij die ze al kennen, terwijl dit over het algemeen niet gefinancierd wordt door de gemeente.

4.9 Samenwerking

De complexiteit binnen de gemeentelijke dienstverlening vereist dat er tussen de verschillende afdelingen van de gemeente en externe partners (bijvoorbeeld woningbouwverenigingen) goede samenwerking is om financiële problemen te voorkomen of op te lossen. Er zijn goede voorbeelden van samenwerking waarbinnen korte lijnen bestaan en partijen binnen de gemeente met elkaar meedenken over specifieke casuïstiek. Om de dienstverlening aan de statushouders te stroomlijnen en financiële problemen te voorkomen worden ook afspraken gemaakt met externe partners. Bijvoorbeeld met schuldeisers zoals woningbouw, energieleveranciers en het CAK om (coulance) afspraken te maken.

Professionals geven aan dat samenwerking met instanties vooral buiten de gemeentelijke keten (bijvoorbeeld de Belastingdienst) moeizaam verloopt. Zij ervaren dat er niet altijd ruimte is om mee te denken over de specifieke situatie waarin statushouders zich bevinden en aan het adagium 'regels-zijn-regels' wordt vastgehouden, terwijl de bijzondere situatie van statushouders vraagt om flexibiliteit.

5

Samenvatting bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie

Dit hoofdstuk bevat de samenvatting van de bestuurlijke reactie van Divosa op zowel dit rapport als het Inspectierapport 'Financieel ontzorgen op weg naar financiële zelfredzaamheid, een precaire balans' dat gericht is op het financieel ontzorgen van statushouders.

Samenvatting reactie Divosa

Divosa wijst op de opgave voor gemeenten om statushouders die nieuw in de gemeente komen te ondersteunen bij hun integratie. Het is in ieders belang om ervoor te zorgen dat statushouders en nieuwkomers vanaf het eerste moment goed begeleid worden, zodat zij een eerlijke kans krijgen te participeren in de samenleving. Het huidige kabinet wil daarom een verbetering van het inburgeringsstelsel waarin de inburgeraar centraal staat en gemeenten de regie rond inburgering voeren. Ondersteuning naar financiële zelfredzaamheid is daar één onderdeel van. Beide onderzoeken van de Inspectie bieden volgens Divosa aanknopingspunten voor verbetering van de ondersteuning van statushouders op het vlak van financiële zelfredzaamheid.

Divosa wijst vooral op het belang van maatwerk. Gewaakt moet worden voor specifiek doelgroepenbeleid voor statushouders omdat de problemen waarmee statushouders te maken hebben ook voor andere groepen kunnen gelden. Bijvoorbeeld kunnen overgangssituaties voor andere inwoners dan statushouders ingewikkeld en complex zijn. Te denken valt aan wisselende inkomsten of gezinnen met verdienende kinderen. Tegelijkertijd wijst ook Divosa op de specifieke problemen waarmee statushouders te maken kunnen hebben, zoals een mogelijke taalachterstand, culturele barrière of onbekendheid met een andere opbouw van het maatschappelijke leven. Daar moeten naar het oordeel van Divosa geen generieke maatregelen tegenoverstaan maar op de persoon gerichte maatwerkoplossingen. Ontzorgen moet gericht zijn op het voorkomen van financiële problemen en intensieve begeleiding naar financiële zelfredzaamheid.

Reactie Inspectie

De Inspectie meent dat de bestuurlijke reactie van Divosa goeddeels in lijn is met de conclusies die in beide rapporten verwoord zijn. Ook de Inspectie wijst op het belang van maatwerk en de rol die ontzorgen kan spelen bij het voorkomen van financiële problemen, mits deze gepaard gaat met intensieve begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. Tegelijkertijd constateert de Inspectie dat gemeenten veelal deze intensieve begeleiding nog niet geven.

Bijlage 1
Bestuurlijke reactie
Divosa



Koningin Wilhelminalaan 5 | 3527 LA Utrecht
Postbus 2758 | 3500 GT Utrecht

T 030 - 233 23 37 | info@divosa.nl
NL75 INGB 0000 194416 | KvK 40532318 Midden Nederland

Inspectie SZW
t.a.v. mevrouw N. Kroon
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie: 190325
Datum: 20 mei 2019
Onderwerp: Bestuurlijke reactie rapporten over statushouders
Van: L. Middelhof | T 0620367128 | LMiddelhof@divosa.nl

Geachte mevrouw Kroon,

Dank voor de toezending van de conceptrapporten "Financiële zelfredzaamheid van statushouders" en "Ontzorgen van statushouders". Graag sturen we u hierbij onze bestuurlijke reactie.

Met grote belangstelling hebben wij de rapporten gelezen. Het eerste onderzoek gaat vooral over de dienstverlening van gemeenten rond financiële zelfredzaamheid van statushouders en in hoeverre dit aansluit bij wat zij nodig hebben. Het tweede onderzoek gaat vooral over wat gemeenten op dit moment doen om statushouders financieel te ontzorgen en wat daarbij de knelpunten, succesfactoren en effecten zijn op inburgering, arbeidsdeelname en schuldenproblematiek van statushouders.

Verbetering

Gemeenten staan voor de opgave om statushouders die nieuw in de gemeente komen te ondersteunen bij hun integratie. Het is in ieders belang om ervoor te zorgen dat statushouders en nieuwkomers vanaf het eerste moment goed begeleid worden, zodat zij een eerlijke kans krijgen te participeren in de samenleving. Het huidige kabinet wil daarom een verbetering van het inburgeringsstelsel waarin de inburgeraar centraal staat en gemeenten de regie rond inburgering voeren. Ondersteuning naar financiële zelfredzaamheid is daar één onderdeel van. Beide onderzoeken bieden aanknopingspunten voor verbetering van de ondersteuning van statushouders op het vlak van financiële zelfredzaamheid.

Statushouders die nieuw in de gemeente komen, zijn om diverse redenen nog niet financieel zelfredzaam, ongeacht of ze hoger of lager opgeleid zijn. Gedurende de eerste maanden na hun huisvesting is het inkomen nog instabiel, statushouders hebben dan vaak te maken met nog lopende aanvragen voor uitkering en toeslagen. Na deze eerste maanden hebben veel statushouders echter problemen met onvoorziene uitgaven en overgangssituaties. De Inspectie van SZW stelt dat statushouders ten opzichte van andere kwetsbare groepen extra kwetsbaar zijn als gevolg van een aantal factoren zoals taal, cultuurverschillen, trauma's en een beperkt sociaal netwerk. Divosa is echter van mening dat veel van de specifieke factoren even zo goed gelden voor iedere inwoner met een specifieke hulp- of ondersteuningsvraag. Denk bijvoorbeeld aan laaggeletterden of mensen met een GGZ-problematiek.

In de rapporten wordt de suggestie gewekt dat statushouders een aparte groep vormen met specifieke problemen waar een specifieke aanpak voor nodig is. Enerzijds klopt dit en gaat het ook over specifieke vragen ingegeven door een mogelijke taalachterstand, culturele barrière of onbekendheid met een andere opbouw van het maatschappelijke leven. Anderzijds is het generieke uitgangspunt juist dat alle hulpvragers een maatwerk aanpak of -oplossing nodig hebben. Daar komt bij dat dat mensen lang niet altijd weten waar ze een vraag kunnen of mogen stellen en dat deze dan ook onbeantwoord blijft.

Gemeenten proberen juist vanuit het brede sociaal domein om minder in doelgroepen te denken en meer de mens centraal te stellen door uit te gaan van zijn individuele behoeften en vragen. De gemeentelijke dienstverlening moet aansluiten op de ondersteuning van alle inwoners en dus ook op die van statushouders. Dat is de kern van alle dienstverlening anno 2019: vraaggericht en menscentraal voor iedereen.

Complex

Ten slotte is het zo dat overgangssituaties op dit moment voor meerdere inwoners ingewikkeld en complex zijn. Te denken valt aan mensen met een inkomen lager dan €32.000 euro of aan hen die wisselen van inkomen of verdienende kinderen hebben. Vaak wordt in de eerste periode na huisvesting van een statushouder veel geregeld. Maar op het moment dat er in het leven van een statushouder iets verandert is er vaak geen ondersteuning meer. Toeslagen kunnen bijvoorbeeld nog jaren later worden vastgesteld of veranderd. Het is onderredelijk dat dan niet ook met terugwerkende kracht andere inkomensondersteuning geboden kan worden. Bij het ontzorgen wordt statushouders veel uit handen genomen en zo worden mensen niet begeleid richting zelfredzaamheid. Divosa is van mening dat ontzorgen gericht moet zijn op het voorkomen van schulden en moet leiden tot financiële zelfredzaamheid. Dit betekent dat er intensieve begeleiding nodig is, waarbij rekening wordt gehouden met *life-events* zoals aan het werk gaan, kinderen die gaan studeren of een nieuwe woon- of leefsituatie. Een persoonlijk arrangement dat inspeelt op nieuwe omstandigheden. Maatwerk zou het uitgangspunt moeten zijn en blijven, dat geldt net zo goed voor autochtone inwoners van Nederland als voor nieuwkomers. Alleen zo kunnen gemeenten gelijkwaardige ondersteuning bieden aan haar inwoners.

Wij vertrouwen erop u met deze reactie van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Erik Dannenberg'.

Erik Dannenberg
Voorzitter Divosa

Bijlage 2

Beleid en organisatie casusgemeenten

Beleid en organisatie gemeente A

De eerste gemeente betreft een relatief grote gemeente met meer dan 100.000 inwoners. Op de dag van de tekening van het huurcontract regelt een medewerker van de gemeente alle administratieve en financiële zaken. Ook krijgen statushouders een deel van het inrichtingskrediet (in deze gemeente een lening) in cash. De rest wordt binnen twee weken op hun rekening gestort. Bij het aanvragen van de uitkering krijgen statushouders prioriteit, deze groep wordt ruim binnen de wettelijk gestelde tijd bediend.

Het Participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding is uitbesteed aan een welzijnsorganisatie uit de regio. De maatschappelijke begeleiding bestaat zowel uit collectieve workshops als uit individuele begeleiding door wijkcoaches die gespecialiseerd zijn in het begeleiden van statushouders. Financiën is een onderdeel van de maatschappelijke begeleiding, bijvoorbeeld bij de standaard aangeboden cursus budgetteren en administreren. Verder geven de wijkcoaches aan dat brieven over financiën een groot deel van de tijd in beslag nemen tijdens de maatschappelijke begeleiding.

Indien nodig kan er na de maatschappelijke begeleiding een individueel volgtraject worden ingezet, als onderdeel van de reguliere dienstverlening van deze organisatie. Ook kunnen statushouders na afloop van de maatschappelijke begeleiding met vragen over brieven en andere administratie terecht bij een door vrijwilligers gerund loket. Omdat statushouders veel van dit loket gebruik maken, worden (vrijwillige) tolken ingezet en zijn de vrijwilligers getraind om statushouders bij specifieke situaties te begeleiden (zoals het invullen van het 'M-formulier' van de Belastingdienst, voor mensen die maar een deel van het jaar in Nederland woonden). Tot slot kunnen statushouders vanaf huisvesting in de gemeente terecht bij de gemeente voor vragen op het gebied van werk, inkomen, schulden, zorg en welzijn.

De gemeente werkt verder met ingehuurde belastingspecialisten die een exit gesprek voeren over de financiën met statushouders die uitstromen naar werk, waarbij speciale aandacht is voor het doorgeven van wijzigingen in deze situatie.

Daarnaast heeft de gemeente een subsidierelatie met VluchtelingenWerk (met name voor juridische hulp bij gezinshereniging), een lokale organisatie die een maatjesproject runt, en een organisatie die regelt dat vrijwilligers helpen bij administratieve zaken. De eerder genoemde welzijnsorganisatie heeft de regie over de uitvoering en maakt de verbinding met deze partijen evenals andere partijen zoals bijvoorbeeld de huisarts.

Beleid en organisatie gemeente B

In deze gemeente wonen zo'n 85.000 inwoners. Binnen de gemeente bestaat een team dat zich speciaal richt op statushouders. Dit team is verantwoordelijk voor alle inkomensondersteunende voorzieningen aan statushouders, zoals het verstrekken van de uitkering, toeslagen en het inrichtingskrediet. Dit team is met name actief in de beginperiode wanneer de statushouders zich vestigen in de gemeente, en komt weer in beeld bij overgangsfasen en nieuwe gebeurtenissen, zoals gezinshereniging of echtscheiding.

De maatschappelijke begeleiding is uitbesteed aan VluchtelingenWerk en duurt doorgaans één jaar. Het gaat om maatwerk, de doorlooptijd van de maatschappelijke begeleiding kan naargelang de individuele situatie en behoefte verkort of verlengd worden.

De maatschappelijke begeleiding wordt door koppels van twee vrijwilligers uitgevoerd. De één begeleidt de statushouder met de financiën, de ander met zorg en welzijn. De maatschappelijke begeleiding is onderverdeeld in drie onderdelen: financiën, zorg en welzijn. 'Zorg' betreft de huisarts, tandarts, ziekenhuis, apotheker, dokterswacht en dergelijke.

Het onderdeel 'Welzijn' betreft o.a. de woninginrichting, contact met burens en andere wijkbewoners, verenigingen, kerk of moskee, wijzen op de winkels, scholen voor alle gezinsleden. Bij 'Financiën' gaat het om alle zaken rondom het huishouden, zoals huur, zorgverzekering, toeslagen, nutsbedrijven, verzekeringen, internetbankieren. Het doel op financieel gebied is dat de statushouder aan het einde van het traject alles begrijpt rondom zijn/haar financiële situatie betreffende de huur, verzekeringen, nutsbedrijven en internetbankieren en zelfstandig een budgetoverzicht kan invullen. De klant moet dan het verband zien tussen de diverse financiële posten, heeft een financieel referentiekader, kan eventuele financiële vraagstukken zelf oplossen of weet de weg naar de juiste instanties. In de praktijk is de post vaak leidraad in de dagelijkse begeleiding. Samen met de statushouder wordt de post gelezen en indien noodzakelijk gehandeld. Vrijwilligers kijken mee bij het internetbankieren, nadat de statushouder zelf heeft ingelogd en geeft uitleg over welke betalingen er zijn gedaan, wat er is afgeschreven en hoe er betaald kan worden. De nadruk in de begeleiding ligt op het uitleggen van het systeem en herhaling. De vrijwilliger trekt zich stapsgewijs terug naarmate de statushouder vorderingen maakt.

Naast de individuele begeleiding biedt VluchtelingenWerk Eurowijzer aan. Het is een zesdelige cursus waar alle aspecten over financiën in groepsverband aan de orde komen. Hierbij vormen de eigen financiën een deel van het cursusmateriaal. De uitleg, de onderlinge communicatie over de thema's, de vragen die in de groep gesteld worden over de thema's en de oefeningen in de praktijk dragen bij aan de ontwikkeling van het referentiekader over de huishoudfinanciën. Er is een tolk aanwezig.

Verder zijn er vier gebiedsteams betrokken die aan alle inwoners van de gemeente dienstverlening verstrekken op het gebied van sociale- en arbeidsparticipatie. Zij hebben de taak om statushouders te begeleiden naar een vorm van activatie. Gedurende de uitkeringsperiode blijft het gebiedsteam betrokken. Het gebiedsteam is ook verantwoordelijk voor het participatieverklaringstraject.

Na afloop van de maatschappelijke begeleiding kunnen statushouders naast het gebiedsteam ook terecht bij de Papierwinkel. Dit is een reguliere dienstverlening waar alle inwoners terecht kunnen met hulp bij het invullen van formulieren of het digitaal aanvragen van toeslagen, heffingskortingen, belastingaangiftes of uitkeringen.

Beleid en organisatie gemeente C

Deze gemeente met meer dan 30.000 inwoners heeft de begeleiding van statushouders grotendeels uitbesteed aan een lokale stichting. Deze stichting speelt al lange tijd een rol in de begeleiding van statushouders en is momenteel verantwoordelijk voor het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding. Daarnaast zijn de twee klantmanagers inburgering van de gemeente betrokken als het gaat om de participatie van de statushouders, zij begeleiden statushouders bij de toeleiding naar werk.

De maatschappelijke begeleiding duurt gemiddeld 1 à 1,5 jaar en wordt verlengd indien nodig. Kenmerkend voor de aanpak is het budgetbeheer. Dit houdt in dat de lokale stichting die de maatschappelijke begeleiding verzorgt, alle inkomsten en uitgaven van de statushouder beheert. Dit is meestal voor een periode van 6 maanden tot een jaar. In de beginperiode wordt weekgeld uitgekeerd en in een later stadium maandgeld. Alle vaste lasten worden door de stichting betaald via een automatische incasso of nadat de statushouders brieven en acceptgirokaarten hiervoor inlevert. Hoewel dit op vrijwillige basis is, komt begeleiding zonder budgetbeheer vrijwel niet voor. Daarnaast 'ontzorgt' de stichting statushouders door de eerste maand vaste lasten voor te schieten, zodat geen gat ontstaat. Dit wordt later verrekend met de maandinkomsten van de statushouder. Dit laatste is volgens de gemeente één van de voornaamste redenen om te kiezen voor budgetbeheer.

De lokale stichting heeft 4 (parttime) betaalde krachten die de administratie (vragen over brieven) en het budgetbeheer doen. Daarnaast wordt gewerkt met zo'n 60 vrijwilligers die algemene begeleiding bieden. Het gaat dan om praktische zaken en alles over leven in de gemeente, met uitzondering van de financiën. Voor deze scheiding is gekozen omdat het in het verleden lastig is gebleken om vrijwilligers de specialistische kennis bij te brengen die nodig is bij de administratieve begeleiding.

Bij het contact met statushouders wordt veel gebruik gemaakt van tolken die statushouder zelf meenemen naar de afspraak. Ook wordt in een enkel geval een telefonische tolk ingezet, bijvoorbeeld als het erg juridisch is. Bij de formulierenservice is eenmaal per week standaard een Arabische tolk aanwezig.

Er heeft vrij recent een aantal wijzigingen plaatsgevonden in de begeleiding. De huidige begeleiding verschilt met de begeleiding die

statushouders die zijn geïnterviewd hebben gekregen, op de volgende vlakken:

- Tot 2018 was de begeleiding in het algemeen beperkter. Er werd toen vooral veel voor statushouders geregeld, zij konden twee maal per week met vragen komen op een inloopspreekuur en de post inleveren. Momenteel wordt de begeleiding vormgegeven volgens het principe van opeenvolgende stappen: zaken vóór mensen organiseren, daarna met mensen regelen, vervolgens mensen zaken zelf laten regelen en tot slot het zelf kunnen doen. Dit betekent dat in principe de verschillende bronnen van inkomen in eerste instantie vóór mensen worden aangevraagd.
- Het participatieverklaringstraject is ingevoerd. Hiervoor is een programma van 12 dagdelen ontwikkeld van workshops, waarin ook financiën en budgettering een rol spelen. Er wordt geprobeerd inzicht te geven in wat vaste lasten zijn, inkomsten, wat iemand over houdt, wat onvoorziene uitgaven zijn, extra inkomsten.
- Momenteel kunnen statushouders na afloop van de maatschappelijke begeleiding gebruik maken van de reguliere dienstverlening van de gemeente, zoals het spreekuur van het Sociaal Team (welzijnswerk) en een formulierenservice. Dit was eerder (tot 2017) niet het geval. Toen klopten statushouders met vragen aan bij de stichting of vonden ze ondersteuning in hun eigen netwerk.

Beleid en organisatie gemeente D

In deze gemeente met meer dan 250.000 inwoners wordt een inregeldag georganiseerd voor statushouders die nieuw in de gemeente komen wonen. Dit gebeurt na ongeveer vijf dagen.

Op deze dag worden alle basiszaken geregeld. Een vestigingscoach (een vrijwilliger van VluchtelingenWerk) staat statushouders bij en helpt hen bij zaken zoals het aanvragen van een uitkering, inschrijving in het Basisregistratie personen (BRP), afsluiten lening voor de inrichtingskosten bij de Gemeentelijke Kredietbank (GKB), toeslagen en zorgverzekering etc. Bij deze inregeldag zijn alle ketenpartners betrokken zoals het COA, VluchtelingenWerk en de gemeente. De vestigingscoach is beschikbaar voor een periode van drie maanden na vestiging.

VluchtelingenWerk verzorgt voor alle statushouders de participatieverklaring. Het gaat hier om normen en waarden in Nederland, financiële basiskennis, gezondheid enz. Het zijn verplichte trainingen die in groepsverband worden gegeven. Groepstrainingen worden vaak in de eigen taal gegeven. In het participatietraject is er een training over het financieel bewust zijn in Nederland. VluchtelingenWerk

organiseert workshops voor statushouders zoals financiën, wonen, gezondheid, opleiding/werk, dagbesteding, documenten en rechtspositie.

Tijdens de focusgroep geeft de gemeente aan dat zij tijdens de maatschappelijke begeleiding financiële zaken aanpakt die niet door maatschappelijke begeleiders van andere organisaties worden opgelost. Als er budgetondersteuning voor een statushouder nodig is, wordt hij doorverwezen naar de budgetondersteuning van de gemeente. Verder geeft de gemeente aan dat statushouders na de aanvraag van de uitkering een full-scan ondergaan, een zogenaamd PPSV (Persoonsprofiel Scan voor Vluchtelingen). Deze scan wordt in het kader van de Participatiewet bij alle statushouders met een uitkering afgenomen om inzicht te krijgen in het potentieel van de statushouders. Het betreft een profielscan van ambities, capaciteiten, opleidingsniveau en arbeidsmogelijkheid van statushouders. De gemeente bespreekt de resultaten van de PPSV met statushouders in een brede intake. Aan de hand van de resultaten en brede intake begeleidt de gemeente de statushouders naar werk, participatie of opleiding.

De maatschappelijke begeleiding, die start na 3 maanden, is grotendeels uitbesteed aan VluchtelingenWerk, maar de begeleiding voor statushouders die op groepslocaties wonen is uitbesteed aan twee lokale organisaties (stichting 1 en stichting 2). De inregeldag en participatieverklaring wordt voor deze groep wel door VluchtelingenWerk gedaan. VluchtelingenWerk is ook bij de gezinshereniging betrokken.

Maatschappelijke begeleiding door VluchtelingenWerk

De maatschappelijke begeleiding gaat van start na de 3 maanden vestigingscoaching en duurt standaard zes tot negen maanden, maar kan ook vroegtijdig worden gestopt, als statushouders afspraken niet nakomen of steeds niet komen opdagen. Het is gemiddeld 1 uur per 2 weken. Tijdens de maatschappelijke begeleiding wordt gewerkt aan financiële zelfredzaamheid, woning, inburgering en het wennen aan het wonen in Nederland. De maatschappelijke begeleiding is één op één. Daarnaast zijn er ook groepstrainingen.

Maatschappelijke begeleiding op groepslocatie door 'stichting 1'

De maatschappelijke begeleiding richt zich op financiële zelfredzaamheid (omgaan met financiën en administratie), inburgering, schoolkeuze, participatiebegeleiding. De begeleiding is maatwerk en is afhankelijk van de behoefte van statushouders. Statushouders krijgen zowel Groepsbegeleidingen als individuele begeleiding.

Een trajectbegeleider van deze stichting werkt samen met een locatiemanager en een caserechercheur van de gemeente. Er is een locatiemanager voor elke groepslocatie van de gemeente waar statushouders verblijven. De trajectbegeleider en de casusregisseur helpen de statushouder met werk en bewaken inburgeringsprocessen samen. Statushouders die een uitkering hebben, hebben hun verplichtingen zoals het volgen van een inburgeringstraject. Een caseregisseur controleert of ze aan hun verplichtingen voldoen.

Maatschappelijke begeleiding op groepslocatie door 'stichting 2'

Deze stichting verzorgt de maatschappelijke begeleiding van statushouders op één groepslocatie. De locatie is begin 2018 opengegaan. Momenteel wonen er op deze locatie 90 alleenstaande statushouders, grotendeels tussen de 17-27 jaar. Zij wonen op wooneenheden samen met Nederlandse studenten. De stichting werkt samen met een locatiemanager en een casusregisseur van de gemeente en een verhuurder en beheerder van wooneenheden. De locatiemanager coördineert de samenwerking tussen deze partijen. De casusregisseur focust zich op werk en inkomen en begeleidt de statushouders richting werk. De maatschappelijke begeleiding wordt verzorgd door begeleiders van de stichting die permanent aanwezig zijn op de groepslocatie, waardoor statushouders met hulpvragen direct terecht kunnen.

Wijkservicecentrum

Tot slot heeft de gemeente een subsidierelatie met 22 werkservicecentra in de gemeente. Deze centra bieden hulp op het gebied van administratie en financiën aan alle wijkbewoners. Sommige wijkcentra hebben een opbouwwerker die belast is met de ondersteuning van statushouders. In de periode van negen maanden maatschappelijke begeleiding is er weinig tot geen samenwerking tussen het wijkcentrum en VluchtelingenWerk waardoor het wijkcentrum niet in beeld is bij statushouders op het moment dat de maatschappelijke begeleiding ophoudt.

Na de maatschappelijke begeleiding

Na de maatschappelijke begeleiding kunnen statushouders gebruik maken van de reguliere dienstverlening van wijkteams. De wijkteams beschikken over een aantal casemanagers die gespecialiseerd zijn in statushouders. Na de maatschappelijke begeleiding van VluchtelingenWerk kunnen statushouders nog incidenteel begeleiding van VluchtelingenWerk krijgen. Ze kunnen naar de door de gemeente gefinancierde frontoffice van VluchtelingenWerk of naar het financiële spreekuur van VluchtelingenWerk.

Bijlage 3

Onderzoeks- verantwoording

Selectie gemeenten

Bij de selectie van gemeenten is ten eerste gekeken naar de grootte van de gemeenten. Daarbij hebben we één (middel) kleine gemeente (minder dan 50.000 inwoners), één middelgrote gemeente (50.000-100.000), één grote gemeente (100.000-250.000) en één gemeente van de G4 (meer dan 250.000) geselecteerd. Verder is geografische spreiding meegenomen als criterium, twee van de vier onderzochte gemeenten bevinden zich buiten de Randstadprovincies. In verband met de taakstelling voor huisvesting van statushouders (gebaseerd op het aantal inwoners van een gemeente) en de verschillen in voorzieningen tussen plattelandsgemeentes en Randstadgemeentes, is het van belang deze variatie in de selectie aan te brengen. Bij de selectie is tevens gecontroleerd of er werd voldaan aan de met de VNG gemaakte afspraken over toezichtlast.

Daarnaast is de gemeentelijke aanpak van de ondersteuning van statushouders meegenomen als selectie criterium. We hebben ernaar gestreefd verschillende aanpakken in het onderzoek mee te nemen, bijvoorbeeld als het gaat om uitvoering van de maatschappelijke begeleiding of focus op eigen verantwoordelijkheid en initiatief. Door middel van een beknopte voorstudie en in overleg met KIS en VluchtelingenWerk, die zicht hebben op de gemeentelijke aanpak, zijn de te onderzoeken gemeenten geselecteerd.

Selectie statushouders

Voor de interviews zijn statushouders geselecteerd die zich ten tijde van het onderzoek bevonden in de periode na afloop van de maatschappelijke begeleiding²⁶. Daarom zijn statushouders geselecteerd die tussen de 1-5 jaar in een bepaalde gemeente wonen. Dan zijn statushouders ook nog in staat terug te kijken op de periode van maatschappelijke begeleiding, een fase waarin gemeenten geacht

worden statushouders te ondersteunen bij hun integratie in de gemeente. De maatschappelijke begeleiding duurt meestal ongeveer 1 jaar. Omdat de duur van maatschappelijke begeleiding verschilt per gemeente, is enigszins flexibel omgegaan met deze afbakening.

De groep die langer dan 5 jaar in een gemeente verblijft nemen we niet mee in het onderzoek. De reden hiervoor is enerzijds pragmatisch: deze groep zal uit zicht zijn geraakt bij instanties die de maatschappelijke begeleiding verzorgen en daarmee lastiger te benaderen. Daarnaast is het aannemelijk dat de meeste problemen met financiële zelfredzaamheid zich in de eerste jaren van verblijf in Nederland voordoen.

Statushouders zijn benaderd via de organisaties die de maatschappelijke begeleiding verzorgen. Er is voor gekozen om statushouders te interviewen die nog niet voldoende zelfredzaam zijn op het domein financiën, of dat wel zijn (geworden) met behulp van extra ondersteuning. Voor deze groep is of was de ondersteuning het meest relevant. Door de interviews met professionals die betrokken zijn bij de doelgroep, is een breder beeld verkregen over statushouders en problemen die zich vaak of minder vaak voordoen bij deze doelgroep.

Uiteraard zijn er nog vele andere factoren te benoemen die interessant zijn om mee te nemen, zoals of iemand betaald-/vrijwilligerswerk doet, wat iemands land van herkomst is, geslacht, leeftijd, gezinssituatie (partner/kinderen) en opleidingsniveau. Echter, omdat dit kwalitatieve onderzoek niet als doel heeft om uitspraken te doen over deze subgroepen, maar juist om een volledig beeld te krijgen van variaties in meningen, houdingen en situaties, is ervoor gekozen om alleen duur van verblijf en de financiële zelfredzaamheid mee te nemen als selectie criterium. Bij het werven van respondenten is wel zo veel mogelijk gestreefd naar spreiding op bovenstaande criteria.

²⁶ Maatschappelijke begeleiding is onderdeel van de wet inburgering: elke gemeente krijgt per statushouder een toelage om de statushouder te ondersteunen met de inburgering en integratie. In sommige gemeenten wordt in het kader hiervan specifieke begeleiding omtrent financiële zelfredzaamheid aangeboden.

Dataverzameling

De dataverzameling voor dit onderzoek heeft bestaan uit de volgende onderdelen:

- **Gemeentelijke context in beeld brengen.** In dit kader hebben per gemeente enkele interviews plaatsgevonden, in ieder geval met een betrokken ambtenaar (zowel op beleidsniveau als op uitvoerend niveau), met vertegenwoordigers van lokale organisaties (bijvoorbeeld de lokale afdeling van VluchtelingenWerk) en met vertegenwoordigers van overige (uitvoerings-)partijen zoals wijkteams, buurtcentra, taaldocenten, vrijwilligers.
- **Interviews met statushouders.** De selectie heeft plaatsgevonden via de maatschappelijk begeleiders, die het meeste contact hebben met de doelgroep. Een kanttekening hierbij is dat het onderzoek (met name de selectie van statushouders) daarmee sterk leunt op de medewerking en inzichten van de maatschappelijk begeleider.
- **Focusgroepen per gemeente met professionals.** Nadat de interviews met statushouders in een gemeente zijn afgerond, is per gemeente een focusgroep georganiseerd. Voor deze focusgroep worden professionals uitgenodigd die op lokaal niveau betrokken zijn bij de uitvoering van de gemeentelijke ondersteuning. In de meeste gevallen zijn dit dezelfde betrokkenen die geïnterviewd zijn aan de start. Ter voorbereiding op deze focusgroepen is voor iedere gemeente een caseverslag voorbereid. In het caseverslag (dat enkel fungeert als werkdocument) zijn bevindingen en aandachtspunten beschreven.
- **Intergemeentelijke workshop.** Het laatste onderdeel van de dataverzameling is de intergemeentelijke focusgroep. Voor deze bijeenkomst zijn beleidsmedewerkers en uitvoerders van 9 verschillende gemeenten (bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties) uitgenodigd, waar geen dataverzameling plaatsgevonden heeft. Met deze bijeenkomst heeft de Inspectie haar bevindingen kunnen verifiëren en verbreden. Ook zijn de (voorlopige) resultaten met deelnemers uit verschillende gemeenten gedeeld. Het draagt daarmee bij aan het effectbereik van dit onderzoek.

Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek heeft plaatsgevonden bij vier gemeenten. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie uit de enquête en interviews uit het onderzoek naar het ontzorgen van statushouders²⁷ onder 5 gemeenten. Het onderzoek kent niet een dusdanige opzet dat algemene uitspraken gedaan kunnen worden over de relatie tussen de financiële zelfredzaamheid van statushouders en de dienstverlening die zij feitelijk hebben gehad. Wel heeft het onderzoek diverse relevante mechanismes blootgelegd die van belang zijn bij het bevorderen van financiële zelfredzaamheid.

De begeleiding aan statushouders is vaak aan verandering onderhevig. In veel gevallen is de begeleidingsvorm die de geïnterviewde statushouders gekregen hebben, inmiddels aangepast. Waar nodig is aangegeven welke aanpassingen recent zijn gedaan en dus geen betrekking hebben op de onderzochte groep statushouders.

De Inspectie heeft veel statushouders geïnterviewd. Het in kaart brengen van de waardering van statushouders kent zijn beperkingen. Voor een deel van de groep geldt dat de culturele achtergrond weinig basis geeft voor het leveren van kritiek, zeker als het gaat om kritiek op autoriteiten. Hoewel de anonimiteit uitgebreid is benadrukt voorafgaand aan de interviews, lijkt het alsof niet iedereen het achterste van zijn tong laat zien. Dat bemoeilijkt het helder krijgen van de feitelijke gang van zaken.

²⁷ Zie Inspectierapport 'Financieel ontzorgen op weg naar financiële zelfredzaamheid, een preciaire balans', juni 2019

Dit inspectierapport is een uitgave van:

Inspectie SZW

De Inspectie SZW maakt deel uit van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Projectnaam Financiële zelfredzaamheid statushouders
Programma Participatie en Financiële Zelfredzaamheid
Nummer R19/4

Juni 2019