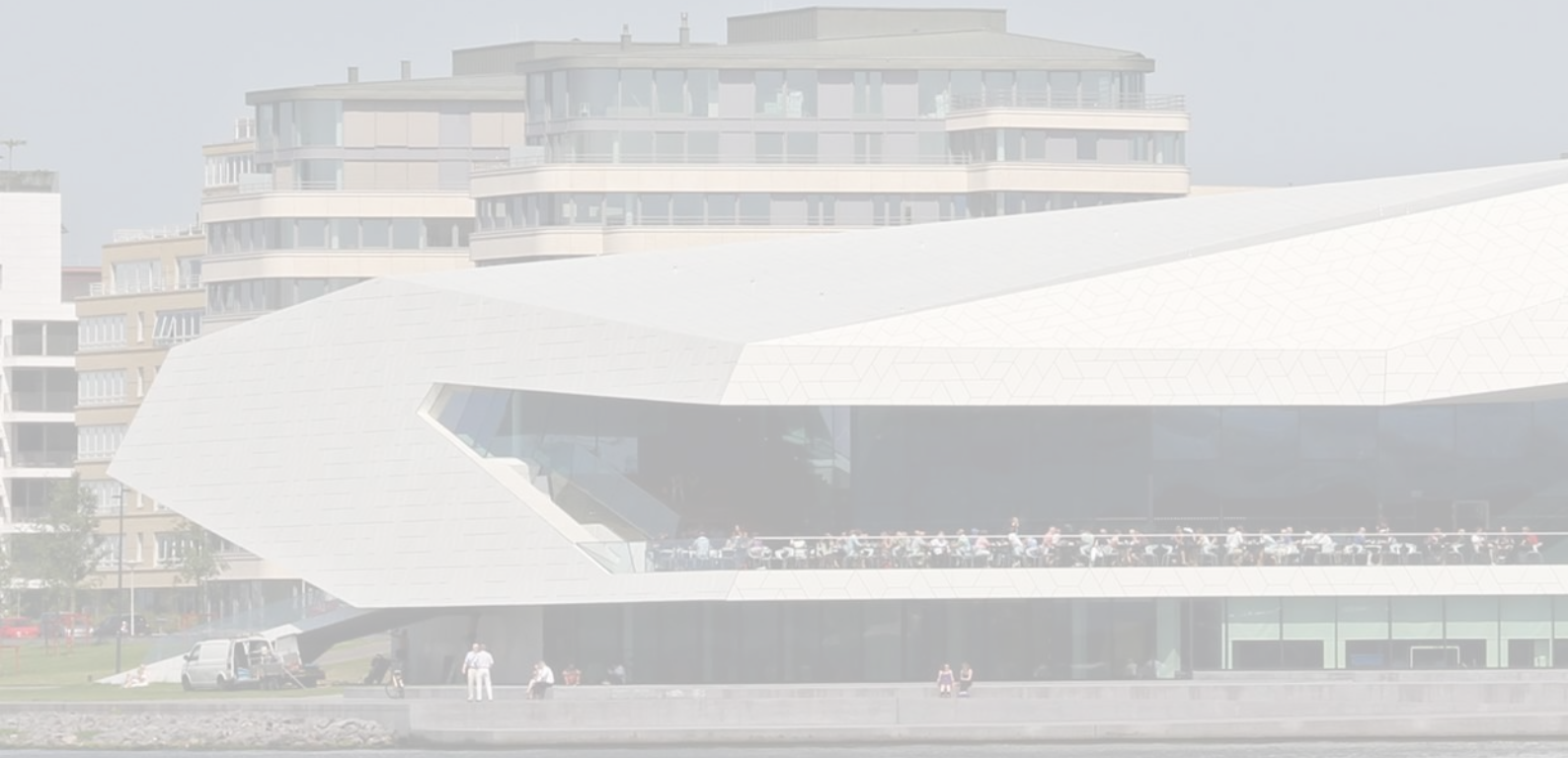
SIGNIFICANT PUBLIC

EVALUATIEONDERZOEK

DOORLOPENDE LIJN VAN OPVANG NAAR INBURGERING



KLANT	Gemeente Amsterdam
AUTEUR(S)	Linda Bakker, Gerlise van der Maas - Vos, Jaap Meijer & Annemarijn Onstenk
DATUM	13 juli 2020
VERSIE	Definitief

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

1 Inleiding 8

1.1 De Amsterdamse Aanpak Statushouders richt zich op het zo snel mogelijk naar zelfstandigheid begeleiden op verschillende leefdomeinen 8

1.2 Doelstelling van het onderzoek en onderzoeksvragen 11

1.3 Onderzoeksverantwoording op hoofdlijnen: 12

1.4 Leeswijzer 14

2 Doorlopende lijn van opvang naar inburgering nader beschouwd 15

2.1 Programma voorinburgering op het azc vormt het startpunt van de doorlopende lijn 15

2.2 Begeleiding door klantmanagers van Team Entree 18

2.3 Maatschappelijke begeleiding ter ondersteuning van statushouders door Vluchtelingenwerk 21

3 Het proces van de doorlopende lijn in de praktijk 23

3.1 Het programma Voorbereiding op de inburgering 23

3.2 Doorlopende lijn van statushouders die zijn begeleid door klantmanager van de gemeente terwijl zij nog woonachtig zijn in het azc 28

3.3 Doorlopende lijn van statushouders die niet zijn begeleid door klantmanager van de gemeente terwijl zij nog woonachtig zijn in het azc 30

3.4 Samenwerking en inzet van alle betrokken partijen wordt als positief ervaren: alle neuzen dezelfde kant op 31

3.5 De overdracht tussen COA en de gemeente verloopt over het algemeen naar tevredenheid 32

3.6 TOV volgt procesmatig op de opstartklas als onderdeel van de brede intake, maar lijkt wat meer los te staan in de doorlopende lijn 33

3.7 Tussen de casemanagers van het COA en consulenten van VWN vindt geen overdracht plaats, het contact met klantmanagers verloopt wel goed 34

4 De inhoudelijke doorlopende lijn 35

4.1 Vroege start van inburgeringstraject en intensieve begeleiding staan centraal in de Amsterdamse Aanpak en worden als positief ervaren door statushouders en betrokken partijen 35

4.2 De inhoudelijke aansluiting van de voorinburgering op de rest van de doorlopende lijn is niet optimaal 36

4.3 Warme overdracht vindt nauwelijks plaats in de vorm van een drie-gesprek, wel is er veel contact tussen de casemanager van het COA en de klantmanager in het azc 38

4.4 De eerste ervaringen met de brede intake en de opstartklas zijn positief 40

4.5 De inhoudelijke aansluiting van TOV op de andere onderdelen van de doorlopende lijn laat ruimte voor verbetering zien 40

4.6 Er lijkt minder aandacht te zijn voor de mentale belastbaarheid en het psychische welbevinden van statushouders 41

5 Informatieverstrekking aan statushouders 42

5.1 Herhaling is de sleutel tot goede en doelmatige informatieverstrekking, waarbij aandacht voor de belevingswereld van de statushouder belangrijk is 42

5.2 De kracht van de herhaling kan niet worden onderschat 42

5.3 Welkomstbijeenkomsten worden als nuttig en positief ervaren 43

5.4 Het gebruik van de NL-app is minimaal en statushouders kennen de NL-app niet 44

6 Conclusies en aanbevelingen 45

6.1 Conclusies van het onderzoek 45

6.2 Aanbevelingen voor de ontwikkeling van de doorlopende lijn van opvang naar inburgering 48

6.3 Aanbevelingen voor doelmatige en goede informatieverstrekking aan statushouders 52

A. Overzicht van onderzoekspopulatie 54

B. Overzicht van respondenten 55

Interviews 55

Klantreissessie met statushouders 55

Klantreissessie met actoren 55

C. Geraadpleegde bronnen 56

D. Begeleidingscommissie 57

Samenvatting

Dit evaluatieonderzoek onderzoekt de doorlopende lijn van opvang naar inburgering in Amsterdam. Daarnaast biedt deze rapportage inzicht in de manier waarop deze doorlopende lijn van opvang naar inburgering goed tot stand kan worden gebracht in de verder te ontwikkelen Amsterdamse Aanpak Inburgering in de context van de nieuwe Wet inburgering 2021. Tot slot richt het onderzoek zich op doelmatige en doelgerichte informatieverstrekking aan statushouders.

De Amsterdamse Aanpak Statushouders is met name gericht op het zo snel mogelijk naar zelfstandigheid begeleiden op verschillende leefdomeinen, zoals wonen, taal, maatschappelijke participatie, inkomen, gezondheid en werk. Alle onderdelen van het inburgeringstraject, van voorinburgering tot en met de afronding van het inburgeringstraject, moeten bijdragen aan een zo effectief mogelijk inburgeringstraject en dienen logisch op elkaar aan te sluiten. De ambitie is dan ook: een doorlopende lijn van opvang tot inburgering. De lijn dient zowel inhoudelijk, als chronologisch doorlopend te zijn.

Wanneer we spreken over de doorlopende lijn van opvang naar inburgering, dan gaat het over de aansluiting van de volgende onderdelen binnen de Amsterdamse Aanpak Statushouders:

a. De periode in het azc, inclusief het programma voorbereiding op de inburgering, bestaande uit 121 uur taalles van NT-2 docenten en 24 uur Kennis Nederlandse Maatschappij;
b. De vroege overdracht van de statushouders vanuit het COA aan de gemeente Amsterdam, zo snel mogelijk na het afronden van de voorinburgering;
c. De brede intakefase, waarin aan Amsterdam gekoppelde statushouders een traject van 12 weken krijgen waarin zij worden begeleid naar een passende inburgeringscursus en een goed welkom krijgen in de gemeente. De brede intake bestaat uit diverse gesprekken met de klantmanager van de gemeente. Daarnaast volgen statushouders de opstartklas. Dit is een traject van zes weken dat zich richt op het opdoen van mondelinge- en presentatievaardigheden, waarbij een beeld wordt opgedaan van de leerbaarheid en het leerprofiel van de statushouder. Aansluitend op de opstartklas volgen statushouders het Taal- en Oriëntatieprogramma Vluchtelingen (TOV). Binnen dit programma doorlopen statushouders diverse modules gericht op het leven in de gemeente Amsterdam en ondertekenen zij de verplichte participatieverklaring;
d. Maatschappelijke begeleiding door VluchtelingenWerk Nederland. De maatschappelijke begeleiding is gericht op het bevorderen van de zelfstandigheid van statushouders en een duurzame participatie in de samenleving. Het gaat hierbij om zelfstandig wonen, bestaanszekerheid, de mogelijkheid om in eigen levensonderhoud te voorzien, gezinsleven in Nederland, het opbouwen van een sociaal netwerk, het aanleren van geschreven en ongeschreven regels van de Nederlandse samenleving en geestelijke gezondheid.

Bovenstaande onderdelen volgen elkaar in principe chronologisch op, al is dat in de praktijk soms ook anders. Zo is deelname aan het voorinburgeringsprogramma niet verplicht (maar wel vanzelfsprekend) en start de maatschappelijke begeleiding niet per definitie op na de opstartklas. Gedurende het traject hebben Amsterdamse statushouders contact met diverse contactpersonen, de belangrijkste hiervan zijn: casemanagers van het COA binnen het azc, een klantmanager van de gemeente werkzaam vanuit het azc en later bij vestiging in de stad en consulenten van Vluchtelingenwerk Nederland.

Om de doorlopende lijn van opvang naar inburgering zo goed mogelijk in te richten, heeft de gemeente Amsterdam afspraken gemaakt met azc in Amsterdam op de Willinklaan. Aan Amsterdam gekoppelde statushouders die woonachtig zijn in het azc aan de Willinklaan worden zo vroeg mogelijk overgedragen door het COA aan een klantmanager van de gemeente. De gemeente kan zodoende de begeleiding van statushouders naar een passend inburgerings- en participatietraject al opstarten voordat diegene daadwerkelijk is verhuisd naar de gemeente.

De belangrijkste bevindingen van het evaluatieonderzoek zijn:

a. De samenwerking en inzet van alle betrokken partijen is de positieve basis van het beleid in de praktijk: alle neuzen staan dezelfde kant op. Overdracht tussen elementen van de doorgaande lijn is versterkt door de fysieke komst van de klantmanager van de gemeente in het azc. Hierdoor is een de samenwerking tussen het COA en de gemeente versterkt. Wat merkbaar is toegenomen met de komst van deze klantmanager op het azc, is het gebruik van de door COA verzamelde informatie, al dan niet vanuit het digitale klantprofiel. Over het algemeen verloopt de overdracht tussen COA en de gemeente dan ook naar tevredenheid. Het COA en de gemeente treden gezamenlijk op in de informatievoorziening aan statushouders door gezamenlijke welkomstbijeenkomsten te organiseren. Door de komst van de Amsterdamse aanpak starten meer statushouders met het inburgeringstraject in de gemeente terwijl zij nog woonachtig zijn op het azc. Statushouders zijn positief over de aandacht die de gemeente heeft voor hun inburgering en waarderen de losstaande elementen van de inburgering over het algemeen. Statushouders volgen in Amsterdam gemiddeld vaker het programma voorinburgering dan het landelijk gemiddelde;
b. De verschillende elementen uit de doorgaande lijn volgen elkaar procesmatig op, maar de doorlooptijden kunnen nog verbeterd worden. Bij een derde deel van de onderzoekspopulatie is sprake is van een doorlopende lijn in chronologische zin. Hierbij gaat het om de groep statushouders die tijdens de voorinburgering al door het COA wordt overgedragen aan de klantmanager in het azc. Er bestaat een gat in de doorlopende lijn bij de statushouders die deelnemen aan de voorinburgering en gemiddeld na 10 weken na het einde van de voorinburgering worden overgedragen aan een klantmanager van de gemeente. In de onderzoekspopulatie gaat het om ongeveer een kwart van de statushouders waarbij de overdracht 10 weken na het einde van de voorinburgering plaatsvindt. Statushouders die niet deelnemen aan de voorinburgering worden nu gemiddeld pas na ruim 10 weken overgedragen aan de gemeente, terwijl de ambitie van de gemeente Amsterdam is om zo snel mogelijk met hen aan de slag te gaan. Voor deze groep statushouders kan de doorlopende lijn worden versterkt door hen zo snel mogelijk over te dragen aan de gemeente;
c. Inhoudelijk staan de verschillende onderdelen van de doorlopende lijn veelal op zichzelf. De doorlopende lijn binnen de Amsterdamse Aanpak bestaat uit verschillende elementen die in de praktijk inhoudelijk weinig op elkaar voortbouwen. Zo is de aansluiting tussen de voorinburgering op het begeleidingstraject van de gemeente niet optimaal. Het programma voorinburgering is een landelijk programma dat wordt aangeboden door het COA aan asielstatushouders die in een azc wonen. De brede intake met opstartklas en begeleiding door Team Entree zijn lokaal in de gemeente Amsterdam georganiseerd. De maatschappelijke begeleiding van VluchtelingenWerk is ook lokaal georganiseerd. Er wordt inhoudelijk nu nog weinig samenwerking en afstemming gezocht tussen de elementen van de doorlopende lijn en dit zou kunnen worden versterkt;
d. De kracht van herhaling is de sleutel tot goede en doelmatige informatieverstrekking. Hierbij is aandacht voor de belevingswereld van de statushouder belangrijk. Het gebruik van de NL-app (een centrale bron van informatie voor statushouders) is minimaal en statushouders kennen de NL-app niet. De applicatie heeft de potentie om een goede informatiebron te worden, maar de gebruiksvriendelijkheid en de vindbaarheid van de app zijn momenteel niet toereikend.

Op basis van de uitkomsten zijn de volgende aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de doorlopende lijn geformuleerd (hoofdstuk 6):

a. **Zet de aandacht voor het ontwikkelen van de doorlopende lijn door.** Ook al is de het inburgeringstraject op dit moment juridisch geen verantwoordelijkheid van de gemeente, de gemeente Amsterdam neemt deze verantwoordelijkheid wel en met resultaat. Het is van belang om bij de doorontwikkeling met alle partijen aan hetzelfde doel te blijven werken en stil te staan bij wat iedere betrokkene verstaat onder de doorlopende lijn;
b. **Maak deelname aan het programma voorinburgering niet standaard het startpunt van de doorlopende lijn, maar kies voor maatwerk.** We constateren dat het voor sommige statushouders passender is om na koppeling aan de gemeente direct te kunnen starten met het inburgeringstraject en dus niet eerst het voorinburgeringsprogramma af te doorlopen. Binnen het nieuwe inburgeringsstelsel wordt het voor gemeenten mogelijk om direct te starten met het reguliere inburgeringstraject, terwijl de statushouder nog in het azc woonachtig is. Kies hierbij zoveel mogelijk voor het aanbieden van maatwerk;
c. **Wijs een duidelijke regievoerder/trajectbegeleider aan.** Ondanks samenwerkingsafspraken en een uitgetekend proces, ontbreekt het in de praktijk vaak aan een duidelijke regiehouder van het proces. Voor de doorlopende lijn is het nodig dat iemand hier regie opvoert en de statushouder kan ondersteunen door het overzicht op het proces te bewaken;
d. **Plan de overdracht van COA naar de gemeente vooruit en organiseer regelmatig afstemmingsoverleg in het azc.** De doorlopende lijn wordt het beste gerealiseerd door al tijdens de voorinburgering over te dragen naar de gemeente. Regelmatig overleg tussen casemanagers van het COA en klantmanagers van de gemeente over welke statushouders overgedragen kunnen worden aan de gemeente kunnen de vroege start van het inburgeringstraject versterken;
e. **Maak inzichtelijk wie waar en wanneer verantwoordelijk voor is en ken elkaar.** Het is voor betrokken ketenpartners niet altijd duidelijk wie waar verantwoordelijk voor is binnen het inburgeringsproces. Het opstellen van een checklist en vastlegging van de taken die al zijn opgepakt kan bijdragen aan meer inzicht. Bij personele wisselingen draagt dit er ook aan bij dat nieuw betrokken professionals snel inzicht hebben in het dossier;
f. **Organiseer een vorm van overdracht tussen de NT2-docenten van het COA, de opstartklas en het reguliere inburgeringstraject**. Deze overdracht ontbreekt momenteel, terwijl NT2-docenten een goede eerste indruk hebben van leerkenmerken van statushouders en dit ook vastleggen. Met deze informatie wordt momenteel echter niets gedaan. Door dit wel te doen, kan er beter vervolg worden gegeven aan het leerproces van statushouders;
g. **Laat ruimte voor maatwerk waar dit nodig en mogelijk is.** Een generiek proces voor iedere statushouders zorgt niet altijd voor de doorlopende lijn; daar is vaak maatwerk voor nodig. Ieder mens is namelijk anders. Het is daarom raadzaam om af te durven wijken van het uitgetekende proces wanneer de situatie en persoonlijke omstandigheden van statushouders hier om vragen;
h. **Houd aandacht voor mentale belastbaarheid en psychisch welzijn.** Zorg ervoor dat er niet alleen aandacht is voor leerbaarheid en het potentieel van statushouders, maar houdt ook rekening met hun mentale belastbaarheid. Statushouders zelf geven aan dat er meer structurele aandacht nodig is voor mentale belastbaarheid en psychisch welbevinden dan nu het geval is.

Op basis van deze uitkomsten zijn de volgende aanbevelingen voor doelmatige en doelgericht informatieverstrekking aan statushouders geformuleerd:

a. **Sluit in de informatievoorziening aan bij de belevingswereld van de statushouder**. Zorg dat informatie wordt verstrekt op logische momenten (informatie die op dat moment relevant is), via kanalen die statushouders makkelijk weten te vinden. Ten slotte geldt voor de informatievoorziening dat de kracht van herhaling van toepassing is;

b. **Wees niet te terughoudend met het verstrekken van informatie in de eigen of een andere begrijpelijke taal**. Het verstrekken van informatie in de Nederlandse taal is goed en wordt als een uitnodiging ervaren om de taal te leren. Echter, is het de overweging waard om cruciale informatie (waar acties en consequenties uit volgen) ook in de eigen taal te verstrekken;

c. **De NL-app van de gemeente Amsterdam heeft potentieel, maar de doorontwikkeling heeft aandacht nodig.** De huidige vorm van de NL-app voldoet niet aan de verwachtingen. De gebruiksvriendelijkheid is niet op het juiste niveau en statushouders weten de app niet te vinden. De app heeft echter wel potentieel als centrale toegangspoort tot alle relevante informatie. Doorontwikkeling is daarvoor noodzakelijk.

Leeswijzer

Deze rapportage is opgebouwd uit zes hoofdstukken. Hoofdstuk 1 is de inleiding op het rapport. Hoofdstuk 2 schetst het proces van de doorlopende lijn van opvang naar inburgering zoals deze op papier is uitgedacht. In hoofdstuk 3 gaan we in op de procesmatige kant van deze doorlopende lijn in de praktijk. Hoofdstuk 4 is gericht op de doorlopende lijn in inhoudelijke zin. In hoofdstuk 5 staan we stil bij de informatieverstrekking aan statushouders. Tot slot sluiten we in hoofdstuk 6 af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

1 Inleiding

De gemeente Amsterdam streeft naar een stad waarin rechtvaardigheid en gelijke kansen voor iedereen voorop staan. Van iedere burger verwacht de overheid dat hij of zij zoveel mogelijk zelfredzaam is, deelneemt aan de samenleving en investeert in eigen kennis en vaardigheden. Voor nieuwe Nederlandse burgers geldt dat de inburgering de eerste stap is in het integratieproces en naar een zelfstandig bestaan. Inburgering wordt dan ook gezien als een wezenlijke voorwaarde om zelfstandig en actief deel te kunnen nemen aan de samenleving. Met de Amsterdamse Aanpak Statushouders ondersteunt de gemeente Amsterdam statushouders om hen zo snel en volwaardig mogelijk te laten meedoen in de Amsterdamse samenleving.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat het huidige inburgeringsstelsel tekortschiet en daarmee een effectieve inburgering belemmert. Het stelsel staat op zichzelf en mist samenhang. Het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid is voor een grote groep statushouders niet realistisch en de resultaatverplichting schiet het doel voorbij. Ook de aansluiting van voorinburgering in het azc op het reguliere inburgeringsproces is nog niet optimaal, maar kan in potentie zo worden ingericht dat er een doorlopende lijn van opvang naar inburgering en maatschappelijke participatie ontstaat.

Inmiddels werkt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) aan een stelselwijziging die per 1 juli 2021 in werking moet treden, de zogenaamde Veranderopgave Inburgering. Het uitgangspunt van het nieuwe stelsel is dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de Nederlandse taal leren, richting werk worden geactiveerd en volwaardig aan de samenleving gaan deelnemen. De gemeenten krijgen daarbij de regierol over de uitvoering van de inburgering. Dit houdt in dat zij vanaf het moment van toewijzing van een statushouder aan de gemeente verantwoordelijk zijn voor het inburgeringsproces, waarvan taal en participatie de belangrijkste pijlers vormen.

Dit onderzoek evalueert de huidige ‘voorkant’ van het inburgeringsproces in de gemeente Amsterdam. Het levert daarmee inzichten op hoe de verschillende procesonderdelen van het begeleidingstraject voor statushouders in Amsterdam op elkaar aansluiten en hoe dit proces nog beter en effectiever kan worden ingericht. De inzichten die deze evaluatie oplevert, kunnen worden benut om statushouders in Amsterdam optimaal te ondersteunen bij de start van hun inburgeringstraject. Het evaluatieonderzoek is op basis van een subsidie van SZW tot stand gekomen en wordt door middel van cofinanciering met de gemeente Amsterdam uitgevoerd. De uitkomsten van dit onderzoek zijn zodoende niet alleen relevant zijn voor de gemeente Amsterdam, maar bieden ook bredere bevindingen voor het nieuw te ontwikkelen inburgeringsstelsel.

1.1 De Amsterdamse Aanpak Statushouders richt zich op het zo snel mogelijk naar zelfstandigheid begeleiden op verschillende leefdomeinen

De gemeente Amsterdam ziet de nieuwe inburgeringswet niet alleen als kans om de effectiviteit van de inburgering te vergroten, maar heeft daarnaast ook de ambitie om de kansen van inburgeraars op volwaardige participatie in de Amsterdamse samenleving te vergroten. Als concrete prestatiedoelstelling voor de Amsterdamse Aanpak Statushouders geldt dat minimaal 50% van de statushouders binnen drie jaar na instroom in de bijstand is uitgestroomd uit de uitkering. Met de nieuwe Amsterdamse Aanpak Inburgering bereidt de gemeente Amsterdam zich voor op het nieuwe inburgeringsstelsel.

Doelstellingen van deze aanpak zijn onder andere het ontwikkelen van een integraal 'participatie- en inburgeringspakket' en het aanbrengen van noodzakelijke verbindingen met andere gemeentelijke (of externe) partners om duurzame integratie van statushouders te stimuleren. Kenmerkend voor de Amsterdamse Aanpak is dat het beleid gericht is op duurzame integratie van statushouders op de arbeidsmarkt en in de Amsterdamse samenleving. De gemeente Amsterdam beoogt met haar beleid een snelle activering vanuit het azc, het effectief en doeltreffend bedienen van statushouders en het leveren van een stevige sociale basis voor iedere Amsterdammer.

De Amsterdamse Aanpak Statushouders is met name gericht op het zo snel mogelijk naar zelfstandigheid begeleiden op verschillende leefdomeinen, zoals wonen, taal, maatschappelijke participatie, inkomen, gezondheid en werk. Het beleid moet een oplossing bieden voor een aantal geconstateerde problemen waar statushouders tegenaan lopen in de praktijk. Deze problemen zijn in 2017 door onderzoeksbureau Regioplan[1] vastgesteld:

a. De lange wachttijd in het azc leidt tot **inactiviteit en passiviteit**. Als gevolg hiervan is de omschakeling naar actieve participatie moeilijk. Een lange periode van inactiviteit vergroot bovendien de afstand tot de arbeidsmarkt als gevolg van verlies van vaardigheden en competenties. Ook veroorzaakt de wachttijd in het azc een 'gat' in het cv, wat negatieve gevolgen heeft voor de aantrekkelijkheid van het cv voor werkgevers;
b. Veel statushouders spreken **onvoldoende Nederlands**, waardoor zij lastig aansluiting vinden bij de Nederlandse arbeidsmarkt (en samenleving). Ook kunnen **verschillen** tussen Nederland en het land van herkomst een **belemmering vormen voor werk en participatie**. Dit betreft bijvoorbeeld sociale omgangsvormen zoals het op tijd komen, of de rol die werk inneemt in het leven. De mate waarin culturele verschillen een rol spelen, is afhankelijk van het herkomstland;
c. **Statushouders ontberen relevante sociale netwerken** die hen kunnen ondersteunen bij het vinden van werk en het wegwijs worden in de samenleving;
d. **(Psychische) gezondheidsproblemen** kunnen een belemmering vormen voor het leren van de taal, het vinden van werk en het participeren in de samenleving;
e. Statushouders moeten na statusverlening een nieuwe start maken, waarbij veel op hen afkomt. **De veelheid aan zaken die geregeld moeten worden**, zoals huisvesting en gezinshereniging, maakt dat zij weinig 'ruimte' in hun hoofd hebben om zich te richten op de inburgering;
f. Statushouders hebben te maken met **'verlieservaringen'** (bijvoorbeeld verlies aan identiteit, status, toekomstbeeld) die verwerkt moeten worden. De rouwverwerking kan actieve participatie in de weg staan;
g. Statushouders zijn **niet bekend met de Nederlandse arbeidsmarkt** en hebben daarom vaak beperkt inzicht in de baankansen, de mate waarin zij hiervoor gekwalificeerd zijn en hun mogelijkheden om zich (verder) te kwalificeren.

Om de doorlopende lijn van opvang naar inburgering zo goed mogelijk in te richten, heeft de gemeente Amsterdam afspraken gemaakt met azc Willinklaan. Aan Amsterdam gekoppelde statushouders die woonachtig zijn in het azc aan de Willinklaan worden zo vroeg mogelijk overgedragen door het COA aan een klantmanager van de gemeente. De gemeente kan zodoende de begeleiding van statushouders naar een passend inburgerings- en participatietraject al opstarten voordat diegene daadwerkelijk is verhuisd naar de gemeente. Over deze overdracht zijn afspraken tussen het azc en de gemeente vastgelegd, met daarin verschillende routes afhankelijk van het profiel van de statushouder.

[1] Rapport: Regioplan. Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak (deelrapport 1), juni 2017.

Binnen het beleid voor de doorlopende lijn zijn verschillende activiteiten te onderscheiden:

a. **Periode in het azc:** Al tijdens de periode in het azc wordt de dienstverlening van de gemeente zo vroeg mogelijk opgestart. Er werken klantmanagers van de gemeente in het azc om de periode dat statushouders in het azc woonachtig zijn zo goed mogelijk te benutten. Sinds mei 2019 werken zij fysiek vanuit het azc om het contact met de statushouders en het COA te versterken. Statushouders kunnen na de toekenning van hun verblijfsstatus deelnemen aan het programma Voorinburgering van het COA. De casemanagers van het COA activeren statushouders om deel te nemen aan het programma. Dit programma bestaat uit 121 uur taalles gegeven door gediplomeerde NT2-docenten. Deelname aan dit programma is vrijwillig, maar wel met als uitgangspunt dat deelname vanzelfsprekend is. De casemanagers van het COA sturen hier actief op. Na afronding, afbreking of bij niet deelnemen aan het programma, draagt de casemanager van het COA de statushouder over aan de klantmanager van de gemeente. De casemanager van het COA begint tijdens de voorinburgering met het in kaart brengen van de competenties, vaardigheden en belemmeringen van statushouders. Deze informatie wordt door de casemanager van het COA in kaart gebracht en via het klantprofiel aan de klantmanager van de gemeente overgedragen. De klantmanager van de gemeente start vervolgens de begeleiding naar inburgering, participatie, opleiding en werk vanuit de gemeente. Hiermee beoogt de gemeente statushouders sneller in de ‘actieve modus gezet’, zo vroeg mogelijk te starten met de Amsterdamse aanpak statushouders en de periode in het azc zo goed mogelijk te benutten.

b. **Brede intake:** Na de warme overdracht vanuit het COA, waarin het digitale klantprofiel wordt gedeeld met de klantmanager, start de brede intake fase. Statushouders doorlopen sinds augustus 2019 deze brede intake van de gemeente. Dit traject duurt 12 weken en bestaat onder andere uit de huisvestingsperiode in de gemeente, een kennismaking met een klantmanager en een opstartklas van 6 weken waarbij de leerbaarheid en een advies voor een passend inburgeringstraject in kaart worden gebracht. De uitkomsten van de intake, alsmede de afspraken die in gesprekken met een dedicated klantmanager van Team Entree worden gemaakt, worden vastgelegd in het Persoonlijke Plan van Aanpak. De afspraken hebben betrekking op een passend inburgeringstraject, de inzet van de statushouder zelf, de gemeente en haar partners, de momenten waarop de voortgang geëvalueerd wordt en de looptijd van de afspraken. Dit Persoonlijke Plan van Aanpak geldt als voorloper op het PIP: Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie, dat onderdeel uitmaakt van de nieuwe Wet inburgering 2021. Met elk persoonlijk plan van aanpak worden maatwerk afspraken met de statushouder gemaakt, waarbij aandacht is voor de mogelijkheden, talenten en wensen van de statushouder. Naast het advies voor een passende inburgeringscursus worden er afspraken gemaakt over (vrijwillig) inhouden van vaste lasten, begeleiding naar opleiding of werk en participatie.

c. **Begeleiding door Team Entree:** In de periode na de huisvesting en de brede intake volgt er een intensieve begeleiding vanuit de gemeente gericht op: werk, opleiding, participatie, zorg en inburgering. De klantmanager van de gemeente die werkzaam is in het azc draagt de statushouder over aan een collega klantmanager in het stadsdeelgebied waar de statushouder komt te wonen. De gemeente Amsterdam heeft in 2016 een gespecialiseerd team van klantmanagers voor statushouders ingericht: Team Entree. Dit team bestaat uit circa 70 klantmanagers met een verlaagde caseload van 1:50. De klantmanagers van Team Entree werken gebiedsgericht. Het team is divers en heeft meerdere ervaringsdeskundigen in dienst die vaak meerdere talen spreken en ervaring hebben met werken met de doelgroep. Klantmanagers zijn specifieke geworven voor deze aanpak en worden voordat zij bij Team Entree aan de slag gaan intensief getraind op het begeleiden van statushouders. Klantmanagers hebben de opdracht statushouders langdurig te begeleiden bij de inburgering, participatie, werk of opleiding en hebben aandacht voor overige leefgebieden zoals gezondheid en financiële zelfredzaamheid. Hiertoe werken zij nauw samen met

VluchtelingenWerk, de GGD en maatschappelijk dienstverleners. Naast de klantmanagers van Team Entree worden statushouders begeleidt door jobhunters van de gemeente. Jobhunters zorgen voor de juiste match tussen statushouders en werkgevers. Op basis van de talenten van de nieuwe Amsterdammers zoeken jobhunters naar passend werk in Amsterdam en omgeving. Wanneer de jobhunter een geschikte functie vindt, ondersteunt hij of zij de statushouder bij het sollicitatieproces maar blijft ook betrokken na de plaatsing. Jobhunters organiseren matchingstafels, werkbezoeken aan werkgevers en stomen statushouders klaar voor de arbeidsmarkt. Klantmanagers en jobhunters werken hiernaast nauw samen met Inkomensconsulenten die ook stadsdeel gericht en dedicated voor statushouders werken.

De gemeente Amsterdam zet voor statushouders verschillende instrumenten op maat in zoals een intensieve taalcursus, een leer-werktraject, een jobcoach of extra taal voor statushouders die in de problemen komen met hun inburgering. Ook krijgen statushouders die uitstromen uit de uitkering nazorg zolang zij inburgeringsplichtig zijn. Er is extra ondersteuning voor specifieke groepen zoals alleenstaande minderjarige vluchtelingen, Eritreeërs en Somaliërs. Statushouders worden drie jaar begeleid door team Entree, net zo lang als de inburgeringsperiode.

Ter voorbereiding op de inkoop van inburgeringstrajecten en om voor de huidige groep statushouders het inburgeringsonderwijs al te verbeteren, heeft de gemeente Amsterdam in december 2018 met Amsterdamse taalaanbieders het Convenant Kwaliteit Taal en Inburgering ondertekend. Deelnemende taalaanbieders committeren zich aan de afspraken uit het convenant en moeten voldoen aan vier eisen:

a. Zij stellen de statushouder centraal;
b. Zij bieden een kwalitatief goed lesaanbod;
c. Zij wisselen actief relevante informatie uit met de gemeente;
d. Zij zijn transparant in hun informatievoorziening richting hun cursisten.

In het advies voor een passend inburgeringstraject verwijzen de klantmanagers van Team Entree naar een taalaanbieder die is aangesloten bij het convenant. Hiermee worden statushouders ondersteund bij het kiezen voor een kwalitatief goede taalaanbieder en houdt de gemeente zicht op de voortgang van het inburgeringstraject van statushouders door de gemaakte afspraken met de taalaanbieders. Ook worden statushouders verzocht om de eindrapportage van de Opstartklas zelf te delen met de convenantpartner waar zij op intake gaan, zodat de taalaanbieder het advies uit de Opstartklas kan overnemen en niet opnieuw een leerbaarheidstoets hoeft af te nemen.

1.2 Doelstelling van het onderzoek en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit evaluatieonderzoek is enerzijds om de huidige situatie aan de ‘voorkant’ van het inburgeringsproces te evalueren. Onder de ‘voorkant’ van het inburgeringsproces verstaan we de periode in het azc tot de overdracht aan de gemeente. Anderzijds is het doel van dit onderzoek om inzicht te krijgen in hoe deze doorlopende lijn van opvang naar inburgering goed tot stand kan worden gebracht in de verder te ontwikkelen Amsterdamse Aanpak Inburgering in de context van de nieuwe Wet inburgering 2021. Deze nieuwe aanpak bouwt voort op de Amsterdamse Aanpak Statushouders. Onderhavig evaluatieonderzoek levert inzichten op die gebruikt kunnen worden om statushouders optimaal te kunnen ondersteunen in de nieuwe Amsterdamse Aanpak Inburgering. Om hiertoe te komen zijn twee hoofdvragen geformuleerd:

Hoofdvraag 1a
Hoe kan de periode waarin statushouders in het azc verblijven, zo goed mogelijk benut worden en ingericht worden ten behoeve van (de voorbereiding) op zijn of haar inburgering?

Hoofdvraag 1b

Hoe kan de informatieverstrekking aan de statushouders in de beginperiode zo goed en doelmatig mogelijk ingericht en vormgegeven worden?

Om deze hoofdvragen concreet en volledig te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen per hoofdvraag geformuleerd. Deelvragen behorende tot **hoofdvraag 1a:**

A.1 Wat houdt het voorinburgeringsprogramma (aangeboden door het COA) in?

A.2 Wat en hoe draagt deelname aan de voorinburgering bij aan een soepele overgang naar de inburgering?

A.3 Welk deel van de gekoppelde statushouders doorloopt de voorinburgering?

A.4 Welke oorzaken zijn er voor wel/geen deelname?

A.5 Hoe zou de maatschappelijke begeleiding van statushouders (naast de begeleiding van klantmanagers) zo vroeg mogelijk in het proces het beste vormgegeven kunnen worden?

A.6 In hoeverre sluiten de voorinburgering door het COA en de inburgering in Amsterdam (namelijk het Taal en Oriëntatieprogramma Vluchtelingen, de begeleiding van de klantmanager en de inburgering bij een taalaanbieder) op elkaar aan?

A.7 Hoe is de warme overdracht nu georganiseerd? Is dit verschillend voor statushouders woonachtig in het azc in Amsterdam en statushouders elders in het land?

A.8 In hoeverre draagt de warme overdracht bij aan de doorlopende lijn en optimale informatieoverdracht naar gemeenten?

A.9 Wat loopt goed, welke verbeterpunten zijn er, ook in relatie tot het in ontwikkeling zijnde PIP?

A.10 Welke mogelijkheden zijn er om te stimuleren dat aan de gemeente gekoppelde statushouders ook in het azc Amsterdam opgevangen (kunnen) gaan worden (hetgeen de oriëntatie op en binding met de stad versterkt)?

A.11 In hoeverre is opvang in het azc in Amsterdam een meerwaarde voor vroege inburgering in de gemeente?

Deelvragen behorende bij **hoofdvraag 1b:**

Hoe kan de informatieverstrekking aan de statushouder in de beginperiode zo goed en doelmatig mogelijk ingericht en vormgegeven worden onder andere:

B.1 Ten behoeve van de doorontwikkeling van het huidige Taal en Oriëntatieprogramma Vluchtelingen (TOV);

B.2 Als voorbereiding op het ontzorgen in het nieuwe inburgeringstelsel;

B.3 Vanuit de optiek vanuit de statushouder zelf: welke (digitale) informatie is in welke vorm wanneer noodzakelijk en bruikbaar?

1.3 Onderzoeksverantwoording op hoofdlijnen:

De evaluatie bestaat uit zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek en is opgedeeld in twee delen:

a. **Evaluatie van de huidige situatie:** allereerst is de huidige 'voorkant' van het inburgeringsproces in Amsterdam in kaart gebracht. Op basis van een deskresearch van relevante documenten is vastgesteld welke beleidsdoelen bestaan en welke aannames over de werkzaamheid van instrumenten er zijn. De bevindingen van deze deskresearch zijn opgenomen in een evaluatiekader. Het evaluatiekader toetsten we aan de praktijk door totaal acht (groeps)interviews uit te voeren met de betrokken stakeholders[2] en zes interviews met aan Amsterdam gekoppelde statushouders.

[2] In bijlage B is een overzicht van alle betrokken stakeholders opgenomen.

De interviews richtten zich allereerst op de ervaringen met het huidige proces, in hoeverre de doorlopende lijn van opvang naar inburgering wordt gerealiseerd en werkzame elementen van de aanpak. Verder is aandacht geweest voor de manier waarop de informatieverstrekking aan statushouders het beste georganiseerd kan worden.

Daarnaast is door middel van kwantitatieve data van gemeente Amsterdam en het COA zoveel mogelijk inzichtelijk gemaakt welke statushouders het proces doorlopen. Ook is onderzocht welk deel van de gekoppelde statushouders de voorinburgering niet doorloopt en wat hier de redenen voor zijn. We hebben gebruik gemaakt van data afkomstig van de gemeente Amsterdam en het COA. Per statushouder hebben wij op individueel niveau (v-nummer) de data van het COA gekoppeld aan de data van de gemeente Amsterdam. Op deze manier hebben we kunnen bepalen in hoeverre uit de data blijkt dat er een doorlopende lijn is, zowel in volgorde van de verschillende onderdelen als in doorlooptijden.

In het kwantitatieve deel van het onderzoek hebben we statushouders betrokken die aan de gemeente Amsterdam gekoppeld zijn en die in de periode van 1 juni 2018 tot en met 1 december 2019 in het azc op de Willinklaan verbleven. De onderzoekspopulatie bestond uit 307 statushouders. Gemeente Amsterdam heeft specifiek met het azc op de Willinklaan afspraken gemaakt over de doorlopende lijn van opvang naar inburgering. Daarom zijn alleen aan Amsterdam gekoppelde statushouders die woonachtig zijn geweest op deze azc-locatie meegenomen in de onderzoekspopulatie. In bijlage A is een overzicht opgenomen van de onderzoekspopulatie.

In de data-analyse hebben we onderscheid gemaakt tussen twee groepen, namelijk de groep statushouders die begeleid zijn door een klantmanager van de gemeente terwijl zij nog woonachtig zijn in het azc en een groep statushouders die in deze periode niet door een klantmanager van de gemeente zijn begeleid. Deze tweesplitsing is relevant, omdat de begeleiding door de gemeente Amsterdam al kan worden opgestart vanuit het AZC. De gemeente Amsterdam probeert in samenwerking met het COA op deze manier de tijd in het azc al zo goed mogelijk te benutten door de dienstverlening al op het AZC aan te bieden;

b. **Schetsen van een toekomstscenario:** in het tweede deel van het onderzoek hebben we de bevindingen uit de evaluatie meegenomen om samen met alle betrokken partijen, waaronder de statushouders zelf, een toekomstscenario voor de Amsterdamse Inburgering te schetsen. Dit doen we aan de hand van twee ‘klantreissessies’. Eén klantreissessie is georganiseerd vanuit het principe ‘whole system in the room’. Bij deze sessie is door alle relevante stakeholders nagedacht over de doorontwikkeling van de Amsterdamse doorgaande lijn van opvang naar inburgering. De andere klantreissessie is gehouden met vier statushouders, om vanuit hun ervaring en beleving te achterhalen hoe de doorgaande lijn van opvang naar inburgering in de praktijk uitpakt en of zij hierin een doorlopende lijn ervaren.

De invloed van het uitbreken van het coronavirus op de doorlopende lijn in Amsterdam

Door het uitbreken van het coronavirus hebben ook in de gemeente Amsterdam werkzaamheden stilgelegen. Het programma voorinburgering is in eerste instantie stilgelegd. De begeleiding door de casemanagers van het COA is wel doorgegaan, maar dan wel telefonisch of via videobellen. Ook is er online aanbod van NT2-lessen opgestart voor statushouders die hiervoor middelen (zoals een laptop) hebben. De trainingen KNM en Voorwerk liggen nog stil. Inmiddels worden de NT2-lessen voorzichtig weer opgestart.

Er zijn in deze periode nauwelijks statushouders overgedragen aan de gemeente, omdat er nauwelijks huisvesting in de gemeente heeft plaatsgevonden. Ook de komst van twee extra klantmanagers van de gemeente die vanuit het azc werken heeft hierdoor vertraging opgelopen. Begin maart is er kennisgemaakt met één klantmanager en de casemanagers van het COA. Sinds 16 maart 2020 zijn de klantmanagers van de gemeente vanwege de coronamaatregelen niet meer aanwezig op het azc aan de Willinklaan. De gemeente is wel voornemens om, zodra het weer mogelijk is, drie klantmanagers vanuit het azc te laten werken.

De invloed van het uitbreken van het coronavirus op het onderzoek

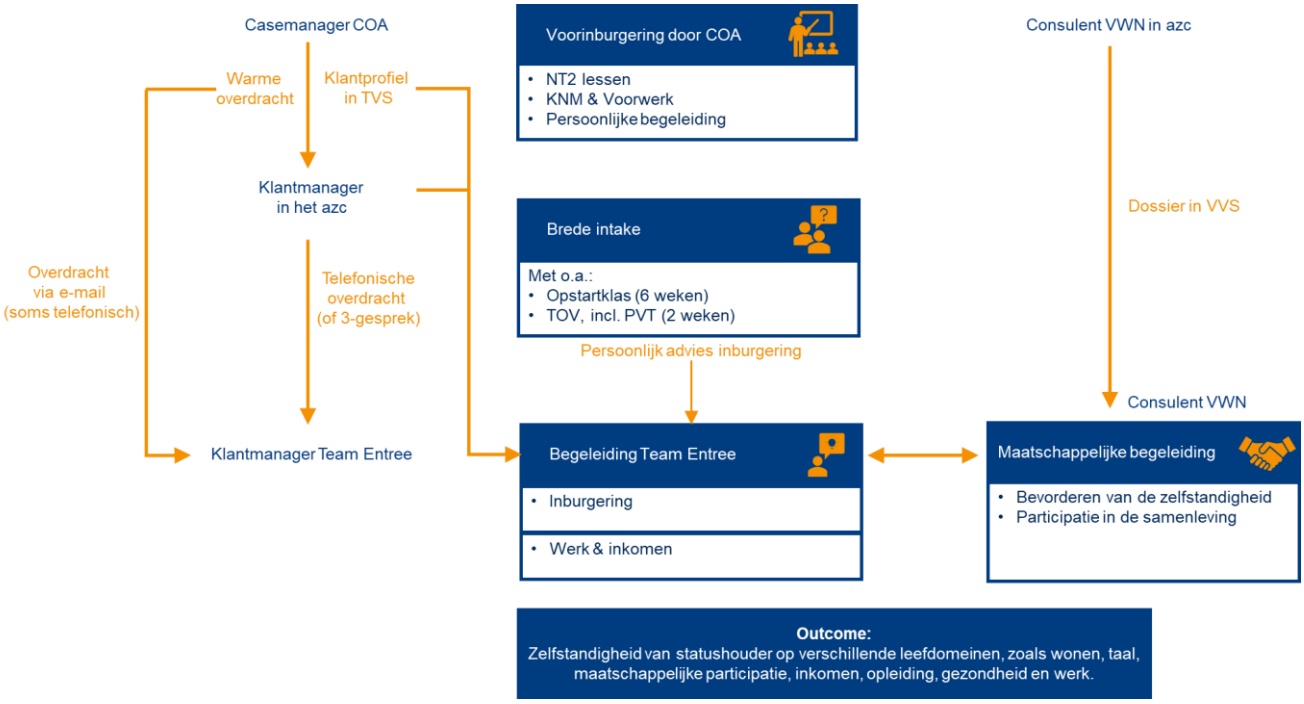
De landelijke richtlijnen en maatregelen van het kabinet om de uitbraak van het coronavirus in te dammen raken ons allemaal. Ook in dit onderzoek hebben we enkele onderzoeksactiviteiten moeten aanpassen om het onderzoek voort te zetten. Allereerst hebben de interviews met statushouders digitaal of telefonisch plaatsgevonden. Met ondersteuning van een tolk van de gemeente hebben we deze interviews dus op afstand afgenomen. Daarnaast zijn de kwantitatieve analyses met het COA ook op afstand uitgevoerd. In afstemming met het COA en de gemeente Amsterdam hebben we ervoor gekozen om die in een beveiligde omgeving uit te voeren. De kwantitatieve analyses hebben hierdoor enige vertraging opgelopen, maar zijn uiteindelijk allemaal uitgevoerd.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is opgebouwd uit zes hoofdstukken, inclusief deze inleiding. Hoofdstuk 2 schetst het proces van de doorlopende lijn van opvang naar inburgering zoals deze op papier is uitgedacht. In hoofdstuk 3 gaan we in op de procesmatige kant van deze doorlopende lijn in de praktijk. Hoofdstuk 4 is gericht op de doorlopende lijn in inhoudelijke zin. In hoofdstuk 5 staan we stil bij de informatieverstrekking aan statushouders. Tot slot sluiten we in hoofdstuk 6 af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2 Doorlopende lijn van opvang naar inburgering nader beschouwd

Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende elementen van de doorlopende lijn van opvang naar inburgering in gemeente Amsterdam. Figuur 1 is een schematische beleidsweergave van alle onderdelen van deze doorlopende lijn. We beschrijven de elementen in de onderstaande paragrafen. In hoofdstuk 3 en 4 gaan we dieper in op de werking van de doorlopende lijn in praktijk.



Figuur 1. Schematische weergave van de doorlopende lijn in de Amsterdamse Aanpak Statushouders

2.1 Programma voorinburgering op het azc vormt het startpunt van de doorlopende lijn

Elke asielstatushouder[3] kan na het verkrijgen van de verblijfstatus deelnemen aan het programma Voorbereiding op de inburgering (verder: voorinburgering). Het COA biedt dit programma aan op het azc aan bewoners met een asielstatus en houdt in dat statushouders 121 uur taalles krijgen van NT2-docenten en 24 uur Kennis Nederlandse Maatschappij. Binnen het COA geldt voor wat betreft deelname aan het programma Voorinburgering: ‘deelname, tenzij…’.

Deelname wordt dus gezien als een vanzelfsprekendheid en in principe geldt alleen dat wanneer er een legitieme reden is, een statushouder niet deelneemt aan het programma. Het doel van het programma is

[3] Met uitzondering van Turkse asielstatushouders vanwege de vrijstelling van de inburgeringsplicht. In een recente Kamerbrief is duidelijk geworden dat de inburgeringsplicht voor Turkse asielstatushouders opnieuw wordt ingesteld (Kamerbrief 4 februari 2020).

om de tijd in het azc, wanneer statushouders in afwachting zijn van huisvestiging in de gemeente, nuttig te besteden door onder andere taallessen te volgen die hen voorbereidt op de komst in de gemeente.

Gezien de wettelijke verankering van de voorinburgering en de aanbodplicht van het COA, wordt eerst voorinburgering aangeboden aan statushouders in het azc aan de Willinklaan, alvorens de gemeente de begeleiding naar een passend inburgeringstraject start. Gezien de huidige afspraken met het COA hebben statushouders de mogelijkheid om de voorinburgering bij het COA volgen.

2.1.1 De voorinburgering bestaat uit NT2-taallessen, de training Kennis van de Nederlandse Maatschappij en persoonlijke begeleiding

De voorinburgering bestaat uit 121 uur NT2-taalles, 24 uur training Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) en 10 uur persoonlijke begeleiding door een casemanager wordt aangeboden. Een statushouder ontvangt binnen twee weken na statusverlening een uitnodiging door een NT2-docent voor een intakegesprek. Tijdens deze intake wordt een leerbaarheidstoets afgenomen, welke is ontwikkeld door Bureau ICE. Aan de hand van deze toets wordt een statushouder ingedeeld in een klas op basis van de leerbaarheid en het taalniveau. De taallessen in de voorinburgering zijn gericht op het behalen van minimaal taalniveau A1min. Er zijn echter ook statushouders voor wie dit niveau te hoog of juist te laag is. Na afronding van het programma wordt de statushouder getoetst op het behaalde taalniveau. De doorlooptijd van de voorinburgering is in principe 16 weken en één dag vanaf de eerste NT2-taalles. Binnen deze 16 weken vinden in principe alle taallessen, de KNM-training en de persoonlijke begeleiding plaats.

Naast de taallessen volgt men de training Kennis van de Nederlandse Maatschappij. In de training staan verschillende thema's centraal, zoals inburgering, democratie en rechtsorde, gezondheid, Nederlandse cultuur, financiën en Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt. Het doel van de training KNM is om statushouders kennis te laten maken met de Nederlandse samenleving. Ook volgen statushouders de training Voorwerk, waar zij zich bewust worden gemaakt van hun soft skills en hoe zij deze in kunnen zetten op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Gedurende het voorinburgeringsprogramma krijgen statushouders persoonlijke begeleiding van een casemanager van het COA. De casemanager begint allereerst door de statushouder actief te bewegen om deel te nemen aan de voorinburgering. Dit gebeurt in een kennismakingsgesprek met de statushouder. Vervolgens begeleidt de casemanager de statushouder in de voorbereiding op het wonen en leven in de gemeente. Hierbij worden praktische zaken geregeld, zoals het aanvragen van toeslagen en DigiD, maar wordt ook gekeken naar het toekomstperspectief van de statushouder in de gemeente. De statushouder ontvangt een Persoonlijk Informatie Dossier (PID). Het PID is een map met daarin informatie over de vestiging in Nederland en invuloefeningen om bijvoorbeeld de genoten opleidingen en de werkervaring inzichtelijk te maken. Ook kunnen asielstatushouders de map gebruiken om hun eigen administratie te ordenen.

De casemanager houdt gedurende de begeleiding een digitaal klantprofiel bij. Dit profiel wordt, na toestemming van de statushouder, gedeeld met de klantmanager van gemeente. De informatie in het klantprofiel verzameld de casemanager uit gesprekken met de statushouder, via het PID van de statushouder en via interne (lokale) overleggen. Het gaat om achtergrondkenmerken, zoals opleidingsniveau en werkervaring, maar ook gezinssamenstelling en toekomstwensen.

Al deze informatie belandt uiteindelijk in het klantprofiel. Bij de overdracht van de statushouder aan de gemeente, wordt het digitale klantprofiel gedeeld met de gemeente in het Taakstelling Volgsysteem (TVS). Deelnemers aan de voorinburgering geven toestemming om het digitale klantprofiel te versturen aan de

gemeente door een instemmingsverklaring te ondertekenen. Deze ondertekening gebeurt aan het begin van deelname.

2.1.2 *Na deelname aan het programma voorinburgering draagt de casemanager van het COA de statushouder over aan een klantmanager van de gemeente*

In juni 2016 hebben het COA en de gemeente het convenant ´Amsterdam werkt voor iedereen´ ondertekend. In dit convenant zijn de belangrijkste samenwerkingsafspraken tussen het COA en de gemeente opgenomen. Het COA heeft daarbij aangegeven de aanpak te ondersteunen door middel van:

a. Het faciliteren van de toegang tot de statushouders in het azc[4] die aan Amsterdam gekoppeld zijn en het zorgen voor een vroege en actieve verbinding van de statushouders met Amsterdam;
b. Het zo vroeg mogelijk delen van informatie over statushouders met de gemeente Amsterdam die van belang is voor de vroegtijdige integratie in Amsterdam;
c. Het samenwerken met de gemeente Amsterdam aan de afname van het assessment door Stichting NOA, waar nodig zal het COA input leveren op de inhoud van het assessment[5];
d. Na afloop van de pilotperiode wordt bekeken of deze mogelijk uitgebreid kan worden naar andere azc's.

Gedurende de jaren zijn deze samenwerkingsafspraken uitgewerkt naar:

a. Het azc in Amsterdam faciliteert de welkomstbijeenkomst van de gemeente Amsterdam;
b. Afstemmingsoverleg tussen de projectleider van team Entree en de COA contactpersoon voor de Amsterdamse Aanpak;
c. Afspraken over het moment van overdracht;
d. De gemeente onderschrijft het belang van deelname aan de voorinburgering en benadrukt dit tijdens de welkomstbijeenkomsten en in individuele gesprekken met de statushouders;
e. De komst van een klantmanager op het azc.

Tot de zomer van 2019 uploadde de casemanager van het COA het digitale klantprofiel in het TVS en werd ondersteunend hieraan een overdrachtsmail gestuurd naar de coördinerende klantmanager van Team Entree met daarin de aankondiging van de overdracht. De teamondersteuner van Team Entree wees een statushouder vervolgens toe aan een klantmanager. Klantmanagers van Team Entree werken sinds mei 2019 stadsdeelgericht. Hiervoor waren de dedicated klantmanagers van Entree niet ingedeeld in stadsdelen maar werkten centraal. Daarnaast is sinds mei 2019 een klantmanager van de gemeente Amsterdam aan het werk in het azc. De gemeente is begonnen met één klantmanager in het azc te laten werken en dit wordt inmiddels uitgebreid naar drie klantmanagers gemiddeld vier werkdagen per week aanwezig in het azc[6]. Zij hebben de taak om al tijdens het verblijf in het azc een dossier over de statushouder op te bouwen, de trajecten van de opstartklas, TOV en participatie alvast op te starten en de overdracht naar een collega-klantmanager in de gemeente te begeleiden. Bij verhuizing naar eigen woning in Amsterdam wordt statushouder aan een klantmanager gekoppeld van het betreffende stadsdeel waar de statushouder gaat wonen.

[4] Allereerst zijn de afspraken gemaakt voor azc Almere, omdat er in 2016 geen AZC in Amsterdam was. Later is het azc aan de Willinklaan in Amsterdam geopend en zijn de samenwerkingsafspraken gaan gelden voor deze locatie.

[5] Het NOA assessment wordt sinds 2018 niet meer ingezet.

[6] Door het uitbreken van het coronavirus is deze uitbreiding vooral op papier gerealiseerd. De klantmanager van de gemeente werkt sinds half maart 2020 niet meer fysiek in het azc door de genomen maatregelen van het kabinet. Zodra het weer mogelijk is om op de azc-locatie aanwezig te zijn, zullen er drie klantmanagers van de gemeente aan de slag gaan op het azc.

Wanneer een statushouder zijn voorinburgering heeft afgerond of tijdelijk moet wachten (bijvoorbeeld omdat er een wachtlijst is voordat KNM of de training Voorwerk gevolgd kan worden), wijst een casemanager van het COA de klantmanager in het azc hierop. Het precieze moment van overdracht is in procesafspraken vastgelegd (zie figuur 1). Inburgeringsplichtige statushouders die de voorinburgering hebben afgerond of afgebroken worden overgedragen aan de klantmanager van de gemeente in het azc. Inburgeringsplichtige statushouders die hun voorinburgering nog niet hebben gestart of dit niet willen, worden gemotiveerd om alsnog deel te nemen of worden overgedragen aan de gemeente. De klantmanager van de gemeente gaat vervolgens in het azc met de statushouder in gesprek om te bespreken wat diegene wil gaan doen in de gemeente. Een verslag van het gesprek tussen de statushouder en de klantmanager wordt teruggekoppeld naar de casemanager. De gemeente en het azc aan de Willinklaan hebben de afspraak dat statushouders hun voorinburgering kunnen afmaken. Bij het aanbod van activiteiten door de gemeente wordt hiermee rekening gehouden.

2.2 Begeleiding door klantmanagers van Team Entree

De Amsterdamse Aanpak is recentelijk gewijzigd met de komst van de zogenaamde ‘brede intake en opstartklas’. Voor augustus 2019 kregen statushouders al een uitgebreide intake met een klantmanager van Team Entree. Tijdens deze intake werd onder andere ingegaan op opleidingsniveau, werkervaring in het land van herkomst, psychische en medische gezondheid, welbevinden, toekomstperspectief, et cetera.

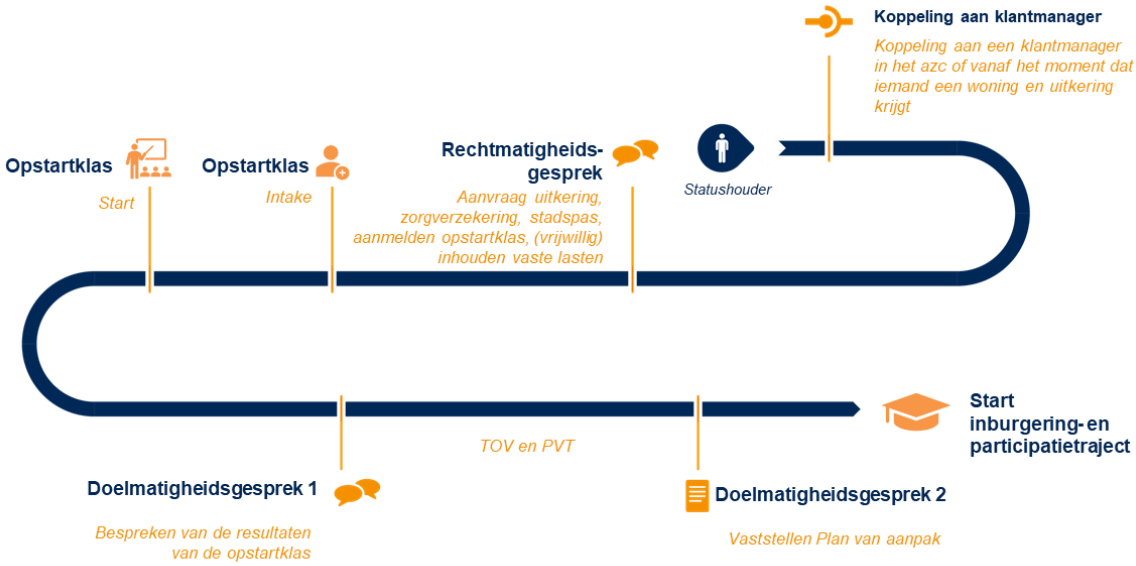
2.2.1 De brede intake en opstartklas

Sinds augustus 2019 doorlopen aan Amsterdam gekoppelde statushouders de brede intake. Dit is een traject van 12 weken, waarin de statushouder wordt begeleid naar een passende inburgeringscursus en een goed welkom krijgt in de gemeente. In figuur 2 is een schematische weergave van de brede intake weergegeven. De weken voor de start van dit traject zijn vooral gericht op huisvesting. Allereerst wordt de beschikbare woning bezichtigd, het huurcontract getekend en de statushouder officieel ingeschreven bij de gemeente. Bij deze handelingen is een woon-vrijwilliger van VWN aanwezig om de statushouder te ondersteunen. Daarnaast vindt het rechtsmatigheidsgesprek met de klantmanager van Team Entree plaats en wordt de uitkering aangevraagd, wordt het vrijwillig inhouden van vaste lasten georganiseerd en vindt de sleuteloverdracht plaats. Dit is het startpunt van de brede intake.

Na deze weken begint een statushouder aan de opstartklas. De opstartklas duurt 6 weken en is een traject gericht op mondelinge taalvaardigheden, waar een beeld wordt opgedaan van de leerbaarheid en leerprofiel van de statushouder. Voordat de statushouder aan de opstartklas begint, wordt er een intake afgenomen met een leerbaarheidstoets. Ook onderdeel van de brede intake is het Taal- en Oriëntatieprogramma Vluchtelingen (TOV) dat in opdracht van de gemeente wordt aangeboden door Implacement. In dit programma doorlopen statushouders diverse modules gericht op het leven in de gemeente Amsterdam. Als afsluiting van TOV ondertekenen de statushouders de participatieverklaring (PVT). Implacement heeft de opdracht om de oriëntatiemodule voor statushouders aan te bieden. De cursus bestaat uit groepsgewijze instructie over oriëntatie op de stad en samenleving. De uren van de opstartklas tellen mee voor de inspanningsverplichting in het kader van de inburgeringsplicht.

Het programma is verplicht en bestaat uit de volgende modules:

a. **Module gezond inburgeren:** instructie over het Nederlandse gezondheidszorgsysteem, preventie en persoonlijke hygiëne[7];
b. **Oriëntatie op de stad**: vooral gericht op kennismaking met de stad Amsterdam, zoals het bezoek aan nuttige plaatsen, zoals het politiebureau en de bibliotheek, Amsterdam;
c. **Participatieverklaring (PVT):** gericht op de Nederlandse kernwaarden. De PVT bestaat uit 4 dagdelen die in teken staan van deze kernwaarden. De statushouder ondertekent na deze 4 dagdelen de participatieverklaring.



Figuur 2. Schematische weergave van de brede intake van de gemeente Amsterdam

De uitkomsten van de opstartklas worden in een gesprek met de klantmanager besproken. Uiteindelijk komt er een persoonlijk advies voor een passend inburgeringstraject met een verwijzing naar een taalaanbieder uit het kwaliteitsconvenant. De gemaakte afspraken tussen de klantmanager en de statushouder worden vastgelegd in het persoonlijke plan van aanpak. Dit geldt als voorloper op het Plan Inburgering en Participatie, welke onderdeel zal zijn van de nieuwe inburgeringswet 2021. De uitkomsten van de opstartklas worden ook gedeeld met de taalaanbieder.

2.2.2 De Amsterdamse Aanpak richt zich waar mogelijk op het aanbieden van maatwerk

Binnen de Amsterdamse Aanpak staat maatwerk centraal. De klantmanager in het azc geeft aan dat sommige statushouders al worden aangemeld of beginnen met de opstartklas, voordat zij verhuizen naar de gemeente. Nadat zij de brede intake hebben doorlopen, kunnen zij in principe al worden aangemeld bij een taalschool. De klantmanager in het azc blijft bij de statushouder betrokken totdat de statushouder is verhuisd en de inburgering in de gemeente is opgestart. De statushouder wordt overgedragen door de klantmanager in het azc aan een collega-klantmanager in het stadsdeelgebied waar de statushouder is gehuisvest. Deze overdracht vindt meestal telefonisch plaats en af en toe in een drie-gesprek met de statushouder, de nieuwe klantmanager van Team Entree en de klantmanager in het azc. De keuze hiervoor is afhankelijk van de persoonlijke situatie van de statushouder.

[7] Deze module wordt sinds 2019 niet meer aangeboden door Implacement.

Team Entree begeleidt statushouders drie jaar, zolang zij inburgeringsplichtig zijn. Hierbij wordt gewerkt naar verschillende korte en lange termijndoelen, zoals zelfredzaamheid, het behalen van de inburgeringsplicht en het hebben van werk, opleiding of een participatieplek passend bij de mogelijkheden en wensen. Zo wordt een statushouder bijvoorbeeld naar een passend taaltraject begeleid. Bij deze taaltrajecten[8] vindt vaak opnieuw een intake en leerbaarheidstoets plaats, zoals ook het geval is bij de voorinburgering en de opstartklas. Ook bespreken de klantmanager en de statushouder welke droombaan de statushouder heeft, wat een ideale toekomstsituatie is en welke stappen nodig zijn om daar te komen. Sommige statushouders hebben toekomstdromen die niet meteen realistisch zijn. Met hen wordt eerst onderzocht hoe realistisch bijvoorbeeld deze droombaan is. Op basis van diploma's uit het land van herkomst kan iemand niet voldoende gekwalificeerd zijn. In dit soort gevallen wordt onderzocht of diploma-herwaardering een optie is (alleen als COA of VWN dit nog niet hebben gedaan), het halen van een rijbewijs noodzakelijk is of dat een statushouder eerst werkervaring moet opdoen tijdens een stage of werkervaringsplek.

2.2.3 *De uitkomsten van de brede intake leiden tot een persoonlijk advies over de leerbaarheid en een passende inburgeringscursus*

Op basis van de uitkomsten van de opstartklas worden statushouders door hun klantmanager geadviseerd over een passende taalschool. Deze taalscholen zijn betrokken bij het kwaliteitsconvenant Taal en Inburgering. Met dit convenant wil de gemeente samen met taalscholen de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs verbeteren, waarbij de statushouder centraal staat. Het geeft de gemeente de mogelijkheid om statushouders die onder het huidige inburgeringsstelsel vallen gerichter te adviseren bij het maken van een keuze voor een passende taal- en inburgeringsaanbieder. Ook kan de gemeente de voortgang van het inburgeringstraject beter monitoren, omdat er binnen het kwaliteitsconvenant afspraken zijn gemaakt over het delen van informatie met toestemming van de cursist.

2.2.4 *Informatieverstrekking aan statushouders door de gemeente Amsterdam*

Goede informatieverstrekking aan statushouders is cruciaal om hen te begeleiden bij hun integratie in Nederland. De gemeente Amsterdam biedt aan het begin van de begeleiding door de klantmanagers veel informatie aan, veelal afgestemd op de situatie van de statushouder. Deze informatie is beschikbaar in diverse talen, zoals Arabisch, Tigrinya, Arabisch, Farsi, Nederlands, Engels en sinds kort vaak ook Turks en Tibetaans. De informatie wordt meestal in flyervorm aangeboden.

De gemeente verstrekt onder andere informatie over de tijd in het azc en wat statushouders mogen verwachten van hun komst naar de gemeente bij de welkomstbijeenkomsten. Meerdere malen per jaar organiseert de gemeente een welkomstbijeenkomst op het azc voor aan Amsterdam gekoppelde statushouders. Zij krijgen informatie over de gemeente, uitkeringen, verhuizing, et cetera. Vaak zijn bij deze bijeenkomst verschillende professionals van de gemeente aanwezig om vragen van statushouders te beantwoorden. Ook tijdens het rechtmatigheidsgesprek (bij de aanvraag van een uitkering) wordt er informatie gegeven over de Participatiewet, het inhouden van vaste lasten, zorgverzekering bij Zilveren Kruis en de opstartklas.

Bij een doelmatigheidsgesprek met de klantmanager wordt verder nog flyers overhandigd met informatie over de inburgering in Amsterdam, een overzichtskaart van taalaanbieders in Amsterdam en de routekaart van het begeleidingstraject. De routekaart is nu enkel nog in het Nederlands beschikbaar.

[8] Sinds de komst van de opstartklas wordt er samengewerkt met de taalaanbieders uit het kwaliteitsconvenant zodat zij het advies van de opstartklas kunnen overnemen en hierdoor niet opnieuw een intake en leerbaarheidstoets afnemen.

Uitnodigingsbrieven voor gesprekken worden vaak in het Nederlands opgesteld. De klantmanagers bellen en whatsappen de statushouders, om te controleren of de statushouder de brief heeft begrepen (in eigen taal). Verder beschikt de gemeente over vertalers die worden ingezet bij gesprekken, indien dit nodig is.

Ook heeft de gemeente in 2018 de zogenaamde NL-App ontwikkeld om statushouders te ondersteunen bij hun integratie en hen van informatie te voorzien als onderdeel van de doorlopende lijn van opvang naar inburgering. Deze online applicatie bevat informatie over leefomgeving, geld, werk, gezondheid, juridisch zaken en integratie en is beschikbaar in het Nederlands, Engels, Arabisch en Tigrinya.

2.3 Maatschappelijke begeleiding ter ondersteuning van statushouders door Vluchtelingenwerk

Vluchtelingenwerk (hierna: VWN) is aangewezen als uitvoerder van de juridisch maatschappelijke begeleiding van statushouders. De maatschappelijke begeleiding is gericht op het bevorderen van de zelfstandigheid van statushouders en een duurzame participatie in de samenleving. Het gaat hierbij om zelfstandig wonen, bestaanszekerheid, de mogelijkheid om in eigen levensonderhoud te voorzien, gezinsleven in Nederland, het opbouwen van een sociaal netwerk, het aanleren van geschreven en ongeschreven regels van de Nederlandse samenleving en geestelijke gezondheid. Het aanbod van VWN bevat zowel individuele (intake, begeleiding en coaching) als groepsgewijze (informatie en voorlichting) activiteiten. De juridische begeleiding betreft onder andere ondersteuning bij het proces van gezinshereniging. Sinds juni 2018 is een consulent van VWN twee dagen per week werkzaam op het azc en houdt daar spreekuur in het kader van de maatschappelijke begeleiding. Belangrijke informatie (zoals over persoonlijke omstandigheden van een statushouder) kunnen indien gewenst alvast wordt vastgelegd in VVS (het klantvolgsysteem van Vluchtelingenwerk). Dit systeem is alleen toegankelijk voor Vluchtelingenwerk.

2.3.1 Maatschappelijke begeleiding wordt uitgevoerd door consulenten van VWN en duurt 2,5 jaar

De maatschappelijke begeleiding van statushouders wordt uitgevoerd door consulenten van VWN. Na vestiging in de gemeente Amsterdam meldt de gemeente de statushouder aan bij VWN. Vaak kennen statushouders VWN al uit hun tijd in het azc, omdat VWN juridische ondersteuning geeft bij asiel- en gezinsherenigingsprocedures. De meeste statushouders komen allereerst in contact met een woonvrijwilliger die worden ingezet bij de bezichtiging van het huis, inschrijving bij de gemeente en het ondertekenen van het huurcontract. Mochten deze vrijwilligers eventuele eerste signalen van bijvoorbeeld psychische klachten oppikken, dan kunnen zij dit doorgeven aan hun teamleider. Sommige statushouders komen al eerder met VWN in contact voor de maatschappelijke begeleiding, wanneer zij gebruik hebben gemaakt van het spreekuur in het azc.

Na aanmelding bij VWN krijgt een statushouder een uitnodiging voor een intakegesprek met een consulent. Dit is niet per se de eigen vaste contactpersoon. VWN geeft aan dat deze intake meestal 3 tot 4 weken na vestiging in de gemeente plaatsvindt en dat deze wordt afgenomen op locatie van VWN. Tijdens deze intake wordt kennisgemaakt met de statushouder. In een ander gesprek, de zogenaamde ‘nul-meting’ wordt vastgesteld hoe zelfredzaam een statushouder al is. Totdat een statushouder is toegewezen aan een consulent, kan de statushouder met vragen naar het inloopspreekuur komen.

Na de intake wordt een statushouder toegewezen aan een consulent. De maatschappelijke begeleiding duurt 2,5 jaar en wordt verzorgd door professionele consulenten. Ze helpen mensen zelfredzaam te worden, ondersteunen hen bij problemen en vragen en helpen hen om zich thuis te voelen in de stad. Naast de inzet van beroepsconsulenten kunnen diverse soorten vrijwilligers worden ingezet om

statushouders te ondersteunen. Zo zijn er wijkvrijwilligers die statushouders wegwijs maken in hun wijk en taalmaatjes die hen ondersteunen bij het leren van de Nederlandse taal.

De consulent van VWN vult regelmatig de checklist zelfstandigheid in om de vorderingen van een statushouder te volgen. De checklist zelfstandigheid is een eigen ontwikkeld instrument van VWN Amsterdam. Wanneer iemand zelfredzaam genoeg is of de termijn van 2,5 jaar erop zit, stopt de begeleiding en wordt altijd naar reguliere hulpverlening in de wijk verwezen. Wanneer er grotere problemen spelen, wordt er warm overgedragen aan hulpverlening in Amsterdam.
Deze warme overdracht is afhankelijk van de mate van zelfstandigheid van de statushouder. Anders krijgen statushouders een overzicht mee met adressen waar zij in de toekomst terecht kunnen mochten zij hulp of ondersteuning nodig hebben.

De consulenten van VWN en de klantmanagers van Team Entree hebben regelmatig contact over de begeleiding van een statushouder. Er is een duidelijke afbakening welke taken de consulenten van VWN op zich nemen en welke taken bij de klantmanager van de gemeente zijn belegd. De maatschappelijke begeleiding richt zich bijvoorbeeld op het zelfstandig wonen, het gezinsleven in Nederland, het opbouwen van een sociaal netwerk en het aanleren van geschreven en ongeschreven regels van de Nederlandse samenleving. De taken van de klantmanagers van Team Entree richten zich meer op het inburgeren en participeren in de samenleving en het toeleiden naar werk of opleiding.

3 Het proces van de doorlopende lijn in de praktijk

Hoofdstuk 3 gaat in op de procesmatige kant van de doorlopende lijn in de praktijk. De belangrijkste onderwerpen in dit hoofdstuk zijn:

a. Het programma Voorbereiding op de inburgering;
b. Doorlopende lijn van statushouders die zijn begeleid door klantmanager van de gemeente terwijl zij nog woonachtig zijn in het azc;
c. Doorlopende lijn van statushouders die niet zijn begeleid door klantmanager van de gemeente terwijl zij nog woonachtig zijn in het azc;
d. Samenwerking en inzet van alle betrokken partijen wordt als positief ervaren: alle neuzen dezelfde kant op;
e. De overdracht tussen COA en de gemeente verloopt over het algemeen naar tevredenheid;
f. TOV volgt procesmatig op de opstartklas als onderdeel van de brede intake, maar lijkt wat meer los te staan in de doorlopende lijn;
g. Tussen de casemanagers van het COA en consulenten van VWN vindt geen overdracht plaats, het contact met klantmanagers verloopt wel goed.

De onderzoekspopulatie in dit onderzoek bestaat uit 307 statushouders die in de periode van 1 juni 2018 tot en met 1 december 2019 in het azc op de Willinklaan verbleven. De meeste statushouders komen uit Syrië, Eritrea of Iran. 90% van de onderzoekspopulatie is tussen de 18 en 47 jaar oud. In Bijlage A is een overzicht van de onderzoekspopulatie weergegeven.

3.1 Het programma Voorbereiding op de inburgering

Op basis van de kwantitatieve data van het COA hebben we in kaart gebracht welk deel van de statushouders in de onderzoekspopulatie deelneemt aan het programma voorinburgering, hoe lang een voorinburgeringstraject gemiddeld duurt en wat daarnaast redenen zijn om niet deel te nemen aan het voorinburgeringstraject.

3.1.1 Deelname aan voorinburgering

Zodra een statushouder een verblijfsvergunning (verblijfstatus) heeft gekregen, mag diegene deelnemen aan de voorinburgering. Na de toekenning van de verblijfsvergunning, nodigt de NT2-docent de statushouder uit voor een intake. Het COA stuurt erop dat de intake binnen 2 weken plaatsvindt. Als de statushouder instemt met deelname aan het programma, tekent diegene een instemmingsverklaring bij de casemanager van het COA. Met deze instemmingsverklaring bevestigen statushouders dat zij willen deelnemen aan het programma en geven zij toestemming dat het digitale klantprofiel met de gemeente wordt gedeeld. Gemiddeld genomen tekenen statushouders 5,3 weken na het verkrijgen van de verblijfstatus de instemmingsverklaring[9].

[9] Voor 6 statushouders (2%) valt de datum van het verkrijgen van de verblijfstatus na de datum van het tekenen van de instemmingsverklaring. Deze statushouders hebben we niet meegenomen bij het berekenen van het gemiddelde, omdat het hier om een administratieve fout lijkt te gaan.

Uit de data-analyse blijkt dat ruim driekwart (76,5%) van de onderzoekspopulatie deelneemt aan de voorinburgering. Dit percentage ligt iets hoger dan het landelijk gemiddelde (72,2%), zoals blijkt uit het evaluatieonderzoek[10] van de voorinburgering dat recentelijk is uitgevoerd. Deze uitkomst zou verklaard kunnen worden doordat de gemeente en het COA de afspraak hebben gemaakt om statushouders zoveel mogelijk te motiveren om deel te nemen aan het programma voorinburgering. De casemanagers van het COA activeren statushouders om aan de slag te gaan met het leren van de taal en het voorbereiden op de verhuizing naar de gemeente.

In tabel 1 zien we dat 40,1% van alle statushouders het gehele programma doorloopt. Zij volgen dus zowel de NT2-taallessen als de training KNM. Daarnaast zien we dat het percentage statushouders dat alleen de KNM-training heeft gevolgd, relatief laag is (8,8%). Dit is te verklaren door het feit dat in de meeste gevallen statushouders eerst NT2-lessen volgen en daarna de KNM-training.

	Totale onderzoeksgroep	
	Aantal	%
NT2-les en KNM	123	40,1%
Alleen NT2-les	85	27,7%
Alleen KNM	27	8,8%
Geen deelname	72	23,5%
Totaal	307	100%

Tabel 1. Deelname aan de voorinburgering

Na het tekenen van de instemmingsverklaring kan een statushouder beginnen met de voorinburgering, die zoals eerder beschreven bestaat uit NT2-lessen, de training KNM en persoonlijke begeleiding door een casemanager. We hebben opgemerkt dat het grootste deel van de statushouders die aan beide onderdelen deelnemen, beginnen met NT2-lessen en daarna starten met de KNM-lessen, maar dat hierop ook uitzonderingen zijn. Van de 123 statushouders die zowel de NT2-lessen als de training KNM volgen, beginnen 80 statushouders (65,3%) met de NT2-lessen. 43 statushouders (34,7%) starten dus met de training KNM. Een verklaring voor het feit dat een deel van de statushouders begint met KNM is dat er soms een wachtlijst is voordat de NT2-lessen gevolgd kunnen worden of dat er juist sprake is van een te lage instroom aan deelnemers van het programma, waardoor wordt gewacht met het starten van nieuwe NT2-lessen totdat een nieuwe groep gevuld is. Voor KNM geldt dat statushouders soms al snel kunnen instromen bij een nieuwe training en daarom eerst de training volgen, om vervolgens te starten met de NT2-lessen.

3.1.2 Doorlooptijden van de voorinburgering

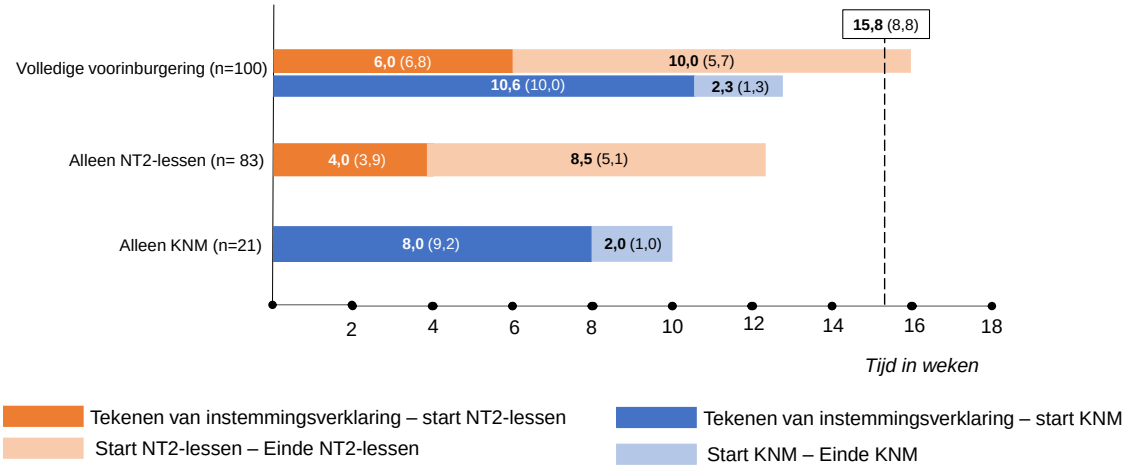
In figuur 3 is weergegeven dat een statushouder gemiddeld 15,8 weken (standaardafwijking van 8,8 weken) deelneemt aan het programma, wanneer diegene het hele programma doorloopt (zowel de NT2-taallessen en de training KNM zijn afgerond). Deze doorlooptijd is berekend vanaf ondertekening van de instemmingsverklaring tot de laatst geregistreerde einddatum van de voorinburgering. Deze groep die het volledige programma doorloopt bedraagt 100 statushouders[11].

[10] Rapport: Significant Public. Evaluatie Programma Voorbereiding op de Inburgering, mei 2020.

[11] Er zijn 2 statushouders waarvan de datum van het tekenen van de instemmingsverklaring na de einddatum van de voorinburgering valt. Deze statushouders hebben wij niet meegenomen in de analyse voor deze groep

Gemiddeld start deze groep na 6,0 weken (standaardafwijking van 6,8 weken) met de NT2-lessen na het ondertekenen van de instemmingsverklaring[12]. Statushouders wachten in deze periode totdat zij kunnen starten met de NT2-taallessen. Vervolgens krijgen zij gemiddeld 10,0 weken (standaardafwijking van 5,7 weken) NT2-lessen. De KNM-training starten zij gemiddeld 10,6 weken (standaardafwijking van 10,0 weken) na het ondertekenen van de instemmingsverklaring[13]. Gemiddeld duurt de training KNM voor deze groep 2,3 weken (standaardafwijking van 1,2 weken).

Naast deze groep van 100 statushouders, bestaat er een groep die wel met beide onderdelen van de voorinburgering is begonnen, maar alleen KNM heeft afgerond. Deze groep telt 21 statushouders. 11 statushouders worden binnen 16 weken na de start van de NT2-taallessen, gehuisvest in de gemeente. Zij hebben daardoor geen mogelijkheid gehad om het gehele programma af te ronden. Gemiddeld stromen zij na 11,4 weken (standaardafwijking van 4,6 weken) uit naar de gemeente. De overige 10 statushouders die wel met beide onderdelen van de voorinburgering zijn begonnen, maar alleen KNM hebben afgerond, worden na 35,8 weken (standaardafwijking van 20,1 weken) gehuisvest in de gemeente. Voor de NT2-lessen is geen einddatum bekend. Uit de kwalitatieve interviews met de NT2-docent op het azc weten we dat statushouders langer NT2-lessen kunnen blijven volgen, wanneer zij nog niet uitstromen naar de gemeente. Dit is alleen mogelijk wanneer er geen wachtlijst voor deelname aan de voorinburgering is.



Figuur 3. Doorlooptijden van het programma voorinburgering

Er zijn 83 statushouders die alleen deelnemen aan de NT2-taallessen en dit onderdeel ook afronden (83 statushouders). Zij starten gemiddeld na 4,0 weken (standaardafwijking van 3,9 weken) met de NT2-taallessen na het tekenen van de instemmingsverklaring. Het is onduidelijk waarom deze groep sneller kan beginnen met de taallessen. De groep volgt vervolgens gemiddeld 8,5 weken (standaardafwijking van 5,1 weken) de taallessen.

[12] Voor 4 statushouders valt de datum van het tekenen van de instemmingsverklaring voor de startdatum van NT2-lessen. Deze vier statushouders hebben we niet meegenomen in het berekenen van het aantal weken tussen het tekenen van de instemmingsverklaring en de start van de NT2-lessen.

[13] Voor 10 statushouders valt de datum van het tekenen van de instemmingsverklaring voor de startdatum van KNM. Deze 10 statushouders hebben we niet meegenomen in het berekenen van het aantal weken tussen het tekenen van de instemmingsverklaring en de start van KNM.

Tot slot zijn er 21 statushouders die enkel deelnemen aan de training KNM en deze ook afronden. Zij starten gemiddeld 8,0 weken (standaardafwijking van 9,2 weken) na het ondertekenen van de instemmingsverklaring. Gemiddeld duurt de KNM-training voor deze groep 2,0 weken (standaardafwijking van 1,0 weken). Dit is overeenkomstig met de groep statushouders die de gehele voorinburgering volgt. De gemiddelde doorlooptijd voor de groep statushouders die alleen de KNM-training heeft gevolgd hebben we niet kunnen berekenen, omdat de einddatum van de KNM-training niet wordt geregistreerd.

3.1.3 Waarom statushouders niet deelnemen aan de voorinburgering

Zoals al eerder is genoemd, is deelname aan het voorinburgeringstraject gewenst, maar niet verplicht. Binnen het COA geldt voor wat betreft deelname aan het programma 'deelname, tenzij…', waarbij er legitieme redenen zijn om niet mee te doen, zoals medische of psychische oorzaken of het volgen van een andere opleiding. Op basis van kwantitatieve gegevens van het COA hebben we inzichtelijk kunnen maken welke redenen door de statushouders in de onderzoekspopulatie zijn opgegeven waarom zij niet deelnemen aan het programma.

Top 5 genoemde redenen voor niet tekenen van instemmingsverklaring			
	Aantal	%	% van hele onderzoekspopulatie
Medische of psychosociale redenen	10	13,9	3,3
Volgt ISK of andere opleiding	10	13,9	3,3
Nauwelijks aanwezig op locatie	8	11,1	2,7
Niveau sluit niet aan	8	11,1	2,7
Verblijft niet op locatie (logeerregeling, GVA)	6	8,3	2,0
Overige redenen[14]	30	41,7	9,8
Totaal	72	100,0	23,8

Tabel 2. Redenen om niet deel te nemen aan de voorinburgering

Van de statushouders die tot onze onderzoeksgroep behoren, hebben 72 statushouders (23,8%) niet deelgenomen aan de voorinburgering. In tabel 2 is de top 5 van meest genoemde redenen voor het niet instemmen met deelname aan het voorinburgeringstraject genoemd. De meest voorkomende redenen zijn dat statushouders om medische of psychosociale redenen niet deelnemen aan het programma (13,9%). Of dat zij de Internationale Schakelklas (ISK) of een andere opleiding volgen (13,9%). Deelname aan de ISK is mogelijk voor asielstatushouders onder 18 jaar. Wanneer zij tijdens het ISK-traject 18 jaar oud worden, kunnen zijn deze schakelklas afronden en worden zij niet uitgenodigd voor het programma voorinburgering. Uit het interview met de locatiemanager van azc Willinklaan bleek dat in het azc relatief veel statushouders met medische problematiek wonen. Volgens het COA valt dit te verklaren doordat er in Amsterdam twee academische ziekenhuizen zijn en er dus goede medische zorg in de buurt is.

[14] Overige redenen zijn het hebben van werk, geen motivatie om deel te nemen, geen kinderopvangmogelijkheden, binnenkort uitstromen naar de gemeente of het volgen van een regulier inburgeringstraject.

3.1.4 *Waarom statushouders vroegtijdig stoppen met de voorinburgering*

Op basis van de kwantitatieve analyses kunnen we niet vaststellen wat de redenen zijn dat deze statushouders vroegtijdig stoppen met deelname aan het programma. Wel kunnen we op basis van de interviews en het eerder genoemde evaluatieonderzoek[15] stellen dat de voornaamste reden voor vroegtijdige uitval het frequente verzuim door deelnemers is, gevolgd door het volgen van een andere opleiding of (betaald) werk en medische of psychosociale belemmeringen. Zo is bijvoorbeeld het percentage frequent verzuim door de deelnemer gemiddeld zo'n 13%.

Uit het evaluatieonderzoek[6] blijkt dat er een sterke stijging is in het percentage uitgevallen deelnemers. De sterke stijging kan landelijk gezien worden verklaard door huisvestigingsverplichtingen of uitstroom naar de gemeente. Deelnemers vallen vroegtijdig uit wanneer zij in voorbereiding zijn van hun verhuizing naar de gemeente of wanneer zij daadwerkelijk uitstromen naar de gemeente.

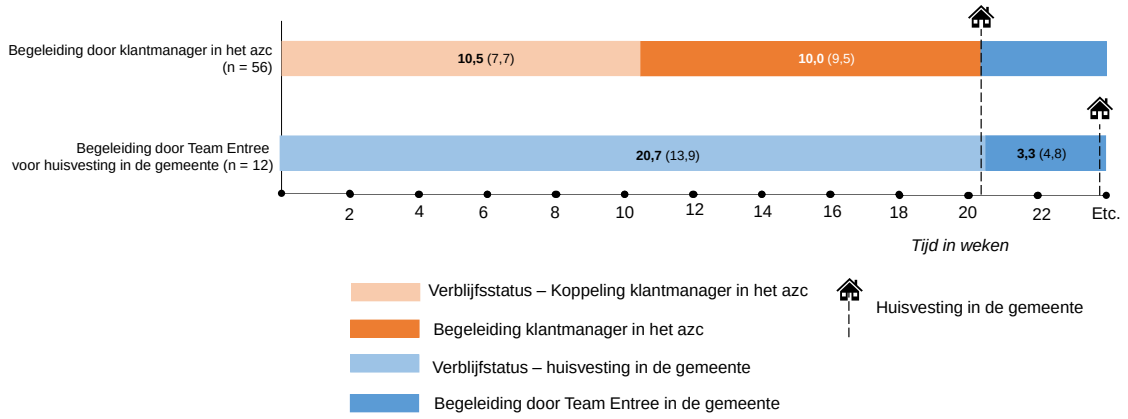
3.1.5 *Overdracht naar gemeente bij geen deelname voorinburgering*

Totaal zijn er 72 statushouders (23,8 % van de hele onderzoekspopulatie) die geen voorinburgering hebben gevolgd (figuur 4). Van deze groep worden 56 statushouders (77,8%) overgedragen aan een klantmanager van de gemeente terwijl zij woonachtig zijn in het azc. Gemiddeld worden deze statushouders na 10,5 weken (standaardafwijking van 7,7 weken) vanaf het moment dat zij een verblijfsstatus verkrijgen[16] overgedragen aan een klantmanager van de gemeente. Van 49 statushouders is bekend wanneer zij zijn gehuisvest in de gemeente. Voor deze 49 statushouders duurt het gemiddeld 10,0 weken (standaardafwijking van 9,5 weken) voordat zij gehuisvest worden in de gemeente, vanaf het moment dat zij begeleid worden door de klantmanager in het azc. Zij worden in de periode dat zij nog woonachtig zijn in het azc begeleid door een klantmanager van de gemeente.

De overige 16 statushouders (22,2%) volgen geen voorinburgering en worden ook niet in het azc al begeleid door een klantmanager. Zij worden vanuit het COA direct overgedragen aan een klantmanager van Team Entree, zonder tussenkomst van een klantmanager van de gemeente in het azc. Van deze groep statushouders die begeleiding van Team Entree krijgt, krijgen 12 statushouders begeleiding van Team Entree voordat zij zich huisvesten in de gemeente. Gemiddeld start 20,7 weken (standaardafwijking van 13,9) na de datum dat de statushouders een verblijfstatus krijgen, de begeleiding van Team Entree. Dit is gemiddeld 3,3 weken (standaardafwijking 4,8 weken) voor de huisvestiging in de gemeente. Dit komt overeen met het moment van overdracht die het COA normaal gesproken hanteert bij andere gemeenten. Deze groep statushouders (12 statushouders) heeft gemiddeld 23,9 weken (standaardafwijking 14,4 weken) in het azc gewoond. Bij de overige 4 statushouders start de begeleiding van Team Entree pas nadat de statushouders zijn gehuisvest in de gemeente.

[15] Rapport: Significant Public. Evaluatie Programma Voorbereiding op de Inburgering, mei 2020.

[16] Uit de data-analyse blijkt dat de datum waarop deze statushouders worden overgedragen aan de klantmanager in het azc, in de meeste gevallen (45 statushouders) ook de datum is dat de begeleiding vanuit Team Entree start. Voor de analyses zijn we ervan uit gegaan dat de overdracht tussen de klantmanager in het azc en de klantmanager van Team Entree in het stadsdeel op het moment van huisvesting is geweest.



Figuur 4. Doorlopende lijn bij geen deelname aan de voorinburgering

Het azc Willinklaan heeft met de gemeente Amsterdam afgesproken dat zij statushouders zo snel mogelijk overdragen, ook wanneer zij geen voorinburgering volgen. In het interview met de casemanagers van het COA is genoemd dat redenen om statushouders nog niet over te dragen aan de gemeente zijn dat zij bijvoorbeeld in complexe persoonlijke situaties zitten, ex-minderjarige asielstatushouders zijn of problemen ervaren met het regelen van kinderopvang. Gemeente Amsterdam zou ook graag zo vroeg mogelijk met deze bewoners in contact komen.

Sinds de komst van de klantmanager die werkzaam is in het azc, zijn de lijnen tussen het COA en de gemeente korter en wordt het moment van overdracht gezamenlijk bepaald. Hierover is meer te lezen in paragraaf 3.5.

3.2 Doorlopende lijn van statushouders die zijn begeleid door klantmanager van de gemeente terwijl zij nog woonachtig zijn in het azc

In totaal zijn er 231 statushouders (75,2% van de hele onderzoekspopulatie) tijdens het verblijf in het azc begeleid door een klantmanager van de gemeente. Van deze groep statushouders zijn er 175 (75,8%) statushouders die zijn begonnen aan het voorinburgeringstraject (zij het niet in alle gevallen volledig afgerond), waarbij ze één of beide onderdelen (NT2-lessen en KNM-lessen) hebben gevolgd. 95 (41,1%) statushouders hebben zowel NT2-lessen als de training KNM gevolgd, 58 (25,1%) statushouders hebben alleen NT2-lessen gevolgd en 22 (9,5%) statushouders hebben alleen de training KNM gevolgd.

	Statushouder begeleid door een klantmanager terwijl woonachtig in het azc	
	Aantal	%
NT2-les en KNM	95	41,1%
Alleen NT2-les	58	25,1%
Alleen KNM	22	9,5%
Geen deelname	56	24,2%
Totaal groep deelnemers	231	100,0%

Tabel 3. Deelname aan het programma voorinburgering van statushouders die zijn begeleid door een klantmanager terwijl woonachtig in het azc

Zoals eerder in hoofdstuk 2 is beschreven, werkt per mei 2019 een klantmanager van de gemeente fysiek op het azc. De overdracht van de statushouders tussen het COA en de gemeente verloopt in principe via deze klantmanager. In de data-analyse bleek het niet mogelijk om onderscheid te maken welke statushouders zijn overgedragen aan de klantmanager die fysiek aanwezig is op het azc, omdat de gemeente dit niet op dergelijke wijze registreert. Om deze reden hebben we de groep statushouders die door een klantmanager van de gemeente is begeleid terwijl zij nog woonachtig zijn in het azc in zijn geheel bekeken. Op basis van de kwantitatieve analyses kunnen we zodoende geen uitspraken doen over het effect van de komst van de klantmanager fysiek in het azc. In hoofdstuk vier van deze rapportage wordt hier wel inhoudelijk op ingegaan.

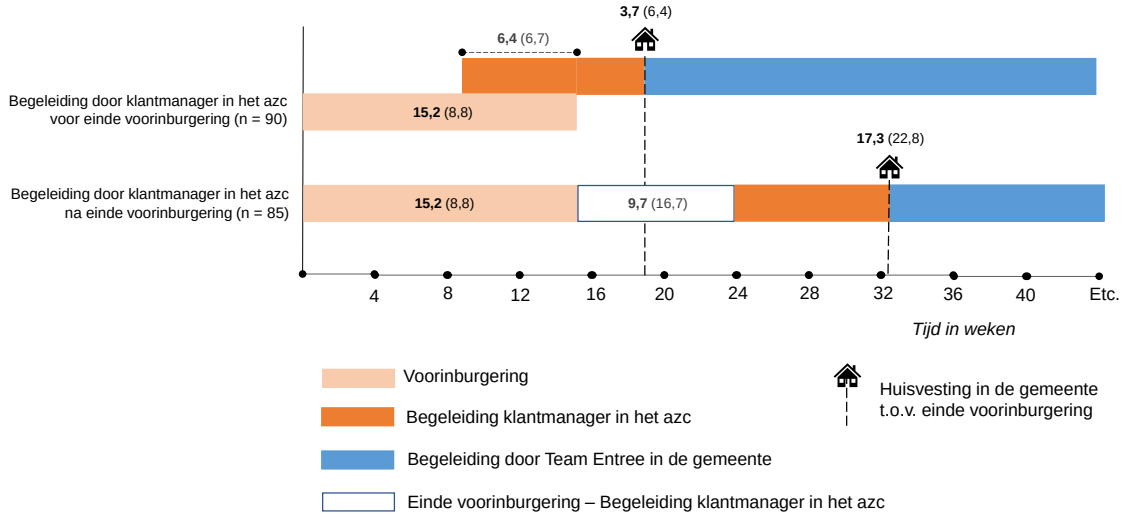
In figuur 5 is te zien dat voor 90 statushouders (39,0%) geldt dat zij al tijdens het volgen van de voorinburgering zijn begeleid door een klantmanager van de gemeente[17]. Gemiddeld startte de begeleiding 6,4 weken (standaardafwijking van 6,7 weken) weken voordat de statushouder zijn voorinburgeringstraject afrondde. Deze groep wordt gemiddeld 3,7 weken (met standaardafwijking van 6,4 weken) na het afronden van de voorinburgering gehuisvest in de gemeente.

Voor deze analyse hebben we de laatst bekende einddatum van de voorinburgering (dit kan gaan om de einddatum voor de NT2-lessen of de einddatum voor de training KNM) met de uitstroomdatum uit het azc vergeleken. Deze groep statushouders wordt dus gemiddeld ruim 10 weken door een klantmanager van de gemeente begeleid in het azc.

Voor 85 statushouders (36,8%) geldt dat de begeleiding van de klantmanager van de gemeente gemiddeld 9,7 weken (standaarddeviatie 16,7 weken) na afronding van het voorinburgeringstraject start. Deze groep wordt gemiddeld 17,3 weken (met standaarddeviatie van 22,8) na de afronding van de voorinburgering gehuisvest in de gemeente. Gemiddeld wordt deze groep dus 7,6 weken voor de huisvesting in de gemeente overgedragen aan de klantmanager van de gemeente[18]. Echter, gezien de erg grote standaardafwijking van het aantal weken tussen de afronding van de voorinburgering en de huisvesting in de gemeente, is in sommige gevallen een vroege start door de gemeente in het azc nauwelijks mogelijk.

[17] Voor de statushouders die alleen KNM-lessen hebben gevolgd, hebben we de einddatum van de KNM-lessen als einddatum van de voorinburgering genomen.

[18] In de analyses hebben we ervoor gekozen om de gemiddelde doorlooptijden van de verschillende groepen te hanteren. De groep statushouders die na het eind van de voorinburgering zijn overgedragen bevat een aantal personen met een hoog aantal weken tussen het einde van de voorinburgering en de start van de begeleiding door een klantmanager van de gemeente die werkzaam is in het azc. Dit trekt de gemiddeld doorlooptijd omhoog. Het COA herkent zich niet direct in de doorlooptijd van deze groep. In vergelijking met hun eigen registratie is dit gemiddelde lager. Wij gaan ervan uit dat het verschil te verklaren is door de keuze voor de referentie-indicatoren en de afbakening van de groep.



Figuur 5. Doorlopende lijn bij deelname aan de voorinburgering

Van de groep statushouders die terwijl zij nog woonachtig zijn in het azc, zijn begeleid door een klantmanager van de gemeente, hebben 55 (23,8%) statushouders deelgenomen aan de opstartklas nadat zij zijn gehuisvest in de gemeente. Daarnaast hebben 140 (60,6%) statushouders deelgenomen aan het programma TOV nadat zij zijn gehuisvest in de gemeente.

3.3 Doorlopende lijn van statushouders die niet zijn begeleid door klantmanager van de gemeente terwijl zij nog woonachtig zijn in het azc

Naast de groep statushouders die begeleid is door de klantmanager van de gemeente terwijl zij nog woonachtig zijn in het azc, is er ook een groep statushouders die niet is begeleid door een klantmanager in het azc, maar direct is overgedragen aan Team Entree van de gemeente. 75[19] statushouders (24,4% van de totale onderzoekspopulatie) zijn direct overgedragen aan Team Entree, zonder dat zij in het azc al begeleid zijn door een klantmanager van de gemeente. Ook voor deze groep hebben we gekeken welk deel statushouders deelneemt aan de verschillende onderdelen van de voorinburgering, evenals de onderdelen van het programma van de gemeente Amsterdam (de opstartklas en TOV).

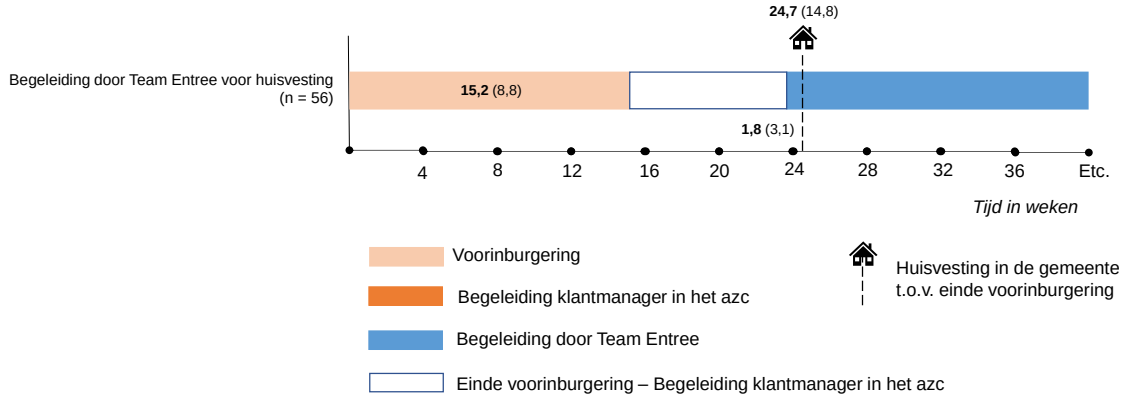
Uit de data-analyse blijkt dat 28 statushouders (37,3%) aan beide onderdelen van het voorinburgeringstraject hebben deelgenomen. Van deze groep statushouders hebben 16 statushouders beide onderdelen ook daadwerkelijk afgerond. Daarnaast hebben 26 statushouders (34,7%) alleen de NT2-lessen gevolgd en 5 (6,7%) statushouders hebben alleen KNM-lessen gevolgd. Er zijn daarnaast 16 (21,3%) statushouders die niet deel hebben genomen aan het voorinburgeringstraject. Statushouders die niet worden begeleid door een klantmanager van de gemeente terwijl zij nog woonachtig zijn in het azc nemen ongeveer even vaak geen deel aan het programma voorinburgering (21,3% versus 24,2%).

[19] Voor 1 statushouder zijn geen gegevens geregistreerd over deelname aan de voorinburgering, maar is wel bekend dat diegene is gekoppeld aan Team Entree.

	Statushouder niet begeleid door een klantmanager terwijl woonachtig in het azc	
	Aantal	%
NT2-les en KNM	28	37,3%
Alleen NT2-les	26	34,7%
Alleen KNM	5	6,7%
Geen deelname	16	21,3%
Totaal	75	100,0%

Tabel 4. Deelname aan het programma voorinburgering van statushouders die niet zijn begeleid door een klantmanager in het azc

Voor 56 statushouders (74,7%) vindt de huisvesting plaats nadat de begeleiding vanuit Team Entree is gestart. Gemiddeld duurt het na de start van de begeleiding vanuit Team Entree 1,8 weken (standaardafwijking 3,1 weken) voordat deze statushouders worden gehuisvest in de gemeente. Dit komt overeen met de overdrachtsperiode die het COA landelijk voor andere gemeenten hanteert. Deze groep statushouders verblijft gemiddeld 24,7 weken (standaardafwijking 14,8 weken) in het azc voordat zij worden gehuisvest in de gemeente. Zoals in figuur 6 is te zien, bestaat er een gat tussen het einde van de voorinburgering en de overdracht aan de gemeente. Van de groep statushouders die niet in het azc begeleid is door een klantmanager, hebben 62 statushouders (82,7%) deelgenomen aan TOV en heeft 1 statushouder (1,3%) deelgenomen aan de opstartklas nadat zij zijn gehuisvest in de gemeente.



Figuur 6. Doorlopende lijn bij statushouders die niet zijn begeleid door klantmanager in het azc

3.4 Samenwerking en inzet van alle betrokken partijen wordt als positief ervaren: alle neuzen dezelfde kant op

Naast de hierboven beschreven kwantitatieve analyses hebben de doorlopende lijn van opvang naar inburgering in kwalitatieve zin onderzocht. Een kernelement van de Amsterdamse Aanpak is de samenwerking met betrokken partijen, zoals het COA en VWN. Alle geïnterviewde respondenten waarderen de inzet van alle betrokken partijen. De gedachte achter het organiseren van een doorlopende lijn van opvang naar inburgering wordt breed gedragen en iedereen ziet daar de meerwaarde van in. De verschillende rollen en taken die alle betrokken partijen hebben, maken echter wel dat de visies op wat een doorlopende lijn inhoudt verschillen. Er spelen vragen zoals waar de doorlopende lijn begint, uit welke elementen de doorlopende lijn moet bestaan en binnen welk tijdsbestek de verschillende elementen moeten plaatsvinden.

Beleidsmedewerker van de gemeente:
"Een goede samenwerking tussen alle partijen gaat niet vanzelfsprekend, daar moeten we allemaal aan werken. Maar wat ik zelf erg waardevol vind aan de Amsterdamse Aanpak is dat we allemaal de neuzen dezelfde kant op hebben. We werken gezamenlijk naar hetzelfde doel, namelijk een geslaagde integratie van statushouders in onze stad. Dat werkt constructief."

3.5 De overdracht tussen COA en de gemeente verloopt over het algemeen naar tevredenheid

De overdracht tussen het COA en de gemeente verloopt over het algemeen naar tevredenheid van zowel casemanagers van het COA als klantmanagers van de gemeente. Sinds de komst van de klantmanager die werkzaam is in het azc hebben zowel de gemeente als het COA het idee dat de overdracht en de samenwerking beter verlopen. Er wordt gezamenlijk bepaald of iemand er klaar voor is om te worden overgedragen aan de gemeente. Het COA en de gemeente hanteren hierbij een stroomschema waarmee voor elke statushouder bepaald wordt of diegene kan worden overgedragen aan de gemeente. De casemanagers van het COA stellen dat door de Amsterdamse aanpak de tijd in het azc op deze manier beter wordt benut en de overdracht naar de gemeente soepeler verloopt. Vergeleken bij andere gemeenten noemt het COA de gemeente Amsterdam betrokken en proactief in de overdracht van de statushouders.

Casemanager van het COA:
"Gemeente Amsterdam is heel proactief. Ze beantwoorden onze e-mail en je kunt ze altijd bellen. De gemeente voelt zich verantwoordelijk en is bereid om in eerder stadium aan de slag te gaan. Andere gemeenten zijn hierin veel meer afwachtend en zijn vaak ook niet goed bereikbaar. De kracht van de gemeente is natuurlijk hun omvang, het budget en de bereidheid om aan de slag te gaan."

Voor de komst van de klantmanager van de gemeente in het azc, besloten de casemanagers van het COA in overleg met de statushouder of diegene al werd overgedragen aan de gemeente. Uit gesprek met de casemanagers blijkt dat statushouders niet altijd werden overgedragen aan de gemeente terwijl diegene nog in het azc woonde, bijvoorbeeld omdat er medische of psychosociale problemen speelden. In die tijd hadden de casemanagers behoefte aan overleg met een klantmanager van de gemeente om het moment van overdracht gezamenlijk te bepalen. Dit overleg vond toen niet plaats, dus besloot de casemanager in overleg met statushouder om te wachten met de overdracht aan de gemeente. Sinds de klantmanager in het azc aanwezig is, zijn de lijntjes tussen het COA en de klantmanager van de gemeente veel korter. Er wordt gezamenlijk bekeken of een statushouder al vroegtijdig wordt overgedragen.
De casemanagers van het COA benoemt dat zij zich nu meer gehoord voelen, zien dat de aangeleverde informatie van de casemanagers actief wordt gebruikt door de klantmanager in het azc en ervaren dat de gemeente integere redelijke besluiten neemt om statushouders alvast te laten starten met de opstartklas of om nog even te wachten met de start van de begeleiding, omdat de persoonlijke situatie van de statushouder hierom vraagt. Voor de casemanagers van het COA is de overdracht aan de klantmanager nu prettiger en voelt het als een gezamenlijke beslissing.

De klantmanager in het azc beschrijft dat er soms wachttijden zijn voordat statushouders alle onderdelen van de voorinburgering kunnen doorlopen. De casemanagers brengen de klantmanager in het azc hiervan op de hoogte, zodat de klantmanager al kan beginnen met de voorbereidingen voor een statushouder voor de verhuizing naar de gemeente. Denk hierbij aan het aanmelden voor de opstartklas of TOV, het aanmelden bij een taalschool of het bemiddelen naar andere activiteiten, zoals (vrijwilligers)werk of opleiding.

Wanneer het nodig is om contextinformatie over een statushouder te delen (zoals persoonlijkheidsproblematiek, vervelende incidenten in het azc, et cetera), zoekt de casemanager telefonisch of via de e-mail contact met de klantmanager van de gemeente. De casemanagers dragen het digitale klantprofiel namelijk over in TVS en sturen daarnaast vaak een begeleidende e-mail om de overdracht van een statushouder aan te kondigen. Hiervoor mailen de casemanagers naar een teamondersteuner van Team Entree. De casemanagers krijgen als reactie de naam van de klantmanager van de gemeente daadwerkelijk met de statushouder aan de slag gaat. In de klantreissessie met de actoren is naar voren gekomen dat het bij de casemanagers vaak lastig is om met de klantmanager in contact te komen, omdat de contactgegevens ontbreken. Wanneer het wel lukt om in contact te komen met de klantmanager verloopt dit contact goed en weet men elkaar daarna goed te vinden. Inmiddels is afgesproken dat de coördinerende klantmanager de casemanagers van het COA inlicht over welke klantmanager gekoppeld wordt aan de statushouders met bijbehorende contactgegevens, zodat zij gemakkelijker met elkaar in contact kunnen komen. De gemeente zou graag zien dat statushouders eerder worden overgedragen, zodat de begeleiding door de klantmanager al in het azc gestart kan worden.

3.6 TOV volgt procesmatig op de opstartklas als onderdeel van de brede intake, maar lijkt wat meer los te staan in de doorlopende lijn

Docenten van Implacement noemen dat zij voorafgaand aan TOV geen specifieke informatie over de statushouder ontvangen van de gemeente. In het klantvolgsysteem van de gemeente zien de docenten van Implacement alleen de naam en het adres van statushouder en de naam van de klantmanager. De docenten geven aan dat zij de informatie over het taalniveau en het liefst ook leerkenmerken van de statushouders zouden ontvangen, zodat zij hun lesaanbod hierop kunnen aanpassen. Inmiddels is de afspraak gemaakt dat de docenten van de opstartklas en TOV onderling zoveel mogelijk dezelfde groepen aanhouden en uitwisselen of een groep tolken nodig heeft of niet. Dit kan gemakkelijker worden georganiseerd, omdat zij zich op dezelfde locatie bevinden.

Uit interviews met docenten van TOV blijkt dat er met omringende gemeenten een fysieke warme overdracht plaatsvindt tussen de klantmanager van die gemeenten, docent van Implacement en een statushouder. De docenten ervaren dit als een meerwaarde omdat het gesprek samen met de statushouder gevoerd wordt en ze direct kennismaken met de klantmanager. Hierdoor verloopt het contact met hen gemakkelijker. Een drie-gesprek is ter voorbereiding van TOV niet nodig, maar de docenten van TOV geven aan dat het hen kan helpen om vooraf meer informatie over de statushouder te krijgen van de klantmanager.

Verder merken de docenten van TOV een groot verloop onder klantmanagers, daarbij merken de docenten van Implacement dat de informatieverstrekking over TOV vanuit gemeente naar statushouders wisselend is, omdat het niveau van kennis bij de klantmanagers van de gemeente wisselt. Statushouders hebben niet altijd een duidelijk beeld van wat hen te wachten staat bij TOV.

Docenten van Implacement geven verder aan dat zij het belangrijk vinden dat alle betrokken partijen in de Amsterdamse Aanpak meer op de hoogte kunnen zijn van ieders rol en taken. In hun optiek lopen de doelstellingen van alle partijen nu vaak door elkaar heen en daarbij botsen soms ieders belangen. Een genoemd voorbeeld is dat de klantmanager wil dat de statushouder zo snel mogelijk aan het werk gaat, maar dat dit botst met de inburgeringsplicht.

Docent van Implacement:
"De coördinatie van het geheel moet eigenlijk bij de klantmanager liggen, maar zij hebben het vaak erg druk. Aanmelden is daarom nu meer gecentraliseerd. Het voordeel bij andere gemeenten is dat wij de klantmanagers daar kennen. Dan schakel je gemakkelijker samen en kun je beter op elkaar afstemmen. Dat mis je hier in Amsterdam wel."

3.7 Tussen de casemanagers van het COA en consulenten van VWN vindt geen overdracht plaats, het contact met klantmanagers verloopt wel goed

De consulenten van VWN geven aan dat zij geen aansluiting hebben met de casemanagers van het COA. Voorheen waren er overdrachtsrapportages van het COA beschikbaar voor consulenten van VWN. Hier stond veel informatie over de statushouder, bijvoorbeeld welke indruk de casemanager heeft van de statushouder, welk niveau scholing passend zou zijn, welke talen iemand spreekt. Ook werd informatie gedeeld over vervelende incidenten in het azc waarbij een statushouder betrokken is geweest. Hoewel de consulenten het nu soms een voordeel vinden dat ze blanco beginnen met een statushouder, is er wel behoefte aan meer informatie over een statushouder bij aanmelding bij VWN. Het delen van rapportages van het COA met VWN kan daarbij nuttig zijn, maar wordt momenteel beperkt door AVG-richtlijnen.

Het contact tussen de klantmanagers van de gemeente en consulenten van VWN verloopt goed. Het is voor consulenten duidelijk voor welke zaken zij verantwoordelijk zijn en voor welke zaken zij de statushouders doorverwijzen naar de klantmanager van de gemeente. De consulenten benoemen dat het goed zou zijn als zij het trajectplan dat de klantmanager opstelt voor de statushouder ook met hen gedeeld wordt, zodat de consulenten hiervan beter op de hoogte zijn en kunnen bijdragen aan het bereiken van deze doelen.

Zoals eerder aangegeven is er sinds juni 2018 een consulent van VWN twee dagen per week werkzaam op het azc. Deze consulent houdt daar spreekuur in het kader van de maatschappelijke begeleiding. Belangrijke informatie (zoals over persoonlijke omstandigheden van een statushouder worden vastgelegd in VVS (het klantvolgsysteem van Vluchtelingenwerk), zodat consulenten hier na de vestiging in de gemeente mee aan de slag kunnen. De informatie die wordt overgedragen is er overigens wel van afhankelijk dat statushouders zich in het azc melden bij het spreekuur voor maatschappelijke begeleiding. Deze spreekuren worden vrijblijvend aangeboden.

Consulent van VWN:
"Onze collega in het azc kan alvast belangrijke informatie voor ons verzamelen wanneer een statushouder langs is gekomen op het spreekuur. Denk bijvoorbeeld aan persoonlijke omstandigheden, medische of psychische problematiek. Het is fijn als we hier vooraf al het een en ander over weten, zodat je daarmee rekening kunt houden. Onze woon-vrijwilligers, die als eerste met statushouders in contact komen omdat zij aanwezig zijn bij de bezichtiging van een woning vormen overigens ook onze voelsprieten. Als zij problematiek signaleren, kunnen zij dit melden bij de teamleider. Deze gevallen krijgen vaak voorrang in het toewijzen van een consulent."

Uit de interviews met statushouders komt een beeld naar voren dat zij het prettig zouden vinden als zij één duidelijke contactpersoon hebben bij wie ze met al hun vragen terecht kunnen. In de praktijk is voor de ene statushouder het onderscheid tussen de gemeente en VWN duidelijk, maar voor de andere statushouder niet. Statushouders die het verschil begrijpen kenmerken het onderscheid als volgt: "bij de gemeente klop ik aan voor werk- en geldzaken en bij VluchtelingenWerk voor inburgering en overige vragen". Tegelijkertijd blijkt dat statushouders contact zoeken met diegene die het dichtst bij hen staat en het makkelijkst te benaderen is. Als de klantmanager niet reageert op telefoontjes en de consulent wel, dan zal de consulent in het vervolg ook opgezocht worden. En vice versa.

4 De inhoudelijke doorlopende lijn

Hoofdstuk 4 staat in het teken van de inhoudelijke doorlopende lijn van opvang naar inburgering. De belangrijkste bevindingen zijn:

a. Vroege start van inburgeringstraject en intensieve begeleiding staan centraal in de Amsterdamse Aanpak en worden als positief ervaren door statushouders en betrokken partijen;
b. De inhoudelijke aansluiting van de voorinburgering op de rest van de doorlopende lijn is niet optimaal;
c. Warme overdracht vindt nauwelijks plaats in de vorm van een drie-gesprek, wel is er veel contact tussen de casemanager van het COA en de klantmanager in het azc;
d. De eerste ervaringen met de brede intake en de opstartklas zijn positief;
e. De inhoudelijke aansluiting van TOV op de andere onderdelen van de doorlopende lijn laat ruimte voor verbetering zien;
f. Er lijkt minder aandacht te zijn voor de mentale belastbaarheid en het psychische welbevinden van statushouders.

4.1 Vroege start van inburgeringstraject en intensieve begeleiding staan centraal in de Amsterdamse Aanpak en worden als positief ervaren door statushouders en betrokken partijen

Normaal gesproken start de begeleiding van statushouders door een gemeente op het moment dat een statushouder een woning betrekt en een uitkering aanvraagt. Om statushouders zo snel mogelijk te laten participeren en integreren hebben de gemeente Amsterdam en het azc aan de Willinklaan in Amsterdam afspraken gemaakt om al in het azc met de begeleiding van aan Amsterdam gekoppelde statushouders te starten. De insteek is dat de casemanager en de klantmanager ervoor zorgen dat de begeleiding en informatieverstrekking in een vloeiende lijn doorlopen. Daarnaast is de Amsterdamse Aanpak gericht op een doorlopende lijn van opvang en de huidige voorinburgering (COA) naar inburgering en begeleiding van statushouders (klantmanagers gemeente). De Amsterdamse Aanpak richt zich op een intensieve begeleiding van statushouders. De nadruk ligt hierbij met name op een vroege start van het inburgeringstraject, maar ook op het motiveren van een statushouder om te starten met de inburgering in de stad en waar mogelijk te laten participeren vanuit het AZC.

De betrokkenheid van de gemeente Amsterdam bij de inburgering is geen formele verantwoordelijkheid. In het huidige inburgeringsstelsel spelen gemeenten geen formele rol bij het inburgeringsproces. Gemeente Amsterdam is zoals aangegeven sinds juli 2016 gestart met de Amsterdamse Aanpak Statushouders. Binnen deze aanpak begeleiden klantmanagers van de gemeente zowel de statushouders die vanaf half 2016 in Amsterdam zijn komen wonen als statushouders die vanaf 2013 zijn ingestroomd en een uitkering hebben, intensief en op maat naar werk, opleiding of maatschappelijke participatie. Het draagvlak binnen de gemeente Amsterdam om statushouders goed te laten integreren is in de gemeente erg groot. Dit ervaren de betrokken actoren, zoals het COA en VWN als positief en vooruitstrevend beleid.

Klantmanagers van Team Entree streven er met de aangeboden begeleiding naar zelfstandigheid van de statushouder te vergroten. Het doel is niet alleen om statushouders zo snel mogelijk aan een betaalde baan te helpen, maar ook het toeleiden naar een duurzame baan in combinatie met inburgering. Volgens de klantmanagers worden maar weinig statushouders naar een baan bemiddeld waar voor hen geen toekomstperspectief in zit (een zogenaamde broodbaan).

Het werken aan een duurzame baan betekent volgens de klantmanagers dat eerst een stage of werkervaringsplek nodig kan zijn om een statushouder verder te helpen. Daarbij wordt actief de samenwerking opgezocht met werkgevers, zoals onder andere winkelconcern Action, ABN AMRO en metaalverwerkingsbedrijf Braspenning.

De klantmanagers beschrijven dat een baan in de branche waarin een statushouder wil werken een goede eerste opstap kan zijn naar het realiseren van een droombaan. Klantmanagers geven aan dat zij de tijd en ruimte hebben om creatief om te gaan met de wensen van statushouders, omdat zij een lage caseload hebben. Daarbij worden out- of-the-box-denken en vraaggericht werken met jobhunters genoemd als goede voorbeelden.

Uit de interviews in dit onderzoek komt naar voren dat alle betrokkenen van mening zijn dat een vroege start van het inburgeringstraject goed is voor het integratieproces en het meedoen in de maatschappij. Omdat de gemeente Amsterdam al in het azc betrokken is bij de statushouder en de persoon in kwestie kent wordt geprobeerd om de tijd in het azc al zo goed mogelijk te benutten en niet te wachten tot de huisvesting in de gemeente. De beoogde doorlopende lijn en het daarbij behorende beleid vormen een intensieve start aan het begin van het inburgeringsproces.

Ook statushouders zelf zijn positief over de beoogde doorlopende lijn. Zij geven aan in veel gevallen al lang te hebben gewacht op een beslissing in hun asielprocedure en als zij eenmaal hun verblijfstatus hebben ontvangen, zij graag aan de slag willen met het leren van de taal om mee te kunnen doen in de samenleving. Zij geven aan dat het leren van de taal hierbij voor hen het belangrijkste is. Zij zien taal als cruciaal onderdeel om aan het werk te kunnen, een opleiding te volgen en onderdeel te kunnen uitmaken van de maatschappij.

Statushouder:
“Ik vind het goed dat gemeente Amsterdam aandacht heeft voor ons en ons helpt om de inburgering te starten. Ik heb zo lang gewacht op een beslissing van het IND en nu wil ik graag verder. De taal leren is voor mij echt belangrijk. Ik wil graag studeren. Natuurlijk kan ik hier in Amsterdam ook Engels praten, maar ik denk dat het beter is om Nederlands te praten zodat ik mijzelf overal kan redden hier in Nederland.”

4.2 De inhoudelijke aansluiting van de voorinburgering op de rest van de doorlopende lijn is niet optimaal

In het onderzoek komt naar voren dat de voorinburgering inhoudelijk niet optimaal aansluit op de rest van de doorlopende lijn naar inburgering. Statushouders die wij hebben gesproken vinden het goed dat zij bij het COA kunnen starten met het leren van de taal en dat het programma potentieel veel waarde kan hebben voor hun inburgeringsproces. Echter, zij geven aan niet altijd de passende kwaliteit van de voorinburgering te ervaren. Dit komt omdat de taallessen in hun optiek bijvoorbeeld niet goed aansluiten bij hun leerniveau, er te veel verschillende leerniveaus vertegenwoordigd zijn in de klassen of niet goed gefaciliteerd (denk bijvoorbeeld aan de beschikbaarheid van computers om huiswerk te maken). Daarnaast wordt de tijd in het azc door statushouders met name ervaren als een periode van veel wachten tijdens de asielprocedure en dit geeft een zware mentale belasting, wat het leren van een nieuwe taal niet altijd ten goede komt. Voor anderen geldt dat zij taallessen als een nuttig en prettig focuspunt ervaren in hun tijd in het azc en hier graag mee aan de slag gaan.

Statushouder:
"Ik vond het fijn dat ik bij het COA naar school toe mocht. Ik heb alvast wat Nederlandse woorden en zinnen geleerd, voordat ik naar de gemeente ben verhuisd. De docent was goed, maar de klas was vaak wel erg druk en rumoerig. Ook moest ik vaak wachten om een vraag te stellen, omdat de docent veel tijd kwijt is om iedereen te helpen. We werken allemaal zelf in het lesboek. Dat is goed, omdat je in je eigen tempo kunt leren. Maar je moet ook vaak wachten op de docent, omdat anderen niet zo snel leren en de docent het telkens helemaal opnieuw moet uitleggen."

Statushouder:
"Ik wilde eigenlijk al met de inburgering in de gemeente starten, daar had de klantmanager van de gemeente in het azc mij over verteld. Ik moest alleen eerst de taallessen van het COA volgen. Die waren voor mij veel te makkelijk. Het was best leuk om er te zijn, maar eigenlijk heb ik de tijd in de lessen uitgezeten totdat het klaar was en ik in de gemeente naar school mocht."

Uit de interviews met de statushouders blijkt eveneens dat deelname aan de voorinburgering niet voor iedereen een goed startpunt voor de doorlopende lijn vormt. Bovenstaand citaat illustreert dat met name hoogopgeleide (en jonge) statushouders behoefte hebben om aan de slag te gaan met het leren van de taal. Zij willen graag intensief onderwijs dat past bij hun leerniveau. Het programma voorinburgering biedt voor hen niet de meest passende basis, omdat er vaak verschillende leerniveaus in dezelfde klas zitten en het tempo van de taallessen voor hen vaak te laag ligt.

De taaldocenten van het COA geven aan dat zij er trots op zijn dat er redelijk veel statushouders met een basisniveau Nederlands aan hun leven in de gemeente beginnen, maar dat zij niet altijd in staat zijn om onder de beste omstandigheden hun taallessen te geven. Dit heeft onder andere te maken met de doorstroom van statushouders naar de gemeente en dat er door een grote instroom van verschillende niveaus het ingewikkeld is om te differentiëren in niveaus. Het is daardoor onvermijdelijk dat bewoners van verschillende niveaus in één klas terechtkomen.

De aansluiting van de voorinburgering op het inburgeringstraject is niet optimaal. Dit zien we bijvoorbeeld terug in het feit dat dezelfde leerbaarheidstoets opnieuw wordt afgenomen bij de intake voor de opstartklas. NT2-docenten van het COA geven aan dat het niet efficiënt is dat deze toets op meerdere momenten wordt afgenomen. Vanuit de gemeente wordt gesteld dat de dubbele afname van dezelfde leerbaarheidstoets niet efficiënt is. Wel is de gemeente er voorstander van om de leerbaarheid breder te meten en deze niet alleen op basis van een momentopname in te schatten. Om deze reden is ervoor gekozen om in de opstartklas van 6 weken de leerbaarheid in kaart te brengen.

Uit de gesprekken met de NT2-docenten van het COA komt verder naar voren dat zij tijdens de taallessen een eerste beeld vormen over de individuele kwaliteiten en leerderskenmerken van de statushouders in hun lessen. Elke individu leert een nieuwe taal op een eigen voorkeursmanier. Sommigen zijn goed in het lezen en grammatica, maar voelen angst om te spreken. Andersom kan gelden dat iemand redelijk snel een behoorlijk woordje Nederlands spreekt, maar moeite heeft met grammatica. De NT2-docenten zijn van mening dat het overdragen van hun ervaringen met de leerderskenmerken van individuele statushouders van meerwaarde kan zijn. Na gemiddeld 10,0 weken (zie figuur 3, hoofdstuk 3) lesgeven hebben zij goed in beeld welke lesmethodieken passend zijn voor iemand en op welke manier een statushouder gemotiveerd kan worden om de Nederlandse taal te leren. Deze overdracht vindt nu niet plaats.

NT2-docent van het COA:
"Wij krijgen na 14 weken een redelijk beeld van iemands voorkeursleerstijl en leerderskenmerken. Eigenlijk is het zonde dat we deze informatie niet kunnen overdragen aan taaldocenten in het reguliere inburgeringstraject of bijvoorbeeld van de opstartklas. Zij zouden deze informatie prima kunnen gebruiken in hun eigen lessen en begeleiding van statushouders. Hetzelfde geldt natuurlijk voor de leerbaarheidstoets. Wij nemen precies dezelfde leerbaarheidstoets af als de meeste taalscholen. Laatst kwam er een statushouder naar mij toe en vertelde mij trots dat hij de toets van de taalschool nu wel foutloos had gemaakt. Dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn."

4.3 Warme overdracht vindt nauwelijks plaats in de vorm van een drie-gesprek, wel is er veel contact tussen de casemanager van het COA en de klantmanager in het azc

Formeel gezien dient de warme overdracht tussen het COA en de gemeente te bestaan uit een gesprek tussen statushouder, klantmanager en casemanager van het COA. Dit is zo afgesproken tussen het Ministerie van Sociale Zaken als opdrachtgever van de voorinburgering en het COA. Vanuit de casemanagers van het COA is geprobeerd om deze gesprekken te organiseren, maar voor de klantmanagers van de gemeente geldt dat zij een gesprek met de statushouder en de casemanager bij de overdracht niet standaard nodig vinden. Ook de casemanagers van het COA geven aan dat een fysiek gesprek een grote tijdsinvestering is. De overdracht vond daarom voor mei 2019 vooral plaats via TVS met een aanvullend email vanuit de casemanagers van het COA. De casemanagers van het COA noemen dat een fysiek gesprek een grotere tijdsinvestering zou betekenen en dat de huidige manier van overdracht goed genoeg werkt. Sinds de komst van de klantmanager die werkzaam is in het azc, zijn de lijnen met de gemeente overigens nog korter geworden en wordt er gemakkelijk op casusniveau met de klantmanager in het azc overlegd en informatie gedeeld. Dit ervaren de casemanagers van het COA een groot voordeel aan de komst van de klantmanager in het azc. De klantmanager die werkzaam is in het azc proberen nu drie gesprekken met de statushouder in te plannen terwijl diegene nog in het azc woont. Een overdrachtsgesprek naar de klantmanager van Team Entree in de stadsdelen en de casemanager van het COA is hierdoor niet meer wenselijk en uitvoerbaar.

Casemanagers in het azc geven aan dat zij een verschil ervaren tussen de zienswijze van het COA en gemeente op het voorbereiden op het inburgeringsproces. In de optiek van de casemanagers ligt de focus in het azc ligt sterk op de inburgering in de zin van het leren van de taal en de cultureel maatschappelijke elementen (inburgeringsplicht) en dat de focus vanaf de verhuizing naar de gemeente met name ligt op het vinden van werk (Participatiewet) en de voorbereiding op de stad, inburgering en arbeidsmarkt.

De casemanagers geven aan dat zij na overdracht aan een klantmanager in de gemeente geen zicht hebben op het verdere vervolgtraject dat de statushouder in de gemeente doorloopt. In de optiek van het COA zijn zij verantwoordelijk voor de statushouders zolang zij woonachtig bij het COA zijn. De gemeente Amsterdam is van mening dat de regie wordt overgedragen van COA naar de gemeente na de warme overdracht en zij het COA hierover verder niet hoeven te informeren. Tegelijkertijd blijft de opvang en begeleiding een verantwoordelijkheid van het COA, zolang statushouders in het azc verblijven. Op dit punt liggen het COA en de gemeente Amsterdam niet geheel op één lijn.

Casemanager van het COA:
"Zodra wij iemand overdragen aan de gemeente verdwijnt diegene in een black box waaruit wij niets meer horen. In de optiek van COA valt de statushouder onder onze verantwoordelijkheid zolang de statushouder nog woonachtig in het azc is. De gemeente ziet dit anders en daarover zijn we wel met elkaar in discussie."

Beleidsmedewerker van de gemeente:
"Gezien de huidige wetgeving kunnen we als gemeente alleen pas met een statushouder aan de slag zodra COA deze persoon aan ons overdraagt. Het liefst starten we zo vroeg mogelijk in het azc al met de brede intake en de opstartklas. Hiermee besteden we de periode in het azc zo goed mogelijk ter voorbereiding aan op de inburgering in de gemeente."

De klantmanagers in de stadsdelen benoemen dat zij de verhuizing naar de gemeente zien als een nieuwe start voor statushouders. Zij geven aan dat zij de informatie van het COA lezen, maar verder zelf nauwelijks te gebruiken. De klantmanagers in de stadsdelen werken voort op de informatie die de klantmanager in het azc al over een statushouder heeft verzameld. De klantmanagers benoemen dat ze het klantprofiel in TVS wel kunnen inzien als zij dit willen en in sommige gevallen ook een overdrachtsmail van het COA ontvangen. De klantmanagers noemen dat de situatie van een statushouder snel kan veranderen, waardoor zij anders naar hun toekomst kijken. Het is daarom voor de gemeente belangrijk om opnieuw uitgebreid met de statushouder te spreken over werkervaring, opleiding en de toekomstwensen.

De klantmanagers geven aan dat zij inhoudelijk niet precies op de hoogte zijn van de inhoud van de voorinburgering. Globaal hebben zij een beeld bij de taallessen en de training KNM, maar zij weten niet precies welke thema's er tijdens de voorinburgering aan bod komen en welke informatie statushouders al van het COA ontvangen. Ook noemen zij dat de statushouders hun deelname aan de voorinburgering zelf ook niet benoemen tijdens klantgesprekken.

In het interview met de klantmanager in het azc komt naar voren dat de informatie over de voorinburgering wel actief wordt gebruikt door de klantmanager in het azc. Zij geeft aan dat het nuttig is om zoveel mogelijk informatie over de statushouder te hebben, zodat de aansluiting in de gemeente goed kan worden georganiseerd. Met alle opgehaalde informatie vult de klantmanager die werkzaam is in het azc een overdrachtsformulier in waarmee de klantmanager in de stadsdelen kan werken zodra een statushouder is verhuisd naar de stad. Ook worden alle gespreksrapportages door de klantmanagers in het klantvolgsysteem van de gemeente Amsterdam (RAAK) opgeslagen, zodat deze ook later in het traject gebruikt kunnen worden.

Klantmanager van de gemeente:
"Ik zet het liefst een streep door de periode in het azc. De verhuizing naar de gemeente geldt als een nieuwe start. Statushouders hebben vaak lang gewacht op deze verhuizing en verdienen het dan opnieuw te beginnen."

Klantmanager in het azc:
"Ik gebruik de informatie van het COA wel, zoals het klantprofiel maar ook uit onze onderlinge gesprekken. Dit helpt om de verhuizing naar de gemeente en de overdracht naar een klantmanager in de stadsdelen goed te organiseren. Ik vul voor elke statushouder die ik overdraag aan een collega een overdrachtsformulier in, daarmee verzamel ik alvast alle belangrijke informatie bij elkaar. Mijn collega in de stadsdelen kan daar dan weer mee verder gaan."

De klantmanager in het azc bekijkt momenteel met de casemanagers van het COA of het mogelijk is ook de woonbegeleiders in het azc te betrekken bij het overleg over de statushouders. Deze woonbegeleiders kennen de statushouders vanuit hun begeleiding in de huizen in het azc en kunnen helpen om het beeld over een statushouder nog completer te maken. Zij hebben bijvoorbeeld meer informatie over het psychische en fysieke welbevinden van een statushouder.

4.4 De eerste ervaringen met de brede intake en de opstartklas zijn positief

Zoals eerder genoemd in hoofdstuk 2 doorlopen aan Amsterdam gekoppelde statushouders sinds augustus 2019 in de beginperiode na vestiging in de gemeente de brede intake. Statushouders zijn erg enthousiast over de brede intake en met name over de opstartklas. Zij noemen dat ze erg tevreden zijn over de taallessen. Met name het tempo, de kwaliteit van de lessen en de betrokkenheid van de docenten maakt dat ze de meerwaarde van de opstartklas zien.

Statushouder:
"Ik ben nu begonnen met het echte inburgeringstraject, maar ik vind de lessen niet zo goed als bij de opstartklas. Ik ga vragen aan mijn klantmanager of ik terug kan naar de taalschool van de opstartklas, want daar leer ik voor mijn gevoel beter en sneller."

Bij de opstartklas beginnen de taallessen helemaal opnieuw. De statushouders noemen dat zij dit niet per se nodig vinden, maar wel begrijpen dat de docenten hun taallessen willen starten vanaf het begin. Verder benoemen statushouders dat zij niet direct na de afronding van de voorinburgering konden beginnen met de opstartklas, maar geven zij aan dat zij gemiddeld een maand moesten wachten.

4.5 De inhoudelijke aansluiting van TOV op de andere onderdelen van de doorlopende lijn laat ruimte voor verbetering zien

Voor docenten van Implacement geldt dat zij niet weten hoe de voorinburgering er qua inhoud uitziet. Bij het COA zijn ze op hun beurt ook inhoudelijk niet op de hoogte van het TOV-programma. De programma's zijn inhoudelijk niet op elkaar afgestemd en dienen beiden een ander doel. TOV is gericht op oriëntatie op de stad Amsterdam en het participatieverklaringstraject. De voorinburgering is gericht op het behalen van een basis taalniveau Nederlands en basale kennis van de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt. De docenten van Implacement en het COA zijn ervan op de hoogte dat er sprake is van dubbelingen binnen het programma, maar weten dit alleen op een globaal niveau. Er is niet bekeken welke thema's dubbel zijn, welke informatie bewust herhaald kan worden of welke onderwerpen er mogelijk achterwege kunnen worden gelaten. Docenten van Implacement geven aan alleen uit ervaringen van statushouders gehoord te hebben dat TOV meer praktijkgericht aanbod heeft, terwijl bijvoorbeeld de training KNM bij het COA meer theoretisch blijft. Uit de gesprekken met statushouders komt naar voren dat er in de TOV-lessen vaak dubbelingen zijn met de KNM-training. Voor sommige informatie geldt dat het niet erg is dat dit meerderen keren wordt herhaald, bijvoorbeeld aangaande praktische zaken zoals waar winkels zich bevinden en hoe het zorgstelsel in Nederland werkt. Deze dubbelingen worden overigens niet als negatief ervaren door statushouders. De docenten van Implacement geven hierover aan dat het leren van praktische zaken ook zit in de kracht van de herhaling en het kunnen leren van elkaar. Hoe vaker informatie benoemd wordt, hoe meer kans dat informatie goed landt en hoe meer kans dat inburgeraars met elkaar het gesprek aan gaan over de vragen die leven.

Statushouders zijn enthousiast over TOV. Zij vinden met name het praktijkaspect leuk, bijvoorbeeld een bezoek aan bibliotheek en het politiebureau. Zij geven aan dat door deze bezoeken zij het gevoel krijgen dat zij onderdeel uitmaken van de stad Amsterdam en daarnaast beter begrijpen hoe zij zich door de stad kunnen bewegen en wat zij hiervan mogen verwachten. Wel gaf een statushouder aan dat hij moeite had met het begrijpen van alle inhoudelijke thema's. Volgens hem lag dit eraan dat hij de tolk niet altijd goed begreep en hij alle nieuwe inhoud best moeilijk vond. Als suggestie gaf hij mee dat het misschien goed is om te overwegen om TOV op een later moment in het inburgeringstraject aan te bieden, zodat statushouders zich al wat meer thuis voelen in de stad.

Statushouder:
"Ik vond het bezoek aan het politiebureau heel goed. We hebben gepraat met een agent en hij vertelde ons dat je in Nederland geen geld moet aanbieden aan een agent als je zijn hulp nodig hebt. Ook vertelde hij dat je gewoon met agenten mag praten en een vraag kunt stellen. We zijn ook naar de bibliotheek gegaan. Daar werd ons uitgelegd dat we de computers kunnen gebruiken, hoe je een boek kunt lenen en kregen we direct een pasje om dit te doen."

Statushouder:
"Ik vond TOV goed, maar het was ook wel moeilijk. Ik heb niet alles goed begrepen, denk ik. Het is wel fijn dat we in een groep leskrijgen, zodat ik mijn vragen kan stellen aan de andere cursisten. Er was wel een tolk bij onze lessen, maar toch begreep ik hem niet altijd. Misschien was het voor mij beter om TOV pas na bijvoorbeeld 6 maanden in Amsterdam te volgen. Zo weet ik al wat meer over de stad en begrijp ik de docent misschien beter."

4.6 Er lijkt minder aandacht te zijn voor de mentale belastbaarheid en het psychische welbevinden van statushouders

Veel statushouders hebben een bewogen periode achter de rug, voordat zij verhuizen naar de gemeente. Het vestigen in een ander land is voor velen een zware mentale belasting. Enerzijds wordt er een nieuw leven opgebouwd, maar aan de andere kant zijn er vaak nog zorgen of rouw om familie en vrienden, de situatie in het land van herkomst of zijn er zorgen over gezinshereniging of de toekomst. In de gesprekken met de statushouders komt naar voren dat zij positief zijn over de betrokkenheid van de gemeente op de inburgering, maar dat zij merken dat het zich vooral richt op het leren van de taal en het werken aan de toekomst. Ze noemen dat het psychisch welbevinden en de mentale belastbaarheid hierin net zo belangrijk zijn.

Statushouder:
"*Om mij heen zie ik veel andere statushouders met psychische problemen. Deze problemen zijn vaak niet zichtbaar aan de oppervlakte, maar maken het moeilijk om je goed te focussen op het nieuwe leven hier in Nederland. Ik zou de gemeente echt willen vragen om hier ook aandacht voor te hebben, inburgering is breder dan alleen de taal. Maak traumaverwerking bijvoorbeeld standaard onderdeel van jullie programma."*

5 Informatieverstrekking aan statushouders

In dit hoofdstuk gaan we in op de informatieverstrekking aan statushouders. De belangrijkste bevindingen zijn:

a. Herhaling is de sleutel tot goede en doelmatige informatieverstrekking, waarbij aandacht voor de belevingswereld van de statushouder belangrijk is;
b. De kracht van de herhaling kan niet worden onderschat;
c. Welkomstbijeenkomsten worden als nuttig en positief ervaren;
d. Het gebruik van de NL-app is minimaal en statushouders kennen de NL-app niet.

5.1 Herhaling is de sleutel tot goede en doelmatige informatieverstrekking, waarbij aandacht voor de belevingswereld van de statushouder belangrijk is

De tweede hoofdvraag van het onderzoek richt zicht op goede en doelmatige informatieverstrekking aan statushouders. Op basis van de interviews met statushouders en de klantreissessie met hen hebben we in kaart gebrachte welke behoeften zij hebben en wat goede en doelmatige informatieverstrekking voor hen betekent. Ook hebben wij in de interviews met de betrokken stakeholders, waaronder de casemanagers van het COA, de klantmanagers van Team Entree en consulenten van VWN, gevraagd naar hun ervaringen met informatieverstrekking. De belangrijkste bevinding is dat het herhalen van informatie op verschillende momenten en door verschillende professionals ervoor zorgt dat de informatie het beste beklijft, overigens wel onder de voorwaarde dat de informatie voor statushouders op dat moment relevant is en aansluit bij hun belevingswereld.

5.2 De kracht van de herhaling kan niet worden onderschat

Informatie verstrekken aan statushouders is een taak die alle betrokken stakeholders binnen de Amsterdamse Aanpak uitvoeren. Uit de interviews komt een aantal duidelijke bevindingen naar voren. Allereerst kan de kracht van de herhaling niet worden onderschat. Er komt veel nieuwe informatie op statushouders af gedurende hun verblijf in het azc, rondom de huisvesting in de gemeente, bij het kiezen van een taalschool, tijdens de maatschappelijke begeleiding, et cetera. Statushouders krijgen zowel van het COA, de gemeente en VWN informatie over het leven in Nederland. In alle interviews komt naar voren dat overlap in informatieverstrekking niet erg is, maar juist noodzakelijk.

Informatie die voor een statushouder op dat moment relevant is, blijft hangen. Overige informatie wordt meestal niet of slechts gedeeltelijk onthouden. Het herhalen van informatie is belangrijk, mits deze informatie consistent en hetzelfde is. Informatie die afwijkt van eerder ontvangen informatie veroorzaakt vaak onduidelijkheid. Om dezelfde informatie te kunnen verstrekken aan de statushouders, is het belangrijk om elkaars werkwijze te kennen. De klantmanager in het azc heeft de trainingen KNM en Voorwerk bijgewoond om te horen welke informatie wordt gedeeld en te zien in hoeverre dit aansluit bij informatie die vanuit de gemeente wordt verstrekt. Tussen de training KNM en TOV van Implacement hebben het COA en de gemeente nog niet in kaart gebracht welke overlap er tussen de informatie zit.

Elke statushouder heeft zijn of haar eigen manier van informatie onthouden. Het is daarom raadzaam om regelmatig te controleren welke informatie is blijven hangen en wat een statushouder precies heeft begrepen. Consulenten van VWN toetsen dit regelmatig aan de hand van een checklist om te zien of een statushouder over de juiste informatie beschikt op dat moment in het traject.

Ook statushouders zelf geven aan dat het niet erg is dat informatie meerdere keren wordt herhaald. Uit de interviews met statushouders komt naar voren dat ze met name behoefte hebben aan goede en begrijpelijke informatie over essentiële zaken (zoals uitkering, belangrijke afspraken, inleveren van bewijsstukken, et cetera). Wanneer hen belangrijke informatie wordt meegedeeld die negatieve consequenties kan hebben, vinden zij het belangrijk dat de klantmanager zeker weet dat de statushouder dit begrijpt en de consequenties overziet. Bij voorkeur ontvangen zij deze informatie in hun moedertaal of in een andere taal die zij begrijpen. Overige informatie vinden zij niet erg om in het Nederlands te ontvangen, omdat hen dit juist motiveert om bijvoorbeeld een brief te vertalen en te begrijpen waar de informatie over gaat.

Statushouder:
"Voor mij mag alle gewone informatie in het Nederlands. Ik kan dan juist oefenen met de taal en proberen de brief te vertalen. Ik kreeg pas een brief over de stadspas in Amsterdam, die mag natuurlijk in het Nederlands. Maar het is voor mij belangrijk dat wanneer ik een brief krijgen met informatie die voor mij negatieve consequenties kan hebben, bijvoorbeeld een belangrijke afspraak over de uitkering, ik deze brief echt kan begrijpen. Het zou goed zijn als ik deze brief in een taal krijg ik die zelf kan begrijpen. Dit helpt mij om meer zelfstandig te zijn, zonder dat ik last heb van de taalbarrière. Ik heb nou eenmaal tijd nodig om goed Nederlands te leren, daarvoor doe ik echt mijn best."

Statushouder:
"Ik was heel actief werk gaan zoeken en vond een baan in een kledingwinkel. Mijn klantmanager was heel trots op me dat ik dit zelf had geregeld. Ik heb mijn contract opgestuurd en daarna zei hij dat het goed was. Toen ik na 3 weken ben gestopt met mijn baan, omdat het rooster niet ging passen met mijn inburgeringslessen, heb ik mijn klantmanager weer gebeld. Hij zei dat het goed was en hij mij verder ging helpen met de uitkering. Nu krijg ik een uitkering, maar wordt er ook ineens geld van mijn uitkering ingehouden, omdat ik had gewerkt terwijl ik een uitkering had. Ik begrijp er niets van waarom ik nu een boete krijg. Ik weet niet of ik de informatie dan niet goed heb begrepen, maar ik weet niet wat ik fout heb gedaan. Ik heb mijn klantmanager steeds gevraagd wat ik moest doen en toch krijg ik een boete."

5.3 Welkomstbijeenkomsten worden als nuttig en positief ervaren

De gemeente organiseert met regelmaat zogenaamde welkomstbijeenkomsten op het azc in Amsterdam. Tijdens de welkomstbijeenkomsten in het azc worden statushouders geïnformeerd over hun komst naar de gemeente Amsterdam en wordt hen verteld wat zij hier kunnen verwachten van de gemeente, van hun klantmanager en waar zij terecht kunnen met hun vragen. Bij de welkomstbijeenkomsten zijn tolken aanwezig, zodat de informatie goed wordt vertaald en duidelijk kan worden gecommuniceerd. De ervaringen die statushouders, COA, VWN en de gemeente hebben met groepsbijeenkomsten zijn positief. Onder andere de aanwezigheid van de tolk en het feit dat er gelegenheid is om direct vragen te stellen wordt door statushouders genoemd als een grote meerwaarde. Juist doordat men vragen kan stellen, horen alle aanwezigen direct het antwoord op vragen die zij mogelijk zelf niet gesteld of bedacht hadden. Ondersteunend aan de welkomstbijeenkomst wordt foldermateriaal ontwikkeld met daarin alle relevante informatie, zodat statushouders op een later moment de informatie nog eens rustig en in eigen taal kunnen teruglezen. Tijdens de periode van dit onderzoek is dit foldermateriaal in ontwikkeling.

5.4 Het gebruik van de NL-app is minimaal en statushouders kennen de NL-app niet

In 2018 is in gemeente Amsterdam de zogenaamde NL-App ontwikkeld om statushouders te ondersteunen bij hun integratie en hen van informatie te voorzien als onderdeel van de doorlopende lijn van opvang naar inburgering. Bij aankomst in Nederland krijgen asielzoekers en statushouders te maken met een grote hoeveelheid informatie van verschillende organisaties en instanties. VNG Realisatie, de gemeente Amsterdam en Wigo4it hebben een NL-App ontwikkeld om asielzoekers (in diverse talen) te helpen hun weg te vinden. De informatie is beschikbaar in het Nederlands, Engels, Arabisch en Tigrinya. De NL-App is vanaf 1 februari 2019 in gebruik genomen.

De NL-app is feitelijk een website waar informatie is te lezen over verschillende thema's:

a. **Leefomgeving**: de NL-app bevat informatie over het huren of kopen van een huis. Ook is er informatie te vinden over gas, water en elektriciteit, brandveiligheid en overige kosten bij een huis (zoals internet en televisie);

b. **Geld**: over het thema geld is informatie opgenomen over uitkeringen, belastingen, verzekeringen, administratie, voorzieningen en schulden;

c. **Werk**: de NL-app voorziet in informatie over opleidingen volgen in Nederland, diploma's en certificaten, pensioen en AOW. Daarnaast bevat de app informatie over solliciteren, stage, vrijwilligerswerk en het starten van een eigen bedrijf;

d. **Gezondheid**: over het thema gezondheid is informatie te lezen over gezondheidszorg in Nederland, geboorte en overlijden, ziekenhuizen en huisartspost. Ook is er informatie te vinden over geestelijke gezondheidszorg en zorg voor gehandicapten en chronisch zieken;

e. **Juridisch**: in de NL-app is informatie opgenomen over juridische hulp, wet- en regelgeving in Nederland, asielprocedure en uitleg over belangrijke documenten;

f. **Integratie**: tot slot gaat de NL-app in op de inburgering in Nederland. Er is onder andere informatie opgenomen over de inburgeringstermijn, ontheffingen, het financieren van de inburgeringscursus en boetes bij te laat inburgeren. Daarnaast geeft de app informatie over vervoer, kinderen, hulp en ondersteuning door maatschappelijke organisaties en de sociale omgeving.

Tijdens de interviews hebben we gevraagd naar het gebruik van de 'NL-app' van de gemeente. Hoewel bijna iedereen bekend is met het bestaan van deze website, wijst geen van de respondenten statushouders actief op deze informatiebron. In potentie wordt de app gezien als een handig ondersteuningsmiddel, maar de ervaren gebruiksvriendelijkheid en vindbaarheid is dusdanig laag dat de app in de praktijk nauwelijks wordt ingezet.

Consulent VWN:

"De NL-app is in samenwerking met ons ontwikkeld. Ik heb meegeholpen om de juiste informatie op te nemen in de app. Uiteindelijk werkt het in de huidige vorm toch niet ideaal. De website is slecht te vinden. Ook suggereert de naam NL-app dat het om aan applicatie gaat voor op je telefoon bijvoorbeeld, maar het is gewoon een website. Ook vind ik hem nu niet gebruiksvriendelijk. Je kunt niet gemakkelijk tussen informatie heen en weer klikken. Alles bij elkaar heeft de NL-app zeker wel potentie, maar dan moet er wel wat aan de gebruiksvriendelijkheid gebeuren. Je wilt eigenlijk dat een statushouder een zoekterm invult en direct bijvoorbeeld alle informatie over inburgering of het huren van een huis te zien krijgt. Nu moeten ze echt op zoek gaan naar die informatie en dat vormt een drempel."

Statushouder:

"Ik heb nog nooit van de NL-app gehoord. Waar kan ik dat vinden? Het zou wel makkelijk zijn als we een app krijgen waar je alle informatie over de gemeente kunt teruglezen, maar dan het liefst wel in mijn eigen taal.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk gaan we allereerst in op de belangrijkste conclusies van dit evaluatieonderzoek. Vervolgens formuleren we een aantal aanbevelingen voor het verder door ontwikkelen van de doorlopende lijn van opvang naar inburgering, zowel procesmatig als inhoudelijk. Hierbij richten we ons specifiek op het beleid in gemeente Amsterdam en geven we een doorkijk naar de bredere ontwikkeling van de doorlopende lijn van opvang naar inburgering. Tot slot noemen we een aantal aanbevelingen om de informatieverstrekking aan statushouders zo goed en doelmatig mogelijk in te richten.

6.1 Conclusies van het onderzoek

6.1.1 *De doorlopende lijn van opvang naar inburgering vormt de basis voor een vroege start van het inburgeringstraject, met name de komst van de klantmanager in het azc versterkt de doorlopende lijn…*

Een vroege start van het inburgeringstraject en de intensieve begeleiding van statushouders staan centraal in de Amsterdamse Aanpak om de doorlopende lijn van opvang naar inburgering te realiseren. De Amsterdamse inburgering is daarmee voorloper in Nederland op het nieuwe inburgeringsbeleid. De regie voor het inburgeringstraject van statushouders valt niet onder de juridische verantwoordelijkheid van de gemeente. Echter, de gemeente wil dat iedere Amsterdammer naar vermogen kan meedoen in de Amsterdamse maatschappij. Met het realiseren van de doorlopende lijn van opvang naar inburgering streeft de gemeente er samen met de ketenpartners naar om zo vroeg mogelijk bij de start van het inburgeringstraject betrokken te zijn.

De samenwerking en inzet van alle betrokken partijen is de positieve basis van het beleid in de praktijk: alle neuzen staan dezelfde kant op. Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt waarin de vroege start van het inburgeringstraject, de overdracht van informatie binnen de doorlopende lijn en het zoveel mogelijk inhoudelijk aansluiten op elkaars werkpraktijk centraal staan. De samenwerking tussen de verschillende stakeholders en de verschillende rollen en taken brengen uitdagingen met zich mee, maar er wordt gezamenlijk gewerkt om de doorlopende lijn te versterken. We constateren dat alle betrokken partijen van elkaar willen leren, willen begrijpen hoe elkaars werkpraktijk eruitziet en die proberen zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten.

Ruim driekwart van de statushouders neemt deel aan de voorinburgering van het COA. Dit percentage is iets hoger dan het landelijk gemiddelde. Het instemmen met deelname aan de voorinburgering gebeurt gemiddeld ruim 5 weken nadat de statushouder een verblijfsstatus heeft gekregen. Gemiddeld duurt deelname aan het programma ruim 15 weken. Dit is overeenkomstig met de 16 weken en één dag die voor het programma staat. De belangrijkste redenen voor statushouders om niet deel te nemen aan het programma zijn medische of psychosociale problemen of het volgen van een andere opleiding (zoals het ISK-traject). Het grootste deel van de statushouders die niet deelneemt aan de voorinburgering, wordt 10 weken voordat zij worden gehuisvest in de gemeente overgedragen aan een klantmanager van de gemeente in het azc. Het moment van overdracht kan voor deze groep worden versneld, omdat zij nu gemiddeld 10,5 week na het weigeren van deelname aan de voorinburgering worden overgedragen aan de gemeente. Het is overigens wel belangrijk dat de casemanagers van het COA en de klantmanager van de gemeente in het azc gezamenlijk het juiste moment van overdracht bepalen voor deze groep, omdat er vaak sprake is van medische of psychosociale problematiek. Het is belangrijk dat hierbij goed naar de persoonlijke situatie van de statushouder wordt gekeken.

Uit de kwantitatieve analyses blijkt dat driekwart van de statushouders in de periode dat zij woonachtig zijn in het azc zijn begeleid door een klantmanager van de gemeente. Bijna 40 procent van deze groep wordt al tijdens deelname aan de voorinburgering overgedragen aan de klantmanager van de gemeente. Zodra zij het programma voorinburgering afronden, duurt het gemiddeld nog ruim 3 weken voordat zij worden gehuisvest in de gemeente. De begeleiding door de klantmanager in het azc duurt in deze periode gemiddeld 10 weken. De gemeente is in staat om voor deze groep een zo vroeg mogelijk start te maken met het inburgeringstraject in de gemeente. Er is sprake van een procesmatige doorlopende lijn.

Voor ruim een derde van de statushouders die in de periode dat zij woonachtig zijn in het azc zijn begeleid door een klantmanager van de gemeente geldt dat zij ongeveer 10 weken na de afronding van het programma voorinburgering worden overgedragen aan de klantmanager in het azc. Dit is gemiddeld 7,5 week voordat zij gehuisvest worden in de gemeente. De gemeente kan in deze periode dus al wel een vroege start maken met het inburgeringstraject in de gemeente, maar voor deze groep is er winst te behalen door hen zo snel mogelijk na de afronding van de voorinburgering over te dragen aan de gemeente.

Ongeveer een kwart van de statushouders wordt overgedragen aan een klantmanager van Team Entree. De klantmanager in het azc begeleidt deze groep niet. Voor het merendeel van deze groep geldt dat zij gemiddeld zo'n 2 weken voor de huisvesting wordt overgedragen aan Team Entree. Dit is overeenkomstig met de overdrachtsperiode die het COA landelijk hanteert bij andere gemeenten. Ook voor deze groep geldt dat er winst valt te behalen om de doorlopende lijn te versterken door hen al tijdens deelname aan het programma voorinburgering over te dragen aan de gemeente.

De komst van klantmanager die werkzaam is in het azc heeft de overdracht van statushouders van het COA naar de gemeente versterkt. De komst van de klantmanager in het azc heeft de lijntjes tussen het COA en de gemeente korter gemaakt, doordat de casemanager van het COA en de klangmanager van de gemeente elkaar sneller en makkelijker weet te vinden. Ook ervaren de casemanagers van het COA dat zij de informatie over de statushouders beter kunnen overdragen aan de gemeente. De informatie die zij overdragen aan de gemeente verdwijnt niet meer in het niets, maar dat zij zien dat de klantmanager die werkzaam is in het azc ermee aan de slag gaat. De informatie wordt zodoende beter gebruikt, doordat de klantmanager in het azc de komst van de statushouder naar de gemeente voorbereidt en diegene overdraagt aan een collega klantmanager in de stadsdelen van Amsterdam.

Statushouders zijn positief over het feit dat dat de gemeente aandacht heeft voor hun inburgering en dat de gemeente actief is om de doorlopende lijn van opvang naar inburgering te realiseren. De eerste ervaringen met de brede intake en de opstartklas zijn positief. De taallessen en TOV worden goed ontvangen. Met name het praktijkgerichte karakter van TOV en de kwaliteit van de opstartklas steken er hierbij bovenuit.

6.1.2 … maar er is ruimte voor inhoudelijke en procesmatige optimalisatie.

De verschillende elementen uit de doorgaande lijn volgen elkaar procesmatig op, maar de doorlooptijden kunnen nog verbeterd worden. Ongeveer een kwart van de statushouders in dit onderzoek is in de afgelopen periode niet overgedragen aan een klantmanager in het azc. De statushouders die na de voorinburgering worden overgedragen of zelfs niet deelnemen aan het programma, kunnen eerder in het proces worden overgedragen. Daar gaat nu tijd verloren.

Op basis van de kwantitatieve analyses concluderen we wat betreft de procesmatige doorlopende lijn dat:

a. Bij 30 procent van de onderzoekspopulatie sprake is van een doorlopende lijn in het proces. Hierbij gaat het om de groep statushouders die tijdens de voorinburgering al door het COA wordt overgedragen aan de klantmanager in het azc. In deze doorlopende lijn wordt geen tijd verloren;
b. Er bestaat een gat in de doorlopende lijn bij de statushouders die deelnemen aan de voorinburgering en na gemiddeld 10 weken na het einde van de voorinburgering worden overgedragen aan een klantmanager in het azc. In de onderzoekspopulatie gaat het om ruim een kwart van de statushouders. De overdracht van deze groep kan naar voren worden gehaald, zodat al tijdens of direct na afronding van de voorinburgering de statushouder wordt overgedragen. Op basis van de analyses in dit onderzoek hebben we niet kunnen achterhalen waarom sommige statushouders wel al tijdens de voorinburgering worden overgedragen en waarom dat bij anderen niet gebeurt. Het is raadzaam om verder uit te diepen in welke gevallen deze vroege overdracht wel lukt;
c. Statushouders die niet deelnemen aan de voorinburgering worden nu gemiddeld na ruim 10 weken overgedragen aan de gemeente. In het huidige onderzoek gaat het om ongeveer 15 procent van de statushouders. Zoals eerder aangegeven zijn redenen waarom zij niet deelnemen zijn met name dat zij te kampen hebben met psychische of medische problemen of deelnemen aan een andere opleiding. Het niet kunnen deelnemen aan het programma voorinburgering hoeft voor de gemeente geen bezwaar om al met de begeleiding te starten. Ook voor deze groep geldt dat de gemeente zo snel mogelijk met hen aan de slag wil gaan. In de samenwerkingsafspraken is opgenomen dat statushouders die niet deelnemen aan de voorinburgering door het COA worden overgedragen aan de gemeente. Het is raadzaam om tussen het COA en de gemeente maandelijks te bekijken welke statushouders niet willen deelnemen aan de voorinburgering en hen over te dragen aan de gemeente.

Inhoudelijk staan de verschillende onderdelen van de doorlopende lijn veelal op zichzelf. Zo is de aansluiting van de voorinburgering op de opstartklas en de rest van het inburgeringstraject niet optimaal. Er wordt weinig inhoudelijke samenwerking en afstemming gezocht met andere onderdelen van de doorlopende lijn. Ook wordt de kennis van NT2-docenten van het COA over de leerderskenmerken van de statushouder niet uitgewisseld, zodat hiervan gebruik gemaakt kan worden bij bijvoorbeeld de opstartklas. Hierdoor staan de verschillende elementen van de doorlopende lijn los van elkaar. Ook de aansluiting van voorinburgering op het Taal en Oriëntatieprogramma Vluchtelingen kan nog verder worden doorontwikkeld.

Het vermoeden bestaat dat de kwaliteit van de onderzoeksdata in dit onderzoek niet altijd van hoge kwaliteit was. Om deze reden zijn er dan ook geen harde conclusies geformuleerd op basis van de kwantitatieve analyses. Om de doorlopende lijn in de toekomst goed in kaart te brengen is het nodig om aandacht te besteden aan goede dataregistratie. Ook goede monitoring is hiervoor van belang. Een goede monitoring draagt bij aan het informatie-gestuurd doorontwikkelen van beleid.

6.1.3 Informatieverstrekking is doelmatig en doelgericht als het begrijpelijk en laagdrempelig is en aansluit bij de belevingswereld van de statushouder

De kracht van herhaling is de sleutel tot goede en doelmatige informatieverstrekking. Hierbij is aandacht voor de belevingswereld van de statushouder belangrijk. De kracht van de herhaling kan niet worden onderschat. Pas wanneer informatie voor de statushouder daadwerkelijk relevant is, zal het in veel gevallen goed beklijven. Meer algemene informatie wordt echter meestal niet onthouden of voldoende begrepen.

Een vorm van informatieverstrekking door de gemeente zijn de welkomstbijeenkomsten. Deze bijeenkomsten worden als nuttig en positief ervaren door de statushouders. Met name de timing en de inhoud van de bijeenkomsten maken dat de informatie door statushouders als belangrijk wordt gezien.

Het gebruik van de NL-app is minimaal en statushouders kennen de NL-app niet. De applicatie heeft de potentie om een goede informatiebron te worden, maar de gebruiksvriendelijkheid en de vindbaarheid van de app zijn niet toereikend.

6.2 Aanbevelingen voor de ontwikkeling van de doorlopende lijn van opvang naar inburgering

De komende alinea's beschrijven de aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de doorlopende lijn. Daarbij hebben we aandacht voor de doorlopende lijn in de gemeente Amsterdam en benoemen we in bredere context welke elementen bijdragen aan het ontwikkelen van de doorlopende lijn met het oog op het nieuw te ontwikkelen inburgeringsstelsel.

6.2.1 Zet de aandacht voor het ontwikkelen van de doorlopende lijn door

We constateren dat de gemeente Amsterdam verantwoordelijkheid neemt voor het inburgeringstraject van statushouders in de gemeente. Hiervoor is (nog) geen juridische verantwoordelijkheid voor de gemeente. De gemeente zet in op de samenwerking met relevante ketenpartners, zoals het COA en VWN, om de doorlopende lijn van opvang naar inburgering te realiseren. Dit is geen gemakkelijke taak. Elke ketenpartner heeft te maken met een eigen rol, taken en rolopvattingen. Echter, in de kern staan alle organisaties voor hetzelfde doel: een succesvolle en duurzame inburgering en integratie van statushouders in Amsterdam. We zien dat door gezamenlijk aan dit doel te werken volop aandacht is voor de doorlopende lijn van opvang naar inburgering. De huidige praktijk laat ruimte voor verbetering zien en deze doorontwikkeling van de doorlopende lijn begint bij het gezamenlijk blijven werken aan hetzelfde doel met betrokkenheid van alle ketenpartners.

Het proces van de Amsterdamse aanpak statushouders is één van de manieren om de doorlopende lijn van opvang naar inburgering te realiseren. De Amsterdamse Aanpak past bij de lokale context van de gemeente. Voor andere gemeenten in Nederland geldt mogelijk dat zij de doorlopende lijn van opvang naar inburgering willen realiseren. Het is belangrijk om tijdens de ontwikkeling goed stil te staan bij de definitie wanneer er sprake is van een doorlopende lijn en daarbij aandacht te hebben voor het vaststellen van termijnen tussen de verschillende onderdelen van de doorlopende lijn. Hiermee valt er beter te sturen op gemaakte samenwerkingsafspraken en kan beter worden achterhaald waar de doorlopende lijn kan worden versterkt.

Daarbij is een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van een doorlopende lijn, zoals in de Amsterdamse aanpak, dat de statushouders in de aanpak woonachtig zijn in een azc in de regio. Statushouders die elders in het land op een azc wonen, komen nu niet in aanmerking voor een doorlopende lijn van opvang naar inburgering. Alleen statushouders die in het azc aan de Willinklaan in Amsterdam wonen, kunnen vroegtijdig aan de gemeente worden overgedragen zodat een vroege start met het inburgeringstraject in de stad kan worden gemaakt[20]. De plaatsing van statushouders in de buurt van de gemeente waar zij aan gekoppeld zijn is hiervoor dus essentieel.

[20] Er zijn uitzonderingen. Soms worden statushouders uit bijv. azc-locaties in Almere, Alkmaar of Heerhugowaard wel vroeg overgedragen aan de gemeente.

6.2.2 *Maak deelname aan het programma voorinburgering niet standaard het startpunt van de doorlopende lijn, maar kies voor maatwerk*

Het programma voorinburgering betekent voor ruim driekwart van de aan Amsterdam gekoppelde statushouders het startpunt van de doorlopende lijn. In de huidige wetgeving is voor de gemeente op het gebied van inburgering nauwelijks een taak weggelegd. In het nieuwe inburgeringsstelsel, dat in werking treedt op 1 juli 2021, blijft de voorinburgering bestaan. Echter, het nieuwe inburgeringsstelsel stelt gemeenten in staat om statushouders direct na koppeling te laten starten met het inburgeringstraject[21] en dit traject heeft in de gemeente altijd voorrang op een programma voorbereiding op inburgering bij het COA[22].

Volgens de huidige samenwerkingsafspraken draagt het COA een statushouder zo snel mogelijk over nadat de voorinburgering is afgerond. Het is echter het heroverwegen waard om per statushouder te bekijken of de voorinburgering daadwerkelijk de juiste start van het inburgeringstraject vormt. In het evaluatieonderzoek van het programma Voorinburgering[23] wordt aanbevolen om gemeenten de mogelijkheid te geven al tijdens de periode in het azc te beginnen met het inburgeringstraject en het daarbij te maken om het programma voorinburgering over te slaan. Met sommige statushouders is het goed dat zij direct op het juiste niveau kunnen starten met hun inburgeringstraject, wellicht ook in combinatie met participatie-activiteiten of (vrijwilligers)werk. De invulling van het huidige programma voorinburgering komt deze snelle en intensieve start niet altijd ten goede. Voor deze groep is het raadzaam om te bekijken of zij zo snel mogelijk kunnen starten met de brede intake en het reguliere inburgeringstraject.

Voor de laagopgeleiden, ouderen of meer kwetsbare statushouders kan het programma voorinburgering een goed startpunt zijn om aan de slag te gaan met schoolse vaardigheden, het leren van een basis niveau Nederlands en de kennismaking met de Nederlandse samenleving.

Voor andere gemeenten in Nederland kan gelden dat zij niet altijd de mogelijkheid hebben om statushouders al tijdens de periode in het azc te begeleiden en de inburgering te starten. Ook voor de gemeente Amsterdam geldt dat de doorlopende lijn alleen in samenwerking met het azc Willinklaan in Amsterdam zelf kan worden gerealiseerd. Voor de gemeente Amsterdam is het dan ook belangrijk dat zoveel mogelijk aan de gemeente gekoppelde statushouders gehuisvest worden in het azc op de Willinklaan. We zien dat de aansluiting met het programma voorinburgering kan worden verstevigd door het programma verder door te ontwikkelen en beter aan te laten sluiten op het inburgerings- en participatietraject in de gemeente. Daarbij is het belangrijk om het moment van overdracht goed te organiseren, gebruik te maken van de informatie uit het digitale klantprofiel van het COA, deze informatie af te stemmen op de behoeften van gemeenten en als gemeente proberen om zo vroeg mogelijk te beginnen met de begeleiding van de statushouder richting het inburgeringstraject.

[21] Memorie van toelichting VOI wetsvoorstel, p.12.

[22] Bestuurlijke afspraken SZW en de VNG over de Veranderopgave Inburgering, p. 2, 24 april 2020.

[23] Significant Public, Evaluatie Programma Voorbereiding op de Inburgering, mei 2020.

6.2.3 *Wijs een duidelijke regievoerder/trajectbegeleider aan*

Momenteel ontbreekt de duidelijke regievoerder in de praktijk van de doorlopende lijn in Amsterdam. Verschillende professionals zijn op eigen momenten verantwoordelijk voor het doorzetten van de doorlopende lijn, zowel procesmatig als inhoudelijk. Het ontbreken van de duidelijke regievoerder heeft te maken met de beperkte juridische verantwoordelijkheid van de gemeente. Het is met het oog op het nieuwe inburgeringsstelsel goed om te overwegen om een individuele regievoerder of trajectbegeleider verantwoordelijk te maken voor het inburgeringstraject en daarmee dus ook voor de doorlopende lijn van opvang naar inburgering. Het ligt voor de hand dat deze taak aan de klantmanagers van Team Entree toekomt.

6.2.4 *Plan de overdracht van COA naar de gemeente vooruit en organiseer regelmatig afstemmingsoverleg in het azc*

Hoewel de overdracht tussen het COA en de gemeente is verbeterd door de komst van de klantmanager in het azc, is er ruimte voor verbetering. Op basis van de kwantitatieve analyses zien we dat de doorlopende lijn het beste tot stand komt wanneer een statushouder al tijdens de voorinburgering wordt overgedragen aan de gemeente. Echter gebeurt dit nog niet in alle gevallen. De overdracht vindt nu voornamelijk plaats volgens het afgestemde stroomschema tussen de casemanagers van het COA en de klantmanager in het azc. Het is raadzaam om regelmatig (bijvoorbeeld maandelijks) de caseload gezamenlijk te bekijken en te bepalen welke statushouder er die maand overgedragen kan worden. De klantmanager in het azc kan op deze manier hun werkprocessen alvast op gang brengen en deze afspraken maken het voor COA mogelijk om de overdracht op een goede manier voor te bereiden. Zowel de casemanagers van het COA als de klantmanager in het azc zijn tevreden met hoe de overdracht momenteel verloopt, maar het is ons inziens goed om het moment van overdracht stevig te borgen in het proces door middel van een vast overdrachts-overleg.

Daarnaast is het raadzaam om in het begin (de periode in het azc) maandelijks overleg te voeren tussen de casemanagers, de klantmanager in het azc en de consulent van VWN in het azc. Tijdens dit maandelijkse overleg kan het proces van de doorlopende lijn met elkaar worden besproken en kort cyclisch geëvalueerd worden hoe de samenwerking verloopt, welke bijzonderheden er spelen en kan worden gedeeld welke relevante zaken er spelen bij de verschillende organisaties. Het draagt bij aan de doorlopende lijn wanneer er vroegtijdig een consulent vanuit VluchtelingenWerk toegewezen wordt en hij of zij kennis maakt met de statushouder in het azc. Nu is het nog vaak zo dat een consulent pas na enkele weken of maanden na vestiging in de gemeente wordt toegewezen. Een vroegtijdig betrokken consulent kan voor statushouders een meerwaarde hebben in het vooruitkijken en anticiperen op wat komen gaat in hun inburgeringsproces. Statushouders geven hierover aan dat het nu nog te vaak zo is dat er reactief gehandeld wordt en weinig vooruitgekeken. Ook kwam vanuit statushouders de wens om meer aandacht te hebben voor mentale belastbaarheid en rouw- en/of traumaverwerking in de periode na het azc. Hierin zou een consulent een rol in kunnen spelen door de statushouders door te verwijzen naar de juiste professionals binnen of buiten VluchtelingenWerk. Uiteraard kan het overleg enkel plaatsvinden als de privacyregels in acht te worden genomen.

Ook voor andere gemeenten geldt dat de overdracht tussen het COA en de gemeente een cruciaal onderdeel vormt van de doorlopende lijn van opvang naar inburgering. Het is noodzakelijk om goede en duidelijke afspraken te maken over het moment van overdracht. De doorlopende lijn komt het beste tot stand als de gemeente al tijdens het voorinburgeringstraject betrokken raakt bij de begeleiding van de statushouder. Met het oog op het nieuwe inburgeringsstelsel zullen naar verwachting meer gemeenten zich eerder met de inburgering van de statushouders in hun gemeente gaan bemoeien. Het moment van overdracht tussen het COA en de gemeente zal om deze reden een belangrijke rol gaan spelen.

6.2.5 *Maak inzichtelijk wie waar en wanneer verantwoordelijk voor is en ken elkaar*

Verschillende keren in het onderzoek hebben we in interviews gehoord dat de betrokken ketenpartners niet precies weten van elkaar welke taken, rollen en rolopvatting zij hebben. Om goed samen te kunnen werken, is het belangrijk dat men goed met elkaar afstemt en is samenwerking essentieel. Dit geldt ook voor de inhoud van de verschillende onderdelen van de doorlopende lijn. Het is daarom raadzaam om goed met elkaar vast te stellen welke (concrete) taken bij welke ketenpartner hoort en dit duidelijk vast te leggen. Op het moment dat er personele wisselingen zijn, kunnen nieuwe professionals zich makkelijker inlezen in de aanpak van de doorlopende lijn en de lijn ook daadwerkelijk voortzetten. Nu is vaak onduidelijk wie waarvoor precies verantwoordelijk is.

Daarnaast kan gezocht worden naar een manier om per statushouder vast te leggen welke zaken al zijn opgepakt, zoals bijvoorbeeld het aanvragen van diplomaherwaardering. We hebben geconstateerd dat in veel gevallen niet helemaal duidelijk is of bepaalde zaken al door het COA, de gemeente of VWN zijn opgepakt. Een simpele checklist waarin dit wordt bijgehouden kan hiervoor al oplossing bieden. Maak deze checklist inzichtelijk voor alle betrokken professionals.

6.2.6 *Organiseer een vorm van overdracht tussen de NT2-docenten van het COA, de opstartklas en het reguliere inburgeringstraject*

De statushouders die deelnemen aan het programma voorinburgering volgen gemiddeld 3 dagdelen per week taallessen. Gedurende de taallessen krijgen de NT2-docenten een goede eerste indruk van de leerderskenmerken van een statushouders. Momenteel wordt deze informatie niet overgedragen aan taaldocenten in het reguliere traject in de gemeente Amsterdam. Wel wordt er gebruik gemaakt van de opgedane inzichten over de leerbaarheid van de statushouder op basis van de uitkomsten van de opstartklas.

Het is te overwegen om een vorm van overdracht te organiseren tussen de NT2-docenten van het COA, docenten van de opstartklas en het reguliere inburgeringstraject, zodat ook in de taallessen een doorlopende lijn kan worden gecreëerd. Dit geldt ook voor gemeenten die geen opstartklas kennen zoals de gemeente Amsterdam. Deze gemeenten kunnen ervoor kiezen om een vorm van overdracht tussen het COA en de docenten van het reguliere inburgeringstraject te organiseren. De overdracht kan bijvoorbeeld in de vorm van een korte rapportage dat toegevoegd wordt aan het digitale klantprofiel in TVS of de rapportage wordt overgedragen tussen de casemanager van het COA en de klantmanager van de gemeente in het azc. Uiteraard moet hierbij de privacyregelgeving in acht worden genomen.

6.2.7 *Laat ruimte voor maatwerk waar dit nodig en mogelijk is*

Elk mens is anders. Zo betekent het ook dat niet elke statushouder geschikt is voor de doorlopende lijn of past binnen de huidige elementen van het beleid. Het aanbieden van maatwerk is nodig, wanneer de persoonlijke situatie van de statushouder hierom vraagt. Een zo vroege start van het inburgeringstraject is voor veel statushouders wel haalbaar. Zij zijn voldoende belastbaar en zijn in veel gevallen erg gemotiveerd om de taal te leren en mee te gaan doen in de samenleving.

De persoonlijke omstandigheden van de statushouder kunnen vragen om maatwerkaanpak om alsnog een doorlopende lijn te bewerkstelligen. Sommige statushouders zullen er baat bij hebben om de

voorinburgering bij het COA te volgen, anderen willen juist in een hoog tempo aan de slag met het leren van de taal. Sommige statushouders zijn enthousiast om TOV nog voor huisvesting in de gemeente te volgen, zodat zij snel wegwijs zijn in een stad als Amsterdam. Anderen hebben juist baat bij een rustiger begin van het inburgeringstraject en volgen TOV liever in een later stadium als de stof van de verhuizing is neergedaald. Kortom, laat ruimte voor maatwerk binnen het organiseren van de doorlopende lijn en houd daarbij begrip voor de persoonlijke omstandigheden van de statushouder.

6.2.8 Houd aandacht voor mentale belastbaarheid en psychisch welzijn

De Amsterdamse Aanpak richt zich op een zo vroeg mogelijk start van het inburgeringstraject en heeft als doel dat statushouders duurzaam integreren in de samenleving. Veel statushouders hebben een bewogen periode achter de rug, voordat zij verhuizen naar de gemeente.

Elke statushouder heeft zijn of haar eigen vluchtverhaal. Het vestigen in een ander land is voor velen een zware mentale belasting. Enerzijds wordt er een nieuw leven opgebouwd, maar aan de andere kant zijn er vaak nog zorgen of rouw om familie en vrienden, de situatie in het land van herkomst of zijn er zorgen over gezinshereniging of de toekomst.

Binnen de doorlopende lijn van opvang naar inburgering is nu vooral aandacht voor de leerbaarheid en het potentieel van statushouders. De aanpak is erop gericht om hen zo snel mogelijk aan de slag te krijgen. Het is echter raadzaam om ook vroeg in het traject aandacht te hebben voor de mentale belastbaarheid en het psychisch welzijn van statushouder. De gemeente Amsterdam heeft diverse instrumenten beschikbaar (screening GGD, K10 vragenlijst, medische keuring) om het psychische welbevinden in kaart te brengen. Ook in de gesprekken met de klantmanager altijd aandacht voor mentale en fysieke belastbaarheid en volgen statushouders de verplichte module gezond in Amsterdam.

Niet elke statushouder heeft te kampen met zware psychische klachten of problemen met traumaverwerking. Er moet niet voorbij worden gegaan aan gebeurtenissen in het verleden die van invloed zijn op het psychische welzijn in het heden. Statushouders noemen zelf dat er meer structurele aandacht en ondersteuning moet zijn voor alle statushouders voor de mentale belastbaarheid en het psychisch welbevinden dan nu het geval is. Een genoemde suggestie door een statushouder is om al in het azc of na huisvesting in groepsverband te werken aan de mentale belastbaarheid en het psychische welbevinden.

6.3 Aanbevelingen voor doelmatige en goede informatieverstrekking aan statushouders

6.3.1 Sluit in de informatievoorziening aan bij de belevingswereld van de statushouder

Informatie blijft vaak pas hangen zodra dit aansluit bij de belevingswereld van de statushouder. Informatie die voor hen op dat moment relevant is, wordt vaak beter onthouden dan informatie over meer algemene zaken. Zo komt in het onderzoek naar voren dat statushouders de welkomstbijeenkomsten van de gemeente erg nuttig vinden, omdat zij hier alles horen over de komst naar de gemeente. Deze informatie is relevant omdat zij op het punt staan te verhuizen naar de gemeente. Dit sluit dus direct aan bij de belevingswereld van de statushouder op dat moment. Maak daarom gebruik van logische momenten in de begeleiding om bijvoorbeeld informatie te verstekken over financiën, gezondheid of opleiding. Statushouders geven aan dat zij het niet erg vinden om informatie op verschillende momenten te horen. Herhaling is eerder een kracht dan een obstakel.

6.3.2 *Wees niet te terughoudend met het verstrekken van informatie in de eigen of een andere begrijpelijke taal*

Goede en doelmatige informatievoorziening is laagdrempelig, goed vindbaar en in een begrijpelijke taal. Het is niet erg om informatie in het Nederlands aan te bieden. Veel statushouders zien dit als een uitnodiging om zelf met de taal aan de slag te gaan om te proberen te begrijpen waar de informatie over gaat. Amsterdam biedt al informatie aan in verschillende talen: Arabisch, Tigrinya, Arabisch, Farsi, Nederlands, Engels en sinds kort vaak ook Turks en Tibetaans. Ook wordt er gewerkt met tolken die helpen bij gesprekken en de klantmanagers spreken vaak een van de talen van de statushouders.

Echter, neem in overweging om alle belangrijke informatie aan te bieden in de eigen taal of in een taal die de statushouder begrijpt. Wanneer statushouders informatie ontvangen over zaken die voor hen belangrijke of negatieve consequenties kan hebben, is het belangrijk en noodzakelijk om hen goed en duidelijk te informeren. Specifieke informatieverstrekking in het Nederlands (zoals brieven) kan voor statushouders niet duidelijk genoeg zijn.

Om de zelfredzaamheid te stimuleren, is het goed in overweging te nemen niet te terughoudend te zijn met het verstrekken van informatie in de eigen taal. Het begrip van de Nederlandse taal volgt op het begrip van de situatie. Blijf in deze situaties altijd zo veel mogelijk met tolken werken en stel belangrijke brieven beschikbaar in de eigen taal.

6.3.3 *De NL-app van de gemeente Amsterdam heeft potentieel, maar de doorontwikkeling heeft aandacht nodig*

De door gemeente Amsterdam ontwikkelde NL-app wordt momenteel niet tot nauwelijks gebruikt in de begeleiding en informatieverstrekking aan statushouders. De app heeft potentieel, omdat er veel relevante informatie in is opgenomen. Echter, de huidige vorm voldoet niet aan de verwachtingen en gebruiksvriendelijkheid. Wanneer de gemeente deze app actief wil inzetten in de informatieverstrekking aan statushouders, is het nodig om te app verder te ontwikkelen. Hierbij moet aandacht zijn voor de gebruiksvriendelijkheid, de zoekmogelijkheid van relevante termen en moet het gemakkelijker worden om de app te vinden en te gebruiken. In potentie kan het een goede informatiebron vormen, maar de doorontwikkeling van de app heeft aandacht nodig.

A. Overzicht van onderzoekspopulatie

Leeftijdscategorie	Aantal	%
18-27	99	32,2%
28-37	133	43,3%
38-47	45	14,7%
48-57	20	6,5%
58-67	9	2,9%
68-ouder	1	0,3%
Totaal	307	100,0%

Tabel 5.Verdeling van onderzoekspopulatie naar leeftijdscategorie

Land van herkomst	Aantal	%
Syrië	103	33,6%
Eritrea	44	14,3%
Iran	37	12,1%
Onbekend	18	5,9%
Turkije	14	4,6%
China	13	4,2%
Afghanistan	13	4,2%
Staatloos	11	3,6%
Overig	54	17,6%
Totaal	307	100,0%

Tabel 6. Verdeling van onderzoekspopulatie naar land van herkomst

B. Overzicht van respondenten

Interviews

- 4 Beleidsmedewerkers, gemeente Amsterdam
- 5 Klantmanagers, gemeente Amsterdam
- 1 Klantmanager werkzaam in het azc, gemeente Amsterdam
- 2 Casemanagers, COA, locatie azc Willinklaan Amsterdam
- Locatiemanager en 2 NT2-docenten, COA, locatie azc Willinklaan Amsterdam
- 2 Leidinggevenden, VluchtelingenWerk West en Midden-Nederland Locatie Amsterdam
- 5 Consulenten, VluchtelingenWerk West en Midden-Nederland Locatie Amsterdam
- 6 TOV-docenten, Implacement
- 6 statushouders

Klantreissessie met statushouders

- 4 statushouders

Klantreissessie met actoren

- 1 beleidsmedewerker, gemeente Amsterdam
- 2 klantmanagers, gemeente Amsterdam
- 1 beleidsmedewerker, COA
- 2 casemanagers, COA
- 1 NT2-docent, COA
- 1 leidinggevende, VluchtelingenWerk West en Midden-Nederland Locatie Amsterdam
- 1 consulent, VluchtelingenWerk West en Midden-Nederland Locatie Amsterdam.

C. Geraadpleegde bronnen

Gemeente Amsterdam, *Monitor aanpak statushouders,* juli 2019.

Gemeente Amsterdam en Centraal Orgaanopvang Asielzoekers (COA), *Programmaplan Amsterdamse inbreng in het azc Willinklaan*, september 2017.

Gemeente Amsterdam en Centraal Orgaanopvang Asielzoekers (COA), *Voortgangsrapportage programmaplan,* december 2018.

Gemeente Amsterdam, *Op weg naar de Nieuwe Amsterdamse Aanpak Inburgering: Uitwerkingsagenda voor de periode tot aan de wetswijziging in 2021,* mei 2019.

Gemeente Amsterdam, *Samen naar duurzame integratie - Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam 2019 – 2022*, maart 2019.

LPBL, *MKBA Amsterdamse aanpak statushouders,* april 2017.

Ministerie van SZW, *Kamerbrief inburgering voor Turkse nieuwkomers*, februari 2020.

Regioplan, *Factsheet Amsterdamse aanpak statushouders in cijfers*, november 2018.

Regioplan, *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen*: *de Amsterdamse aanpak (deelrapport 1)*, juni 2017.

Regioplan, *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen*: *de Amsterdamse aanpak (deelrapport 2)*, januari 2018.

Regioplan, *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen*: *de Amsterdamse aanpak (overkoepelende eindrapportage)*, januari 2019.

Regioplan, *Kennisproduct aangepaste beleidstheorie,* januari 2018.

Regioplan, *Overkoepelende eindrapportage Amsterdam,* januari 2019.

Significant Public, *Evaluatie Programma Voorbereiding op de Inburgering*, mei 2020.

Memorie van toelichting VOI wetsvoorstel, p.12.

D. Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie van dit onderzoek bestond uit de volgende leden:

a. **Danira Janjac**, gemeente Amsterdam (projectleider & beleidsrealisatie/Aanpak Statushouders & Nieuwe Amsterdamse Aanpak inburgering);
b. **Marianne Veenhof**, gemeente Amsterdam (programmamanager Amsterdamse Aanpak Statushouders & Nieuwe Amsterdamse Aanpak inburgering);
c. **Jan van den Oord**, gemeente Amsterdam (adviseur WPI & onderzoekscoördinator);
d. **Saskia Schoolland**, COA (senior beleidsadviseur unit uitvoeringsprocessen/vroege integratie en participatie);
e. **Mireya Telting**, COA (casemanager);
f. **Elbahia Toutay**, VluchtelingenWerk West en Midden-Nederland Locatie Amsterdam (leidinggevende consulenten).