

Notitie samenwerkingsafspraken gemeenten en COA t.b.v. de doorlopende lijn van inburgering d.d. 13 april 2021

Aanleiding

Er wordt gekoerst om de nieuwe Wet inburgering in werking te laten treden op 1 januari 2022. Doel en ambitie van deze nieuwe wet is dat alle inburgeraars snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk. Het nieuwe stelsel zet daarom in op een doorlopende (inburgerings-)lijn vanuit de COA-opvang naar gemeenten. Een goede samenwerking en informatieoverdracht tussen gemeenten en het COA is van belang. Conform de bestuurlijke afspraken SZW/ VNG d.d. 24 april 2020 voeren SZW, het COA en de VNG daarom op dit moment gesprekken om voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe wet afspraken te maken over de benodigde samenwerking t.a.v. de voorinburgering, de brede intake/PIP zolang de vergunninghouder nog in het azc verblijft, het klantprofiel in TVS¹ en de warme overdracht.

Vanaf het moment van koppeling aan toekomstige woongemeente heeft die gemeente de taak om regie te voeren op het inburgeringstraject. Gelijktijdig wordt met het programma 'Voorbereiding op de inburgering' (hierna 'voorinburgering') in het azc begonnen met de eerste inburgerings-activiteiten. In de nieuwe Regeling Inburgering is het COA aangewezen als de uitvoerende partij voor dit programma. Om de voorinburgering goed aan te laten sluiten op de reguliere inburgering is afstemming en samenwerking tussen beide partijen essentieel. In deze notitie wordt een voorstel gedaan over hoe de samenwerking op bovengenoemde onderdelen vorm te geven.

Mogelijke samenwerkingsvormen binnen nieuwe wet- en regelgeving

O.b.v. de nieuwe wet- en regelgeving zijn er in theorie drie scenario's voorstelbaar waarbinnen gemeenten en het COA samenwerkingsafspraken kunnen maken. Deze drie scenario's vereisen elk net iets andere afspraken.

1. De gemeente start na koppeling snel - al vóór daadwerkelijke huisvesting - met het reguliere inburgeringstraject; in dat geval zal de vergunninghouder geen gebruik maken van het programma voorinburgering bij het COA.
2. De gemeente start met de brede intake/PIP tijdens verblijf op het azc, het reguliere inburgeringstraject start na daadwerkelijke huisvesting in de gemeente; de vergunninghouder wordt tijdens zijn verdere verblijf bij het COA aangemoedigd gebruik te maken van het programma voorinburgering.
3. De gemeente start na daadwerkelijke huisvesting met het reguliere inburgeringstraject (incl. intake); de vergunninghouder wordt tijdens zijn verdere verblijf bij het COA aangemoedigd gebruik te maken van het programma voorinburgering.

Hoewel de nieuwe wet ook ruimte biedt voor scenario 3, sluiten scenario's 1 en 2 het meest aan bij het doel van de nieuwe wet, namelijk snelle integratie en participatie. De reguliere inburgering in de gemeente heeft in de nieuwe wet in alle gevallen ook voorrang op de voorinburgering op het azc.

Door een samenspel van factoren zijn scenario's 1 en 2 op dit moment voor een deel van de gemeenten en/of in alle gevallen niet de meest realistische, haalbare scenario's. Welke keuzes gemeenten hierin zullen maken hangt in belangrijke mate af van de mogelijkheden van de gemeente en de afstand van de gemeente tot het azc. Wanneer het azc waar de vergunninghouder verblijft zich in of in de nabijheid van de gemeente bevindt is het gemakkelijker te realiseren om al voor

¹ T.b.v. de nieuwe wet wordt ook het klantprofiel inhoudelijk geactualiseerd door het COA. Hierover vindt afstemming plaats met SZW en de VNG.

huisvesting in de gemeente te starten met activiteiten i.h.k.v. het reguliere inburgeringstraject, dan wanneer de vergunninghouder in een azc op verre afstand verblijft. Omdat vergunninghouders vanuit het hele land gekoppeld kunnen worden aan een gemeente is de verwachting dat een deel van de gemeenten in de periode na inwerkingtreding van de nieuwe wet (nog) zullen werken in lijn met scenario 3.

Voor het COA is het van belang om gezien de uitgangspunten van de nieuwe wet- en regelgeving, binnen een redelijke termijn na koppeling van de vergunninghouder aan een gemeente, te weten of een aanbod voorinburgering in lijn is met de inzet van desbetreffende gemeente of niet. Het COA is immers in de nieuwe wet verplicht om aan de vergunninghouder voorinburgering aan te bieden.

Voorstel

De VNG, het COA en SZW vinden het wenselijk om een handreiking op te stellen waarin de bovengenoemde scenario's nader worden toegelicht en uitgewerkt in processtappen. Deze handreiking kan gemeenten en azc's helpen bij de implementatie van de nieuwe wet en het vormgeven van de onderlinge samenwerking. In bijlage I zijn de processtappen i.r.t. de drie scenario's op hoofdlijnen omschreven.

Bij de verdere uitwerking in de handreiking gelden de volgende uitgangspunten:

- Scenario's 1 en 2 sluiten het meest aan op het doel van de nieuwe wet. Indien een gemeente in generieke zin uitgaat van scenario 3 maar in individuele gevallen scenario 1 of 2 wil volgen, kunnen hierover afspraken worden gemaakt met het desbetreffende azc. Het is van belang dat de vergunninghouder centraal staat en dat per persoon gekeken wordt wat wenselijk en mogelijk is.
- Scenario 3 is een scenario dat vooral bedoeld is voor de korte/middellange termijn na invoering van de wet. Er zal daarom aandacht worden gegeven aan hoe gemeenten kunnen worden gestimuleerd een begin te maken met de inburgering terwijl de vergunninghouder nog in het azc verblijft.
- Zodra de vergunninghouder gehuisvest kan worden start de inburgering in de gemeente, ook als dit leidt tot het onderbreken van de voorinburgering.

In de handreiking zal ook een visuele uitwerking worden opgenomen van de contact- en beslistmomenten binnen de verschillende scenario's. In de handreiking kunnen ook worden opgenomen:

- Tips voor gemeenten en azc's om in algemene zin kennis te maken en een goed beeld te krijgen bij ieders beleid en uitvoeringspraktijk.
- Antwoord op praktische vragen zoals hoe gemeenten het klantprofiel kunnen inzien/hoe dit naar gemeenten wordt doorgezet.
- Informatie over de activiteiten die door of bij het COA worden ontplooid i.h.k.v. het programma voorinburgering, integratie en participatie en individuele begeleiding.²

De handreiking wordt opgesteld vanuit de ondersteuningsagenda. SZW, de VNG, Divosa en het COA worden betrokken bij de verdere uitwerking hiervan.³ Via de handreiking kan niet worden geanticipeerd op alle vragen die gemeenten zullen hebben. Daarom is het voorstel om gezamenlijk te verkennen hoe een soort vraagbaak op te zetten dan wel uit te breiden.

² Tevens organiseren COA, de VNG, Divosa en SZW hier vanuit de ondersteuningsagenda informatiebijeenkomsten over voor gemeenten.

³ Bij de uitwerking zullen eerder overeengekomen kaders en inschattingen, zoals de huidige subsidierelatie met het COA en het AEF-rapport 'Veldonderzoek kosten wet Inburgering' (dd. augustus 2019), het uitgangspunt vormen.

Bijlage I – processtappen scenario's 1 t/m 3 op hoofdlijnen

Start bij alle scenario's:

- Koppeling van vergunninghouder aan een woongemeente.⁴ Desbetreffende gemeente krijgt hiervan een melding via TVS.
- Eventueel neemt de gemeente contact op met het COA om te bespreken of er bijzonderheden zijn die relevant zijn voor de keuze van het scenario.
- Gemeenten laten binnen 2 weken⁵ na afgifte van de melding via TVS weten of zij desbetreffende vergunninghouder willen oppakken in lijn met scenario 1 of 2. Indien de gemeente scenario 3 wenst te volgen hoeft de gemeente dit niet aan het COA te laten weten. Bij geen bericht binnen 2 weken biedt het COA namelijk het programma voorinburgering aan de vergunninghouder aan.

Indien scenario 1:

- De gemeente start na de warme overdracht met de brede intake, eventuele begeleiding en het opstellen van het PIP. De gemeente is ook in staat om vervolgens met het verdere inburgeringstraject te starten. De gemeente maakt hier in het kader van de warme overdracht afspraken over met het COA.

Indien scenario 2:

- De gemeente start met het afnemen van de brede intake en het opstellen van het PIP. De gemeente neemt contact op met de casemanager bij het COA om hier nadere afspraken over te maken.
- De vergunninghouder krijgt voorinburgering aangeboden. De dagelijkse begeleiding⁶ vanuit het COA blijft doorgaan zolang de bewoner op het azc verblijft.
- Zodra de vergunninghouder gehuisvest kan worden start de inburgering in de gemeente.

Indien scenario 3:

- De gemeente zal pas starten met het afnemen van de brede intake en het opstellen van het PIP nadat de vergunninghouder gehuisvest is in de gemeente. Indien de gemeente tijdens het verblijf op het azc al met de vergunninghouder kennis wil maken, kan hierover contact opgenomen worden met de casemanager bij het COA.
- De vergunninghouder krijgt voorinburgering aangeboden. De dagelijkse begeleiding vanuit het COA blijft doorgaan zolang de bewoner op het azc verblijft. Zodra de vergunninghouder gehuisvest kan worden start de inburgering in de gemeente.

Informatieoverdracht vanuit COA aan gemeenten bij alle scenario's:

- T.b.v. een goede informatieoverdracht wordt het klantprofiel door het COA regelmatig geactualiseerd en gedeeld met de gemeente via TVS. Dit op de volgende momenten, incl. notificatie aan gemeenten:
 - o Na koppeling
 - o Na afronden programma voorinburgering
 - o Voorafgaand aan de warme overdracht

⁴ Deze koppeling is geen onderdeel van de nieuwe wet inburgering.

⁵ Op dit moment start het COA 2 weken na koppeling met de voorinburgering. Voor nu wordt uitgegaan van dezelfde termijn binnen het nieuwe stelsel. Indien o.b.v. de verdere uitwerking in de handreiking blijkt dat moet worden herzien, zal dit nader besproken worden tussen SZW, het COA en de VNG.

⁶ Het COA begeleidt alle bewoners vanaf dag 1 in de opvang tot het moment van vertrek. Deze begeleiding heeft tot doel de zelfredzaamheid van de bewoner te versterken en hem/haar te ondersteunen bij de voorbereiding op zijn/haar toekomst in Nederland of het land van herkomst. Het COA begeleidt methodisch met de inzet van het instrument van de zes domeinen om alle bewoners te leren kennen en zicht te krijgen op hun situatie.

- Op moment van verhuizing
- T.b.v. de warme overdracht neemt de gemeente contact op met de casemanager van het COA om een gesprek in te plannen tussen de casemanager, de klantmanager en de vergunninghouder.
 - In het geval van scenario 1 vindt dit driegesprek aan het begin plaats, voorafgaand aan de start van het reguliere inburgeringstraject door de gemeente.
 - In het geval van scenario 2 is het tijdstip afhankelijk van de behoefte van de gemeente en relevante ontwikkelingen die eventueel meegenomen moeten worden bij het opstellen van de brede intake en het PIP. Het driegesprek kan daardoor voorafgaand aan de brede intake plaatsvinden, maar ook twee weken voor het moment van uitstroom naar de gemeente.
 - In het geval van scenario 3 vindt het driegesprek plaats ongeveer twee weken voor de uitstroom naar de gemeente.

Bijlage II – begrippenlijst

- **Kansrijke koppeling:** Gemeenten krijgen vanuit het Rijk halfjaarlijks een taakstelling opgelegd voor het aantal te huisvesten asielstatushouders. Binnen die taakstelling bepaalt het COA, binnen twee weken nadat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een asielstatus heeft verleend, welke gemeente verantwoordelijk wordt voor de huisvesting van de betreffende asielstatushouders. Het COA tracht hierbij zoveel mogelijk rekening te houden met specifieke (persoons)kenmerken, zoals bijvoorbeeld opleiding en arbeidsverleden, om de koppeling zo kansrijk mogelijk te laten zijn vanuit het perspectief van inburgering en participatie. Na deze koppeling heeft die gemeente ongeveer twaalf weken de tijd om huisvesting te regelen.
- **Voorbereiding op inburgering (kort: voorinburgering):** Inburgeringsplichtige vergunninghouders die in afwachting van huisvesting in de gemeente in het azc verblijven en nog niet kunnen starten met een gemeentelijk inburgeringstraject, wordt door het COA een programma voorinburgering aangeboden. De voorinburgering is bedoeld als voorbereiding op de reguliere inburgering in de gemeente. Om te borgen dat er sprake is van een doorlopende lijn met betrekking tot inburgering van het azc naar de gemeente sluit de inhoud van dit programma aan op de verplichte onderdelen van de inburgeringsplicht. De 3 onderdelen van de voorinburgering zijn:
 - Nederlandse taal (NT2).
 - de modules Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM), Arbeidsmarkt & Participatie (MAP) en het participatieverklaringstraject (PVT)
 - individuele begeleiding op integratie en participatie door casemanagers.⁷
- **Brede intake:** De regierol van gemeenten start met het doen van een brede intake. Door middel van de brede intake, die verplicht is voor elke inburgeringsplichtige en die door gemeenten wordt afgenomen, wordt een beeld gevormd van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige op het gebied van inburgering en participatie. De gemeente brengt deze informatie in kaart om vervolgens, zoveel mogelijk in samenspraak met de inburgeringsplichtige, invulling te geven aan het inburgeringstraject.
- **PIP:** O.b.v. de brede intake wordt voor alle inburgeringsplichtigen een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) opgesteld waarin wordt vastgelegd op welke wijze zij aan de inburgeringsplicht moeten voldoen. De uitkomsten van de brede intake worden in het PIP vertaald naar op de persoon van de inburgeringsplichtige toegesneden einddoelen van de inburgering. Het PIP bevat de beslissing waarbij de leerscenario wordt vastgesteld en bevat overige informatie over op welke wijze de inburgeringsplichtige aan zijn inburgeringsplicht moet voldoen, waaronder de nadere invulling van het PVT en de MAP. In het PIP wordt tevens vermeld hoe de gemeente begeleiding en ondersteuning biedt aan de inburgeringsplichtige bij het inburgeringstraject. Het PIP is dus niet vrijblijvend: niet voor de inburgeringsplichtige, maar ook niet voor de gemeente.
- **Klantprofiel:** Tijdens de begeleiding bij het COA wordt een klantprofiel opgesteld. Het klantprofiel is een digitaal document waarin het COA gegevens van statushouders bijhoudt. Deze bevat naast persoonlijke gegevens onder andere informatie over genoten opleidingen, werkervaring en deelname aan programma's bij het COA. Het COA zet de gemeente die de statushouder gaat huisvesten via het TVS het klantprofiel door.

⁷ Het COA biedt voorinburgering aan alle inburgeringsplichtige vergunninghouders aan die verblijven in de COA-opvang (tenzij de gemeente heeft aangegeven zelf al met de inburgering te gaan starten). In uitzonderlijke gevallen kan het helaas voorkomen dat het niet lukt om een vergunninghouder voorinburgering te laten volgen. Het COA vermeldt dit dan in de informatieoverdracht aan de gemeente.

- **TVS:** Het COA en gemeenten delen informatie over statushouders via het Taakstelling Volg Systeem (TVS). Gemeenten kunnen hierop inloggen voor actuele informatie over de statushouders die zij zullen huisvesten.
- **Warme overdracht:** Wanneer de vergunninghouder wordt gekoppeld aan de gemeente, wordt van gemeenten verwacht dat zij, om een doorlopende lijn met betrekking tot de inburgering te kunnen waarborgen, de verantwoordelijkheid nemen om een warme overdracht te organiseren. Een belangrijk onderdeel van de warme overdracht is een overdrachtsgesprek in de vorm van een driegesprek tussen de statushouder, het COA en de gemeente. Tijdens dit gesprek is de noodzakelijke uitwisseling van gegevens over de asielstatushouder tussen COA en gemeenten van belang. De informatie in het klantprofiel en het persoonlijk informatiedossier kan in dit gesprek worden toegelicht.