



# Evaluatie nieuwe Amsterdamse aanpak inburgering in de 'ondertussenperiode'

Samenvatting

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



# Evaluatie nieuwe Amsterdamse aanpak inburgering in de 'ondertussenperiode'

Auteurs

Iris Andriessen

Jolanda Asmoredjo

Ruth Yohannes

Teuntje van Heese

Utrecht, maart 2021

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>		
In kaart brengen van de gezondheid en (mentale) belastbaarheid van statushouders	4		
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>		
1.1. Aanleiding en achtergrond	9		
1.2. Brede intake en zicht op mentale belastbaarheid	9		
1.3. Extra taalondersteuning voor de ELIP-groep	10		
1.4. Ontzorgen en toerusten	11		
1.5. Methoden van onderzoek	11		
1.6. Leeswijzer	12		
<b>2 Brede intake en zicht op (mentale) belastbaarheid</b>	<b>13</b>		
2.1. Inleiding	13		
2.2. Huidig instrumentarium	15		
2.3. Ervaringen van klantmanagers	19		
2.4. Ervaringen van statushouders	22		
2.5. Conclusies en uitdagingen	24		
<b>3 Extra taalondersteuning voor de ELIP-groep</b>	<b>26</b>		
3.1. Inleiding	26		
3.2. De geboden taalinterventies aan de ELIP-groep	27		
3.3. Wie behoren er tot de ELIP-groep?	28		
3.4. Factoren die ertoe leiden dat mensen tot de ELIP-groep gaan behoren	29		
3.5. Ervaringen met het ELIP-aanbod	35		
3.6. Gevolgen voor het Blik-op-Werk keurmerk	39		
3.7. Conclusies en aanbevelingen	40		
<b>4 Ontzorgen en toerusten</b>	<b>42</b>		
4.1. Inleiding	42		
4.2. Inhouden van vaste lasten	45		
4.3. Preventie van en ondersteuning bij schulden	49		
4.4. Preventieve budgettraining	52		
4.5. Preventief budgetbeheer	53		
4.6. Ontzorgtaak voor klantmanagers	55		
4.7. Conclusies en aanbevelingen	56		
<b>5 Literatuurlijst</b>	<b>61</b>		
Bijlage 1. Kenmerken van de ELIP en de referentiegroep vergeleken	63		

# Samenvatting

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Balanceren van de rollen van klantmanagers

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

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

3. Cultuursensitief werken

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

4. Doorverwijzing naar passende hulp

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

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

### **Extra taalondersteuning voor de ELIP-groep**

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

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

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

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

#### 1. Definitie van de doelgroep

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

#### 2. Lokaliseren van de doelgroep

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

### 3. Bereik van de doelgroep

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

### 4. Aanbod aan de doelgroep

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

## Ontzorgen en toerusten

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

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

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

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

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

niet haalbaar is. Het doel zal dan ook moeten zijn om te streven naar financiële redzaamheid van statushouders<sup>1</sup>. Dat wil zeggen, dat zij voldoende toegerust zijn om hun financiën, met de beschikbare informatie en ondersteuningsmogelijkheden die er zijn, in balans te houden. De instrumenten die ingezet worden tijdens de overgangsfase zouden dan ook niet alleen gericht moeten zijn op het kunnen begrijpen van het systeem, maar vooral ook op het weten waar men terecht kan voor informatie, vragen of ondersteuning op financieel gebied. Bij zo'n overgangsfase is er idealiter ruimte om statushouders stapsgewijs meer zelf over te laten nemen.

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

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

## 3. Mensen buiten beeld bij preventief budgetbeheer?

In het onderzoek valt het lage aantal aanmeldingen van statushouders voor budgetbeheer op. Mogelijk dat niet alle klantmanagers op de hoogte waren van dit instrument en daarom niet doorverwezen. Het zou goed zijn om meer duidelijkheid te krijgen over of er nu klanten over het hoofd gezien worden die deze

ondersteuning wel nodig hebben. De pilot budgetbeheer is inmiddels gestopt en er is een nieuwe pilot die meer preventief gericht is. De gemeente beoogt nu dat het instroomteam standaard nagaat of budgetbeheer wenselijk is.

## 4. Doorontwikkeling van bestaand aanbod

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

## 5. Dedicated professionals

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



## COLOFON

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

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

ISBN 978-94-6409-012-3

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2021.

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

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