

Inge Razenberg
Eliane Smits van Waesberghe

Evaluatieonderzoek Pilot Regioplplaatsing Hart van Brabant



Evaluatieonderzoek Pilot Regioplplaatsing Hart van Brabant

Auteurs

Inge Razenberg

Eliane Smits van Waesberghe

Met medewerking van:

Marlinda van der Hoff

Merel Kahmann

Ruth Yohannes

Utrecht, november 2022

Inhoud

Samenvatting onderzoek	4	5	Evaluatie doel 3: doorlopende leerlijn en snelle start	27
1	Introductie onderzoek	8	5.1. Activiteiten	27
1.1.	De pilot Regioplantsing	8	5.2. Resultaten	29
1.2.	Context waarbinnen de pilot uitgevoerd is	9	5.3. Ervaringen met een doorlopende leerlijn	33
1.3.	Evaluatieonderzoek pilot regioplantsing	9	5.4. Samenvattende conclusie	35
2	Doelen van de pilot in beeld	12	Bijlage 1: Inzichten vanuit de literatuur	37
2.1.	De doelen van de pilot Regioplantsing	12	Bijlage 2: Geraadpleegde literatuur	43
2.2.	Via welke meetbare activiteiten worden de doelstellingen bereikt?	13		
3	Evaluatie doel 1: Plaatsing op de ROL	15		
3.1.	Het plaatsingsproces	15		
3.2.	Activiteiten en resultaten realisatie doel 1	16		
3.3.	De ervaringen van respondenten	19		
3.4.	Samenvattende conclusie	21		
4	Evaluatie doel 2: huisvesting in gemeenten	22		
4.1.	Activiteiten en resultaten realisatie doel 2	22		
4.2.	Resultaten doel 2; cijfers m.b.t. huisvesting	24		
4.3.	Ervaringen van respondenten	24		
4.4.	Samenvattende conclusie	25		

Leeswijzer

Dit rapport begint met een samenvatting van de belangrijkste resultaten, conclusies en 'lessons learned' voor een mogelijke, landelijke uitrol. Hoofdstuk 1 introduceert de pilot, de context van de pilot en methoden van het evaluatieonderzoek. In hoofdstuk 2 schetsen we de doelen en activiteiten van de pilot, en de reflectie van respondenten hierop. In hoofdstuk 5, 6 en 7 beschrijven we per pilotdoel de activiteiten, resultaten, belangrijkste ervaringen van respondenten en de samenvattende conclusies. In de bijlage staat literatuur beschreven die door de lezer gebruikt kan worden voor verdere duiding van de pilot regioplantsing.

Samenvatting onderzoek

Het Nederlandse asielstelsel moet flexibeler en zowel maatschappelijk als financieel effectiever inspelen op een grotere instroom van asielzoekers. Ook moet het asielsysteem een betere voorbereiding zijn op de fase na opvang: huisvesting en integratie van vergunninghouders, dan wel de terugkeer van mensen die geen vergunning hebben gekregen. Dit zijn doelen van het landelijke programma Flexibilisering Asielketen, een samenwerking van het ministerie van Justitie en Veiligheid en partners uit de asielketen. Een van de aanpakken om de geformuleerde doelstellingen te bereiken, is het zo snel mogelijk plaatsen van vergunninghouders en (kansrijke) asielzoekers in de buurt van gemeenten waar zij gehuisvest zullen worden. Doordat vergunninghouders in dezelfde regio worden opgevangen en geplaatst, kunnen zij vanuit de opvanglocaties al een start maken met integratie en participatie. Vroege start is tevens een doel van de Wet inburgering 2021.

Het COA en de gemeenten van de regio Hart van Brabant voeren van januari 2020 tot december 2022 gezamenlijk de pilot Regioplplaatsing uit. Het Verwey-Jonker Instituut evalueerde vanaf januari 2021 tot oktober 2022 de pilot regioplplaatsing in het Hart van Brabant. De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *in welke mate, en op welke manier zijn de drie doelstellingen van de pilot Regioplplaatsing bereikt?* Door middel van een document- en literatuurstudie, data-analyse en interviews is het onderzoek uitgevoerd.

Binnen de pilot Regioplplaatsing worden vergunninghouders - die gekoppeld zijn aan de gemeenten van de regio Hart van Brabant - opgevangen door het COA in het azc te Oisterwijk. Deze locatie in de regio Hart van Brabant wordt in dit rapport geduid als Regionale Opvanglocatie (ROL). Dit is een locatie

waar asielzoekers met een kansrijke aanvraag en vergunninghouders een start kunnen maken met integratie, dichtbij de gemeente van uiteindelijke huisvesting.

Doelstelling 1: Alle vergunninghouders die gekoppeld zijn aan de regio Hart van Brabant (en kansrijke asielzoekers die voor een vergunning en huisvesting in de regio in aanmerking komen) laten verblijven op ROL azc Oisterwijk.

In de loop van de pilot is het aantal kansrijken en vergunninghouders met een koppeling aan het Hart van Brabant geplaatst in de ROL azc Oisterwijk enorm toegenomen. In het begin van de pilot, de periode januari 2020 tot medio september, verbleef 15% van de aan de regio gekoppelde vergunninghouders in een ROL. In januari 2021 was dit 38%, in april 51% en in de zomer van 2021 72%. Tijdens het laatste meetmoment, augustus 2022 is 60% van de vergunninghouders geplaatst in een ROL.

De opvangcapaciteit van het COA staat onder druk door onder meer de achterstanden bij de IND met betrekking tot de lopende asielaanvragen, de verhoogde instroom sinds zomer 2021 en een stagnerende uitstroom in de regio door de tekorten op de woningmarkt. Aan het begin van de pilot betekende dit dat het azc Oisterwijk vol zat en niet direct regioplplaatsing kon faciliteren. In het voorjaar van 2021 nam het COA de volgende maatregelen die een groter percentage regioplplaatsingen mogelijk maakte: een instroomstop voor en verhuisactie van asielzoekers en vergunninghouders die niet aan de regio zijn gekoppeld.

In hoeverre doelstelling 1 van de pilot is gerealiseerd, is lastig te beantwoorden gezien er geen streefpercentage voor regioplplaatsing is geformuleerd. Het groeiende aantal regioplplaatsingen is wel in lijn met de doelstelling van de pilot. Inzicht in belemmeringen voor regioplplaatsing en inzicht in activiteiten en factoren die het percentage regioplplaatsingen vergroten, geven houvast voor een toekomstige (uitrol van) regioplplaatsing.

Doelstelling 2: Gekoppelde vergunninghouders binnen de vastgestelde termijn huisvesten van ROL azc Oisterwijk in de Hart van Brabant gemeenten.

De gemiddelde wachttijd in de gemeenten in de regio Hart van Brabant over de meetperiode augustus 2021-augustus 2022 bedraagt 103 dagen (vanaf fase 2). Dit gemiddelde ligt 19 dagen boven de landelijk afgesproken doorlooptijd van 84 dagen en ligt mogelijk nog wat hoger gezien de wachttijd voor de vergunninghouders die niet zijn gehuisvest. Wanneer we de doorlooptijd van de regio vergelijken met het landelijk gemiddelde, dan doet de regio Hart van Brabant het relatief goed. Landelijk wachten vergunninghouders gemiddeld 140 tot 168 dagen op een woning. Gedurende de pilot ligt de doorlooptijd van de regio redelijk stabiel rond de 100 dagen. Er zijn verschillen in de regio: een aantal gemeenten huisvest sneller dan gemiddeld, een aantal gemeenten langzamer.

Hoewel de huisvestingsproblematiek volgens gemeenten te groot is om regionaal op te lossen en cijfers laten zien dat de huisvesting in regio Hart van Brabant in vergelijking met andere regio's relatief snel gaat, blijft het versnellen van huisvesten een belangrijk punt van aandacht. Met name omdat de doorstroom naar huisvesting plekken creëert in het azc voor regioplaatsing. Volgens betrokken partijen is met samenwerking en overleg winst te behalen. Het gaat om afstemming van beschikbare woonruimte, koppelingen van het COA en het tijdig beschikbaar zijn van verblijfsdocumentatie IND. Ook binnen de gemeenten kan afstemming met woningcorporaties en sociale zaken de huisvesting versnellen.

Doelstelling 3: het aanbieden van één doorgaande (leer)lijn aan vergunninghouders vanaf opvang in ROL azc Oisterwijk waardoor zij voorbereid zijn op de fase na opvang (huisvesting in een van de Hart van Brabant gemeenten) en al vanaf de start van de opvangfase kunnen starten met integreren en participeren.

Wat betreft de doorgaande (leer)lijn hadden niet alle gemeenten aan het begin van de pilot een programma voor de brede intake en ook de doorstroom na de

brede intake is niet in alle gevallen duidelijk. Het aanbod voor een snelle start is gedurende de pilot ontwikkeld en bestaat uit: een kennismakingsgesprek met de gemeente, een brede intake en participatie-activiteiten buiten het azc. De betrokken gemeenten ontplooiden meerdere activiteiten voor een snelle start. Dit zijn de resultaten voortkomend uit doelstelling 3:

- Ongeveer twee derde van de groep vergunninghouders (65%) had een **kennismakingsgesprek** met de klantregisseur van de gemeente op het moment dat hij/zij nog op azc Oisterwijk woonde.
- Ongeveer 30% van de vergunninghouders is vanaf azc Oisterwijk gestart met de **brede intake**. De overige 70% is hier na huisvesting in de gemeente mee gestart.
- Vergunninghouders binnen de pilot hebben voor het overgrote deel (90%) nog geen **participatie-activiteiten** buiten het azc gedaan. Hier vallen niet de participatie activiteiten van de brede intake onder.

Lessons learned

- *SMART doelstellingen*

Bij aanvang van de pilot zijn doelstellingen geformuleerd en is een projectplan opgesteld hoe regioplaatsing te realiseren. Echter waren doelstellingen niet SMART geformuleerd; dit maakt het lastig doelstellingen specifiek, meetbaar en tijdgebonden te realiseren. Op basis van SMART doelstellingen had men concreet taken tussen organisaties kunnen verdelen en zelf tussentijds kunnen monitoren wat er (nog meer) nodig was om de doelstellingen te bereiken. Daarmee is het tevens mogelijk behaalde resultaten beter te kunnen duiden aan de hand van streefpercentages. Bij een eventuele landelijke uitrol van het concept regioplaatsing zien de onderzoekers dit als randvoorwaarde.

- *Integrale benadering en aanpak van regioplaatsing*

Regioplaatsing is een gezamenlijk traject van de regio Hart van Brabant (11 gemeenten) en COA. Het is bij een landelijke uitrol wenselijk doelstellingen

als plaatsing op de ROL, huisvesting en de doorgaande (leer)lijn op inburgering en participatie als samenwerkende organisaties nog meer integraal te benaderen en op te pakken. Hiermee wordt bedoeld op het ontwikkelen van een gezamenlijk SMART projectplan, organiseren van commitment (ook op uitvoerend niveau) en betrekken van de doelgroep (vergunninghouders) bij (hoe) een doorgaande leerlijn te organiseren.

- *Start met ruimte in azc*

Start regioplaatsing met opvangcapaciteit in het azc voor gekoppelde vergunninghouders. Daarbij is het tevens van belang dat vergunninghouders in de regio tijdig kunnen doorstromen naar huisvesting in betrokken gemeenten.

- *'Regio'- plaatsing*

Regioplaatsing betekent dat vergunninghouders worden geplaatst op maximaal vijftig kilometer van de huisvestingsgemeente (zie bijlage 1). Een knelpunt voor een snelle start is dat de uitplaatsingsgemeenten weliswaar in geografische afstand relatief dichtbij liggen, maar dat de reistijd met het openbaar vervoer erg lang is. In de regio Hart van Brabant betekent dit dat sommige vergunninghouders een reistijd van twee uur hebben om bij hun gemeente te komen. De lange afstand lijkt een belemmering te vormen voor deelname aan integratie en participatie programma's vanuit het azc. Bij landelijke uitrol is het aan te bevelen te letten op goede bereikbaarheid met openbaar vervoer voor de vergunninghouder.

- *Kansrijke asielzoekers*

Wegens de opvangcrisis zijn de investeringen die nodig zijn om kansrijke asielzoekers deel te laten nemen aan regioplaatsing (nog) niet uitgevoerd in deze pilot. Alhoewel het niet gelukt is kansrijke asielzoekers in de pilot te betrekken, zijn er verscheidene ontwikkelingen gaande dit in de toekomst wel mogelijk te maken en ook voor hen een snelle start te faciliteren.

- *Kansen inburgeringswet 2021*

Met ingang van de inburgeringswet 2021 hebben gemeenten de regie over het inburgeringstraject van vergunninghouders. Voor een snelle start biedt dit onder meer mogelijkheden doordat bepaalde programmaonderdelen niet langer vrijblijvend worden aangeboden. Dit sluit aan bij het 'ja-tenzij' voorstel van gemeenten in het Hart van Brabant waarbij vergunninghouders in principe al vanuit het azc starten met de brede intake (tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit niet te doen). Ondanks de verwachting dat met deze regeling meer vergunninghouders over een drempel stappen en sneller mee gaan doen, blijven sommige omstandigheden (o.a. reistijd, gezondheidsklachten, gebrek kinderopvang) die gedurende de pilot speelden mogelijk ook in de toekomst een belemmering vormen.

Met de ingang van de Wet inburgering 2021 is de inzet op een doorgaande (leer)lijn essentieel. De brede intake eindigt met het opstellen van het Plan Inburgering en Participatie (PIP). Dit PIP is bindend en bepaalt wat mensen moeten doen om te slagen voor hun inburgeringstraject. Na vaststelling van het PIP gaat de inburgeringstermijn lopen en is directe doorstroom gewenst.

- *Samenwerking*

In de pilot zijn betrokken partijen intensiever met elkaar gaan samenwerken. Ze zijn bij elkaar op werkbezoek gegaan waardoor ze elkaar en elkaars programma beter hebben leren kennen. De verbeterde samenwerking, onder andere tussen het COA en gemeenten, heeft op drie doelstellingen een positief effect gehad:

- De interne afstemming en communicatie met uitvoerende lagen binnen betrokken organisaties is verbeterd en zowel de gemeenten in het Hart van Brabant als het COA erkennen de meerwaarde van samenwerken.
- Versnelling huisvesting door afstemmen koppelingen COA en verbeterde samenwerking van woningcorporaties, sociale zaken en de klantmanager.
- Samenwerking intake en warme overdracht vergunninghouder tussen COA en gemeenten.

Borging pilot regioplaatsing

Deze pilot maakt inzichtelijk hoe de verscheidene stappen in het asielproces en integratieproces met elkaar samenhangen. Zowel voor opvang in azc, huisvesting en inburgeringsproces is nauwe samenwerking tussen gemeenten en COA van cruciaal belang. Ten tijde van het schrijven van dit evaluatierapport (oktober 2022) is de pilot aan de hand van bestuurlijke afspraken tussen COA en de regio geborgd.

1 Introductie onderzoek

1.1. De pilot Regioplantsing

Het COA en de gemeenten van de regio Hart van Brabant¹ voeren sinds januari 2020 gezamenlijk de pilot Regioplantsing uit, die mede mogelijk is gemaakt door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Binnen de pilot Regioplantsing worden vergunninghouders - die gekoppeld zijn aan de gemeenten van de regio Hart van Brabant - opgevangen door het COA in het azc te Oisterwijk², waardoor zij al in de regio verblijven. Vanuit deze opvanglocaties kunnen vergunninghouders al een start maken met integratie en participatie, zoals beschreven in het Pilotvoorstel Regioplantsing Hart van Brabant. De looptijd van de pilot is van januari 2020 t/m december 2022 (dit is inclusief verlenging).

1.1.1. Achtergrond van de pilot

De plaatsing van vergunninghouders nabij hun (beoogde) gemeente van uitstroom is een van de uitgangspunten die voortvloeit uit de Uitvoeringsagenda van het landelijke programma Flexibilisering Asielketen. Binnen dit programma werkt het Ministerie van Justitie en Veiligheid samen met de

partners in de migratieketen en maatschappelijke en bestuurlijke organisaties³ aan maatregelen die er voor zorgen dat het Nederlandse asielstelsel flexibeler en maatschappelijk en financieel effectiever kan inspelen op grote veranderingen in de instroom van asielzoekers. Ook moet het asielsysteem een betere voorbereiding gaan bieden op de fase na de opvang: de huisvesting en integratie van vergunninghouders, of de terugkeer van mensen die geen vergunning hebben gekregen⁴. Vergunninghouders en kansrijke asielzoekers beginnen – in het toekomstbeeld waar het programma naar toewerkt - zo snel mogelijk met (voorbereiding op) integratie en inburgering. Ter uitvoering van het programma is door gemeenten, provincies en rijk de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen⁵ opgesteld. In deze Uitvoeringsagenda hebben deze bestuurlijke partners onder meer samen een aanpak ontwikkeld om te bevorderen dat vergunninghouders en kansrijke asielzoekers zo snel mogelijk worden geplaatst in (de buurt van) de gemeente waar ze zullen worden gehuisvest en kunnen beginnen met (voorbereiding op) integratie en inburgering. Centraal hierin staat het concept van regioplantsing, regionale opvanglocaties en flexibele opvangvormen. De Uitvoeringsagenda sluit aan bij de op 1 januari 2022 ingevoerde Wet inburgering 2021⁶, waarbij gemeenten een regierol hebben bij het verzorgen van de inburgering van vergunninghouders. De inburgeringsplicht begint dan vanaf het moment van vergunningverlening.

1 Dit samenwerkingsverband bestaat uit 11 gemeenten, namelijk Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Dongen, Gilze en Rijen, Goirle, Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, Tilburg en Waalwijk.

2 In de loop van de pilot heeft de gemeente Tilburg een Tussenvoorziening beschikbaar gesteld. Deze fungeert als azc en er worden vergunninghouders opgevangen als onderdeel van de pilot Regioplantsing, en daarnaast biedt de tussenvoorziening plek aan andere vergunninghouders. Het onderzoek focust zich op azc Oisterwijk. Bij opening van de tussenvoorziening is afgesproken dat deze locatie meetelt voor het percentage regioplantsing en dat hetzelfde werkproces wordt gehanteerd.

3 In het programma zijn de ketenpartners COA, IND, DT&V, DJI, Politie, Kmar en het Ministerie van JenV verenigd en wordt nauw samengewerkt met o.a. gemeenten, VNG, SZW, BZK, OCW, IPO en maatschappelijke organisaties.

4 Deze opgave van het programma maakt onderdeel uit van de afspraken in het Kabinet, vastgelegd in het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst' van kabinet Rutte-3.

5 Deze uitvoeringsagenda is 14 mei 2020 vastgesteld aan de Landelijke Regietafel.

6 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020611/2021-01-01>

Het concept van regioplaatsing in regionale opvanglocaties en vroege start met de inburgering wordt in de pilot Regioplaatsing in de regio Hart van Brabant getest. De gemeenten in de regio Hart van Brabant streven ernaar vroegtijdig te starten met inburgering. Hoewel de deelnemers van de pilot (grotendeels) onder de Wet inburgering 2013 vallen, wordt in deze pilot geëxperimenteerd met de vroege start zoals bedoeld vanuit de Wet inburgering 2021. Deze pilot sluit aan bij de pilot Inburgering+, waarbij de gemeenten in de regio Hart van Brabant zich voorbereiden op de nieuwe Wet inburgering 2021.

1.2. Context waarbinnen de pilot uitgevoerd is

De pilot Regioplaatsing is uitgevoerd in de periode januari 2020-december 2022: een periode waarin veel andere ontwikkelingen invloed hadden op het functioneren van de pilot. Een ontwikkeling die meteen invloed had op de pilot was de coronacrisis die in maart 2020 aantrad. Corona had o.a. impact op het verzorgen van het lesaanbod van het azc, het initiëren van de gesprekken tussen de klantregisseurs van de gemeenten en de vergunninghouders, de participatiemogelijkheden voor vergunninghouders (zoals deelname aan vrijwilligerswerk). Ook is de doorstroom van vergunninghouders naar gemeenten bemoeilijkt door de coronacrisis. Het toewijzingssysteem voor woningen liep vertraging op waardoor vergunninghouders weer langer in azc's moesten verblijven. Dit had een negatieve invloed op de doorstroom van vergunninghouders naar een passende woning en een snelle start om te integreren en participeren.

Hieronder benoemen we kort andere contextfactoren die invloed hadden op een vlotte start en uitvoering van de pilot regioplaatsing:

1. Er is een achterstand/overbelasting bij de IND rond het behandelen van asielaanvragen en uitgeven van verblijfsvergunningen. De lange wachttijd op een (mogelijke) vergunning maakt dat asielzoekers lang(er) in het azc zitten. Bovendien worden vergunninghouders vaak eerst in andere azc's

geplaatst voordat zij gekoppeld zijn aan de regio Hart van Brabant. Dit zorgt ook voor vertraging in het proces om vergunninghouders tijdig op de regionale opvanglocatie te krijgen.

2. De krappe woningmarkt die zorgt voor een moeizame uitstroom naar reguliere huisvesting, waardoor vergunninghouders langer moeten verblijven in de bestaande opvang van de azc's. In september 2022 verbleven zo'n 17.000 vergunninghouders in azc's, dit is 37% van het totale aantal bewoners in opvang van het COA⁷.
3. De huidige asielcrisis anno 2022 waarin er te weinig opvangplekken bij het COA beschikbaar zijn. Het concept van een ROL is in deze tijden moeilijk te realiseren, omdat het COA al haar opvangplekken nodig heeft om iedereen van een bed te voorzien en er nog geen landelijk dekkend netwerk van opvang aanwezig is dat plaatsing in de juiste regio bemoeilijkt.
4. Uitstel van de invoering van de nieuwe Wet Inburgering. Hierdoor werd door bepaalde gemeenten nog niet de urgentie gevoeld om vergunninghouders al te begeleiden vanaf het azc.

1.3. Evaluatieonderzoek pilot regioplaatsing

Begin 2021 is het Verwey-Jonker Instituut – in opdracht van de gemeenten Hart van Brabant en het COA – een onderzoek gestart naar de pilot regioplaatsing. Het onderzoek naar de pilot Regioplaatsing is uitgevoerd tussen januari 2021 en oktober 2022. Hoofdvraag van het onderzoek is: *in welke mate, en op welke manier zijn de doelstellingen van de pilot Regioplaatsing bereikt: opzetten van een ROL, snelle(re) huisvesting in gemeenten en het opzetten van een doorgaande leerlijn en snelle participatie en integratie van vergunninghouders?* Ook besteden we aandacht aan de vraag welke lessen uit de pilot volgen voor de uitrol van het concept van regionale plaatsing.

⁷ COA - Capaciteit en bezetting | www.coa.nl

We beantwoorden bovenstaande hoofdvraag aan de hand van drie typen vragen:

- Wat zijn de doelen en activiteiten van de pilot? In welke mate is de pilot – op basis van inzichten uit de literatuur – kansrijk? (Planevaluatie; uitgevoerd tussen januari en juni 2021.)
- Wat zijn ervaringen met de uitvoering van de pilot Regioplantsing? Wat zijn succesfactoren en belemmeringen? (Procesevaluatie; uitgevoerd op twee meetmomenten, namelijk mei-september 2021 en mei-september 2022.)
- Wat kunnen we cijfermatig zeggen over de mate waarin de doelen van de pilot bereikt zijn? (Beknopte effectevaluatie; uitgevoerd op meerdere meetmomenten, data geanalyseerd van meetmomenten tussen mei 2021 t/m augustus 2022.)

We hebben verschillende onderzoeksmethoden gebruikt om de vragen van het onderzoek naar de pilot te beantwoorden:

- **Documentenstudie:** studie van 90 aan de pilot gerelateerde documenten, waaronder het pilotvoorstel, de uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, verslagen van de stuurgroep, projectgroep en bestuurlijk overleg van de pilot en van andere werkgroepen, voortgangsrapportages, adviesnota's, memo's betreffende aanvullende afspraken m.b.t. de pilot, informatie over de brede intake, het driegesprek, de handreiking warme overdracht van Divosa et cetera.
- **Literatuurstudie:** ruim 20 onderzoeken zijn bestudeerd, om op basis van inzichten uit de literatuur te toetsen of, en in welke mate de pilot Regioplantsing kansrijk is (zie bijlage 1 voor overzicht geraadpleegde literatuur).
- **Analyse data COA:** Een analyse van de databestanden van het COA gericht op de mate waarin het gelukt is aan de regio gekoppelde

vergunninghouders in azc Oosterwijk te plaatsen. Ook is data geanalyseerd met betrekking tot doorlooptijden richting huisvesting in de gekoppelde gemeenten.

- **Analyse gegevens vanuit gemeenten (en Refugee Team):** Met behulp van ontwikkelde formats door de onderzoekers hebben klantregisseurs van alle regiogemeenten data ingevuld voor alle inburgeringsplichtige vergunninghouders die in de periode vanaf 1 mei 2021 tot 1 juli 2022 op de ROL woonden. Het gaat om informatie over activiteiten (zoals kennismakingsgesprek, brede intake, participatie-activiteiten) die zijn gestart op het moment dat de vergunninghouder nog op het azc woonde. Informatie vanuit alle gemeenten is opgehaald; in totaal gaat het om data over 213 vergunninghouders. Tevens is data verzameld bij het Refugee Team, o.a. over het aantal mensen dat al vanuit het azc gestart is met de brede intake bij het Refugee Team.
- **(Groeps)interviews met vergunninghouders:** In totaal zijn 10 vergunninghouders geïnterviewd, waarvan 5 vrouwen en 5 mannen. De respondenten kwamen uit Syrië, Eritrea en Turkije. Zeven van hen volgden de brede intake, de meesten waren hiermee gestart na huisvesting in de gemeente.
- **Groeps(interviews) betrokken professionals:** Op drie meetmomenten zijn interviews afgenomen met professionals die betrokken zijn bij de pilot. Dit gaat om de projectleiders van de pilot en (andere) betrokkenen vanuit het COA (op allerlei niveaus; plaatsing/bewonerslogistiek, case-managers, locatiemanager, regievoerder et cetera), de gemeenten (zowel beleidsmedewerkers als klantregisseurs), Divosa (de regiocoördinator), het Refugee Team, WSP en het ministerie van Veiligheid & Justitie. Voor de planevaluatie: interviews met 11 professionals. Vervolgens een validatiesessie met 6 respondenten om de onderzoeksresultaten van de eerste onderzoeksrunde te toetsen.

Voor de procesevaluatie: eerste meetmoment interviews met 21 professionals; tweede meetmoment interviews met 23 professionals van de verschillende organisaties (deels individueel, deels middels groepsinterviews). Daarnaast zijn de onderzoekers aangesloten bij enkele bestaande overleggen waar aanvullende onderzoeksvragen zijn gesteld (n=11). Vanwege anonimiteit maken we in het rapport bij citaten geen uitsplitsing naar organisatie of functie van de respondenten.

- **Analyse, rapportage en presentatie.** Analyse en triangulatie onderzoeksdata, opleveren tussenrapport in september 2021, presentatie tussenrapport aan stuurgroep in 2021 en opleveren eindrapport oktober 2022.

2 Doelen van de pilot in beeld

Het onderzoek startte met een reflectie van de betrokkenen op de doelen van de pilot en hoe deze bereikt kunnen worden (zie paragraaf 3.1). In interviews is aan betrokkenen gevraagd welke activiteiten tot realisatie van de doelen van de pilot kunnen leiden (3.2.1). Ook hebben de onderzoekers de beschikbare documenten over de doelstellingen en de geformuleerde activiteiten geanalyseerd.

2.1. De doelen van de pilot Regioplantsing

2.1.1. Doelen uit het projectcontract

De doelgroep van de pilot zijn vergunninghouders en kansrijke asielzoekers die wonen/gaan wonen in regionale opvanglocatie (ROL) azc te Oisterwijk en die huisvesting zullen vinden in één van de gemeenten van de regio Hart van Brabant. De doelstellingen van de pilot, zoals benoemd in het Projectcontract Pilot Regioplantsing Hart van Brabant, zijn de volgende:

- Alle vergunninghouders die gekoppeld zijn aan de regio Hart van Brabant (en kansrijke asielzoekers die voor een vergunning en huisvesting in de regio in aanmerking komen) laten verblijven op ROL azc Oisterwijk⁸.

⁸ In de loop van de pilot heeft de gemeente een Tussenvoorziening beschikbaar gesteld. Deze fungeert als azc en er worden vergunninghouders opgevangen als onderdeel van de pilot Regioplantsing, en daarnaast biedt de tussenvoorziening plek aan andere vergunninghouders en asielzoekers. Het onderzoek focust zich op azc Oisterwijk. Bij opening van de tussenvoorziening is afgesproken dat deze locatie meetelt voor het percentage regioplantsing en dat hetzelfde werkproces wordt gehanteerd.

- Het aanbieden van één doorgaande (leer)lijn aan vergunninghouders vanaf opvang in ROL azc Oisterwijk waardoor zij voorbereid zijn op de fase na opvang (huisvesting in een van de Hart van Brabant gemeenten) en al vanaf de start van de opvangfase kunnen beginnen met integreren en participeren (inburgeren).⁹
- Gekoppelde vergunninghouders binnen de vastgestelde termijn huisvesten van ROL azc Oisterwijk in de Hart van Brabant gemeentes.
- Leren van deze pilot; hoe deze interventie werkt en hoe de beoogde effecten worden gerealiseerd.

2.1.2. Reflectie van respondenten op doelen projectcontract

In de interviewronde is respondenten gevraagd wat volgens hen de doelen van de pilot regioplantsing waren. Indien respondenten de doelen uit het projectcontract niet uit zichzelf noemden, dan is hen vervolgens expliciet gevraagd of zij die doelen herkenden. Door de vraag over doelen op deze wijze via een open vraag te verkennen, kregen wij meer zicht op hoe respondenten de doelen ten opzichte van elkaar wegen, en waar de focus binnen de pilot (op dat moment) lag. Alle doelen uit het projectcontract zijn ook door de respondenten in de interviewronde genoemd.

Einddoel: vroege integratie en participatie

Uit de interviewronde kwam heel duidelijk naar voren dat alle respondenten hetzelfde gezamenlijke einddoel van de pilot formuleren: vroege integratie en participatie. Alle andere doelen binnen de pilot (bv. het organiseren van een ROL) dienen uiteindelijk dit einddoel. Het doel van vroegtijdige integratie en participatie komt ook naar voren in formele doelen van de pilot, alleen viel op

⁹ Het gaat om 'kansrijken' die voor een vergunning en huisvesting in de regio Hart van Brabant in aanmerking komen en om vergunninghouders die reeds aan de regio gekoppeld zijn.

dat de respondenten dit extra benadrukten: zij doen mee aan de pilot om uiteindelijk te zorgen dat vluchtelingen sneller hun weg kunnen vinden in Nederland.

Extra doel: versterken onderlinge samenwerking

Tijdens de interviews noemen respondenten van de verschillende organisaties nadrukkelijk als doel het versterken van de samenwerking tussen gemeenten en het COA, en het verminderen van de afstand tussen beide organisaties. Zij vinden dit dusdanig belangrijk dat ze het als doel benoemen (en tevens als randvoorwaarde om de pilot te doen slagen). Het gaat dan bijvoorbeeld om elkaar op uitvoeringsniveau leren kennen en weten te vinden, versterken van wederzijds begrip en inzicht in elkaars werkzaamheden en afstemming tussen de programma's van COA (voorinburgering) en de gemeente (inburgering, brede intake). Respondenten benadrukken dat de samenwerking en afstemming op alle niveaus (van bestuurlijk tot uitvoering) dient plaats te vinden. Een goede samenwerking maakt dat vergunninghouders gericht begeleid kunnen worden, zo expliciteren zij in de interviews.

Doelen zijn deels randvoorwaardelijk

Respondenten legden in de interviewronde verschillende accenten op welke doelen zij het belangrijkste vinden om binnen de pilotperiode te realiseren. Ook gaven de respondenten aan dat er onderlinge relaties en afhankelijkheden zijn tussen de doelen. Zo zijn de doelen *het realiseren van plaatsing in de ROL* en *een snelle huisvesting in gemeenten* volgens respondenten randvoorwaardelijk om een snelle start te kunnen realiseren. Respondenten waren het niet altijd eens over welke doelen eerst gerealiseerd moesten worden: is dat de organisatie van de ROL of een snelle doorstroom naar huisvesting in de gemeente? Een verschillende weging van de benodigde volgtijdelijkheid van deze doelen kan de voortgang van de pilot hinderen, omdat men soms 'op elkaar wacht' als het gaat om het organiseren van activiteiten die bijdragen aan de pilot. Dit speelde met name in de eerste fase van de pilot.

Vergunninghouders versus kansrijke asielzoekers

In het projectcontract wordt de doelgroep van de pilot omschreven als vergunninghouders en evident kansrijke asielzoekers. Aanvankelijk heeft men binnen de pilot de keus gemaakt om zich als eerste te richten op de groep vergunninghouders, omdat de processen hiervoor makkelijker aan te passen zijn en omdat gemeenten voor vergunninghouders formeel een taak (en budget) hebben (en niet voor kansrijke asielzoekers). Later in de pilot is het proces ook voor evident kansrijke asielzoekers uitgewerkt, maar dit is niet uitgevoerd (zie paragraaf 5.2.3).

2.2. Via welke meetbare activiteiten worden de doelstellingen bereikt?

In de planevaluatie is hoofdzakelijk gekeken naar de vraag welke activiteiten moesten bijdragen aan het realiseren van de doelen van de pilot en welke veronderstellingen over de verwachte werking van deze activiteiten hieraan ten grondslag lagen. In de beschikbare documenten over de pilot zijn activiteiten beschreven die de projectleiders vanuit de regio Hart van Brabant en COA moesten opleveren. In het projectcontract van 15 december 2020 staan procesmatige activiteiten geformuleerd. Deze activiteiten worden in de afzonderlijke hoofdstukken over de doelen besproken. In deze paragraaf willen de onderzoekers bepaalde bijzonderheden over de geformuleerde doelstellingen en activiteiten expliciteren.

Bij analyse van de documenten valt op dat de doelstellingen van de pilot niet SMART geformuleerd zijn bij aanvang van de pilot. Op welke manier wordt specifiek en meetbaar een doelstelling bereikt? Op basis van zowel de documenten als de interviews in de eerste ronde merken we op dat deze documenten veel ruimte voor interpretatie van deelnemers geven om systematisch de doelstellingen van de pilot te kunnen bereiken. Het meest in het oog springende voorbeeld daarvan is dat onder doelstelling 1 [Alle statushouders die in de regio Hart van Brabant worden gehuisvest direct vanuit een GVL te

laten verblijven op AZC Oisterwijk] als activiteit is geformuleerd: *Uitvoeren van het proces van plaatsingen, met als streven om gefaseerd toe te werken naar een zo hoog mogelijk percentage regioplaatsing*. In deze formulering wordt geen streefpercentage van plaatsing in de ROL genoemd. Dit heeft ertoe geleid dat deze belangrijke activiteit niet meetbaar kan worden geëvalueerd. Verder valt bij analyse op dat bij de activiteiten de focus vooral ligt op het ontwikkelen van procesbeschrijvingen en het opleveren van overzichten die niet per definitie en systematisch leiden tot het behalen van de geformuleerde doelstellingen.

Ook voor de doelstelling 'het aanbieden van een doorlopende leerlijn aan kansrijken en statushouders', was aanvankelijk niet helder welke specifieke en meetbare activiteiten hiertoe konden leiden. Dit heeft als voordeel dat er flexibel ingespeeld kon worden op de actuele situatie. Maar een algemeen aandachtspunt is dat voor de respondenten in de eerste interviewronde, in februari en maart 2021, niet duidelijk was op welke manier de doelen van de pilot gerealiseerd konden worden, wat daarvoor nodig was, en wie (welke organisatie, en welke afdeling) op welk moment aan zet was. Het tevoren SMART formuleren van doelstellingen had de betrokkenen van zowel de regio als van het COA duidelijker houvast kunnen geven, zeker bij aanvang van de pilot. Bij een eventuele landelijke uitrol van het concept regioplaatsing zien de onderzoekers dit als randvoorwaarde voor een snelle start. In de loop van de pilotperiode zijn activiteiten voor betrokkenen geconcretiseerd, en deze benoemen we in de hoofdstukken 3, 4 en 5 waarin we nader ingaan op bereikte resultaten voor de verschillende doelen van de pilot¹⁰.

¹⁰ We bespreken hierbij de 3 inhoudelijke doelen, niet doel 4 (learning by doing).

3 Evaluatie doel 1: Plaatsing op de ROL

In dit hoofdstuk staan de onderzoekers stil bij het eerste pilotdoel: **Alle vergunninghouders die gekoppeld zijn aan de regio Hart van Brabant (en kansrijke asielzoekers die voor een vergunning en huisvesting in de regio in aanmerking komen) laten verblijven op ROL azc Oosterwijk/de Tussenvoorziening in Tilburg.**

Het gaat om:

- Vergunninghouders met (beoogde) koppeling aan de regio.
- Kansrijken die voor een vergunning en huisvesting in de regio Hart van Brabant in aanmerking komen.

In het landelijke programma Flexibilisering Asielketen is opgenomen dat het asielsysteem een betere voorbereiding moet gaan bieden op de fase na de opvang: de huisvesting en integratie van vergunninghouders (of de terugkeer van mensen die geen vergunning hebben gekregen). Centraal hierin staat het concept van regioplaatsing in regionale opvanglocaties.

Dit doel van de pilot is erop gericht om (een deel van) het azc Oosterwijk in Hart van Brabant die regionale functie te geven: vergunninghouders die gekoppeld zijn aan een gemeente in de regio Hart van Brabant verblijven op het azc Oosterwijk, zodat zij alvast in de buurt van hun gemeente van huisvesting zitten. In de looptijd van de pilot is in Tilburg een Tussenvoorziening (opvanglocatie voor vergunninghouders in beheer van COA) geopend, die binnen de pilot ook als regionale opvanglocatie voor de gemeenten in Hart van Brabant wordt benut.

3.1. Het plaatsingsproces

In deze paragraaf beschrijven we het plaatsingsproces op macroniveau in de context van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen en vervolgens op regionaal niveau in de context van doel 1: *Plaatsing op de ROL*.

Plaatsingsproces conform Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen

In het toekomstbeeld zoals geschetst in de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen bestaat het asiellandschap uit drie typen opvanglocaties: Gemeenschappelijke Vreemdelingen Locaties (GVL), satellieten en regionale opvanglocaties. Alle asielzoekers beginnen de asielprocedure op de Gemeenschappelijke Vreemdelingen Locaties (GVL). Op deze proceslocaties gaan asieldiensten samenwerken aan een doelgroepgericht asielproces, dat bepaalt welk vervolgtraject na de aanvraag nodig is. Asielzoekers blijven op de GVL zolang ze frequent contact hebben met een asieldienst. Kansrijke asielzoekers en vergunninghouders stromen zo spoedig mogelijk door naar Regionale opvanglocaties (ROL). Iedere regionale opvanglocatie is verbonden aan meerdere gemeenten in de regio, waar de vergunninghouder uiteindelijk zal worden gehuisvest. In regionale opvanglocaties krijgt de overgang van opvang naar huisvesting vorm, met activiteiten gericht op (voorbereiding op) inburgering, integratie en vestiging in de gemeente.

Plaatsingsproces gedurende pilotperiode

Gedurende de looptijd van de pilot opereerden Ter Apel en Cranendonck grotendeels als (tijdelijke) GVL's. Aanvullend zijn er enkele procesopvanglocaties (pol) in het land. De pol vangt asielzoekers op gedurende hun rust en voorbereidingstermijn (rvt-fase) en de behandeling van de algemene asielprocedure (de AA-fase). De pol ligt in de buurt van het IND-kantoor dat de asielaanvraag van de betreffende asielzoeker gaat behandelen.

Om zoveel mogelijk in lijn te blijven met het plaatsingsproces zoals geschetst in de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen zou een kansrijke of vergunninghouder met koppeling aan regio HvB (of passend advies) vanaf de GVL/pol moeten doorstromen naar azc Oisterwijk.

3.2. Activiteiten en resultaten realisatie doel 1

Aan de hand van de documentstudie¹¹ zijn drie activiteiten beschreven die tot realisatie van doel 1 moesten leiden.

- *Activiteit 1:* Overzicht met knelpunten en mogelijkheden voor het plaatsen van kansrijken voor de regio en reeds gekoppelde vergunninghouders aan de regio vanuit een GVL naar azc Oisterwijk.
- *Activiteit 2:* Procesbeschrijving (aangepast of nieuw) voor het plaatsen van kansrijken voor de regio en reeds gekoppelde vergunninghouders aan de regio vanuit een GVL naar AZC Oisterwijk.
- *Activiteit 3:* Uitvoeren van het proces van plaatsingen, met als streven om gefaseerd toe te werken naar een zo hoog mogelijk percentage regioplaatsing.

Activiteit 1

Een aantal bestudeerde documenten gaat over strategiebepaling en geeft inzicht in de knelpunten en mogelijkheden voor plaatsing van vergunninghouders.¹² Op basis van verslagen van de stuurgroep in het najaar van 2020 zien we dat het COA het aantal gekoppelde plaatsingen niet goed van de grond krijgt. De gemeenten vragen nadrukkelijk aandacht voor het achterblijven van

regioplaatsing (gemiddeld 20% periode 1-1-2020 tot 1-10-2020) met een daling in het najaar van 2020).¹³ Knelpunten die door het COA in kaart zijn gebracht en die van invloed waren op het realiseren van regioplaatsing volgen hieronder:

- Bij de start van de pilot stonden de koppelingen vanuit azc Oisterwijk vooral uit bij andere (m.n. Brabantse) gemeenten, omdat er al voldoende koppelingen waren gemaakt aan gemeentes binnen de regio HvB om de taakstelling te halen.
- De tijd dat een vergunninghouder in opvang verblijft, was in 2020 al hoog omdat huisvesting in de gekoppelde gemeente door het woningtekort niet mogelijk was. Aangezien op azc Oisterwijk voornamelijk vergunninghouders met koppeling aan andere gemeentes verbleven, hadden partijen geen mogelijkheid om de uitstroom te versnellen en zo ruimte te creëren voor vergunninghouders met (beoogde) koppeling aan regio HvB.
- In de loop van 2020 werd de capaciteitssituatie bij het COA, mede door de stagnerende uitstroom steeds nijpender, waardoor het gericht doorplaatsen vanuit de pol, op basis van het daar afgegeven regio-advies, steeds lastiger bleek in te vullen.
- In 2020 moesten asielzoekers vaak maanden wachten voordat ze konden starten met hun asielprocedure. Gedurende deze periode verbleven asielzoekers op een groot aantal azc's in het land, doorliepen vanaf deze locatie de asielprocedure (i.p.v. vanaf de pol) en zijn hier ook na vergunningverlening gebleven om zo - in lijn met de meerjarenstrategie van COA- het aantal verhuisbewegingen te beperken. Het aantal vergunninghouders dat daarmee op de "verkeerde locatie" verbleef nam daardoor enigszins toe. Ook omdat op basis van het regio-advies, ongeacht op welke locatie men verbleef, toch zoveel als mogelijk de koppeling met de geadviseerde regio is gemaakt.

11 Voor de beschrijving van de activiteiten is het volgende document leidend: Pilot regioplaatsing - AZC Oisterwijk Projectcontract, Documentversie: 0.06. Gewijzigd op: 15 december 2020.

12 Strategiebepaling voortgang pilot regioplaatsing. Datum: 28-1-2021. Floor Schalken, Annerie van Gelder en Mieke de Croon.

13 Verslag Stuurgroep 16 oktober 2020.

Hoewel het formuleren van knelpunten ondersteunend kan zijn om te analyseren waarom regioplacering niet goed van de grond kon komen in 2020, leidt het niet per se tot de gewenste resultaten. Knelpunten oplossen en denken in (andere) mogelijkheden om regioplacering te realiseren, bleven helaas het eerste jaar van de pilot uit. Dit had tot gevolg dat gemeenten niet vroegtijdig konden starten met de brede intake vanaf azc Oisterwijk. Ook uit de eerste interviewronde in het voorjaar van 2021 bleek dat de samenwerkende partners op elkaar zaten te 'wachten'. In datzelfde voorjaar zijn door COA vervolgens maatregelen genomen om het aandeel regioplacering te verhogen. We benoemen de volgende maatregelen:

- Verhuizing van in azc Oisterwijk verblijvende vergunninghouders die niet aan de regio Hart van Brabant zijn gekoppeld naar azc's elders in het land. Het belang van de vergunninghouder stond hierbij voorop.
- Verhuizing van aan de regio Hart van Brabant gekoppelde, maar elders verblijvende vergunninghouders, naar azc Oisterwijk.
- Invoeren van een (tijdelijke) instroomstop op azc Oisterwijk, met uitzondering van vergunninghouders met koppeling (of passend advies) aan regio Hart van Brabant.

Activiteit 2: Procesbeschrijving (aangepast of nieuw) voor het plaatsen van kansrijken voor de regio en reeds gekoppelde vergunninghouders aan de regio vanuit een GVL naar AZC Oisterwijk.

Met betrekking tot activiteit 2 is een procesbeschrijving eind november 2020 opgeleverd in de vorm van een presentatie, ontwikkeld door het COA¹⁴. In deze presentatie staan criteria voor matching in het kader van regioplacering vernoemd. Tevens presenteert men de afwegingskaders in de doorgaande lijn van centrale ontvangstlocatie (col) – procesopvanglocatie (pol) – azc

- gemeente. Bij vroege screening en matching zal het COA het regioadvies als afwegingskader gebruiken. Afwegingskaders bij regioplacering is koppeling op basis van:

- Taakstelling/snelheid uitstroom.
- Kansen op arbeid/scholing vergunninghouder.
- Sociaal netwerk vergunninghouder.

In de procesbeschrijving staan verschillende hindernissen in de uitvoering van regioplacering voor het COA benoemd, zoals:

- Capaciteitskrapte.
- Corona: vergunninghouders blijven op het azc en worden 'omgekoppeld' aan andere regio's.
- Taakstelling (gemeenten) – en koppelperiode (COA) lopen niet synchron.

Activiteit 3: Uitvoeren van het proces van plaatsingen, met als streven om gefaseerd toe te werken naar een zo hoog mogelijk percentage regioplacering.

Vanaf begin januari 2021 monitort COA het aantal koppelingen aan de regio en geeft men inzicht in het aantal voorspelde en gerealiseerde koppelingen en in de capaciteit op het azc Oisterwijk. Deze overzichten geven cijfermatig inzicht. Dit inzicht is echter lastig te duiden voor de onderzoekers, omdat er onder doel 1 geen streefpercentage voor regioplacering is geformuleerd.

3.2.1. Percentage aan de regio gekoppelde vergunninghouders dat in de regio verblijft

In deze paragraaf staan de bewerkte gegevens van de onderzoekers op basis van de aangeleverde data van het COA. In de tabellen staat hoeveel van de aan

14 Presentatie Projectgroep Pilot Regioplacering, 26 november 2020.

de regio gekoppelde vergunninghouders in een van de azc-locaties verblijven die betrekking hebben op de pilot. We kijken naar de periode januari 2021 t/m augustus 2022; het gaat om peilmomenten aan het begin van de maand van de betreffende maandrapportage.¹⁵

Uit de cijfers blijkt dat, over de gehele meetperiode, gemiddeld genomen 59% van de aan de regio gekoppelde vergunninghouders in de ROL verbleef. Het percentage schommelt tussen de 38% en 72%. In de periode januari 2020 tot medio september 2020 (dus in de eerste fase van de pilot) was dit percentage 15%¹⁶. De laatste cijfers van COA over geheel 2020 gaven gemiddeld 38% regioplacering aan in 2020.¹⁷

In de bewerkte cijfers van de onderzoekers (in onderstaande tabellen) is terug te zien dat januari 2021 ook aanving met 38% regioplacering. Vanaf maart 2021, na de invoering van de verhuisacties en een instroomstop voor niet aan de regio gekoppelde vergunninghouders (zie genomen maatregelen onder activiteit 1), neemt het percentage regioplacering toe. In april 2021 is het percentage 51%, dit neemt in de zomer van 2021 verder toe tot 72%.¹⁸ In onderstaande figuren zijn respectievelijk de aantallen en percentages in de regio verblijvende vergunninghouders te zien.¹⁹

15 De cijfers in de maandrapportages hebben alleen betrekking op de gekoppelde vergunninghouders die vanaf mei 2020 aan de regio Hart van Brabant zijn gekoppeld. Vergunninghouders die reeds eerder aan de regio zijn gekoppeld, zijn niet meegenomen in de cijfers.

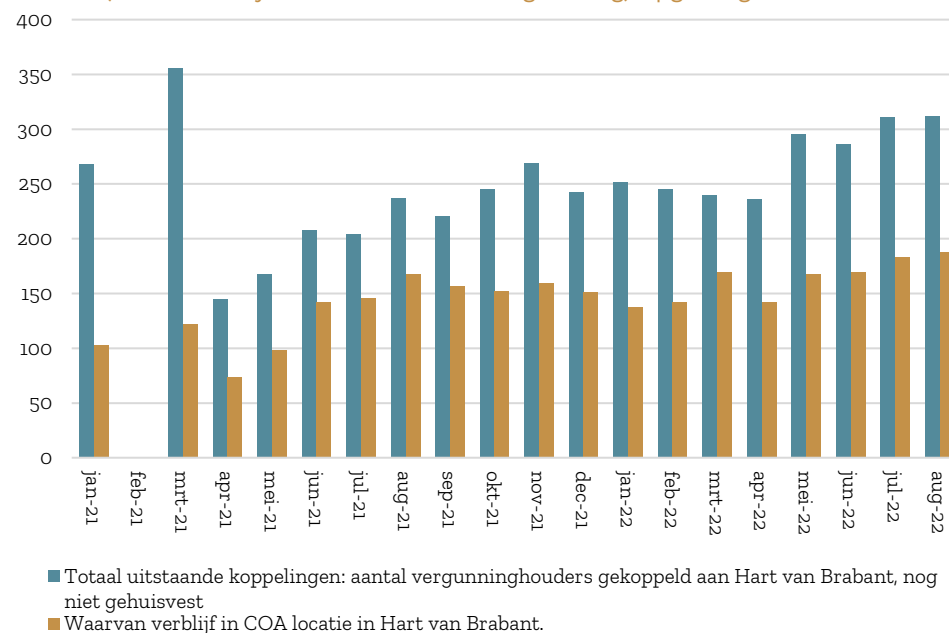
16 Zie projectcontract Regioplacering, pagina 4.

17 Notitie strategie voortgang pilot regioplacering, januari 2021.

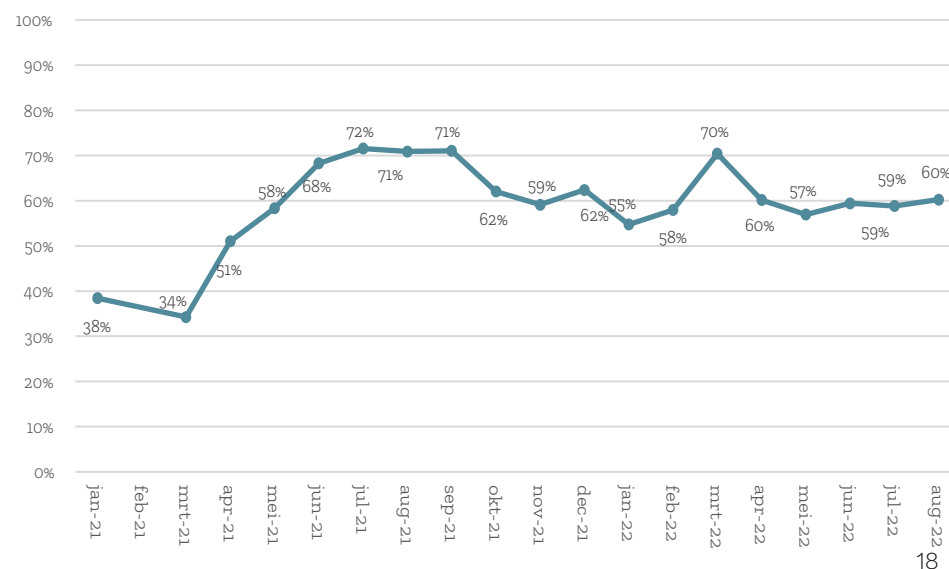
18 Percentage heeft betrekking op aan de regio gekoppelde vergunninghouders die al daadwerkelijk in de ROL in de regio wonen.

19 Van februari 2021 zijn geen data door het COA aangeleverd om te kunnen verwerken in de onderzoeksgegevens.

Figuur: Aantal van de aan de regio gekoppelde vergunninghouders dat in de ROL (azc Oosterwijk en tussenvoorziening Tilburg) opgevangen wordt



Figuur: Percentage van de aan de regio gekoppelde vergunninghouders dat in de ROL (azc Oosterwijk en tussenvoorziening Tilburg) opgevangen wordt



3.3. De ervaringen van respondenten

3.3.1. Ervaring met realisatie regioplaatsing en definitie regioplaatsing

Respondenten ervaren dat regionale plaatsing als uitgangspunt heeft dat het de vergunninghouder en gemeente de mogelijkheid geeft elkaar te leren kennen, op het moment dat de vergunninghouder nog in het azc woont. Betrokkenen bij de pilot regioplaatsing geven over het algemeen positieve feedback op dit principe van regioplaatsing. Er zijn veel inspanningen gepleegd om aan de regio gekoppelde vergunninghouders alvast op de ROL te laten verblijven. Ondanks alle obstakels en logistieke beperkingen die een dergelijk nieuw project als regioplaatsing met zich meebrengt, laten de cijfers zien dat hier flinke stappen in gezet zijn: waar in de eerste periode van de pilot 15% van de aan de regio gekoppelde vergunninghouders alvast in de ROL verbleef, was dit in augustus 2022 60%.

De obstakels die respondenten noemen, zijn de achterstanden bij de IND met betrekking tot de lopende asielaanvragen (waardoor mensen langer wachten op een – mogelijke – verblijfsvergunning), verhoogde instroom sinds zomer 2021 en de stagnerende uitstroom bij de azc's door de tekorten op de woningmarkt (versterkt door de coronacrisis waardoor het toewijzen van woningen moeilijker was). Dit alles heeft ertoe geleid dat de opvangcapaciteit van het COA onder druk staat, en elk bed direct nodig was, niet alleen voor aan de regio gekoppelde vergunninghouders. Ook zat azc Oisterwijk aan de start van de pilot vol met andere doelgroepen asielzoekers, waardoor het niet direct volop als ROL kon fungeren. Deze context maakte het lastig dit doel van de pilot, namelijk plaatsing op de ROL, te kunnen realiseren. Op basis van de documentstudie is te zien dat de regio Hart van Brabant wacht op te nemen acties van het COA om regioplaatsing te realiseren. Zonder regioplaatsing kunnen de gemeenten niet starten met het programma vroegtijdige inburgering (Brede Intake). De onderzoekers zien een duidelijk verschil in feedback op de pilot door beide organisaties in de periode tussen voorjaar/zomer 2021 en voorjaar/

zomer 2022. Vooral in die laatste periode ziet men ook op uitvoerend niveau de meerwaarde van samenwerken in een dergelijke pilot; men benoemt het voordeel van de *'korte lijnen tussen beide organisaties'*.

Geografische schaal regioplaatsing

Een belangrijk aspect van regioplaatsing is het gegeven dat vergunninghouders in een azc verblijven dat dichtbij de gemeente is waar ze uiteindelijk huisvesting krijgen. De geografische schaal vanaf wanneer er sprake is van regioplaatsing, is binnen het COA vastgesteld op maximaal 50 kilometer afstand²⁰ van de huisvestingsgemeente. De gemeenten in de regio Hart van Brabant voldoen aan deze vereiste (de afstand is maximaal 30 kilometer van azc Oisterwijk). Een knelpunt dat respondenten van de verschillende organisaties opmerken, is dat de uitplaatsingsgemeenten weliswaar in geografische afstand relatief dichtbij liggen, maar dat de reistijd met het openbaar vervoer erg lang is. Sommige regiogemeenten, zoals Waalwijk en Heusden, liggen op 1,5 uur tot 2 uur reizen met openbaar vervoer vanaf azc Oisterwijk. Door de respondenten is gesuggereerd dat het beter zou zijn een deur-tot-deur criterium te hanteren voor regioplaatsing waarbij men bij het bepalen van de deelnemende gemeenten beter kan uitgaan van de reistijd met het openbaar vervoer i.p.v. de geografische afstand.

3.3.2. Ontwikkelingen in het realiseren van regioplaatsing

In de interviews met betrokkenen, die we in voorjaar/zomer 2021 voerden, kregen de onderzoekers terug dat in die eerste fase van de pilot de interne afstemming en communicatie met uitvoerende lagen binnen beide organisaties, zowel de regio Hart van Brabant als het COA, beter had gekund. Vooral op het uitvoerende niveau van het COA constateerden we twijfels over doel

²⁰ Het COA hanteert voor voorrangplaatsingen waar men in een bepaalde regio gekoppeld moet worden, het uitgangspunt van 50 km afstand.

en meerwaarde van de pilot. We zien in de interviews vooral de stem terug van twee zeer verschillende organisaties met een verschillend belang in de context van deze pilot.

Als het gaat om het mogelijk maken van regionale plaatsing, speelde parten dat er onvoldoende duidelijkheid was hoe dit gerealiseerd moest worden (azc zat vol met andere doelgroepen), welke randvoorwaarden hiervoor op orde moesten zijn, welke prioriteit dit had en wat de meerwaarde ervan was (ten opzichte van andere prangende vragen binnen het COA). Respondenten ervaren dit als een leermoment voor het (mogelijk) inrichten van een volgende ROL: om hier tijdig aandacht aan te besteden en de verschillende organisaties en organisatielagen (ook uitvoerend niveau) hier vanaf het begin goed in mee te nemen, en in kaart te brengen wat (on)mogelijkheden voor de realisatie van een ROL zijn.

3.3.3. Plaatsing van kansrijke asielzoekers op de ROL

Aanvankelijk heeft men binnen de pilot ervoor gekozen om zich als eerste te richten op de doelgroep vergunninghouders, omdat de processen hiervoor makkelijker aan te passen zijn en omdat gemeenten voor vergunninghouders formeel een taak (en budget) hebben (en niet voor kansrijke asielzoekers). Later in de pilot is het werkproces ook voor evident kansrijke asielzoekers uitgewerkt in een notitie. Wegens de opvangcrisis is dit echter (nog) niet uitgevoerd: er lag al veel druk op de afdeling bewonerslogistiek om – in de situatie van overbezette opvang – plaatsingen op de ROL mogelijk te maken. Daarnaast zijn er beperkingen aanwezig in de ICT systemen en aanwezige kaders. Een andere uitdaging waar op dit moment gesprekken tussen ministerie van Justitie en Veiligheid en asielketen over gevoerd worden, is de vraag wat de definitie van kansrijk is (en wat de juridische consequentie van deze definitie is). Alhoewel het dus nog niet gelukt is kansrijke asielzoekers in de pilot te betrekken, wordt hier wel op verschillende vlakken over nagedacht hoe dit in de toekomst mogelijk gemaakt kan worden.

3.3.4. Randvoorwaarden waar regionale opvanglocatie (ROL) aan moet voldoen (bij mogelijke uitrol)

Gedurende de pilot is geconstateerd dat een regionale opvanglocatie (ROL) specifieke organisatorische en fysieke randvoorwaarden vraagt om optimaal te kunnen functioneren. Vanuit het programma Flexibilisering Asielketen zijn er enkele randvoorwaarden ten aanzien van de inrichting van een ROL gedefinieerd.²¹ Ook hebben we respondenten in de interviewronde in voorjaar/zomer 2022 gevraagd te reflecteren op wat belangrijke randvoorwaarden zijn bij een mogelijke (landelijke) uitrol van het concept regioplaatsing. Op basis van een analyse van de documentstudie en de uitkomsten van de interviews zijn de volgende randvoorwaarden voor een toekomstige ROL kort te benoemen:

- Algemeen goede bereikbaarheid met het openbaar vervoer: Bus-, tram- of metrohalte bij voorkeur op minder dan 500 meter afstand van het azc.
- Centrale ligging ten opzichte van de gemeentes die door deze locatie worden bediend.
- Kinderopvang en buitenschoolse opvang: om al vanaf het azc te kunnen starten met de inburgering is het wenselijk dat er kinderopvang en buitenschoolse opvang aanwezig is (en dat deze aansluit op lestijden en rekening houdt met reistijd).
- (Vooraf gegeven) reiskostenvergoeding aan de vergunninghouder en duidelijkheid over welke organisatie dit vergoedt.
- Inrichting en prioritering ROL goed (vooraf) afstemmen met de afdeling Bewonerslogistiek (verantwoordelijk voor de plaatsing van vergunninghouders en asielzoekers). Ook een goede planningstool is behulpzaam.
- Middelbare school: op minder dan 5 km afstand.
- Voldoende begeleidingsformatie en leslokalen: door de functie van ROL verblijven primair vergunninghouders op azc Oosterwijk/in de

21 Brondocument: Verkenning randvoorwaarden regionale opvanglocatie, 12 juli 2022.

(toekomstige) ROL. Ervaring is dat een groot deel van de aanwezige vergunninghouders gebruik maakt van het aanbod van COA om deel te nemen aan de voorinburgering. Dit vraagt om voldoende begeleidingsformatie en leslokalen.

- Rustige studiewerkplek en goede wifi-verbinding op het azc: vergunninghouders die deelnemen aan de brede intake en/of het inburgeringstraject, hebben behoefte aan een rustige studiewerkplek.

3.4. Samenvattende conclusie

Doel 1 van de pilot is erop gericht vergunninghouders die gekoppeld zijn aan een gemeente in de regio Hart van Brabant te plaatsen op het azc Oisterwijk of op de Tussenvoorziening in Tilburg. In de loop van pilot is het aantal kansrijke en vergunninghouders met een koppeling aan het Hart van Brabant geplaatst in een ROL enorm toegenomen. In het begin van de pilot, de periode januari 2020 tot medio september, verbleef 15% van de aan de regio gekoppelde vergunninghouders in een ROL. In januari 2021 was dit 38%, in april 51% en in de zomer van 2021 72%. Tijdens het laatste meetmoment, augustus 2022 is 60% van de vergunninghouders geplaatst in een ROL.

De opvangcapaciteit van het COA staat onder druk door onder andere de achterstanden bij de IND met betrekking tot de lopende asielaanvragen, verhoogde instroom sinds zomer 2021 en de stagnerende uitstroom bij de azc's door de tekorten op de woningmarkt. Voor de pilot betekende dit dat het azc Oisterwijk vol zat en niet direct regioplaatsing kon faciliteren. In het voorjaar van 2021 neemt het COA de volgende maatregelen die een groter percentage regioplaatsingen mogelijk maakt: een instroomstop voor en verhuisactie van asielzoekers en vergunninghouders die niet aan de regio zijn gekoppeld.

In hoeverre de doelstelling van de pilot is gerealiseerd, is lastig te beantwoorden gezien geen streefpercentage voor regioplaatsing is geformuleerd. Het groeiende aantal regioplaatsingen is wel in lijn met de doelstelling van de

pilot. Inzicht in belemmeringen voor regioplaatsing en inzicht in activiteiten en factoren die het percentage regioplaatsingen vergroten, geven houvast voor toekomstige (uitrol van) regioplaatsing.

Om de regioplaatsing daadwerkelijk bij te laten dragen aan een betere voorbereiding op de toekomst (huisvesting en inburgering, dan wel terugkeer) van vergunninghouders, zijn enkele randvoorwaarden uit deze evaluatie gekomen: goede bereikbaarheid ROL met het openbaar vervoer, een centrale ligging, (duidelijkheid over) vergoeding reiskosten, middelbare school bereikbaar, aanwezigheid kinderopvang, inrichting en prioritering ROL goed (vooraf) afstemmen met de afdeling Bewonerslogistiek, een goede planningstool, voldoende begeleidingsformatie en leslokalen voor deelname voorinburgering en een rustige studiewerkplek met wifi-verbinding.

Kanttekening 'regio' plaatsing

Regioplaatsing betekent dat vergunninghouders worden geplaatst op maximaal vijftig kilometer van de huisvestingsgemeente. Een knelpunt dat respondenten van de verschillende organisaties opmerken, is dat de uitplaatsingsgemeenten weliswaar in geografische afstand relatief dichtbij liggen, maar dat de reistijd met het openbaar vervoer erg lang is. In het Hart van Brabant betekent dit dat sommige vergunningshouders een reistijd van 2 uur hebben om bij hun gemeente te komen.

Kanttekening kansrijke asielzoekers

Wegens de opvangcrisis zijn de investeringen die nodig zijn om kansrijke asielzoekers deel te laten nemen aan regioplaatsing (nog) niet uitgevoerd in deze pilot. Alhoewel het niet gelukt is kansrijke asielzoekers in de pilot te betrekken, zijn er verscheidene ontwikkelingen gaande dit in de toekomst wel mogelijk te maken.

4 Evaluatie doel 2: huisvesting in gemeenten

In dit hoofdstuk staan we stil bij het volgende pilotdoel: **Gekoppelde vergunninghouders binnen de vastgestelde termijn huisvesten van ROL azc Oosterwijk in de Hart van Brabant gemeenten.**

Achtergrondinformatie doel

Landelijk is afgesproken nieuwe vergunninghouders na vergunningverlening in 14 weken (oftewel 98 dagen) te huisvesten in de gemeente. De periode tussen het krijgen van een asielvergunning en huisvesting in de gemeente is in drie fasen opgedeeld:

- Voor fase 1, de koppeling aan een gemeente, rekent men 2 weken.
- Voor fase 2, waarin de gemeente op zoek gaat naar een woning, wordt 10 weken uitgetrokken.
- Voor fase 3, waarin de verhuizing naar de nieuwe woning plaatsvindt, wordt 2 weken uitgetrokken.

Gemeenten zijn verantwoordelijk vanaf fase 2, en in dit onderzoek richten we ons daarom op fase 2 en 3. Voor deze twee fasen is de doorlooptijd vastgesteld op 12 weken (oftewel 84 dagen).

4.1. Activiteiten en resultaten realisatie doel 2

Aan de hand van de documentstudie²² zijn twee activiteiten beschreven die tot realisatie van doel 2 moesten leiden.

Activiteit 1: Overzicht met knelpunten en mogelijkheden voor huisvesting van statushouders vanuit AZC Oosterwijk in de regio Hart van Brabant binnen de vastgestelde termijn.

De knelpunten zijn verkend, waarbij er ook regionaal verschillen opvallen. De gemeenten die huisvesten binnen de termijn van 14 weken ervaren nauwelijks knelpunten. Gemeenten die niet huisvesten binnen de termijn van 14 weken noemen als belangrijkste knelpunt een tekort aan sociale huurwoningen (druk op de woningmarkt), Corona, hogere taakstelling, en een mismatch tussen type huishoudens en beschikbare woningen en ontbrekende gegevens (bv. verblijfsdocument IND).

Door de regio Hart van Brabant is een aantal maatregelen verkend om huisvesting binnen de pilot regioplaatsing te versnellen:²³

1. Periodiek regionaal overleg COA, huisvestingambtenaren en woningcorporatie(s), met als doel structurele samenwerking gericht op de volgende vragen:
 - 1a. Waardoor ontstaan lokaal problemen bij het tijdig plaatsen van vergunninghouders?

²² Voor de beschrijving van de activiteiten is het volgende document leidend: Pilot regioplaatsing - AZC Oosterwijk Projectcontract, Documentversie: 0.06. Gewijzigd op: 15 december 2020.

²³ Verslag bestuurlijke klankbordgroep Pilot Regioplaatsing, 2 maart 2021.

- 1b. Wat zijn voorbeelden van oplossingen die op andere plekken in de regio/andere regio's lokaal worden toegepast?
- 1c. Kunnen we door regionale samenwerking het proces van plaatsing versnellen?
- 1d. Hoe zorgen we dat koppeling beter afgestemd wordt op de woningvoorraad van gemeentes?

In de beginperiode van de pilot was er geen gedeelde urgentie voor dit overleg in de regio om meerdere redenen:

- Tilburg heeft al een dergelijk overleg.
- Een aantal gemeentes heeft geen problemen met huisvesten (binnen de gestelde termijn) en ziet geen toegevoegde waarde om regionaal overleg in te zetten. De gemeentes die wel toegevoegde waarde zagen, hadden veelal geen capaciteit om dit overleg te trekken.

Door de crisis later in de pilotperiode (toenemende instroom, hoge druk op de woningmarkt en de vraag naar extra opvanglocaties) kwam er meer urgentie en is een regionaal overleg opgetuigd tussen gemeentes en corporaties met de intentie om dit later uitbreiden met COA en ook te richten op het versnellen van huisvesting. Tussen partijen onderling is meer samenwerking en overleg tot stand gekomen. Bijvoorbeeld tussen gemeentes over gekoppelde statushouders met een specifieke woonwens (bv WMO woning) waarvoor geen woning was in de gekoppeld gemeente, maar wel in een andere gemeente. Een zogenaamde omkoppeling is dan noodzakelijk.

2. Realiseren van flexibele, tijdelijke woonvormen, zoals een tussenvoorziening (TuVo)Tilburg, één in Waalwijk en een verkenning van een TuVo in Heusden. Een tussenvoorziening is een tijdelijke accommodatie waar een vergunninghouder wordt opgevangen, in afwachting op een definitieve woonruimte.

3. Een regionale huisvestingscoördinator. Deze optie is genoemd als de eerste twee opties te weinig resultaat zouden opleveren. Deze optie is niet gerealiseerd.
4. De regio heeft een Regionale taskforce versnellen betaalbare woningen opgericht die lokale opgaves inclusief belemmeringen in beeld brengen. Deze taskforce geeft aan dat het lastig is alle gemeentes op dezelfde lijn in het proces van regioplaatsing te brengen. De onderzoekers zien dat tevens terug in de cijfers regioplaatsing van de verschillende gemeentes.²⁴

Activiteit 2: Procesbeschrijving (aangepast of nieuw) voor huisvesting vanuit azc's in de regio. Gedurende de pilot is geen (aangepaste of nieuwe) procesbeschrijving opgesteld.

Op basis van de documentstudie²⁵ zien we dat beide samenwerkende organisaties in deze pilot regelmatig aandacht vragen voor het behalen van de doelstellingen. Daarbij valt op dat doel 1 'plaatsing op de ROL' als een COA aangelegenheid wordt aangemerkt en doel 2 'huisvesting in de gemeente' als een regio aangelegenheid. Hoewel de onderzoekers deze scheiding op basis van het reguliere opvangstelsel begrijpen, had binnen deze pilot een gezamenlijke procesbeschrijving een wenselijke, integrale activiteit kunnen zijn. Op het moment van schrijven van dit rapport kijken beide partners nu gezamenlijk naar de koppeling van vergunninghouders. De optimalisering van het proces zit dan op een koppeling van COA waarbij er een betere match is met beschikbare woningen in de regio.

²⁴ Uit de data (meetperiode april 2021 t/m augustus 2022) blijkt dat in de gemeentes Oisterwijk, Gilze en Rijen, Dongen en Goirle dit percentage op bijna alle peilmomenten 100 procent is. Waalwijk heeft gemiddeld genomen het minste regioplaatsing, maar voor deze gemeente schommelt het percentage sterk tijdens de meetperiode, namelijk tussen de 0 en 100 procent. Ook in Tilburg is met gemiddeld 43% relatief weinig regioplaatsing: hier schommelt het percentage tussen de 20 en 55 procent, dat is op alle meetmomenten lager dan het gemiddelde (van 62%) voor de regio als geheel.

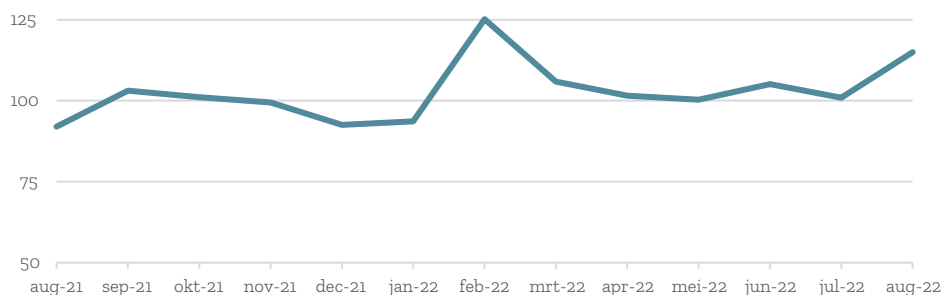
²⁵ Verslagen projectgroepen en memo's van beide organisaties.

4.2. Resultaten doel 2; cijfers m.b.t. huisvesting

4.2.1. Gemiddelde wachttijd op een woning

Uit de cijfers blijkt dat de gemiddelde wachttijd in de gemeenten in de regio Hart van Brabant over de meetperiode augustus 2021-augustus 2022²⁶ 103 dagen bedraagt, oftewel ruim 3 maanden. Dit gemiddelde ligt 19 dagen boven de afgesproken doorlooptijd van 84 dagen²⁷. De doorlooptijd gaat over 2 fasen: de fase waarin de gemeente op zoek gaat naar een woning en de fase van de verhuizing. Als we de doorlooptijd van de regio vergelijken met het landelijk gemiddelde, dan lijkt de regio Hart van Brabant het relatief goed te doen. Landelijk wachten vergunninghouders gemiddeld 5 à 6 maanden (140-168 dagen) op een woning²⁸. Als we naar ontwikkelingen in de tijd kijken, dan zien we dat de doorlooptijd redelijk stabiel rond de 100 dagen ligt, met een uitschieter van 125 dagen in februari 2022.²⁹

Figuur: Gemiddelde doorlooptijden (fase 2 en 3) in dagen, per maand



²⁶ We hebben voor deze meetperiode gekozen omdat voorafgaand aan deze meetperiode een andere methode werd gebruikt om de doorlooptijden te berekenen.

²⁷ Waarschijnlijk zal de gemiddelde wachttijd in de praktijk hoger liggen, omdat er in deze cijfers wordt uitgegaan van de wachttijden van vergunninghouders die nog in het azc zitten: hun wachttijd kan dus nog oplopen

²⁸ Onderzoekers hebben geen cijfers geanalyseerd m.b.t. landelijke doorlooptijden.

²⁹ De aantallen lijken licht op te lopen in de periode februari t/m augustus 2022 (met een piek van 125 dagen in februari: dit komt waarschijnlijk doordat in die periode het COA 'voorliep' met koppelen: gemeenten krijgen hierdoor mensen eerder gekoppeld.

4.3. Ervaringen van respondenten

We hebben de verschillende respondenten gevraagd welke ontwikkelingen zij hebben gezien gedurende de pilotperiode m.b.t. de huisvesting van vergunninghouders, en op welke manier de pilot heeft bijgedragen aan dit doel. Praktisch alle respondenten (ook degenen die verantwoordelijk zijn voor huisvesting) geven aan dat zij vinden dat de pilot hier geen invloed op heeft, en geen bijdrage aan kan leveren: het probleem is het woningtekort, dat is een groot landelijk probleem dat niet op te lossen is binnen de pilot regioplaatsing:

“Daar kan de pilot geen invloed op hebben. Er is woningnood in het hele land. Er zijn geen huizen. Met de pilot willen we zorgen dat mensen niet doelloos in het azc zitten, maar dat ze beginnen met hun leven opbouwen.”

Een snelle(re) huisvesting benoemt men in de interviews voornamelijk als randvoorwaarde. De regio bekijkt of uitruil en betere matching van woningen de procedure van huisvesting mogelijk kan versnellen. Alle respondenten zijn het erover eens dat een tijdige huisvesting (regionaal én landelijk) nodig is om te kunnen zorgen voor doorstroom in de ROL zodat ook nieuw gekoppelde vergunninghouders op de ROL geplaatst kunnen worden.

4.3.1. Knelpunten bij een snelle(re) huisvesting binnen de pilot

Respondenten hebben diverse knelpunten ervaren die een snelle huisvesting in de weg kunnen zitten.

- Tekort aan beschikbare, passende sociale huurwoningen. In de coronaperiode kwam daarbij dat het toewijzen van een woning vertraging opleep.
- Bij aanvang van de pilot kon het COA onvoldoende koppelingen maken waardoor gemeenten die wel woningen beschikbaar hadden, geen gekoppelde vergunninghouders konden huisvesten. Tegen het einde van de pilot

waren er juist meer koppelingen dan op basis van de taakstelling verwacht was³⁰.

- Ontbreken verblijfsdocument IND: het is in de regio meermaals voorgekomen dat snel na vergunningverlening een woning beschikbaar was, maar dat het niet lukte die daadwerkelijk toe te wijzen aan de gekoppelde vergunninghouder. Zonder verblijfsdocument kunnen vergunninghouders geen bankrekening openen, geen DigiD aanvragen geen uitkering of kinderbijslag aanvragen en (in de meeste gemeenten) geen huurwoning accepteren. Het proces rond het verblijfsdocument ligt bij de IND, daar hebben de partijen binnen het COA geen invloed op.

4.3.2. Versterken overlegstructuur

Diverse respondenten geven aan dat er sinds de start van de pilot meer overleg is. Tussen gemeenten en woningcorporaties, maar ook tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en het COA. Ook haken soms andere partijen aan, zoals de partij die de maatschappelijke begeleiding uitvoert. Er is meer regionaal overleg tussen gemeenten (en er is een groepsapp), de woningcorporaties en de regievoerder van het COA (die de koppelingen tot stand brengt). De geïntensiverde samenwerking met woningcorporaties is een uit de literatuur bekende werkzame factor die het behalen van de doorlooptijden positief kan beïnvloeden (RIGO, 2016). Vanaf september 2022 bestaat er een integrale stuurgroep Van asiel tot en met Integratie, regio Hart van Brabant:

“Waar we voorheen vooral samenwerkten in de regio op gebied van integratie en inburgering zie je verschuiving naar ook samenwerking op gebied van huisvesting. Dit wordt steeds belangrijker omdat het ook steeds lastiger gaat.

³⁰ COA is verplicht om binnen twee weken te koppelen. Productie IND lag eind 2022 hoger dan ingeschat. Is politiek besloten om taakstelling niet te verhogen.

Als één schakel in de keten minder goed werkt (bijvoorbeeld de huisvesting), heeft dat effect op alles, zo ook op het vroegtijdig inburgeren.”

Opbrengst versterkte overlegstructuur

We vroegen respondenten wat de overleggen hebben opgeleverd. Een respondent gaf aan dat frequenter en structureler contact met de woningcorporatie soms tot snelle huisvesting leidt:

“Wat we in de pilot doen maar wellicht daarvoor ook al wel, is dat we een driehoeksverhouding hebben - met de gemeente, de woningcorporatie en de uitvoeringsorganisatie sociale zaken – om de huisvesting te versnellen. Iedereen moet nut en noodzaak van versneld huisvesten en de snelle start inzien. We hebben structurele overleggen met de woningcorporatie en we zien de laatste tijd dat de huisvestingstermijn wel versneld is.”

Ook gemeenten onderling weten elkaar beter te vinden, aldus de respondenten. De huisvestingsproblematiek wordt breder en integraler opgepakt, met als doel een betere match van koppelingen en beschikbare woningen te bewerkstelligen.

4.4. Samenvattende conclusie

Tweede pilotdoel: *Gekoppelde vergunninghouders binnen de vastgestelde termijn huisvesten van ROL azc Oisterwijk in de Hart van Brabant gemeenten.* In hoeverre is het gemeenten in het Hart van Brabant gelukt vergunninghouders binnen 12 weken na koppeling te huisvesten?

In dit hoofdstuk is te lezen dat de geplande pilot activiteiten voor dit onderdeel slechts deels zijn uitgevoerd. De beperkte activiteiten komen overeen met het perspectief van deelnemende partijen dat zij maar beperkt invloed hebben op de snelheid waarmee vergunninghouders gehuisvest worden. Volgens

hen is het tekort aan woningen een landelijk probleem en hebben gemeenten geen tot beperkte bewegingsruimte het proces van huisvesting te versnellen. Gedurende de pilot is wel een intensivering van het contact tussen betrokken partijen te zien en zijn er op verscheidene niveaus overlegstructuren ontstaan. In de pilot periode zijn flexibele, tijdelijke woonvormen gerealiseerd.

De gemiddelde wachttijd in de gemeenten in de regio Hart van Brabant over de meetperiode augustus 2021 tot en met augustus 2022 bedraagt 103 dagen. Dit gemiddelde ligt 19 dagen boven de afgesproken doorlooptijd van 84 dagen en ligt mogelijk nog wat hoger gezien de wachttijd voor de vergunninghouders die niet zijn gehuisvest nog verder op kan lopen. Wanneer we de doorlooptijd van de regio vergelijken met het landelijk gemiddelde, dan lijkt de regio Hart van Brabant het relatief goed te doen. Landelijk wachten vergunninghouders gemiddeld 140 tot 168 dagen op een woning. Gedurende de pilot ligt de doorlooptijd van de regio redelijk stabiel rond de 100 dagen.

Hoewel de huisvestingsproblematiek deels te groot is om regionaal op te lossen en cijfers Hart van Brabant laten zien dat de huisvesting in vergelijking met andere regio's relatief snel gaat, blijft dit een belangrijk punt van aandacht. Met name omdat de doorstroom naar huisvesting plekken creëert in het azc voor regioplaatsing. Volgens betrokken partijen is met samenwerking en overleg winst te behalen. Het gaat dan om afstemming van beschikbare huizen, koppeling COA en tijdig beschikbaar zijn van verblijfsdocumentatie, verstrekt door de IND. Ook binnen gemeente kan afstemming met woningcorporaties en sociale zaken de huisvesting versnellen.

5 Evaluatie doel 3: doorlopende leerlijn en snelle start

In dit hoofdstuk staan we stil bij het volgende pilotdoel: **Het aanbieden van één doorgaande (leer)lijn aan vergunninghouders vanaf opvang in ROL azc Oosterwijk waardoor zij voorbereid zijn op de fase na opvang (huisvesting in een van de Hart van Brabant gemeenten) en al vanaf de start van de opvangfase kunnen beginnen met integreren en participeren (inburgeren).**

Achtergrondinformatie doel

Er is een breed gedragen besef dat het wenselijk is om het proces van integratie en participatie van vergunninghouders zo snel mogelijk te starten. Dit gebeurt doorgaans in de gemeente waar de vergunninghouder gevestigd is. Maar omdat er vaak een (aanzienlijke) tijd zit tussen het verkrijgen van de verblijfsvergunning en daadwerkelijke vestiging in de gemeente, valt er winst te behalen door al tijdens het verblijf in het azc te starten met activiteiten gericht op integratie en participatie. Hiervoor is samenwerking tussen het COA, die verantwoordelijk is voor de opvang van de vergunninghouder in het azc en de gemeente noodzakelijk.

5.1. Activiteiten

We onderscheiden activiteiten die zijn ondernomen om te komen tot het gezamenlijk aanbieden van een doorgaande leerlijn. Met de doorgaande leerlijn bedoelen we de overdracht van informatie tussen partijen (warme overdracht)

en de match op het programmatische aanbod. In dit kader bespreken de onderzoekers de samenwerking tussen de betreffende partijen. Vervolgens bespreken we het proces dat is ingericht om de doorgaande leerlijn te faciliteren.

5.1.1. Samenwerking

Gedurende de pilotperiode zijn verschillende stappen ondernomen om te zorgen dat klantregisseurs van de gemeente, casemanagers van het COA en andere elkaar beter leren kennen en op de hoogte zijn van elkaars aanbod.³¹ Voor deze professionals zijn onderlinge werkbezoeken georganiseerd. Daarnaast is er geëxperimenteerd met verschillende vormen van de warme overdracht. Er was al informatieoverdracht via het klantprofiel in het Taakstelling Volg Systeem (TVS), waarin casemanagers informatie over de vergunninghouders zetten. In de pilot zijn klantregisseurs en casemanagers elkaar meer gaan bellen en er is geëxperimenteerd met een driegesprek: een gezamenlijk gesprek met de klantregisseur van de gemeente, de vergunninghouder én de casemanager vanuit het COA. Gedurende de looptijd van de pilot zijn in meerdere bijeenkomsten tussenevaluaties uitgevoerd waarin de projectleiders van de pilot, casemanagers en klantregisseurs samen bespraken hoe de pilot verliep, wat goed ging en wat beter kon. Aanvankelijk wilde men de (inburgerings)programma's van de verschillende organisaties op elkaar af te stemmen, maar dit is niet gebeurd: het programma Voorinburgering van het COA is landelijk bepaald en de verschillende regiogemeenten bieden wisselende programma's aan. Wel is in het begin van de pilot in kaart gebracht wat het COA qua participatie aanbiedt, met als doel om t.z.t. te bekijken of er eventueel overlap is.

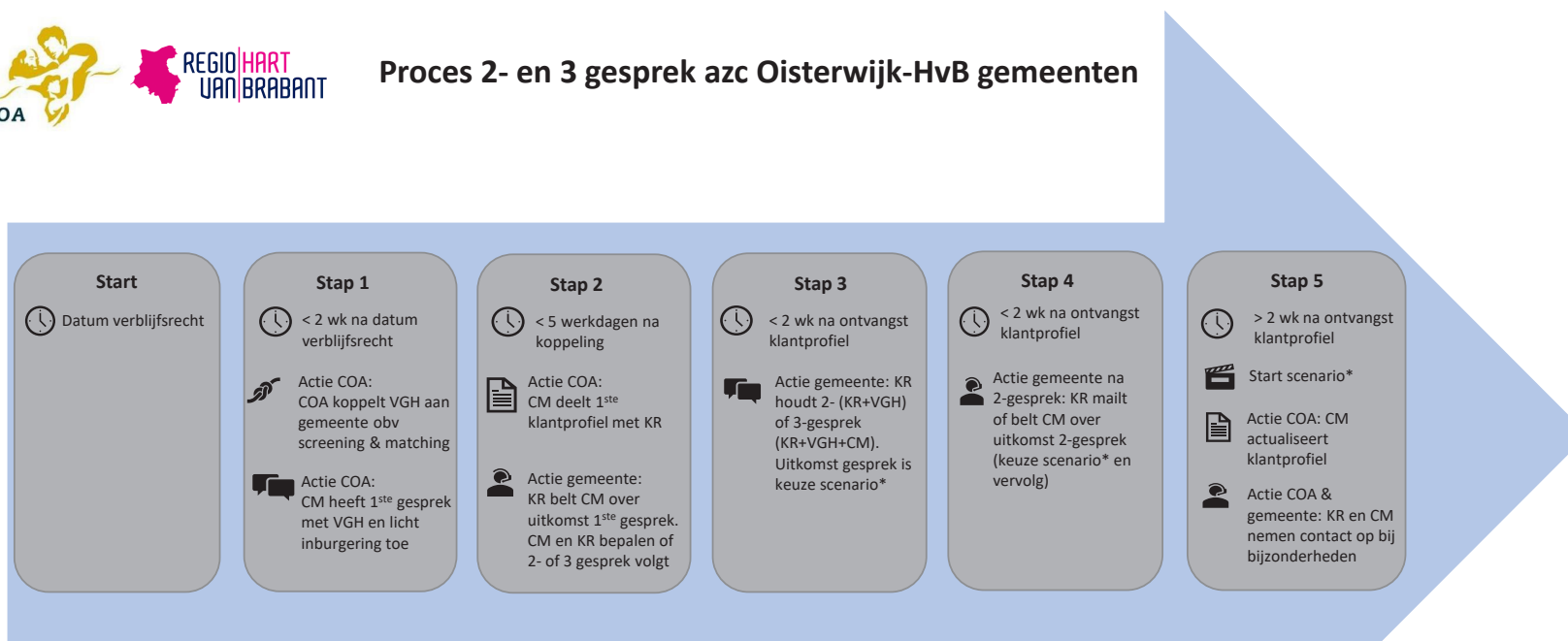
³¹ Dit zijn medewerkers van het Refugee Team (dat de brede intake aanbiedt voor negen van de elf gemeenten) en medewerkers van Baanbrekers (aanbieder brede intake in de andere twee gemeenten).

5.1.2. Doorgaande leerlijn

COA en de gemeenten hebben een proces ingericht waarbij vergunninghouders in een aantal stappen worden gekoppeld aan de gemeente, kennismaken met de gemeente en samen met de gemeente een keuze maken voor activiteiten gericht op (voor)inburgering.



Proces 2- en 3 gesprek azc Oosterwijk-HvB gemeenten



* Scenario's:

1. Snelle start: de gemeente start na koppeling, al voor huisvesting, met de brede intake. VGH maakt geen gebruik van de voorinburgering. Na brede intake volgt inburgering.
2. Gecombineerde aanpak: de gemeente start met de brede intake tijdens het verblijf in het azc. Voorafgaand of parallel volgt VGH de Voorinburgering.
3. Start na verhuizing: de gemeente start na verhuizing met de brede intake. De VGH volgt de Voorinburgering.

Afkortingen:

COA	Centraal orgaan opvang Asielzoekers
CM	Casemanager COA
KR	Klantregisseur gemeente
TVS	Taak Volg Systeem
VGH	Vergunninghouder

In het kennismakingsgesprek bepalen klantregisseur en vergunninghouder welke activiteiten omtrent inburgering en participatie de vergunninghouder gaat ondernemen. Dit wordt bepaald aan de hand van drie scenario's (zie de 'Handreiking Scenario's warme overdracht COA naar gemeente'³²) hieronder nogmaals opgesomd.

- **Scenario 1 Snelle Start:** De gemeente start na de koppeling snel - al vóór de daadwerkelijke huisvesting - met de brede intake, gevolgd door start van het inburgeringstraject. De inburgeraar maakt geen gebruik van de Voorinburgering van het COA.
- **Scenario 2 Gecombineerde Aanpak:** De gemeente start met de brede intake tijdens het verblijf in het azc, gevolgd door start van het inburgeringstraject vanaf het azc of na verhuizing. De inburgeraar wordt in het azc aangemoedigd om gebruik te maken van de Voorinburgering van het COA, parallel aan de brede intake of voorafgaand aan de brede intake.
- **Scenario 3 Start na Verhuizing:** De gemeente start na de huisvesting met de brede intake gevolgd door start van het inburgeringstraject. De inburgeraar wordt tijdens zijn verdere verblijf in het azc aangemoedigd om gebruik te maken van de Voorinburgering van het COA.

De eerste kennismakingsgesprekken en brede intakes zijn vanaf mei 2022 gestart. Voor negen van de elf gemeenten verzorgt het Refugee Team de brede intake (in de andere gemeenten wordt dit verzorgd door Baanbrekers). Het programma dat Refugee Team aanbiedt, duurt 10 weken en is circa drie dagdelen in de week. De inhoud van de brede intake is erop gericht te participeren/actief te zijn, om taallessen te volgen en om het Plan Inburgering en Participatie (PIP³³) samen op te stellen. Ook leren deelnemers over gezondheid,

³² Deze handreiking is opgesteld door de regio n.a.v. de ervaringen uit de pilot.

³³ Het PIP bevat een persoonlijk programma voor het leren van de taal in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, studie of stage. Voor inburgeraars onder de Wi2021 luidt dit (bindende) document de start van de inburgeringstermijn in.

financiële zaken, zoals aanvragen van bepaalde toeslagen en maatschappelijke zelfredzaamheid. Participatie-activiteiten zijn: activiteiten buiten het azc, vrijwilligerswerk en betaald werk.

5.2. Resultaten

Hier staan we eerst stil bij de resultaten van en ervaringen met de samenwerking ten behoeve van het realiseren van een doorgaande lijn. Daarna bespreken we de resultaten van het aanbieden van een doorgaande leerlijn (van kennismakingsgesprek, brede intake en participatieactiviteiten).

5.2.1. Samenwerking

Respondenten geven aan dat sinds de pilot de onderlinge samenwerking is verbeterd: de uitvoerende professionals weten beter wie/welke organisatie wat doet en men weet elkaar beter te vinden. Waar enkele respondenten in de eerste periode twijfels hadden over de meerwaarde van de pilot voor de vergunninghouder en over de samenwerking tussen gemeenten en het COA, werd in de loop van de pilot die meerwaarde steeds duidelijker. De werkbezoeken hebben voor een deel van de respondenten bijgedragen aan de verbeterde samenwerking, doordat dit hen de kans gaf elkaar echt te ontmoeten en elkaars (inburgerings)programma te leren kennen. Respondenten geven daarnaast aan dat zij elkaar sinds de pilot beter weten te vinden, en makkelijker even contact zoeken (telefonisch, per e-mail of in een driegesprek):

Voordeel van een persoonlijk contactmoment (i.p.v. alleen via TVS) is volgens de respondenten dat de klantregisseur een breder beeld krijgt van de vergunninghouder. Het COA maakt onderscheid tussen 'harde' en 'zachte' informatie over vergunninghouders. De 'harde' informatie, zoals opleiding, werkachtergrond et cetera, staat in het klantprofiel dat via het TVS met de gemeente wordt gedeeld. De zachte informatie is subjectieve informatie die de casemanagers hebben geconstateerd. Die informatie kan mondeling gedeeld worden met de klantregisseurs.

Ervaringen met het driegesprek zijn positief, dit wordt als waardevol gezien om problemen vroegtijdig te kunnen identificeren en op te lossen. Maar driegesprekken lijken niet standaard nodig te zijn om de vergunninghouder goed te kunnen helpen, aldus de respondenten. Deze worden daarom niet veel (meer) gevoerd. Deze hebben met name toegevoegde waarde in specifieke situaties, bijvoorbeeld bij complexe problematiek. In veel gevallen is goede afstemming tussen klantregisseur en casemanager, op een andere wijze dan een driegesprek (bv. door telefonisch of mailcontact) voldoende.

Aandachtspunten samenwerking

Alhoewel de samenwerking is verbeterd, benoemen respondenten ook enkele verbeterpunten. Zo kunnen de ontstane korte lijnen beter benut worden. Ten tijde van de pilot zijn er gemeenten waar (bijna) geen contact is met casemanagers van het COA is, en ook het Refugee Team heeft in de praktijk nauwelijks contacten met casemanagers. Daarnaast hebben we voorbeelden gehoord waarin tussen de gemeente(n) en het COA onduidelijkheid was welke organisatie contact zou moeten opnemen. In deze gevallen bleef men hangen in 'hoe hoort het', in plaats van 'wat is nodig om deze persoon goed te kunnen begeleiden', aldus een van de respondenten.

Respondenten van het COA noemen ook als verbeterpunt dat relevante updates in het TVS niet altijd gelezen (lijken te) worden, wat waarschijnlijk te maken heeft met de toegankelijkheid van het systeem.

Respondenten van zowel het COA als de regio lijken het niet heel erg te vinden dat het niet mogelijk is geweest de programma's van de verschillende organisaties op elkaar af te stemmen. Enkelens noemen dat er nu (te) veel herhaling inzit, maar dit wordt niet door iedereen als een probleem ervaren. Wat wel als een probleem wordt ervaren, is wanneer vergunninghouders foutieve informatie krijgen, of informatie die van elkaar verschilt. Om dat te voorkomen, is (meer) afstemming nodig, aldus de respondenten van beide organisaties.

5.2.2. Doorgaande leerlijn

Hier komen achtereenvolgens de realisatie van kennismakingsgesprekken, brede intakes en participatieactiviteiten aan bod. De eerste kennismakingsgesprekken en brede intakes zijn vanaf mei 2021 gestart. Klantregisseurs van de regiogemeenten hebben hiervoor voor de periode 1 mei 2021 tot 1 juli 2022 gegevens aangeleverd over in totaal 213 vergunninghouders.

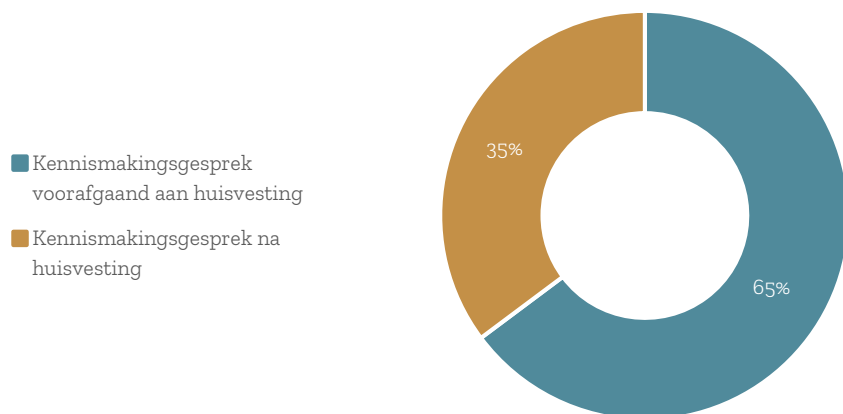
Kennismakingsgesprekken

Binnen de pilot is voorzien dat de klantregisseur al kennismaakt met de vergunninghouder op het moment dat hij/zij nog in het azc woont en dat de vergunninghouder alvast kennismaakt met de gemeente waar hij/zij komt te wonen. Dit gebeurt via zogeheten kennismakingsgesprekken in de gemeente van huisvesting, waarin klantregisseur en vergunninghouder bepalen wat de vergunninghouder al gaat doen m.b.t. inburgering (welk scenario wordt gekozen).

Uit analyse van de cijfers blijkt dat klantregisseurs in twee derde (65%) van de gevallen het kennismakingsgesprek voorafgaand aan huisvesting hebben gevoerd: met 138 vergunninghouders is dit gesprek gevoerd. In een derde (35%) van de gevallen vond het gesprek plaats nadat de vergunninghouder een woning in de gemeente had betrokken. Dit geldt voor de meeste gemeenten, maar er zijn uitzonderingen: twee gemeenten hebben alle vergunninghouders gesproken voorafgaand aan huisvesting en één gemeente sprak iedereen pas na huisvesting. Dit is een gemeente die relatief ver (in reistijd) van het azc afligt.

Wij vroegen gemeenten in te vullen of zij in het kennismakingsgesprek in overleg met de vergunninghouder een scenario gekozen hebben. De data tonen aan dat voor bijna alle vergunninghouders (in overleg) een scenario gekozen is in het kennismakingsgesprek: dit gebeurde in 93% van de gevallen waarbij het gesprek plaatsvond op het moment dat de vergunninghouder nog op het azc woonde. In de overige 7% van de gevallen is er niet gezamenlijk een scenario gekozen.

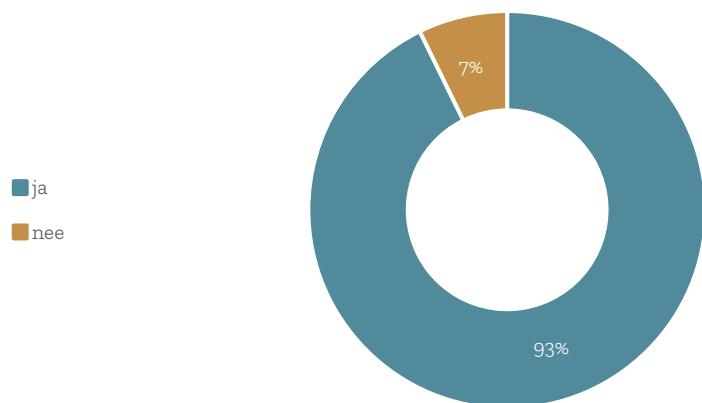
Moment van kennismakingsgesprek



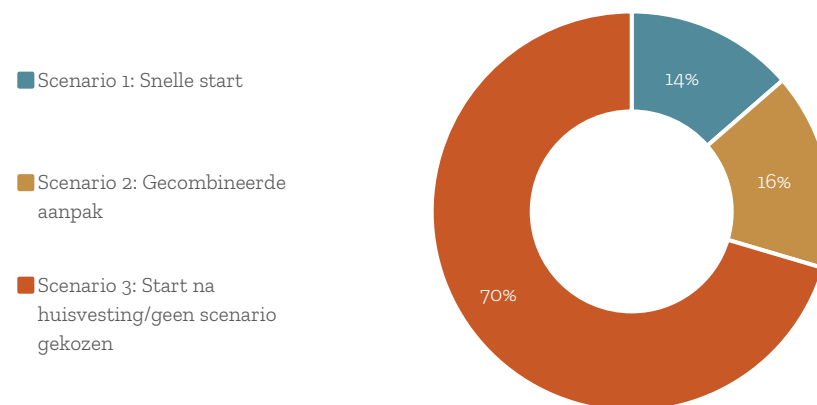
Brede intake

De brede intake (van het Refugee Team³⁴) duurt ongeveer 2,5 maand, het is een programma van 10 weken. De brede intake is onderdeel van de scenario's 1 en 2; bij het derde scenario wordt gestart met inburgeren (en dus ook met de brede intake) na huisvesting. Uit de cijfers blijkt dat in 30% van de gevallen is gekozen voor scenario 1 of 2: dit geldt voor 63 van de 213 vergunninghouders. Voor 70% van de vergunninghouders is óf geen scenario gekozen (omdat er nog geen contact was in de azc-periode), óf er is voor gekozen om na huisvesting te starten. In één gemeente is er nooit gekozen voor de snelle start (en vonden ook geen kennismakingsgesprekken plaats). In totaal zijn binnen de pilot 68 vergunninghouders vanaf het azc gestart met de brede intake, zo blijkt uit cijfers van het Refugee Team (16 in 2021 en 52 in 2022).

Tijdens kennismakingsgesprek scenario gekozen?



Welk scenario is gekozen?

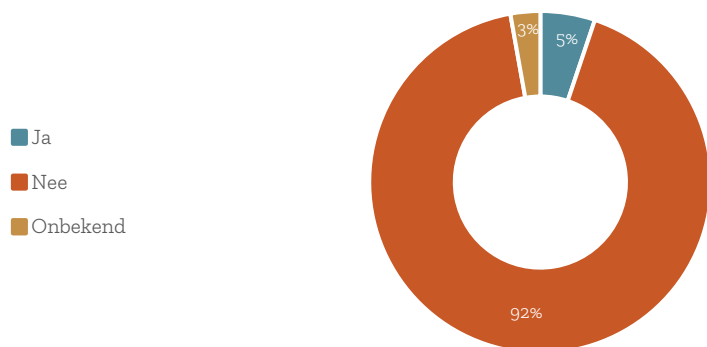


³⁴ Twee gemeenten in de pilotregio hebben de brede intake bij een andere organisatie, namelijk Baanbrekers, belegd. Hier zijn binnen de pilot nog weinig ervaringen mee opgedaan.

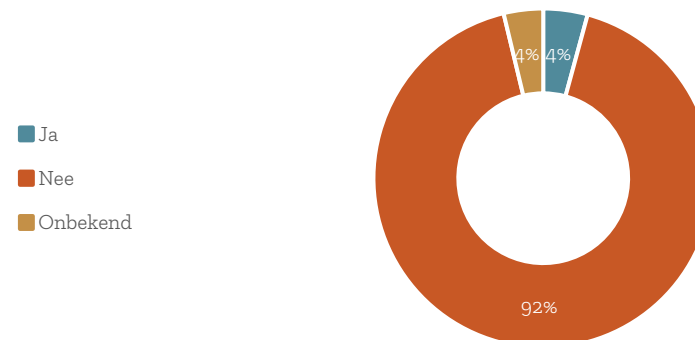
Starten met participatie-activiteiten

Een van de elementen van een doorgaande leerlijn is dat vergunninghouders al vanuit het azc starten met op participatie gerichte activiteiten *buiten* het azc. Wij onderscheiden drie typen activiteiten: participatie-activiteiten, vrijwilligerswerk en betaald werk. Uit de gegevens blijkt dat verreweg de meeste vergunninghouders (rond de 90%) nog niet participeren buiten het azc; 5% van de vergunninghouders heeft participatie-activiteiten ondernomen in de periode dat hij/zij nog in het azc woonde, 4% is gestart met vrijwilligerswerk buiten het azc% en 6% heeft betaald werk gevonden. Deze gegevens hebben we verzameld op basis van ingevulde vragenlijsten door klantregisseurs. Zij hebben de participatie activiteiten van de brede intake bij het benoemen van dit type activiteiten buiten beschouwing gelaten.

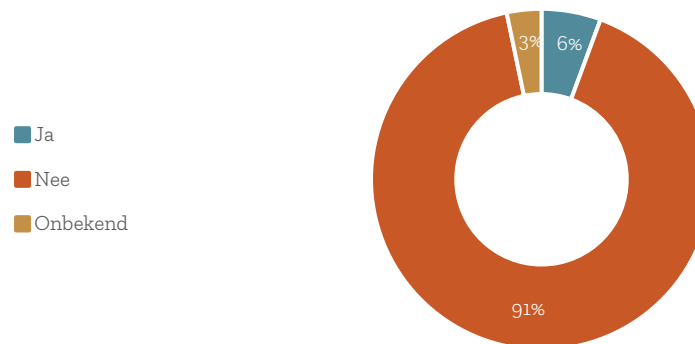
In azc-periode gestart met participatie -
activiteiten buiten het azc?



In azc-periode gestart met vrijwilligerswerk
buiten het azc?



In azc-periode gestart met betaald werk buiten
het azc?



5.3. Ervaringen met een doorgaande leerlijn

In deze paragraaf staan we stil bij de ervaringen die zijn opgedaan met het ontwikkelen en implementeren van een doorgaande leerlijn. We bespreken achtereenvolgens de kennismakingsgesprekken, de brede intake en de participatie-activiteiten.

5.3.1. Ervaringen met de kennismakingsgesprekken

Respondenten van het COA waarderen het dat vergunninghouders hun klantregisseur van de gemeente al snel leren kennen, en dat zij dus al snel contact hebben met de gemeente. Ook vergunninghouders waarderen het vroegtijdige contact met de gemeente: men voelt zich gezien en heeft het idee dat men van start kan gaan (met inburgering). Een aandachtspunt dat zowel de klantregisseurs als vergunninghouders noemen is dat er in de meeste gevallen bij de kennismakingsgesprekken nog geen zicht is op een woning. Vergunninghouders willen heel graag weten wanneer en welke woning zij krijgen, en zij hopen daar in het kennismakingsgesprek meer over te horen. Klantregisseurs hebben hier geen zicht op en gaan er in de meeste gevallen ook niet over. Als er in het kennismakingsgesprek geen antwoord op vragen over de woning komt, kan dit tot teleurstelling leiden. Een oplossing zien de klantregisseurs in een betere voorbereiding op het gesprek en verwachtingsmanagement bij de vergunninghouders.

5.3.2. Ervaringen met brede intake

Voordat we stil staan bij de ervaringen bij de brede intake, kijken we eerst nog naar redenen om wel/niet met de brede intake te starten. Daarna bespreken we de ervaringen met de brede intake zelf. We sluiten af met ervaringen ná de brede intake.

Redenen wel/niet starten met de brede intake

In de pilotperiode was voor de meeste gemeenten de *motivatie van de vergunninghouder* om al dan niet vroeg te willen starten met de brede intake leidend bij de keuze voor een scenario. In de eerste fase van de pilotperiode had de gemeente nog geen regie op het inburgeringsproces (de meeste vergunninghouders in de pilot vielen onder de Wi2013), dus waren er geen manieren om mensen te 'dwingen' mee te doen, zo licht een gemeente toe. De mensen die graag willen starten, waren vaak jonge mensen, en een van de respondenten geeft aan dat veel hoogopgeleide mannen die geen gezin hebben, willen starten.

Er zijn uiteenlopende redenen waarom vergunninghouders *nog* niet willen beginnen aan de brede intake en ook vanuit gemeenten zijn afwegingen gemaakt om mensen nog niet te laten beginnen. Een enkele gemeente had gedurende het grootste deel van de pilot *nog geen programma voor de brede intake*. Maar ook andere zaken speelden mee. Meest genoemde redenen zijn: vergunninghouder ervaart onvoldoende rust/ruimte om te starten; door onbekendheid met de brede intake aarzelt men om mee te doen; mentale en fysieke gezondheidsklachten; praktische belemmeringen (zoals reistijd, (onduidelijkheid over) reiskostenvergoeding, gebrek aan kinderopvang en het voorkómen van een gat tussen de afronding van de brede intake en moment van de verhuizing.

Overstap naar het ja-tenzij principe

Er is vanuit de regio – ten tijde van het schrijven van dit eindrapport – beleid opgesteld dat ervoor moet zorgen dat meer mensen vanuit het azc met de brede intake starten: vanaf eind september 2022 werkt men met het ‘ja-tenzij’-principe, waarbij vergunninghouders in principe al vanuit het azc starten met de brede intake (tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit niet te doen). Dit is mogelijk omdat gemeenten de regie hebben gekregen op het proces van inburgering, sinds de Wi2021 is ingegaan.

Respondenten in de pilot zijn enerzijds positief over dit ‘ja-tenzij’ principe, omdat het bijdraagt aan een snelle start. Maar vanuit de verschillende organisaties (gemeenten, COA en Refugee Team) worden ook twijfels geuit: niet alle vergunninghouders in het azc zijn al klaar om met de brede intake te starten (zie ook hierboven). Maatwerk blijven bieden moet bovenaan staan. Een warme overdracht tussen casemanager en klantregisseur wordt extra belangrijk. De brede intake eindigt – voor vergunninghouders die onder de Wi2021 vallen – met het opstellen van het Plan Inburgering en Participatie (PIP). Dit PIP is bindend en bepaalt wat mensen moeten doen om te slagen voor hun inburgeringstraject. Na opstellen van het PIP gaat de inburgeringstermijn lopen.

5.3.3. Ervaringen met het programma van de brede intake

De respondenten geven aan dat vergunninghouders die starten met de brede intake, hier over het algemeen zeer positief over zijn, en dat de uitval in het traject laag is. Wat met name positief is, volgens de respondenten, is dat vergunninghouders het gevoel hebben dat ze kunnen starten met hun leven in Nederland, dat ze een netwerk (met andere vluchtelingen) opbouwen en dat ze even weg zijn uit de wereld van het azc. Mogelijk geeft het deelnemers ook een voorsprong op het moment dat men zich in de gemeente kan vestigen.

De vergunninghouders die we spraken, zijn ook positief over de brede intake: over de informatie die ze krijgen, over het kunnen oefenen met de Nederlandse taal en over de laagdrempelige hulp die ze van het Refugee Team krijgen bij allerlei problemen waar ze tegenaan lopen.

Binnen de pilot waren de vroege starters vooral degenen die hier zélf voor gekozen hadden. Daardoor weten we nog niet goed hoe dit zal zijn als regio-breed het ja-tenzij principe gehanteerd gaat worden. De onderzoekers hebben helaas weinig vergunninghouders kunnen spreken die al vanuit het azc met de brede intake zijn gestart. Wel hebben we aanwijzingen – vanuit de ervaringen van de gemeente die al vanuit het ja-tenzij principe handelt – dat mensen overwegend positief zijn, als ze eenmaal over de drempel om mee te doen heen zijn.

5.3.4. Doorlopende leerlijn na brede intake

Er is niet altijd na (of tijdens) het programma van de brede intake al een woning beschikbaar. Het blijkt niet altijd duidelijk te zijn wat er na afronding van het programma gebeurt; er is nog niet standaard sprake van een doorlopende leerlijn. Er is een mogelijkheid om na de brede intake aansluitend een oriëntatietraject van 16 weken te volgen, dat ook door het Refugee Team verzorgd wordt. Dit blijkt volgens respondenten niet altijd goed aan te sluiten, omdat er onderwerpen aan bod komen die pas relevant worden nadat iemand in de gemeente is komen te wonen, bijvoorbeeld informatie over het aanvragen van een zorgverzekering.

Er zijn vergunninghouders die na de brede intake, en als ze nog in het azc wonen, al starten met hun taallessen voor hun inburgeringstraject. Hoe vaak dit gebeurt, is niet duidelijk. Voor een deel van de vergunninghouders is het – ook binnen deze pilot - (te) ver reizen naar de taallessen in de gemeente van huisvesting.

5.3.5. Ervaringen met participatie-activiteiten buiten het azc

In de pilotperiode is op het azc een zogenaamde Meedoenbalie opgericht, met als doel om – in samenwerking met lokale vrijwilligerscentrales - vrijwilligerswerk en andere activiteiten binnen en buiten het azc aan te bieden aan bewoners van het azc (vergunninghouders en asielzoekers)³⁵. Het doel van de Meedoenbalie is om mensen een nuttige dagbesteding te bieden en zoveel mogelijk kennis te laten maken met de Nederlandse samenleving³⁶. Uit de gesprekken met respondenten blijkt dat de participatie buiten het azc moeizaam is verlopen, en niet goed op gang gekomen is. De uitbraak van corona speelde daar een rol bij, maar ook zonder de coronacrisis blijkt het lastig participatie buiten het azc te bewerkstelligen. Het bleek moeilijk om passend vrijwilligerswerk te vinden. Het beschikbare aanbod aan vrijwilligerswerk is veelal zelfstandig ingericht, vereist veel kennis om (zelfstandig) te kunnen uitvoeren, biedt onvoldoende begeleiding en draagt niet bij aan kennis van de Nederlandse taal. En een plan dat het Werkgeversservicepunt een aanbod aan geschikt werk verzamelt en aanbiedt aan de Meedoenbalie, is nog niet van de grond gekomen. Het lijkt er dus op dat de bewoners die betaald werk hebben gevonden, dit zelf/via andere wegen gevonden hebben. Niettemin blijven respondenten de meerwaarde van de Meedoenbalie zien, omdat deze kansen biedt mensen te verbinden aan de omgeving buiten het azc.

Zo is er een taalcafé georganiseerd, en zijn bewoners en inwoners aan elkaar gekoppeld op basis van interesse, bijvoorbeeld omdat allebei hetzelfde beroep hadden of allebei een gezin met jonge kinderen. In een project Match-and-Eat werden bewoners uitgenodigd bij mensen thuis te gaan eten. Respondenten vinden dat deze projecten succesvol zijn verlopen: vergunninghouders en

³⁵ De Meedoenbalie was een project dat op meerdere azc's draaide, en is gefinancierd door het Europese Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF), als onderdeel van het project 'Participatie en taal'. Het project was geen onderdeel van de pilot regioplaatsing, maar kon wel benut worden binnen de pilot.

³⁶ Bron: COA - #Meedoen: samen aan de slag | www.coa.nl

lokale inwoners zijn met elkaar in contact gebracht en hieruit zijn soms meer dan eenmalige contacten ontstaan. Het project VideoVrienden van het Refugee Team is niet goed van de grond gekomen. Idee is om mensen met een Nederlandse achtergrond te koppelen aan een vergunninghouder die in hun gemeente komt wonen, zodat zij (in eerste instantie) digitaal met elkaar in gesprek kunnen gaan. Ondanks dat er veel promotie is geweest voor het project, zijn er weinig matches gerealiseerd. Er was zowel weinig animo vanuit inwoners van gemeenten, als vanuit de bewoners in het azc. Het is niet helemaal duidelijk geworden waar dit door komt. Dit project is op andere plekken in het land succesvol uitgerold.

5.4. Samenvattende conclusie

Vroege integratie en participatie van vergunninghouders wordt door alle respondenten gezien als hét belangrijkste doel van de pilot. In hoeverre is het in de pilot gelukt om vergunninghouders vanaf opvang op azc Oosterwijk al een programma aan te bieden, dat hen voorbereid op huisvesting en in de opvang al laat beginnen met integreren en participeren (doelstelling 3)?

Om een snelle start te faciliteren zijn de volgende activiteiten voor vergunninghouders ontwikkeld: een kennismakingsgesprek met de gemeente, de brede intake en participatie-activiteiten buiten het azc.

Uit de cijfers blijkt dat in twee derde (65%) van de gevallen, de klantmanager een **kennismakingsgesprek** met de vergunninghouder had op het moment dat hij/zij nog op het azc woonde. Vergunninghouders waarderen het vroegtijdige contact met de gemeente: men voelt zich gezien en heeft het idee dat men van start kan gaan (met inburgering). Aandachtspunt hierbij is dat klantregisseurs al in beeld komen als er nog geen woning in zicht is, en zij veel vragen over huisvesting krijgen van – soms gefrustreerde - vergunninghouders (die ze niet kunnen beantwoorden).

Ongeveer 30% van de vergunninghouders is in het azc gestart met de **brede intake**. De overige 70% is hier na huisvesting in de gemeente mee gestart. Het COA, de gemeenten en betrokken uitvoerende partijen ontwikkelde een stappenplan met drie scenario's waarbij de eerste twee scenario's in lijn zijn met de doelstellingen van de pilot en een vroege start faciliteren. Scenario 3 begint met de brede intake na huisvesting. Uit de cijfers blijkt dat in 30% van de gevallen is gekozen voor scenario 1 of 2: dit geldt voor 63 van de 213 vergunninghouders. Voor 70% van de vergunninghouders is óf geen scenario gekozen (omdat er nog geen contact was in de azc-periode), óf er is voor gekozen om na huisvesting te starten.

Vergunninghouders binnen de pilot hebben voor het overgrote deel (90%) nog geen **participatie-activiteiten** (bv. vrijwilligerswerk) buiten het azc gedaan. Ondanks het oprichten van de Meedoenbalie, verloopt de participatie buiten azc moeizaam. De uitbraak van corona speelde daar een rol bij, maar ook zonder de coronacrisis blijkt het lastig participatie buiten het azc te bewerkstelligen.

Samenwerking

In de pilot zijn klantregisseurs en casemanagers intensiever met elkaar gaan samenwerken. Ze zijn bij elkaar op werkbezoek gegaan waardoor ze elkaars programma beter hebben leren kennen. Ook spreken zij elkaar vaker dan voor de pilot, toen de meeste informatie-uitwisseling digitaal via het Taakstellingvolgsysteem (TVS) ging. Het persoonlijke contact faciliteert een warme overdracht van de vergunninghouder. Aandachtspunt is dat – vooral vanwege drukte – de korte lijnen die er nu zijn nog niet altijd gebruikt worden.

Binnen de pilot wilden het COA en de gemeenten hun integratieprogramma's op elkaar afstemmen. Dit is niet gelukt, omdat de inhoud van het programma voorinburgering landelijk bepaald wordt en de verschillende regiogemeenten wisselende programma's aanbieden. De overlap die nu in programma's kan zitten, lijken betrokken partijen niet erg te vinden. Wat wel als een probleem wordt ervaren, is wanneer vergunninghouders foutieve informatie krijgen, of informatie die van elkaar verschilt. Om dat te voorkomen, is (meer) afstemming nodig.

Impact nieuwe wet Inburgering 2021

Met het kennismakingsgesprek is voor een groot deel van de vergunninghouders uit de pilot het contact met de gemeente vroeg gestart. Cijfers op basis van de brede intake en deelname aan participatie activiteiten zijn lastig te duiden, vanwege het ontbreken van streefcijfers, maar op de huidige cijfers van de vergunninghouders (binnen de pilot) die al beginnen met inburgeren (30%) en participatie (10%) valt nog winst te behalen. Een belangrijke verandering komt mogelijk met de nieuwe wet inburgering 2021 waardoor de start van de brede intake niet langer vrijblijvend hoeft te zijn. In de pilot was de motivatie van de vergunninghouder nog leidend. Gemeenten hadden geen manieren om mensen te 'dwingen' mee te doen. Om meer vergunninghouders vroegtijdig deel te laten nemen, ontwikkelden gemeenten in het Hart van Brabant een voorstel te gaan werken met het 'ja-tenzij'- principe, waarbij vergunninghouders in principe al vanuit het azc starten met de brede intake (tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit niet te doen). Ondanks de verwachting dat met deze regeling meer vergunninghouders over een drempel stappen en sneller mee gaan doen, blijven sommige omstandigheden (o.a. reistijd, gezondheidsklachten, gebrek kinderopvang) die gedurende de pilot speelden ook in de toekomst een belemmering vormen. Een belangrijk aandachtspunt is de inzet op een doorgaande lijn om te voorkomen dat een gat valt tussen de afronding van de brede intake en het vervolgtraject. De brede intake eindigt – voor vergunninghouders die onder de Wi2021 vallen – met het opstellen van het Plan Inburgering en Participatie (PIP). Dit PIP is bindend en bepaalt wat mensen moeten doen om te slagen voor hun inburgeringstraject. Na opstellen van het PIP gaat de inburgeringstermijn lopen.

Bijlage 1: Inzichten vanuit de literatuur

In dit overzicht staat literatuur die relateert aan de pilot regioplaatsing. Het biedt bruikbare (aanvullende) inzichten om het rapport over de pilot Regioplaatsing in Hart van Brabant als lezer beter te kunnen duiden. Het gaat om een beschrijving van opgedane kennis van en ervaringen met vroegtijdige opvang van vergunninghouders en (kansrijke) asielzoekers, die bijdragen aan hun integratie en participatie.

Regionale plaatsing

Definitie van regionale plaatsing

Het uitgangspunt van regionale plaatsing is dat het de vergunninghouder/asielzoeker en gemeente de mogelijkheid geeft elkaar te leren kennen, op het moment dat de vergunninghouder/asielzoeker nog in het azc woont. Er lijkt echter geen vaststaande, breed gedragen definitie te zijn van wanneer iets regionale plaatsing is. De Tussenvoorziening (TuVo) 2.0 pilot betrof kleinschalige opvang in de buurt van gemeenten die deze vergunninghouders zullen gaan huisvesten en is een aangepaste voortzetting van de eerder gestarte tussenvoorziening in Tynaarlo (TuVo 1.0). In de pilot TuVo 2.0 was een van de criteria voor plaatsing op deze opvang dat de bewoner gekoppeld is of wordt aan een gemeente 'in de regio' (Berends et. al. 2020). Voor degenen in de pilot TuVo 2.0 die de azc-bewoners plaatsen, betekende 'in de regio' koppeling aan een van de drie noordelijke provincies. Voor de gemeenten zelf betekende regionale plaatsing, opvang in de uitplaatsingsgemeente. In de praktijk van de pilot

betekende regionale uitplaatsing vaak dat er een afstand van vijftig tot zestig kilometer tussen het azc en de uitplaatsingsgemeente zat, en dat er dichterbij de buurt van, of in de uitplaatsingsgemeente zelf, nog een ander azc zat. Om echt te starten met het voorbereiden op en kennismaken met de gemeente van uitplaatsing is het belangrijk dat bewoners gekoppeld zijn aan gemeenten die geografisch dichterbij de TuVo liggen. De afstand in die pilot was te groot om al uitgebreid kennis te kunnen maken met de uitplaatsingsgemeente en een start te maken met de integratie aldaar, concluderen Berends et. al (2020).

Sax et. al (2019) die de kansrijke koppeling onderzochten, adviseren om te streven naar een situatie waarin er in iedere arbeidsmarktregio tenminste één azc bestaat. In de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen worden enkele richtlijnen gegeven voor een landelijk dekkend netwerk van regionale opvanglocatie: bij voorkeur wordt aangesloten bij een bestaande regionale indeling, die zich heeft bewezen als een effectief samenwerkingsverband met voldoende slagkracht. Bij geschikte regio's valt te denken aan een provincie, arbeidsmarktregio, veiligheidsregio of woningmarktregio. Een regio moet een minimale omvang hebben om een voldoende aantal vergunninghouders en evident kansrijke asielzoekers te hebben en effectief te kunnen samenwerken aan begeleiding. Anderzijds moeten regionale opvanglocaties niet te ver van de gemeenten liggen. Per regio dient qua omvang een optimale balans te worden gevonden (Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, 2020). De ACVZ en de ROB (AZVZ & ROB, 2022) adviseren om individuele gemeenten permanent wettelijk te verplichten kansrijke asielzoekers op te vangen, naar rato van het aantal inwoners van de gemeente, en hen hiervoor voldoende financiële middelen te verschaffen.

De organisatie van regionale plaatsing

Sax et. al. – die onderzoek deden naar de kansrijke koppeling - constateren dat er op verschillende plekken in de huisvestingsketen sprake is van 'schurende opdrachten, onduidelijke prioriteiten of tegenstrijdige prikkels' (pp. 76). Zo is voor de partners in de migratieketen het beperken van verhuisbewegingen van bewoners een belangrijk uitgangspunt: verhuizen brengt onrust met zich mee en maakt het voor mensen moeilijker iets buiten het azc op te bouwen. In het onderzoek bleek het tegengaan van verhuisbewegingen soms op gespannen voet te staan met het doel een kansrijke koppeling te bewerkstelligen. Sax. et. al. adviseren om deze tegenstrijdige prioriteiten van het logistieke proces en integratie en participatie en de bijbehorende prikkels tegen het licht te houden en te zorgen voor een eenduidige aansturing en prioritering. In het specifieke geval van de verhuisbewegingen dient rekening gehouden te worden met de wensen van de bewoners zelf. Berends et. al. stellen – in hun evaluatie van de kleinschalige opvanglocatie in Tynaarlo - dat vergunninghouders die de kans kregen naar een kleinschalige COA-locatie te verhuizen, hier veelal niet toe bereid waren omdat zij al een sociaal netwerk opgebouwd hadden en continuïteit wilden realiseren voor schoolgaande kinderen (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers [COA], Z.D. in Berends et. al. 2020).

Regionale plaatsing en huisvesting in regiogemeente

Tijdige huisvesting in de regio binnen de termijnen

Gemeenten hebben de taakstelling om vergunninghouders te huisvesten. Het landelijke uitgangspunt is om vergunninghouders te spreiden naar rato van het aantal inwoners over Nederlandse gemeenten (RIGO, 2016). Kern van de huisvestingsprocedure is dat de vergunninghouder in 14 weken tijd van een azc naar een woonruimte in een gemeente moet zijn verhuisd. De doorlooptijd is opgedeeld in 3 fasen met elk een normtijd. Fase 1: Koppeling vergunninghouder aan een gemeente (2 weken); Fase 2: Koppeling aan woning & ingang

huurcontract (10 weken); Fase 3: Verhuizing & afmelding bij COA (2 weken) (Platform Opnieuw Thuis, 2016). Het is niet vanzelfsprekend dat gemeenten deze doorlooptijden realiseren. Vlak na invoeren van deze huisvestingsprocedure in 2013 was de gemiddelde doorlooptijd ongeveer anderhalf keer langer (Razenberg et. al, 2014). In 2015 moesten 28.000 vergunninghouders (asielzoekers met verblijfsvergunning) door de verschillende Nederlandse gemeenten gehuisvest worden. Het lukte echter maar ruim een derde van de gemeenten om op dit vlak aan hun taakstelling te voldoen' (RIGO, 2016). Het behalen van de taakstelling van gemeenten werd vanaf 2020 in toenemende mate belemmerd door de landelijke afschaffing van de urgentie voor vergunninghouders. In september 2022 verbleven zo'n 17.000 vergunninghouders in het azc, dit is 37% van het totale aantal bewoners van het azc³⁷. De gemiddelde wachttijd op een woning bedroeg in 2022 5 à 6 maanden.

Een analyse van RIGO (2016) wijst uit dat met name woningmarktfactoren zoals aandeel sociale huur, doorstroom van huur naar koop, woningmarkt-krapte, gemeentegrootte, gemiddelde huishoudensgrootte van de te huisvesten vergunninghouder (met grote huishoudens is makkelijker aan de taakstelling te voldoen) en de samenwerking met de corporaties, belangrijke factoren zijn die het behalen van de doorlooptijden positief of negatief kunnen beïnvloeden.

Regionale samenwerking ter bevordering van tijdige huisvesting

Uit onderzoek (Razenberg et. al. 2014) naar de Nieuwe toewijzingsprocedure huisvesting vergunninghouders die in 2012 werd ingevoerd blijkt dat regionaal werken - waarbinnen uitplaatsing plaatsvindt vanuit een regionaal azc naar een gemeente binnen de regio – helpt om de taakstelling van de gemeenten te behalen. Doordat vergunninghouders de regio al kennen, bouwen ze binding op met de regio en willen ze er graag blijven wonen. Hierdoor vinden

37 COA - Capaciteit en bezetting | www.coa.nl

er minder woningweigeringsplaats en kunnen minder populaire regio's makkelijker vergunninghouders plaatsen (factsheet VNG, 2012). Ook kan regionale samenwerking leiden tot efficiëncyslagen, blijkt uit onderzoek van Smits van Waesberghe en Razenberg uit 2016: als (kleine) gemeenten samenwerken, kunnen zij één of enkele personen aanstellen die zich fulltime op de taakstelling storten en is er zicht op welke gemeente welke typen woningen ter beschikking heeft. Uit hetzelfde onderzoek blijkt echter ook dat deze regionale samenwerking nauwelijks van de grond komt, omdat alle gemeenten worstelen met de taakstelling door krapte op de woningmarkt en/of omdat het niet duidelijk is wat er mogelijk is qua uitwisseling van koppelingen.

Wisselwerking tussen regioplaatsing en behalen termijnen/taakstelling

Uit de pilot TuVo 2.0 is gebleken dat het behalen van de taakstelling op gespannen voet kan staan met de ambitie om uitplaatsing in de regio te realiseren. Een voorbeeld hiervan is dat in de pilotperiode geen enkele TuVo-bewoner van azc Tynaarlo huisvesting heeft gekregen in Tynaarlo zelf. De gemeente had al voldaan aan de taakstelling, en met name in de provincie Groningen (Tynaarlo ligt in Drenthe) waren koppelingen nodig omdat daar de achterstand op de taakstelling groot was (Berends et. al. 2020).

Bijdrage van regionale plaatsing aan vroegtijdige integratie en participatie

Regionale plaatsing wordt vaak gezien als voorwaarde om vroegtijdig te kunnen starten met het proces van integratie en participatie (vanuit de gemeente). Zo benoemen de beleidsonderzoekers in hun evaluatie van de Kansrijke Koppeling het belang van huisvesting in de regio van uitplaatsing (Sax et. al. 2019 in Berends et. al., 2020). Indien men bij de regionale plaatsing rekening houdt met de aansluiting van de kenmerken van de vergunninghouder bij de regionale arbeidsmarkt, dan kan dit hun kans op een baan verhogen (Gerritsen et. al. 2018). Nu gemeenten onder de Wet inburgering 2021 vanaf dag 1 de

regie hebben en de ambitie om zo vroeg mogelijk te starten met begeleiding en inburgering is het belang van regionale plaatsing nog groter geworden (Significant, 2022), helemaal nu vergunninghouders lang (gemiddeld 5 à 6 maanden) moeten wachten op een woning in de gemeente.

Sax et. al (2019) tonen echter aan dat de regionale plaatsing onvoldoende gerealiseerd werd. Ook zijn de gevolgen daarvan onvoldoende zichtbaar. De onderzoekers constateren dat de ongelijke manier waarop de azc's door Nederland zijn verspreid³⁸, vaak niet goed uitpakt voor het proces van integratie en participatie van de vergunninghouders. De afstanden tussen azc en de uitplaatsingsregio blijken te groot. Hierdoor is er geen contact tussen het azc en de gemeente waaraan de vergunninghouder gekoppeld is en de vergunninghouder oriënteert zich op een toekomst in de buurt van het azc, niet in de doelgemeente en bouwt een lokaal netwerk op dat vervolgens weer opgegeven moet worden (Sax et. al., pp 10).

Gemeenten zelf benoemen in de KIS-Monitor 'Vluchtelingen aan het Werk' dat het beste moment om te starten met arbeidstoeleiding vanuit de gemeente het moment is waarop de vergunninghouder gekoppeld wordt aan de gemeente, en nog in een azc woont (Razenberg & De Gruijter, 2016), en ook onder de Wet inburgering 2021 wil de meerderheid starten met begeleiding op het moment dat de vergunninghouder nog in het azc woont (Razenberg et. al. 2022). In de praktijk lukt dit echter in slechts negen procent van de gemeenten (De Gruijter et. al 2021). Gemeenten geven aan dat dit komt omdat de vergunninghouder in een azc ver weg woont. Een andere reden die gemeenten noemen is dat de aan de gemeente gekoppelde vergunninghouders in veel verscheidene azc's wonen. Het blijkt voor gemeenten een logistieke uitdaging om met veel verschillende azc's afspraken te moeten maken (Razenberg et. al. 2018).

³⁸ Veel azc's liggen in dun bevolkte gebieden terwijl de taakstelling gebaseerd is op inwoneraantal, en dichtbevolkte gebieden dus meer vergunninghouders dienen te huisvesten dan dun bevolkte gebieden.

Er zijn om bovengenoemde redenen weinig ervaringen met vroegtijdige start van de begeleiding door de gemeente. Zelfs in de gemeente Amsterdam, die vroege activering in het azc in haar aanpak heeft verwerkt, lukte het de afgelopen jaren slechts mondjesmaat om al in het azc te starten. Binnen de Amsterdamse aanpak statushouders, is het gelukt om een op de tien vergunninghouders (onder de Wi2013) al in het azc te laten begeleiden door een klantregisseur van de gemeente. Bovengenoemde praktische belemmeringen liggen hieraan ten grondslag en daarnaast speelt een rol dat, onder de Wi2013, vergunninghouders in de azc-fase niet verplicht zijn deel te nemen aan de begeleiding (Oostveen et. al. 2019). In november 2021 is de gemeente Amsterdam een pilot gestart, specifiek gericht op de vroegtijdige start. De gemeente Amsterdam en het COA hebben hiervoor hun procesafspraken gewijzigd: waar vergunninghouders voorheen pas na afronding van de Voorinburgering in zicht kwamen bij de gemeente, pakt de gemeente nu vanaf vergunningverlening de regie. Uit deze pilot is gebleken dat voor de vergunninghouders die in het azc in Amsterdam verblijven een vroege start van de brede intake en het inburgeringstraject in veel gevallen mogelijk was. Ook vergunninghouders die in een ander azc verbleven zijn gestart, bijvoorbeeld door online deel te nemen aan bijeenkomsten. Het is uitdagend gebleken deze groep goed in beeld te houden bij klantregisseurs, omdat er geen/minder fysieke afspraken zijn (Significant, 2022).

Vroegtijdige integratie en participatie en de doorgaande lijn

Activering en participatie starten in het AZC

In 2013 concludeerde de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken dat het langdurig verblijf op een azc, leidt tot passiviteit en dat het – naarmate het verblijf in de opvanglocatie langer duurt – steeds moeilijker wordt mensen weer in beweging te krijgen. De asielzoekers en vergunninghouders ervaren hun verblijf in de opvang als verloren tijd en zijn op een gegeven moment niet langer in staat na te denken over mogelijkheden om verandering in hun situatie

te brengen', aldus de onderzoekers (ACVZ, 2019, pp. 9). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) deed in 2015 een dringende oproep om deze tijd in het azc niet verloren te laten gaan, maar in te zetten op vroege integratie (Engbersen et. al. 2015; Gerritsen et. al., 2018). Net als de ACVZ adviseert ook de WRR om bewoners van het azc te faciliteren en al activiteiten te ontplooiën die gunstig zijn voor hun participatie. Bewoners zelf geven aan dat zij een nadrukkelijke wens hebben om activeringsactiviteiten buiten de opvanglocatie te ontplooiën: zij willen kennismaken met de Nederlandse samenleving en hiertoe ook betekenisvolle relaties aangaan met Nederlanders (De Gruijter en Razenberg, 2017). Het opbouwen van deze contacten kan kansen op werk vergroten, maar het blijkt moeilijk om de contacten te leggen (Van den Enden et. al., 2018). Vrijwilligerswerk en andere participatie-activiteiten kunnen voor azc-bewoners als katalysator werken voor participatie en integratie, o.a. omdat zij daardoor kans hebben om een netwerk op te bouwen en Nederlands te leren (Bakker et. al. 2018).

Ook kan het doen van betekenisvolle activiteiten (gericht op sociale participatie en integratie) in een vroegtijdig stadium bijdragen aan de verbetering van de psychische gezondheid van vergunninghouders (Van Berkum et al., 2016 & Tinnemans et al., 2021). Vrijwilligerswerk (met name vrijwilligerswerk buiten het azc) door vergunninghouders die nog in een azc wonen, draagt ertoe bij dat zij zich beter voelen. Ook heeft de interactie met Nederlanders een positief effect.

De gemeente Amsterdam voerde eind 2021 een pilot 'vroege start azc' uit. De resultaten van deze pilot wijzen uit dat de vroege kennismaking met de gemeente hen toekomstperspectief biedt. Ook komt uit het onderzoek dat vergunninghouders uit zichzelf niet snel geneigd zijn te starten met inburgerings- of participatieactiviteiten. Het is daarom belangrijk dat klantregisseurs motiveringsvaardigheden hebben, aldus de onderzoekers (Significant, 2022).

Vroegtijdige kennismaking met de gemeente, creëren doorgaande lijn en warme overdracht

Per 1 augustus 2018 is eerder een pilot gestart voor vergunninghouders en kansrijke asielzoekers in de gemeente Tynaarlo (TuVo 2.0). De TuVo 2.0 pilot betreft kleinschalige opvang in de buurt van gemeenten die deze vergunninghouders zullen gaan huisvesten. In de pilot Tynaarlo was het plan om een doorlopende lijn in de begeleiding van vergunninghouders van opvang naar de gemeenten te realiseren. Hierbij wordt ingezet op het vroegtijdig kennismaken met de gemeente van uitplaatsing door het organiseren van gemeentebezoeken en door het realiseren van een warme overdracht vanuit de TuVo naar de gemeente (Berends et. al, pp36). In de praktijk is dit niet van de grond gekomen. De gemeente maakte in de praktijk pas kennis met de vergunninghouder na huisvesting in de gemeente. Een van de redenen daarvoor is dat de afstand tot de TuVo door de gemeenten toch als te groot werd gezien. Daarnaast was er onvoldoende sprake van een warme overdracht tussen het COA en de gemeente, o.a. omdat de TuVo niet met het TVS werkte. Berends et. al concluderen dat de opvanglocatie de gemeente eerder kan betrekken en dat gemeenten, zeker in het kader van de nieuwe Wet inburgering waarin zij de regie over inburgering krijgen, al eerder contact kunnen opnemen met de aan hen gekoppelde vergunninghouders op de TuVo. Een coördinator/klantregisseur die een vergunninghouder gedurende het gehele traject volgt kan bijdragen aan het creëren van een doorlopende lijn vanuit de TuVo naar de gemeente (Berends et. al 2020 pp 40).

Bakker et. al deden in 2020 onderzoek naar de voorinburgering en de mate waarin de voorinburgering voorbereidt op de inburgering in de gemeente. Het programma 'Vorbereiding op de inburgering' bereidt asielstatushouders voor op het wonen en leven in de gemeente. Dit gebeurt door middel van Nederlandse taallessen, het voorzien van (basale) kennis over de Nederlandse maatschappij en arbeidsmarkt en persoonlijke begeleiding. De onderzoekers komen tot de conclusie dat de voorinburgering en de reguliere inburgering

beperkt op elkaar aansluiten, en dat er beperkt sprake is van een inhoudelijke doorgaande lijn: de voorinburgering staat grotendeels los van het inburgeringstraject. Herhaling van informatie is belangrijk om informatie te doen landen, dit werkt het beste als er een koppeling is van de opgedane kennis met de praktijk. Ook De Gruijter et. al. (2021) concluderen dat herhaling van informatie gewaardeerd wordt (in dit geval door vrouwelijke vergunninghouders en gezinsmigranten binnen pilots rond arbeidstoeleiding van deze groep), en dat de informatie het beste beklijft als de deelnemers er direct zelf mee aan de slag gaan/het kunnen toepassen in de praktijk.

Gemeenten zouden willen dat de informatievoorziening (vanuit de verschillende organisaties) beter op elkaar is afgestemd en dat vergunninghouders in het azc al een realistischer beeld krijgen van hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt, aldus Bakker et. al. (2020). Ook geven NT2-docenten van het COA als NT2-docenten uit de reguliere inburgering aan dat er winst te behalen is in het overdragen van informatie over de taalverwerving van vergunninghouders: deze informatie komt nu niet bij de NT2-docenten in de reguliere inburgering terecht.

Uit het onderzoek van Bakker et. al. (2020) bleek dat er nog nauwelijks sprake is van een warme overdracht, in de vorm van persoonlijk contact (telefonisch of face-to-face) tussen casemanagers van het COA en klantregisseurs van gemeenten. Wel stuurt het COA in de meeste gevallen het klantprofiel van de vergunninghouders via het TVS naar de gemeente toe. Casemanagers van het azc geven aan dat zij graag meer contextinformatie zouden willen overdragen, maar niet weten bij wie in de gemeente ze hiervoor terecht kunnen. Gemeenten in het onderzoek geven aan dat zij weinig behoefte hebben aan aanvullende informatie, en nemen hier nauwelijks initiatief voor. In de Monitor Gemeentelijk Beleid Arbeidstoeleiding Vergunninghouders 2016 (Razenberg & De Gruijter) gaven gemeenten aan dat zij zichzelf het meest geschikt achten om informatie ten bate van arbeidstoeleiding van vergunninghouders te verzamelen.

In voorbereiding op de nieuwe inburgeringswet zijn hier wel wat verschuivingen in te zien. Uit het onderzoek van Bakker et. al. (2020) blijkt dat casemanagers participatie (van het COA) flink geïnvesteerd hebben om de samenwerking tussen COA en gemeenten verder te intensiveren, en gemeenten geven aan dat zij zich kunnen voorstellen dat meer informatie uitwisselen in de toekomst een meerwaarde kan opleveren voor een soepele overgang naar de gemeente. Uit de Monitor Gemeentelijk Beleid Arbeidstoeleiding Vergunninghouders 2020 (Razenberg & De Gruijter, 2020) blijkt dat dit al vaker gebeurt: in iets minder dan de helft van de gemeente is er een vorm van persoonlijk contact (zoals bellen, mailen, face-to-face contact) tussen de klantregisseur van de gemeente en de casemanager van het COA. Zo vindt in 17% van de gemeenten een drie- of vierpartijengesprek plaats (een gesprek tussen COA, de gemeente, de vergunninghouder en eventueel een maatschappelijke organisatie zoals VluchtelingenWerk). Bakker et. al. adviseren gemeenten en COA om met het oog op het nieuwe inburgeringsstelsel – waarin gemeenten de regie op de inburgering krijgen – om tijd te investeren in het maken van samenwerkingsafspraken. Dit komt in pilots (bijvoorbeeld in de VOI Pilot Brede Intake en PIP) al op gang, maar ook daar is er slechts mondjesmaat sprake van een warme overdracht (Zwanepol et. al. 2020).

Steeds meer gemeenten voeren – met het oog op de nieuwe inburgeringswet – een brede intake uit (Razenberg & De Gruijter, 2020). Gemeenten geven aan dat het goed leren kennen van de vergunninghouder van belang is om hem/haar goed te kunnen begeleiden richting arbeidsparticipatie. Ook de Regio Hart van Brabant is bezig met de activiteiten voor vroegtijdige ondersteuning van vergunninghouders in het kader van de voorbereidingen van de nieuwe inburgeringswet, zoals door middel van een vroegtijdige brede intake met als resultaat het PIP. Uit de tussenrapportage (Tinnemans et al., 2020) over Inburgering+ bleek dat de overdracht nog verbeterd kan worden, waar het gaat om informatieoverdracht in het kader van de warme overdracht tussen COA en (klantregisseurs van) de gemeente.

Verbeteren van de samenwerking

Onderlinge communicatie via persoonlijk contact is cruciaal om de samenwerking tussen betrokken professionals te doen slagen, concluderen Sax et. al (2019) in hun onderzoek naar de kansrijke koppeling. Dit moet op verschillende niveaus plaatsvinden en op alle overdrachtsmomenten in het proces. Bijvoorbeeld als de vergunninghouders van het AZC naar de gemeente verhuizen: uit het onderzoek blijkt dat onbegrip en frustratie op de loer liggen als informatie alleen digitaal (via TVS) wordt overgedragen, terwijl als er contact is tussen de casemanager van het COA en de klantregisseur van de gemeente het wederzijdse vertrouwen en begrip voor elkaars werk toenemen. In het onderzoek kwam naar voren dat samenwerking moeilijk tot stand komt als de afstand tussen azc en uitplaatsingsregio groot is. Dit belemmert niet alleen de samenwerking maar daarmee ook het toekomstperspectief van de vergunninghouder, aldus Sax et. al. (2019). Fysieke nabijheid daarentegen is positief voor de onderlinge relatie. Ten slotte noemen de onderzoekers dat een goede samenwerking baat heeft bij wederzijds begrip. Wat hierbij kan helpen is het besef dat de betrokken professionals weliswaar soms uiteenlopende prikkels of prioriteiten hebben, maar dat zij allen wel vanuit dezelfde bedoeling werken: het faciliteren van een eenvoudig en doelgericht proces voor vergunninghouders dat de integratie in de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt ten goede komt (Sax et. al. 2019, pp 9).

Bijlage 2: Geraadpleegde literatuur

ACVZ (2013). *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*. Den Haag: ACVZ.

ACVZ & ROB (2022) *Asielopvang uit de crisis. Advies 14 juni 2022*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en Raad voor het Openbaar Bestuur.

Bakker, L., Bekkers, R., Reitsma, J., Sederel, C., Smets, P & Younes, Y. (2018). *Vrijwilligerswerk: stimulans voor tijdige participatie en integratie? Monitor- en evaluatie onderzoek vrijwilligerswerk door asielzoekers en vergunninghouders die in de opvang verblijven*. Barneveld: Significant

Bakker, L., Zwanepol, M., Van der Maas-Vos, G., Kalisvaart, I. & Blom, M. (2020) *Evaluatie programma voorbereiding op de inburgering*. Utrecht: Significant Public

Berends, S., Buimer, L. & Klaver, J. (2020) *Procesevaluatie pilot Tynaarlo*. Amsterdam: Regioplan.

De Gruijter, M., Asmoredjo, J. & Sikkema, M. (2021) *Evaluatie Pilots Veranderopgave Inburgering: vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten*. Eindrapportage. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L. & Leerkes, A. (2015). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. WRR-Policy Brief 4. Den Haag: WRR

De Gruijter, M. & Razenberg, I. (2017) *Nieuwe kansen voor vrijwilligerswerk. De inzet van vrijwilligers bij het COA*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Gerritsen, S., Kattenberg, M & Vermeulen, W. (2018). *Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk*. Den Haag: CPB.

Kuijpers, C. (2020). *Brief over de taakstelling huisvesting vergunninghouders eerste helft 2021*.

Oostveen, A., Klaver, J., & Born, M. (2019). *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak*. Amsterdam: Regioplan.

Platform Opnieuw Thuis (2016). *Handreiking huisvesting vergunninghouders*.

Razenberg, I., Nozema, N & Hootsen, M (2014). *Evaluatieonderzoek Nieuwe Toewijzingsprocedure Vergunninghouders*. Utrecht: Labyrinth.

Razenberg, I & De Gruijter, M (2016). *Vluchtelingen aan het werk*. Utrecht: KIS

Razenberg, I., Kahmann, M., Gruijter, M. de, & Damhuis, E. (2018). *Monitor gemeentelijk beleid en arbeidstoeleiding vluchtelingen 2018*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving

Razenberg, I. & De Gruijter, M. (2020) *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen. Op weg naar een nieuw inburgeringsstelsel*. Utrecht: KIS

Rigo (2016). *Samenvatting onderzoek huisvesting Vergunninghouders*. Amsterdam: Rigo

Sax, M., Walz, G. & Engelen, M. (2019). *De mens centraal? Onderzoek naar de kansrijke koppeling*. Leiden, Nederland: De Beleidsonderzoekers.

Tinnemans, K., Van Der Hoff, M., Kahmann, M. & Yohannes, R. (2020) *Monitoring en evaluatie pilot Inburgering+ in de regio Hart van Brabant. Tussenrapport (Verwey-Jonker Instituut, 2020)*.

Tinnemans, K., Asmoredjo, J. & De Gruijter M. (2021) *Successful elements in refugee support*. Verwey-Jonker Instituut, 2021.

Significant (2022) *Evaluatie: Pilot vroege start azc Een samenwerking tussen gemeente Amsterdam en COA landelijk*.

Smits van Waesberghe, A. & Razenberg, I. (2016) *De huisvesting van vergunninghouders. Een onderzoek naar het realiseren van de gemeentelijke taakstelling en de rol van versnellingsarrangementen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Van den Enden, T., De Winter, S., Booijnk, M. & De Gruijter, M. (2018) Dossier. Wat werkt bij de arbeidsparticipatie van statushouders. Utrecht: KIS.

VNG (2012). Factsheet Nieuwe toewijzingsprocedure Huisvesting vergunninghouders vanaf 1 oktober 2012.

Zwanepol, M., Van der Maas, G., De Berk, V., Bakker, L. & Blom, M. (2020) Evaluatie VOI-Pilot Brede Intake en Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). Utrecht: Significant Public.

COLOFON

Opdrachtgever	Regio Hart van Brabant
Auteurs	I. Razenberg, MSc Drs. E. Smits van Waesberghe
Met medewerking van	A.M.L. van der Hoff, MSc Dr. M. Kahmann R. Yohannes, MSc
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

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

ISBN 978-94-6409-200-4

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, november 2022.

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

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