

Over de pilot

Op 1 januari 2022 is het nieuwe inburgeringsstel ingegaan, waarmee de gemeente de regie krijgt op de uitvoering van de inburgering en het gemeentelijk inburgeringsaanbod voorrang krijgt op de Voorinburgering van het COA. Hierdoor kunnen gemeenten direct na koppeling van de statushouder aan de gemeente starten met de brede intake. Dit is ook de wens van de gemeente Amsterdam.

In november 2021 is de pilot 'vroege start azc' gestart, waarin de gemeente Amsterdam en het COA statushouders die onder de oude wetgeving vallen zoveel mogelijk in de geest van de nieuwe wet begeleiden. Dit houdt in dat de begeleiding van de gemeente begint op het moment dat de statushouder wordt gekoppeld aan de gemeente, maar nog in het azc verblijft.

De pilot richt zich op alle aan Amsterdam gekoppelde statushouders. Ook voor statushouders die in azc's elders in het land verblijven, wordt geëxperimenteerd met (de mogelijkheden voor) de aanpak vroege start. In de pilot zijn dit azc Luttelgeest en Schalkhaar. Hoewel de deelnemers van de pilot onder de Wet inburgering 2013 vallen, wordt in deze pilot geëxperimenteerd met de vroege start van de Wet inburgering 2021.

De doelen van de pilot zijn:

- Statushouders in het 2013 inburgeringsstelsel zo goed mogelijk ondersteunen in de geest van de nieuwe wet;

- Experimenteren met een vernieuwde samenwerkingsvorm (directe betrokkenheid van de gemeente na koppeling) op diverse azc's, zodat met ingang van het nieuwe stelsel bekend is wat wel en wat niet werkt;
- Amsterdamse geleerde lessen delen met andere gemeenten en azc's.

De gemeente Amsterdam en COA werken sinds 2017 samen om Amsterdamse statushouders een vroege en goede start te geven, onder de noemer Amsterdamse aanpak statushouders. Daardoor komt de werkwijze voor een groot deel al overeen met de kaders die in de nieuwe inburgeringswet voor de samenwerking zijn beschreven. De belangrijkste wijziging is dat de begeleiding van de gemeente Amsterdam voor statushouders zo snel mogelijk na koppeling begint. Voorheen was dit pas na de warme overdracht vanuit het COA nadat de statushouder zijn of haar Voorinburgering heeft doorlopen of zelf aangeeft begeleiding van de gemeente te willen. Dit betekent in de Amsterdamse context een wijziging van de bestaande procesafspraken.

Significant Public heeft in opdracht van de gemeente Amsterdam een evaluatie van deze pilot uitgevoerd. Daarbij is onderzocht hoe het proces eruit ziet als de gemeente direct na koppeling de regie heeft, wat dit oplevert, wat het betekent voor de inzet van casemanagement vanuit het COA en hoe de vroege begeleiding door diverse stakeholders wordt ervaren. Daarbij is ook onderzocht welke dienstverlening voor statushouders in azc's elders (buiten Amsterdam) mogelijk is. De looptijd van de pilotevaluatie (waarvan dit document het eindproduct is) is van november 2021 tot en met februari 2022.

Belangrijkste uitkomsten van de pilot-evaluatie

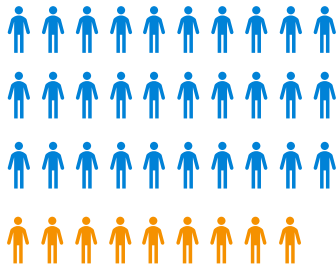
In deze evaluatie is onderzocht wat het effect is van het starten van de begeleiding van de gemeente, direct na koppeling. De belangrijkste uitkomsten van de pilotevaluatie zijn:

1. Voor statushouders die in het azc in Amsterdam verblijven is een vroege start van de brede intake en het inburgeringstraject in veel gevallen mogelijk. Voor deze statushouders geldt in principe dat zij alleen het aanbod van de gemeente volgen;
2. Voor statushouders die in azc's elders in het land verblijven zijn er belemmeringen om te starten aan de brede intake en het inburgeringstraject, zoals de

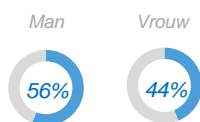
reisafstand of de mogelijkheden voor het volgen van online aanbod. Voor deze statushouders is meer maatwerk noodzakelijk en zal sneller sprake zijn van een combinatie van het aanbod van de gemeente en de Voorinburgering. Daarbij is het wenselijk dat de klantbegeleider regie heeft en trajecten op maat kan inzetten, eventueel ook de Voorinburgering.

De effecten van de pilot vroege start (hoofdbevindingen 1 tot en met 4) en de aandachtspunten (hoofdbevindingen 5 en 6) die bij de uitvoering ervan komen kijken zijn vanaf pagina 4 verder uitgewerkt. Per hoofdbevinding zijn er een aantal geleerde lessen. Deze lessen zijn gebaseerd op de leerervaringen uit de pilot. Het zijn veelal aandachtspunten voor de regierol van gemeenten en de samenwerking tussen gemeente en het COA. De geleerde lessen kunnen dienen als inspiratie en lering voor gemeenten en azc's.

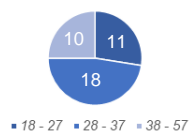
Verblijf **azc Amsterdam** versus **azc elders**



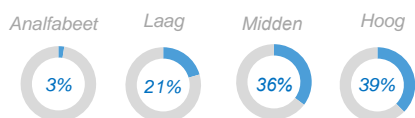
Geslacht



Leeftijd



Opleidingsniveau



**Dit zijn de achtergrondkenmerken van de pilot-deelnemers en is geen weerspiegeling voor de spreiding of achtergrondkenmerken van Amsterdamse statushouders in het algemeen.*

Achtergrondinformatie pilotdeelnemers

In totaal nemen 39 statushouders deel aan de pilot, 23 mannen en 16 vrouwen. Twee derde van de deelnemers is 37 jaar of jonger, een derde is ouder dan 38. Driekwart is midden tot hoog opgeleid, een kwart is laagopgeleid. Slechts één deelnemer aan de pilot is analfabeet. Bij de start van de pilot verblijft het overgrote deel van de statushouders in **azc Amsterdam (30)**, de rest verblijft in een **azc elders (9)**. Vijf statushouders die voor de pilot benaderd zijn doen niet mee om verschillende redenen, bijvoorbeeld vanwege mentale problemen of omdat zij na verhuizing willen deelnemen of omdat zij de zorg voor een kind hebben.

Stakeholders

Voor de pilotevaluatie zijn een aantal stakeholders geraadpleegd door middel van groepsinterviews, hieronder nader gespecificeerd.

Beleid:

- Drie beleidsmedewerkers van de gemeente Amsterdam;
- Een beleidsmedewerker van het COA.

Uitvoering:

- Twee klantbegeleiders van de gemeente Amsterdam;
- Zes casemanagers (participatie) en locatiemanagers van azc Amsterdam, Luttelgeest en Schalkhaar;
- Twee medewerkers van VluchtelingenWerk Amsterdam.

Statushouders:

- Zeven statushouders verblijvend in azc Amsterdam;
- Vier statushouders verblijvend in azc's elders.

Expertsessie

- Met gemeente Amsterdam, COA, SZW, VNG, Divosa.

Doorlopende lijn en aanpak pilot

De belangrijkste wijziging van de doorlopende lijn voor de gemeente Amsterdam onder de nieuwe inburgeringswet 2021 is dat de gemeente actief start met de begeleiding zodra de statushouder gekoppeld is. De gemeente wacht niet meer tot na de warme overdracht van het COA. In het kader van de nieuwe Wet inburgering 2021 zijn door het COA, de VNG en SZW drie [samenwerkingsscenario's](#) ontworpen die richting geven aan de samenwerking tussen gemeenten en het COA:

1. **Snelle start:** de gemeente start na de koppeling snel - al vóór de daadwerkelijke huisvesting - met de brede intake en het reguliere inburgeringstraject. Na deze vroege start maakt de inburgeraar geen gebruik van de Voorinburgering van het COA;
2. **Gecombineerde aanpak:** de gemeente start met de Brede intake en het opstellen van het PIP tijdens het verblijf in het azc. Het reguliere inburgeringstraject start in de meeste gevallen na de daadwerkelijke huisvesting in de gemeente. De inburgeraar wordt tijdens zijn of haar verdere verblijf in het azc aangemoedigd gebruik te maken van de Voorinburgering van het COA;
3. **Start na verhuizing:** de gemeente start na de daadwerkelijke huisvesting met het reguliere inburgeringstraject (inclusief intake). De inburgeraar wordt tijdens zijn of haar verdere verblijf in het azc aangemoedigd gebruik te maken van de Voorinburgering van het COA.

Doorlopende lijn en aanpak pilot (vervolg)

De gemeente Amsterdam zet zo veel mogelijk in op het eerste samenwerkingsscenario met het COA, waardoor het gemeentelijk aanbod voorrang heeft op de Voorinburgering van het COA. De gemeente streeft naar een vroege start op het azc voor iedereen, tenzij dit niet haalbaar is vanwege omstandigheden zoals fysieke of mentale belemmeringen of als randvoorwaarden niet op orde zijn zoals gebrekkige wifi op het azc. De gemeente voert in ieder geval een kennismakingsgesprek om op te halen of een vroege start mogelijk is. Als er belemmeringen zijn voor de deelname, kan ervoor worden gekozen de brede intake pas na de verhuizing naar een woning op te starten.

In de pilot zijn alle deelnemers uitgenodigd om deel te nemen aan een welkomstbijeenkomst (deze was zowel fysiek als online te volgen). Tijdens deze welkomstbijeenkomst zijn statushouders geïnformeerd over het huisvestingsproces en is hen verteld hoe het begeleidingstraject van de gemeente eruit ziet en waar ze terecht kunnen met vragen.

Vervolgens voerde de klantbegeleider een een-op-eengesprek met de statushouder (eerste participatiegesprek). Dit is een doelmatigheidsgesprek waarin de klantbegeleider onder andere (werk)ervaring, opleidingsniveau, taal en hobby's van de statushouder ophaalt en vaststelt vooruitblik op wat de statushouder in Nederland wil gaan doen. Ook geeft de klantbegeleider informatie over het begeleidingstraject van de gemeente en de Opstartklas.

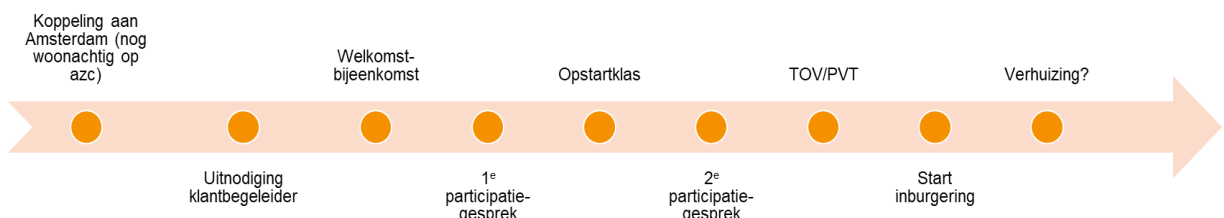
Na een intake starten de pilotdeelnemers met de Opstartklas, waarbij ze zoveel mogelijk ingedeeld worden op hun eigen niveau. De Opstartklas duurt zes

weken en is een intensief taaltraject gericht op mondelinge taalvaardigheden, waar een beeld wordt opgedaan van de leerbaarheid en het leerprofiel van de statushouders.

Na afronding van de Opstartklas start de statushouder bij voorkeur aansluitend met het Taal- en Oriëntatieprogramma Vluchtelingen (hierna: TOV). In dit programma doorlopen statushouders diverse modules gericht op het leven in Amsterdam. Als afsluiting van het TOV ondertekenen de statushouders de participatieverklaring (hierna: PVT).

Tijdens de Opstartklas heeft de klantbegeleider regelmatig contact via Whatsapp met de statushouders. Statushouders krijgen een eindrapport na afronding van de Opstartklas. Deze bespreekt de klantbegeleider met de statushouder en samen kijken ze welke taalschool het beste bij hem/haar aansluit.

Figuur 1 toont de processtappen van de pilot vroege start op het azc. Dit is de tijdlijn van de pilot die plaats heeft gevonden voor de ondertussengroep (statushouders die nog vallen onder de Wet inburgering 2013). Het proces voor statushouders onder de Wet inburgering 2021 ziet er op sommige onderdelen anders uit. Zo wordt de PVT niet meer afgenomen in de brede intake en ook zal de welkomstbijeenkomst niet in alle gevallen plaatsvinden. Uit de pilot blijkt dat de inspanningen voor het organiseren van de welkomstbijeenkomst niet opwegen tegen de voordelen. Andere vormen, zoals in het eerste participatiegesprek met de klantbegeleider de informatie overbrengen of op termijn informatieve filmpjes met relevante informatie over het inburgeringstraject, behoren tot de alternatieven.



Figuur 1. Processtappen van de pilot vroege start azc

1 De vroege start van de klantbegeleider op het azc geeft statushouders perspectief

Uit de gesprekken met de statushouders blijkt dat ze het fijn vinden om alvast vooruit te kunnen kijken. Door het contact met de klantbegeleider weten ze al in een vroeg stadium wat de mogelijkheden zijn bij de gemeente waar ze naartoe gaan verhuizen en bij wie ze terecht kunnen met hun vragen. Dit geeft hun toekomstperspectief. De rol van de casemanager van het COA is beperkt in deze pilot omdat ze al snel de statushouder overdragen aan de klantbegeleider van de gemeente.

Statushouder: "We zijn blij met het contact met de klantmanagers. Dit is laagdrempelig (vaak via Whatsapp) en ze denken goed mee"

Statushouder: "Op het azc hebben we niks te doen, dan is het fijn om alvast bezig te zijn met intensieve taallessen en met ons toekomstperspectief. Als we eenmaal een huis krijgen moeten we veel regelen en dan hebben we minder tijd."

! Gemeenten: Probeer vroeg te starten met de begeleiding en trajecten aan te bieden die bij het COA niet beschikbaar zijn.

! Gemeenten: Communiceer laagdrempelig (bijv. via Whatsapp) en ga aan de slag met een plan voor de toekomst in de gemeente.

2 De vroege start levert tijdswinst op voor statushouders

Door de vroege start op het azc hebben de statushouders in ieder geval 12 weken tijdswinst (dit is de duur van de brede intake voor de ondertussengroep). De participatiegesprekken, Opstartklas en TOV zouden ze anders na verhuizing nog moeten doorlopen, terwijl zij dit nu vanuit het azc kunnen doen. Daar komt bij dat inmiddels bijna de helft van de pilotdeelnemers (#18) aangemeld of gestart is bij een taalschool voor het reguliere inburgeringstraject, waarvan één het inburgeringsexamen al heeft gehaald. Dit betekent nog meer tijdswinst wanneer ze vanuit het azc al kunnen starten met hun reguliere inburgeringstraject. De andere helft van de pilotdeelnemers (#21) is nog niet gestart met het reguliere inburgeringstraject. In sommige gevallen is dit omdat het moment van evalueren (half april 2022) net te vroeg is en ze nog bezig zijn met het volgen van de Opstartklas. Een klein deel geeft aan pas later te willen starten na huisvesting of kunnen (nog) niet starten in verband met hun gezondheid. Drie statushouders zijn in

de tussentijd gehuisvest in de gemeente Amsterdam, zij starten het reguliere inburgeringstraject op wanneer de drukte van de verhuizing achter de rug is. Van de pilotdeelnemers zijn zeven (dit is 18% van alle deelnemers) ook al gestart met participatie-activiteiten, zoals een baan als manager schoonmaak in een hotel, als restaurantmedewerker, als pakketbezorger of als vrijwilliger in een buurthuis. Een grote winst is ook dat de activiteiten van de vroege start de statushouders het gevoel geven met iets nuttigs bezig te zijn.

Statushouder: "De taallessen, het nadenken en plannen maken voor de toekomst geeft invulling aan mijn dag."

De doorlooptijden voor pilotdeelnemers uit het azc in Amsterdam zijn net iets korter dan de doorlooptijden voor deelnemers uit azc's elders. Voor de eerste participatiegesprekken is het verschil ongeveer een week en voor het starten met de Opstartklas is het verschil ongeveer twee weken. Voor de start van TOV zijn de doorlooptijden gelijk. Het op afstand regelen van de vroege start activiteiten lijkt daarmee iets meer tijd te kosten, de verschillen zijn echter klein.

3 De vroege start is ook voor statushouders in een azc op afstand mogelijk, maar dit kent zijn beperkingen

Alle activiteiten van de vroege start (gesprekken met de klantbegeleiders, Opstartklas, TOV) kunnen over het algemeen digitaal plaatsvinden, maar het vraagt wel meer van de statushouders. Zij geven aan dat ze het digitale contact niet altijd leuk of motiverend vinden. Deels doordat er online meer afstand is dan wanneer je elkaar fysiek ontmoet, maar ze noemen ook dat de randvoorwaarden voor de online activiteiten niet goed genoeg zijn op het azc (stabiel internet, rustige studieruimte). Tegelijkertijd motiveert het hen wel om al te werken aan het toekomstperspectief in de gemeente waar ze naartoe gaan verhuizen.

Statushouder: "Internetproblemen en rumoer op de achtergrond maakt deelname aan de online Opstartklas lastiger. Ik zou de lessen liever fysiek volgen."

Uit de pilotevaluatie blijkt dat statushouders verblijvend op een azc op afstand minder goed in beeld zijn bij de klantbegeleiders en ook de statushouders zelf weten minder goed bij wie ze terecht kunnen voor vragen dan de statushouders verblijvend op het azc in Amsterdam. De laatstgenoemde groep heeft de klantbegeleider vaak al een keer fysiek gezien en gesproken, dit maakt het vervolgcontact makkelijker.

Daarnaast is het starten met werk, opleiding of het inburgeringstraject op afstand lastiger, omdat de reisafstand naar Amsterdam vaak te groot is om daar een traject te starten en omdat de gemeente geen zicht heeft op het aanbod in de regio van het azc. Dit maakt het lastiger om aansluitend inburgeringsaanbod te organiseren na afronding van de online Opstartklas. Hierdoor is het risico op stilstand groter. Voor statushouders voor wie dit mogelijk is, bieden de inburgeringsaanbieders in Amsterdam online taallessen aan zodat statushouders op zijn minst kunnen beginnen met het leren van de Nederlandse taal.

! Gemeenten: bekijk of de randvoorwaarden voldoende op orde zijn en als dit gewaarborgd is, zorg dan in ieder geval voor online lesaanbod voor het reguliere inburgeringstraject zodat de statushouder al op het azc kan starten met het leren van de Nederlandse taal.

! Gemeenten: koppel een vaste klantbegeleider van de gemeente aan een azc elders. Deze klantbegeleider kan met de statushouder afspraken op maat maken over de begeleiding en trajecten die of online, of fysiek al kunnen plaatsvinden. Een vaste klantbegeleider kan daarnaast zorgen voor goede afstemming met het azc over de voortgang van de statushouders en of inzet van de Voorinburgering wenselijk is als de begeleiding vanuit de gemeente nog niet kan starten (op het moment dat de randvoorwaarden niet op orde zijn of er geen passend inburgeringsaanbod is).

4 Voor het starten met het inburgeringstraject tijdens het verblijf op het azc ervaren statushouders nog een drempel

De statushouders zouden graag betere woonomstandigheden hebben voordat ze aan hun reguliere inburgeringstraject starten, omdat de omstandigheden in het azc (geluidsoverlast, weinig rustige studieruimte, slechte wifi) niet ideaal zijn om hun inburgeringslessen te volgen. Zij maken daarom liever pas gebruik van hun DUO-lening wanneer ze verhuisd zijn naar de gemeente. De onduidelijkheid over wanneer zij een woning krijgen zet statushouders in de wachtstand. Voor de statushouders op afstand komt daar nog bij dat ze - wanneer ze naar de gemeente verhuisd zijn - de inburgeringstaallessen fysiek kunnen volgen. Dit is vaak lastiger wanneer ze nog in het azc op afstand verblijven vanwege de extra tijdsinvestering die de reisafstand met zich meebrengt.

In de gesprekken met statushouders zijn verschillende redenen benoemd om juist wel of nog even niet met de reguliere inburgering te starten, hieronder in een aantal quotes weergegeven.

Statushouder: "Ik ben net klaar met de Opstartklas en begin over twee weken met mijn inburgeringstraject op de VU. Ik ben gemotiveerd en wil mijn tijd zo goed mogelijk benutten."

Statushouder: "Ik heb met mijn klantbegeleider een plan gemaakt voor werk dat aansluit op mijn studie. Het azc is alleen geen goede plek om vandaan te gaan werken. Ik wil wel graag, maar dan het liefst vanuit een eigen huis. Hier wacht ik nu op."

Statushouder: "Na de Opstartklas wil ik op het azc weer verder gaan met de Voorinburgering taallessen. Omdat ik nog niet weet waar ik ga wonen, gaat mijn voorkeur uit naar de lessen op het azc. Als ik weet hoe lang ik nog moet wachten op een huis, dan kan ik een ander plan maken."

Statushouder: "Wij mogen binnen nu en twee weken verhuizen naar de gemeente. Ik heb behoefte aan rust om mezelf te settelen voordat ik aan allemaal inburgeringsactiviteiten begin."

Het is een taak voor de klantbegeleiders om statushouders toch te motiveren om te starten met participeren en meedoen. Van de statushouders die we hebben gesproken in de pilot zien we dat het merendeel in eerste instantie minder geneigd is om snel te starten met inburgering tijdens hun verblijf op het azc. Een motiverende klantbegeleider kan een grote rol spelen om statushouders die in eerste instantie niet willen (maar wel kunnen) er alsnog toe te bewegen om te starten met inburgerings- of participatieactiviteiten.

Klantbegeleider: "Ik kan me niet voorstellen dat iemand beter wordt van de hele dag stilzitten. Ik probeer mijn klanten te motiveren en vertel hun 'ga uit die situatie en ga participeren, dat gaat jou sociaal en mentaal helpen'. Dan zie ik dat mijn klanten toch anders naar de situatie gaan kijken en dat de bereidheid om al vanuit het azc iets te gaan doen toeneemt."

! Gemeenten: motiveringsvaardigheden zijn een belangrijke competentie voor klantbegeleiders om ervoor te zorgen dat de statushouders gemotiveerd raken om aan hun toekomst te werken. Geef als klantbegeleider (voor zover mogelijk) duidelijkheid en uitleg over het lange proces van huisvesting en bespreek al bij het eerste gesprek hoe de tijd op het azc het beste benut kan worden.

5 De vroege start vraagt om flexibele inzet van de Voorinburgering

Uit de pilot blijkt dat de gemeente Amsterdam en het COA de aanbodplicht van de Voorinburgering verschillend interpreteren. Gemeente Amsterdam zet waar mogelijk in op het eerste scenario, waarbij na koppeling direct gestart wordt met de begeleiding door de gemeente (inclusief brede intake met Opstartklas en aansluitend het inburgeringstraject). In de samenwerkingsafspraken staat dat - in dat geval - de statushouder geen gebruik zal maken van de Voorinburgering bij het COA. De gemeente heeft echter behoefte aan flexibiliteit hierin en kijkt daarbij naar wat het beste past bij het individu. Primair is de gemeente vanaf de start aan zet. Het zal voor sommige statushouders echter passender zijn om wel eerst de Voorinburgering te volgen, bijvoorbeeld mensen die niet digitaal vaardig zijn en op een azc op afstand verblijven. Of het kan in het belang van de statushouder zijn om na afronding van de Opstartklas alsnog de Voorinburgering te gaan volgen bij het COA, vanwege het ontbreken aan randvoorwaarden of andere belemmeringen. De gemeente wil hierin graag samenwerken met het COA om het beschikbare aanbod op maat in te zetten.

Het COA geeft aan dat zij een aanbodplicht hebben van de Voorinburgering. Dit houdt volgens het COA in dat zij de statushouder altijd het programma Voorinburgering aanbiedt om de wachttijd tot de start van de reguliere inburgering goed te kunnen besteden. Dit doen zij in de meeste gevallen nog voordat een statushouder aan een gemeente gekoppeld is, waardoor ze nog niet weten van welk samenwerkingsscenario ze uit moeten gaan. Pas op het moment dat een gemeente in beeld komt en aangeeft de begeleiding over te nemen stopt het COA met de modules van de Voorinburgering en ook de individuele begeleiding op het gebied van integratie en participatie vervalt. Dan houdt hun rol in principe op. Het COA geeft wel aan dat het mogelijk is per statushouder af te wijken van de basisafpraak qua samenwerkingsscenario of om per statushouder aan te geven welk samenwerkingsscenario de gemeente het meest passend acht bij de statushouder. Dus als het voor een statushouder passender is dat hij of zij langer het Voorinburgeringsprogramma blijft volgen in plaats van dat de begeleiding van de gemeente opstart, dan is dat mogelijk. Daarnaast lijkt er vanuit de financiering geen beperking te zijn om flexibel de Voorinburgering in te zetten. Het COA krijgt per statushouder die start met het Voorinburgeringsprogramma betaald vanuit het Rijk. Hier is geen vast moment aan gekoppeld (zoals 'het Voorinburgeringsprogramma moet binnen twee weken na koppeling gestart zijn') en het is ook geen resultaatafpraak waarbij het COA het geld pas zou ontvangen wanneer de gehele Voorinburgering is afgerond. Hier lijkt vooral een

interpretatieverschil te zijn tussen wat de gemeente verstaat onder het flexibel kunnen inzetten van de Voorinburgering (bijvoorbeeld ook na afronden van de Opstartklas) en hoe het COA dit ziet. Zoals bij het landelijke thema 4 (op pagina 8) staat aangegeven heeft SZW als financier van de Voorinburgering een belangrijke rol om aan te geven hoeveel flexibiliteit gewenst is en hier heldere afspraken over te maken met het COA.

In de pilot heeft ruim de helft van de deelnemers zowel aanbod vanuit het COA als aanbod vanuit de gemeente gehad, maar dit ligt aan de context van de pilot. De pilotdeelnemers hadden voor de start van de pilot gemiddeld 15 weken hun verblijfsvergunning en hadden om die reden de Voorinburgering al (deels) gevolgd. In die gevallen zien de statushouders de Opstartklas als prettige herhaling van wat ze tijdens de Voorinburgering hebben geleerd. De statushouders benoemen echter ook dat de Voorinburgering geen noodzaak is nu de Opstartklas er is, mits deze tijdig start, want ze geven aan niet stil te willen zitten en wachten. Verder vinden ze het vooral belangrijk dat ze een contactpersoon hebben waar ze terecht kunnen met vragen, het maakt hen dan minder uit vanuit welke organisatie hun contactpersoon werkt. Daarmee lijkt het effect van het ontbreken van casemanagement voor de statushouder beperkt, zolang er maar een goed alternatief geboden wordt.

In de kern is het van belang dat de inburgeraar centraal staat. De kaders en processen moeten niet leidend zijn, maar alle partijen moeten goed kijken naar wat het best passend is voor de statushouder en daar het aanbod omheen organiseren. De gemeente kan een samenwerkingsscenario afspreken met het COA die voor het gros van de statushouders van toepassing zal zijn, in het besef dat deze scenario's niet in beton gegoten zijn. Zoals ook in de handreiking van Divosa staat over de samenwerkingsscenario's. In de praktijk is een combinatie van verschillende samenwerkingsscenario's denkbaar om zo goed mogelijk aan te sluiten bij het belang van de inburgeraar. In de uitzonderingsgevallen is afstemming tussen de klantbegeleider en de casemanager op casusniveau noodzakelijk. Bijvoorbeeld in het geval dat een statushouder met de Voorinburgering is gestart, maar ook al in gesprek is met gemeente en wil beginnen met de Opstartklas. Maar ook wanneer na afronden van de Opstartklas het voor de statushouder het meest passend lijkt om de Voorinburgering (verder) te volgen in plaats van al te starten met het reguliere inburgeringstraject.

! Gemeenten en COA: maak een aantal basisafspraken met elkaar, maar houd het belang van de statushouder voor ogen en zet waar nodig het beschikbare aanbod flexibel in. Stem over de uitzonderingsgevallen op casusniveau met elkaar af. De gemeente is hiervoor primair aan zet.

6 De vroege start vraagt om afstemming tussen klantbegeleider en het azc voor een integraal beeld van de statushouder



Zolang de statushouder nog in een azc verblijft, is het COA verantwoordelijk voor verschillende leefdoelgebieden van de statushouder, zoals financiën en gezondheid. Een voorbeeld hiervan is de Regeling eigen bijdrage Asielzoekers (hierna: Reba). Deze regeling houdt in dat statushouders die opvang en een uitkering van het COA ontvangen een bijdrage moeten afstaan aan het COA als zij inkomen verdienen uit arbeid. Deze bijdrage (vaak in de vorm van naheffingen als de statushouder is gehuisvest) hebben invloed op de berekening van de bijstandsuitkering voor de statushouder. Klantbegeleiders van de gemeente geven aan onvoldoende kennis van de Reba-regeling te hebben om te kunnen inschatten welk effect deze regeling heeft op de inkomenssituatie van de statushouder. Vanuit hun regierol en om de statushouders goed te kunnen informeren, hebben zij behoefte aan meer kennis over de regeling.

Klantbegeleider gemeente Amsterdam: "Wij willen mensen begeleiden naar werk, maar kunnen hen niet

goed transparant informeren over wat dit voor consequenties heeft op hun leefgeld of latere uitkering. Wij hebben hierin behoefte aan informatie."

Een ander voorbeeld is bij gezondheidsklachten. Wanneer specialistische hulp nodig is, is het voor de klantbegeleiders ingewikkeld om specialistische zorg te regelen, omdat gezondheidszorg ook onder de verantwoordelijkheid van het COA valt.

Andersom geven casemanagers van het COA aan ook meer behoefte te hebben aan afstemming met de klantbegeleiders van de gemeente om te weten welke statushouders volledig onder regie van de gemeente komen en welke statushouders de Voorinburgering zullen volgen.

-  Gemeenten en COA: zorg voor kennisoverdracht van (interne) regelingen en ken elkaars werkwijzen. Bespreek dit bijvoorbeeld in een periodiek overleg met elkaar.
-  Gemeenten en COA: zorg dat de casemanager van COA en klantbegeleider van de gemeente elkaar kennen.

Op de volgende pagina zijn vijf landelijke thema's uitgewerkt.

Het doel van de nieuwe wet is snel en volwaardig meedoen van statushouders in de maatschappij. Een vroege start van de inburgering vanuit het azc past bij dit doel en is een breed gedragen uitgangspunt. De gemiddelde wachtperiode tot huisvesting neemt echter in veel gemeenten toe vanwege het tekort aan woningen. Deze huisvestingsproblematiek maakt het nog relevanter voor statushouders om al op het azc te kunnen starten met inburgeren. Om dit goed te kunnen organiseren is een aantal afspraken op landelijk niveau nodig:

1 Randvoorwaarden: om een vroege start te kunnen maken, zijn bepaalde randvoorwaarden noodzakelijk. Zo zijn goede voorzieningen op het azc van belang, zoals stabiel internet en rustige studieruimtes. Maar ook randvoorwaarden als een vergoeding van reiskosten en kinderopvang maken de drempel lager voor statushouders om alvast te beginnen met hun inburgering. De huisvesting van statushouders is een groeiend probleem met steeds langere wachttijden. Om een vroege start niet in de weg te staan, zijn het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW), gemeenten en het COA gezamenlijk aan zet om deze randvoorwaarden te organiseren. Financiële middelen vanuit het ministerie van SZW zijn nodig om het COA in staat te stellen goede voorzieningen te treffen op de azc's en om gemeenten tegemoet te komen in reiskosten en kinderopvangkosten;

2 Participatie-activiteiten: het COA kan een grotere rol spelen in het aanbieden van participatie-activiteiten in het kader van de inburgering (zoals vrijwilligerswerk) als de gemeente waar een statushouders aan gekoppeld is zich op afstand bevindt. Deze gemeenten kennen tenslotte niet de lokale participatiemogelijkheden van alle azc's. Om de extra begeleiding op participatie uit te kunnen voeren, zal voor het COA een financiële tegemoetkoming nodig zijn. Zeker indien de gemeente vroeg de begeleiding op zich neemt en de statushouder geen Voorinburgering volgt. Vanuit gemeenten helpt het om per azc een vaste contactpersoon aan te wijzen (zoals een klantbegeleider of beleidsmedewerker), zodat de lijntjes met de azc's kort zijn en afspraken gemaakt kunnen worden over het participatie-component;

3 Vroege start voor analfabeten en beperkt digitaal vaardige statushouders: afstandsonderwijs is een

manier om de vroege start van de inburgering in het azc te realiseren wanneer de wachtperiode voor huisvesting lang blijft. Het aanbieden van afstandsonderwijs voor analfabeten en statushouders die niet of beperkt digitaal vaardig zijn, vraagt om extra begeleiding op locatie. Het COA kan deze begeleiding op locatie bieden, maar zal daar voor financieel gecompenseerd moeten worden. Ook de eerder genoemde randvoorwaarden, zoals stabiel internet en rustige studieruimtes, zijn hierbij noodzakelijk;

4 Flexibiliteit in aanbod: zowel de gemeente als het COA heeft aanbod dat ingezet kan worden op het azc. Om maatwerk te kunnen leveren en ervoor te zorgen dat de tijd op het azc zo optimaal mogelijk benut wordt, is er flexibiliteit nodig in welk aanbod wanneer ingezet kan worden. De samenwerkings-scenario's zijn met name ontworpen om duidelijkheid te scheppen over wie op welk moment de begeleiding van de statushouders op zich neemt en welk aanbod voorliggend is, maar maatwerk moet hierin mogelijk zijn in het belang van de statushouder. Op landelijk niveau moeten duidelijke kaders geschept worden, zodat hier in de uitvoering geen discussie meer over is. Hierbij is het nodig dat het ministerie van SZW (als financier van het Voorinburgeringsprogramma) een uitspraak doet over de flexibiliteit van de inzet van het Voorinburgeringsaanbod (timing, volgorde, continueren na tijdelijk afbreken van het programma et cetera);

5 Nabije plaatsing: nu gemeenten regie hebben en de ambitie hebben zo vroeg mogelijk te starten met begeleiding en inburgering is het belang nog groter geworden om de statushouder te plaatsen in een azc in de buurt van waar de statushouder gehuisvest gaat worden. Als dit niet kan in de gemeente zelf, dan in een azc in de regio, zodat het fysiek opstarten van trajecten toch mogelijk is. Indien blijkt dat dit ook niet mogelijk is, dan is het wenselijk om statushouders die gekoppeld zijn aan een bepaalde gemeente zoveel mogelijk te clusteren in een of een paar azc's zodat zowel de gemeente als het azc goede afspraken met elkaar kunnen maken en elkaar kunnen kennen. Aangezien het COA verantwoordelijk is voor de opvang van statushouders in de azc's en ook de statushouders aan gemeenten koppelen, zijn zij primair aan zet om te zorgen voor een nabije(re) plaatsing.