



De mens centraal?

Onderzoek naar de kansrijke koppeling

Projectnummer P0103

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Marjolein Sax | Gregor Walz | Mirjam Engelen

© 08 April 2019 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Inhoud

Samenvatting, conclusies en verbeterpunten	5
Conclusies per hoofdstuk	5
Hoe kan het beter?	8
Infographic	13
1 Inleiding op dit rapport	15
1.1 Beleidscontext	15
1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	18
1.3 Onderzoeksverantwoording	20
1.4 Leeswijzer rapport	21
2 Beleidstheorie kansrijke koppeling	22
2.1 De beleidstheorie: kansrijke koppeling	22
2.2 Het ideale proces	24
2.3 Beoogde opbrengsten	28
2.4 Conclusie	29
3 Het screeningsgesprek	30
3.1 Timing van het gesprek	30
3.2 Planning en hoeveelheid screeningsgesprekken	32
3.3 Het screeningsgesprek: agenda, duur en context	32
3.4 Gespreksvoering	34
3.5 Implementatie en training	36
3.6 Ervaringen met het screeningsgesprek	38
3.7 Conclusie: het screeningsgesprek	40
3.8 Mogelijkheden voor verbetering	40
4 Harde en zachte criteria in beeld: het regioadvies	42
4.1 Profiel van de vergunninghouder	42
4.2 Opstellen van het regioadvies	43
4.3 Gebruik van arbeidsmarktinformatie	45
4.4 Conclusie: het regioadvies	47
4.5 Mogelijkheden voor verbetering	48
5 Van advies naar koppeling aan gemeente	50
5.1 Uitplaatsingsregio's	50

5.2	Het afwegingskader	52
5.3	De koppeling: perspectief regievoerders	54
5.4	De koppeling: perspectief programmabegeleiders	57
5.5	Conclusie	59
5.6	Mogelijkheden voor verbetering	60
6	Traject na koppeling	62
6.1	Informatieoverdracht na de koppeling	62
6.2	Samenwerking azc en gemeente	66
6.3	Conclusie: kansrijke koppeling verzilveren	67
6.4	Mogelijkheden voor verbetering	69
7	Verantwoordelijkheid en doelmatigheid	70
7.1	Interne rolverdeling COA	70
7.2	Rolverdeling COA, gemeenten, Divosa en andere actoren	74
7.3	Integratie, huisvesting en logistiek: wie stelt de prioriteiten?	76
7.4	Doelmatigheid	77
7.5	Conclusie: proces en verantwoordelijkheden	79
8	Opbrengsten en verbeterpunten	81
8.1	Resultaat: hoeveel gesprekken en koppelingen vinden er plaats, en op basis waarvan?	81
8.2	Wat zijn de opbrengsten voor vergunninghouders?	84
8.3	Wat zijn de opbrengsten voor de betrokkenen?	88
8.4	Kernopbrengsten en nevenopbrengsten samengevat	92
8.5	Wat zijn de mogelijke opbrengsten op de lange termijn?	94
Bijlage 1:	Aanbevelingen per onderdeel	97

Samenvatting, conclusies en verbeterpunten

Dit rapport beschrijft de bevindingen van onderzoek naar de kansrijke koppeling binnen screening en matching. Het doel van het onderzoek was het in kaart brengen van de huidige praktijk en uitvoering van de verschillende onderdelen van de kansrijke koppeling, in de vorm van een brede kwaliteitstoets van deze uitvoering. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de huidige praktijk gekenmerkt is door grote verschillen in proces, kwaliteit en opbrengsten. Op sommige plekken en in sommige gevallen werkt de uitvoering precies volgens het boekje. In andere gevallen wijkt de uitvoering sterk af van wat we zouden verwachten. Hieronder zetten we de conclusies ten aanzien van alle verschillende processtappen nog een keer op een rij. We sluiten af met een aantal aanbevelingen op overkoepelend niveau.

Conclusies per hoofdstuk

De beleidstheorie van de kansrijke koppeling

De beleidstheorie van de kansrijke koppeling gaat ervan uit dat vergunninghouders relevante kennis en ervaring meebrengen die in de diverse arbeidsmarktregio's van Nederland tot verschillende kansen leiden, waardoor het zinvol is om in de huisvesting van vergunninghouders rekening te houden met die kennis en ervaring. De verschillende stappen van de kansrijke koppeling zijn:

1. Het screeningsgesprek, gevoerd door de programmabegeleider;
2. Het regioadvies, opgesteld door de programmabegeleider op basis van het screeningsgesprek;
3. De koppeling met een gemeente, gemaakt door de regievoerder;
4. Het traject na de koppeling, in samenwerking tussen azc en gemeente.

Bij elke stap in het proces van de kansrijke koppeling kunnen veronderstellingen geïdentificeerd worden die ook als voorwaarden gezien kunnen worden voor een effectieve uitvoering. Deze veronderstellingen hebben als kapstok gediend voor de duiding van de in dit onderzoek verzamelde informatie.

Het screeningsgesprek

Over het algemeen zijn de betrokkenen tevreden over de manier waarop de screeningsgesprekken gevoerd worden. Vergunninghouders zijn over het algemeen bereid om over hun opleidingsachtergrond, werkervaring en sociaal netwerk te vertellen. Niet iedereen heeft echter veel te vertellen: er zijn vergunninghouders die weinig opleiding hebben genoten en die eveneens niet of nauwelijks over (relevante) werkervaring beschikken. In die gevallen levert het screeningsgesprek hooguit informatie over ambities en het sociaal netwerk op.

De wijze waarop de gesprekken gevoerd worden loopt sterk uiteen, evenals wat de programmabegeleiders precies vragen, in hoeverre zij doorvragen en hoeveel tijd zij daarvoor beschikbaar hebben. Dit is van invloed op de kwaliteit van de informatie. Het gebrek aan training, mede als gevolg van personeelwisselingen, heeft hieraan bijgedragen. Ook de focus op de snelheid van het proces van vergunningverlening tot koppeling, en minder op de kwaliteit van de kansrijke koppeling, kan een belemmering voor de gespreksvoering en de opbrengsten daarvan vormen.

Het regioadvies

Programmabegeleiders vinden het soms moeilijk om de informatie uit het screeningsgesprek op waarde te schatten en te vertalen naar een passend regioadvies. Ze weten niet altijd zeker of datgene wat de vergunninghouder vertelt ook de waarheid is, en voor programmabegeleiders is het vaak onduidelijk wat een opleiding in Nederland waard is en hoe zij bepaalde werkervaring in het land van herkomst moeten waarderen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook laat de beschikbare arbeidsmarktinformatie aan kwaliteit en gebruiksvriendelijkheid te wensen over. Programmabegeleiders varen veelal op hun eigen kennis en ervaring met de arbeidsmarktregio's.

Programmabegeleiders gaan verschillend om met het wegen van de zachte criteria. We kunnen programmabegeleiders onderscheiden die vooral afgaan op de wens van de vergunninghouder en programmabegeleiders die vooral letten op kansen op de arbeidsmarkt. Idealiter komen die twee samen: met name hogeropgeleide vergunninghouders willen hun beroep of opleiding voortzetten en hebben op basis daarvan ideeën over een woonplaats.

Ondanks deze moeilijkheden stellen programmabegeleiders een regioadvies op en hopen ze dat dit advies wordt opgevolgd.

De koppeling

De tevredenheid over de koppelingen die de regievoerders maken loopt sterk uiteen. De oorzaak hiervan is dat de koppelingen van de regievoerders niet altijd in lijn zijn met de regioadviezen en dat het voor de programmabegeleiders vaak onduidelijk is op welke gronden de regievoerder afwijkt van het regioadvies. Dat heeft enerzijds te maken met het spanningsveld tussen regioadvies en gemeentelijke taakstelling waarin regievoerders de koppelingen maken, en anderzijds met een gebrek aan communicatie tussen regievoerders en programmabegeleiders.

Regievoerders moeten de regioadviezen afwegen tegen de taakstelling van gemeenten, die niet altijd in lijn is met het regioadvies. De taakstelling van gemeenten kan zodoende leiden tot het niet opvolgen van een regioadvies. De ene regievoerder geeft meer prioriteit aan het vullen van de taakstelling van gemeenten, de ander legt de nadruk op de vergunninghouders. Alle regievoerders moeten rekening houden met de schurende opdrachten, waarbij de taakstelling van gemeenten een hardere eis is dan het regioadvies op basis van zachte criteria. Zodoende komt het voor dat de regievoerder afwijkt van het regioadvies. Dat wordt tevens ingegeven doordat regievoerders soms twijfels hebben bij de onderbouwing van het regioadvies, of bij de informatie van bepaalde programmabegeleiders. Als gevolg hiervan houden regievoerders ook alleen rekening met het

regioadvies wanneer zij er vertrouwen in hebben. Als zij twijfel hebben bij de onderbouwing, besluiten zij soms om adviezen niet op te volgen.

Opvallend zijn de grote verschillen in de ervaringen van programmabegeleiders die we gesproken hebben met de regievoerders. Persoonlijk contact leidt over het algemeen tot een betere samenwerking. De manier waarop de azc's door Nederland zijn verspreid, pakt vaak niet goed uit. De afstanden tussen azc en uitplaatsingsregio blijken te groot wat zowel de samenwerking als het toekomstperspectief van de vergunninghouder belemmert. Het omkoppelen van een vergunninghouder gebeurt niet snel, ook niet wanneer dit wel in belang van de vergunninghouder lijkt.

Traject na de koppeling

Nadat een vergunninghouder gekoppeld is aan een gemeente, begint het proces van integratie en participatie op gemeenteniveau. Idealiter begint de ondersteuning van de gemeente precies daar waar de ondersteuning van COA ophoudt en draagt de kansrijke koppeling bij aan een warme overdracht van azc naar gemeente.

De informatie die via het klantprofiel van COA aan gemeenten wordt overgedragen wordt als summier en oppervlakkig omschreven, wat mogelijk te maken heeft met het feit dat de gemeentemedewerkers het profiel inkijken op het moment dat de COA casemanager het nog niet verder heeft aangevuld. Desondanks wordt het klantprofiel als nuttige aanvulling ervaren. In principe willen gemeenten de informatie dan ook gebruiken en zijn inmiddels ook goed in staat om de informatie te vinden. Slechts een deel van gemeenten zoekt contact met COA om meer informatie op te vragen, terwijl dat wel van toegevoegde waarde kan zijn. Er spelen wel zorgen over privacy bij een aantal COA-medewerkers, wat het delen van informatie, ook telefonisch, soms belemmert. Gemeenten ervaren het als een gemiste kans dat zij geen informatie ontvangen over de reden van koppeling. Zo kunnen zij geen expliciete opvolging geven op de overwegingen die bij programmabegeleider en regievoerder eventueel tot de koppeling hebben geleid.

Bij sommige gemeenten is vroegtijdige integratie en participatie een duidelijke prioriteit en wordt hier ook capaciteit voor vrijgemaakt waardoor de medewerkers ook met vergunninghouders in contact kunnen treden als deze nog op het azc wonen. In andere gemeenten is het uitgangspunt dat de dienstverlening begint op het moment dat de vergunninghouder in de gemeente komt wonen.

Proces, verantwoordelijkheden en doelmatigheid

De kansrijke koppeling heeft een verschuiving in de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende actoren teweeggebracht. Programmabegeleiders, en het COA als geheel, hebben een versterkte focus op integratie van vergunninghouders, gemeenten krijgen meer belang bij de activiteiten in de COA-keten. Dit wordt door de betrokkenen niet als onwenselijk ervaren.

Wel kan de verdeling van verantwoordelijkheid tussen programmabegeleider en regievoerder tot onvrede leiden, doordat de regievoerders soms beslissingen nemen die tegen het regioadvies van de programmabegeleiders ingaan. Daarnaast leiden door de hele keten heen schurende prioriteiten van een snel en voorspelbaar proces aan de ene kant en een focus op inburgering en integratie aan de andere kant tot dilemma's in het werk van de betrokken professionals.

De doelmatigheid van de kansrijke koppeling kan niet worden vastgesteld in relatie tot de uiteindelijke integratie-uitkomsten (d.w.z. meer vergunninghouders met een betaalde baan). Uit de procesobservaties die uit dit onderzoek naar voren komen blijkt dat de activiteiten van de kansrijke koppeling kostenefficiënt worden uitgevoerd doordat zij in het bestaande werkproces worden ingevoegd. Wel is het daadwerkelijke zicht op de kosten beperkt. Zo wordt bijvoorbeeld niet bijgehouden hoeveel tijd een screeningsgesprek en het opstellen van een regioadvies kosten. Ook de monitoring van de resultaten levert maar voor een deel betrouwbare informatie op. Er ontbreekt een volledig beeld van de daadwerkelijke opbrengsten in termen van meegewogen criteria en opgevolgde regioadviezen.

Opbrengsten voor vergunninghouders en professionals

De analyse van de interviews laat zien dat de huidige praktijk van de kansrijke koppeling met name nevenopbrengsten oplevert voor de betrokkenen, en dat er twijfels bestaan over de kernopbrengsten. COA-medewerkers leren de vergunninghouder beter kennen en raken meer betrokken bij de toekomstige situatie van de vergunninghouder. Gemeenten krijgen aanvullende informatie over nieuwe vergunninghouders en bouwen een sterkere samenwerkingsrelatie met COA-medewerkers op. Vergunninghouders voelen zich gehoord en serieus genomen, en zij voelen zich ertoe aangezet om meer aandacht te hebben voor werk en participatie in Nederland.

Of de daadwerkelijke koppeling op basis van arbeidsverleden en opleiding, gerelateerd aan de regionale werkgelegenheid, op de lange termijn tot opbrengsten voor vergunninghouders en gemeenten leidt, wordt door veel betrokkenen betwijfeld. Dat komt omdat de onderliggende veronderstellingen niet altijd van toepassing zijn. Zo hebben vergunninghouders niet altijd relevante werkervaring of opleiding waarmee zij in Nederland direct verder kunnen en is de vraag naar arbeid per regio niet dermate onderscheidend dat een koppeling in de ene regio veelal niet veel kansrijker is dan een koppeling in de andere regio.

Dat betekent niet dat screening en matching en de kansrijke koppeling niet zinvol zijn. Vanuit een ander perspectief kan de kansrijke koppeling de integratiekansen van vergunninghouders wel bevorderen. Dat betekent wel het loslaten van de primaire focus op werk en directe arbeidsmarktintegratie, en het verbreden van de focus naar het bredere toekomstbeeld van de vergunninghouder in Nederland, waar aspecten als netwerk en motivatie een grotere rol spelen. Door de betrokkenheid en het eigenaarschap van de vergunninghouder te vergroten, het proces te versoepelen en de samenwerking tussen de verschillende professionals te verbeteren, kan de kansrijke koppeling op de lange termijn uitmonden in een strak georganiseerd proces dat vanaf dag één in het teken staat van een succesvolle integratie (maatschappelijk en economisch) van vergunninghouders in Nederland.

Hoe kan het beter?

In de verschillende onderdelen van dit rapport is al een groot aantal specifieke aanbevelingen opgenomen voor de verschillende onderdelen van de procesketen van de kansrijke koppeling. Er is echter ook een aantal verbeterpunten op overkoepelend niveau die

van belang zijn voor de langetermijnopbrengsten. Deze lichten we hieronder wat uitgebreider toe.

Het moment van het screeningsgesprek

Afhankelijk van het soort procedure vindt het screeningsgesprek in de huidige opzet op verschillende momenten plaats:

- Voor vergunninghouders vanuit de AA-procedure vindt het gesprek op de dag van vergunningverlening op de POL of COL plaats. Dit betekent dat het regioadvies in zowel plaatsing als koppeling meegenomen kan worden. Het betekent ook dat het gesprek onder grote tijdsdruk plaatsvindt op een soms chaotisch en in ieder geval intensieve dag voor de vergunninghouder.
- Voor vergunninghouders vanuit de VA-procedure vindt het gesprek in de vijf dagen na vergunningverlening op het azc plaats. Er is hierdoor meer tijd en rust om het gesprek te voeren. Het is echter in de meeste gevallen niet mogelijk om de vergunninghouder buiten de uitplaatsingsregio van het azc te koppelen.
- Voor relocanten vindt het gesprek in de vijf dagen direct na aankomst in Nederland plaats. Er is grote tijdsdruk omdat grote groepen binnen korte tijd gesproken moeten worden. Dit komt de kwaliteit en diepgang van de gesprekken niet ten goede.

Aan de verschillende momenten zitten zowel voor- als nadelen. Vanuit de doelstelling om een gestroomlijnd en doelgericht proces in te richten, is het echter aan te bevelen om het screeningsgesprek zo vroeg mogelijk te voeren, ook voor asielzoekers in een VA-procedure. Het belangrijkste voordeel hiervan is dat vergunninghouders hierdoor (in theorie) bij een azc dichtbij hun doelgemeente geplaatst kunnen worden, wat alle volgende stappen sterk verbetert. De pilot op de POL in Ter Apel waarbij alle kansrijke asielzoekers zelfs voor vergunningverlening worden gescreend, is in deze context een veelbelovende werkwijze die ook andere voordelen met zich meebrengt die de kwaliteit van de gesprekken ten goede kan komen. Verdere uitrol van deze werkwijze op de POL's is dan ook aan te bevelen.

Meer flexibiliteit in koppelingen

In de huidige situatie lopen uitvoerders op verschillende momenten aan tegen rigide systemen en vaststaande afspraken. Dan gaat het ten eerste om de termijnen waarop gesprekken gevoerd moeten worden (binnen de 8-daagse termijn van de asielprocedure bijvoorbeeld), en ten tweede om de moeilijkheden die ontstaan wanneer een koppeling weer ongedaan of aangepast moet worden. De starheid in de termijnen wordt in de pilot in Ter Apel grotendeels opgelost door het gesprek vóór vergunningverlening te doen. Het makkelijker maken van ont koppelingen zou echter aanvullend geregeld moeten worden.

Juist wanneer de screening vroeg in het proces plaatsvindt, en zeker in een situatie waar de wachttijden aanzienlijk zijn, is de kans aanwezig dat het toekomstperspectief van een vergunninghouder zodanig verandert dat de oorspronkelijke koppeling niet meer passend is. Het ligt dan voor de hand om de bestaande flexibiliteit in ont- en herkoppeling beter te benutten, zodat ook programmabegeleiders en casemanagers op azc's in voorkomende gevallen nog kunnen aangeven wanneer een bestaande koppeling niet (langer) in het belang van de vergunninghouder is.

Uiteraard moet ont koppeling ook in een flexibele situatie altijd beargumenteerd zijn en de uitzondering blijven. Een eenmaal vastgestelde koppeling impliceert immers ook een opdracht naar de gemeente om huisvesting te vinden. Er kan dan ook gekeken worden naar de bestaande mogelijkheden om in het geval van een ont koppeling direct een 'vervangende koppeling' te zoeken, vanuit nieuwe instroom of vanuit een andere ont koppeling. De ervaringen van programmabegeleiders en gemeenten suggereren dat in de huidige situatie nog weinig gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid.

Spreiding van azc's op orde brengen

De huidige geografische spreiding van azc's door heel Nederland roept vragen op. Juist in het licht van de gemeentelijke taakstelling die gekoppeld is aan inwoneraantallen, is het een grote belemmering dat veel van de azc's in de dunner bevolkte provincies liggen. Met name de uitplaatsing naar Zuid-Holland is problematisch, gezien het lage aantal azc's in deze provincie. De belemmeringen treden echter bij alle azc's op die een uitplaatsingsregio elders in het land bedienen.

De praktijk waarbij vergunninghouders in een azc geplaatst worden dat (ver) buiten de regio van koppeling ligt, om uiteindelijk naar hun koppelingsgemeente te verhuizen, levert diverse problemen op: de samenwerking tussen azc's en gemeente in de uitplaatsingsregio is nihil, het contact tussen azc en regiovoerder is beperkt, 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. In combinatie met de lange wachttijden betekent dit dat veel van de potentiële opbrengsten van de kansrijke koppeling voor een deel van de vergunninghouders simpelweg niet worden bereikt.

Vanuit het perspectief van de kansrijke koppeling ligt het voor de hand om te streven naar een situatie waarin er in iedere arbeidsmarktregio tenminste één azc bestaat, zodat vergunninghouders zo snel mogelijk in de buurt van de gemeente geplaatst kunnen worden waar zij - volgens hun regioadvies - de meeste kans maken om hun ambities te verwezenlijken. Dit streven is in lijn met de ambities van het kabinet in het kader van de flexibilisering van de asielketen waarbij ook de mogelijkheden voor kleinschaliger opvang worden verkend. Een goede spreiding van azc's lost een groot deel van de procesmatige belemmeringen op en voorkomt grotere problemen op de langere termijn.

Communicatie en vertrouwen

De kansrijke koppeling is een proces dat bestaat uit verschillende schakels met net zoveel overdrachtsmomenten: van screeningsgesprek naar regioadvies, van advies naar

plaatsing en koppeling, van koppeling naar huisvesting en overdracht. Bij elke schakel zijn andere professionals betrokken die afhankelijk zijn van, en dus moeten vertrouwen op, het werk van hun collega's in de voorgaande schakels. Dit betekent dat de onderlinge communicatie, met name op de overdrachtmomenten maar ook daar omheen, cruciaal is.

Op verschillende plekken wordt er inmiddels geïnvesteerd in de uitwisseling tussen de verschillende betrokkenen, bijvoorbeeld tussen programmabegeleiders en regievoerders of tussen casemanagers en gemeentelijke klantmanagers. Het is belangrijk om hier nog meer en explicieter op in te zetten. Zo zien we dat in gevallen waar er, in aanvulling op de digitale informatie- en dossieroverdracht, contact is tussen de verschillende betrokken personen, het wederzijdse vertrouwen en begrip voor elkaars werk toenemen. Waar de uitwisseling beperkt blijft tot IBIS- of TVS-informatie, liggen onbegrip en frustratie op de loer.

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. De onderlinge relatie tussen professionals kan gebaat zijn bij meer fysieke nabijheid, waardoor persoonlijk contact makkelijker is en frequenter kan plaatsvinden.

Koppelingsinformatie

Wanneer vergunninghouders gekoppeld worden op basis van arbeidsmarktkansen, gaan de programmabegeleiders af op hun eigen kennis van de Nederlandse arbeidsmarkt of op de SBB-tool. Zowel programmabegeleiders als de ontvangende gemeenten ervaren deze werkwijze als arbitrair en subjectief. Als mogelijke oplossing hiervoor wordt er op dit moment met een algoritme waarbij gekeken wordt of persoonlijke kenmerken van individuele vergunninghouders (oud-bewoners van het COA), gecombineerd met gegevens over hun latere arbeidsproductiviteit een voorspellende waarde heeft voor wat de beste arbeidsregio is voor vergunninghouders die nieuw binnenkomen. Dit experiment zal moeten uitwijzen in hoeverre een algoritme daadwerkelijk kan voorspellen wat de beste arbeidsmarktregio is voor individuele vergunninghouders, en in hoeverre een breder perspectief, waarin ook de ambities en toekomstbeelden van vergunninghouders terugkomen, meegenomen kan worden in die voorspelling.

Los van de ontwikkeling van het algoritme, zou ook de huidige informatiepositie van de betrokkenen verbeterd moeten worden. Zo zou meer de nadruk moeten komen te liggen op de ondersteuningsmogelijkheden waar vergunninghouders gebruik van kunnen maken. Het idee om koppelingen te baseren op gemeentelijke of sectorale initiatieven en trajecten in bepaalde branches of beroepen wordt door gemeentemedewerkers, regio-coördinatoren en regievoerders geopperd. Op dit moment is er niet bij alle regievoerders een volledig zicht op het aanbod van diverse regio's van begeleidende arbeidsmarkttrajecten.

Door gebruik te maken van bestaande structuren in de arbeidsmarktregio's kan op dit punt nog veel winst behaald worden. Het begint met het in kaart brengen van structurele ondersteuningstrajecten en het gericht meewegen van deze mogelijkheden in de

koppeling van kansrijke vergunninghouders. Er ligt een taak voor alle regionale actoren, (gemeenten, werkgevers en COA) om ervoor te zorgen dat er een vorm van transparante, actuele en relevante informatie beschikbaar is over deze concrete participatiemogelijkheden voor vergunninghouders. Dit neemt niet weg dat de weg naar werk lang is. Een gemeente die de vergunninghouder daarin ondersteunt, bijvoorbeeld met duale trajecten, is onontbeerlijk.

Gespreksvoering en deskundigheidsbevordering

De kern van de kansrijke koppeling is het screeningsgesprek. Het proces staat of valt met een gesprek waarin de relevante informatie op een goede manier wordt uitgevraagd die zowel bij de vergunninghouder als bij de overige betrokken professionals (regievoerders, gemeenten) vertrouwen wekt. De kwaliteit van de gespreksvoering door programmabegeleiders loopt erg uiteen en er zijn dan ook diverse manieren om die kwaliteit te verhogen. Centraal staat daarbij de deskundigheidsbevordering en uitwisseling tussen de gespreksvoerders. In de huidige situatie heeft maar een deel van programmabegeleiders deskundigheidsbevordering genoten en vindt uitwisseling zelden plaats.

Daarbij gaat het niet alleen om het gebrek aan arbeidsmarktexpertise waar veelal naar wordt verwezen. Net zo belangrijk als inhoudelijke kennis is training op vaardigheden omtrent gespreksvoering en voorlichting over de doelstellingen van screening en matching. Juist bij vaak wisselend personeel is het belangrijk om de uitgangspunten van de screeningsgesprekken steeds weer te benadrukken. De e-Learning kan hier eventueel een positieve bijdrage aan leveren. Net zo effectief zou echter een gestructureerde intervisieaanpak, het liefst inclusief uitwisseling tussen verschillende locaties, zijn. Ook het gezamenlijk voeren van gesprekken kan de kwaliteit van de gespreksvoering te goede komen. Het stimuleren van dergelijke vormen van uitwisseling is waarschijnlijk effectiever dan instructies en handreikingen op papier.

Asielzoeker krijgt een
verblijfsvergunning



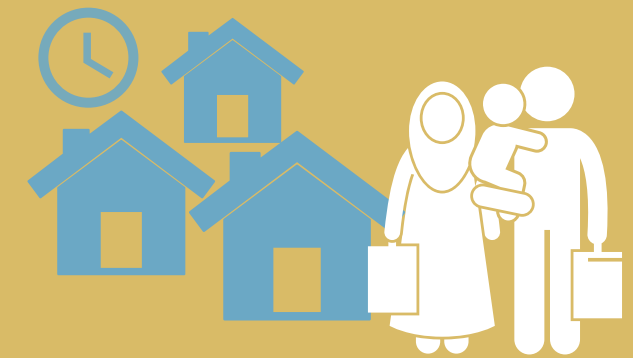
De kansrijke koppeling onderzocht

Het COA heeft als taak vergunninghouders te koppelen aan gemeenten in Nederland. Sinds 2017 houdt COA daarbij ook rekening met werkervaring, opleiding, ambities en netwerk. Doel is de vergunninghouder te koppelen aan een gemeente waar de kans op integratie het grootst is.



debeleidsonderzoekers

Vergunninghouder wacht in
een AZC op huisvesting



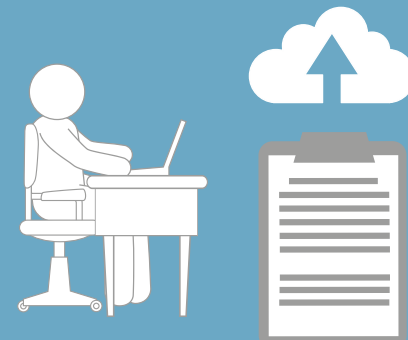
Programmabegeleider COA vraagt
naar werkervaring, opleiding,
ambities en netwerk van de
vergunninghouder.



Bevindingen

- De vergunninghouder en programmabegeleider ervaren het gesprek als prettig.
- De programmabegeleider leert vergunninghouders beter kennen.
- De focus komt meer op de toekomst te liggen en zet vergunninghouders aan het denken.
- De vergunninghouder heeft soms weinig werkervaring of opleiding.
- De wijze waarop programmabegeleiders de gesprekken voeren, wisselt, evenals de kwaliteit van de opgehaalde informatie. Het gebrek aan training is daar mede debet aan.

Programmabegeleider COA begint
met een klantprofiel op basis van
het gesprek en maakt regioadvies
o.b.v. arbeidsmarktinformatie.



Bevindingen

- Programmabegeleiders vinden het soms moeilijk de informatie uit het gesprek op waarde te schatten.
- Programmabegeleiders wegen de 'zachte' criteria op verschillende wijzen.
- De beschikbare arbeidsmarktinformatie is onvoldoende toereikend.
- De vraag naar arbeid per regio is meestal niet dermate onderscheidend dat een koppeling in de ene regio veel kansrijker is dan in de andere.

Regievoerder COA koppelt
vergunninghouder aan gemeente
op basis van het regioadvies en de
taakstelling van de gemeente.



Bevindingen

- Regievoerders hebben te maken met schurende opdrachten: enerzijds gemeenten helpen om aan de taakstelling te voldoen, anderzijds rekening houden met de zachte criteria.
- Regievoerders twifelen soms over de onderbouwing bij het regioadvies.
- Als het regioadvies niet wordt opgevolgd, weten programmabegeleiders meestal niet waarom dat zo is, terwijl zij dat wel willen weten.
- Persoonlijk contact tussen programmabegeleider en regievoerder vergroot het wederzijdse vertrouwen

Gemeente regelt huisvesting en
start in samenwerking met COA met
vroegtijdige integratie en
participatie.



Bevindingen

- Gemeenten ervaren het klantprofiel als een nuttige aanvulling op de 'harde' kenmerken, maar vinden het profiel ook summier.
- Koppeling op basis van het netwerk van de vergunninghouder komt vaker voor dan koppeling op basis van werkervaring en opleiding.
- Gemeenten missen informatie over de reden van koppeling.
- Niet alle gemeenten beginnen met integratie en participatie als vergunninghouders nog in een AZC wonen.

1 Inleiding op dit rapport

1.1 Beleidscontext

Voor de maatschappelijke integratie van erkende vluchtelingen (voortaan: vergunninghouders) is de participatie op de arbeidsmarkt een cruciaal vraagstuk. Het bemachtigen van een betaalde baan wordt gezien als de belangrijke uitkomst van het integratieproces die bovendien veel indirecte opbrengsten met zich meebrengt. Arbeidsparticipatie is zowel een doel op zichzelf als een middel voor verdergaande sociale integratie, grotere zelfredzaamheid, financiële zelfstandigheid, een minder grote afhankelijkheid van uitkeringen en toeslagen en daarmee ook een toename van het draagvlak onder de Nederlandse bevolking.

Om te voorkomen dat vergunninghouders langdurig op afstand van de arbeidsmarkt blijven staan, zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet om het arbeidsperspectief van vergunninghouders zo vroeg mogelijk in het integratieproces in ogenschouw te nemen. Asielprocedures zijn verkort en versneld, en de mogelijkheden om actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld door middel van vrijwilligerswerk, zijn verruimd, ook voor asielzoekers die nog geen verblijfsvergunning hebben ontvangen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) adviseerde eind 2015 al om onder andere de periode in opvangcentra beter te benutten, verschillende activiteiten zoals het leren van de taal, het vinden van huisvesting en het vinden van werk parallel te laten lopen en rekening te houden met de lokale beschikbaarheid van werk in de spreiding van vergunninghouders.¹

1.1.1 De kansrijke koppeling

In het kader van 'Vroege integratie en participatie' werkt het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), in samenwerking met andere stakeholders, daarom intensief aan een vroegtijdige versterking van de positie van (toekomstige) vergunninghouders. Maatregelen gericht op de individuele competenties en zelfredzaamheid van asielzoekers en vergunninghouders (denk aan taalonderwijs, voor-inburgering, diplomawaardering en arbeidsmarktorientatie) gaan daarbij samen met maatregelen die ervoor zorgen dat de context waarin de vergunninghouder zijn toekomst opbouwt aansluit bij de talenten en mogelijkheden van de persoon in kwestie. Voorkomen moet worden dat een vergunninghouder zelf helemaal klaargestoomd is voor participatie, maar vervolgens in een situatie terechtkomt waar hij zijn kansen niet kan verzilveren. Daartoe is de aanpak 'screening en matching' ontwikkeld, met daarbinnen het onderdeel 'kansrijke koppeling'.

1.1.2 Hoe werkt de kansrijke koppeling?

De doelstelling van de kansrijke koppeling is het bevorderen van de kans op integratie door middel van een zo gericht mogelijke koppeling van vergunninghouders aan gemeenten in Nederland. Met andere woorden, de kansrijke koppeling gaat over het bij elkaar brengen van huisvesting en participatie. Voorheen kwam de keuze voor een woonplaats uitsluitend tot stand op basis van zogenoemde harde plaatsingscriteria, te weten

¹ WRR, *Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten* (2015).

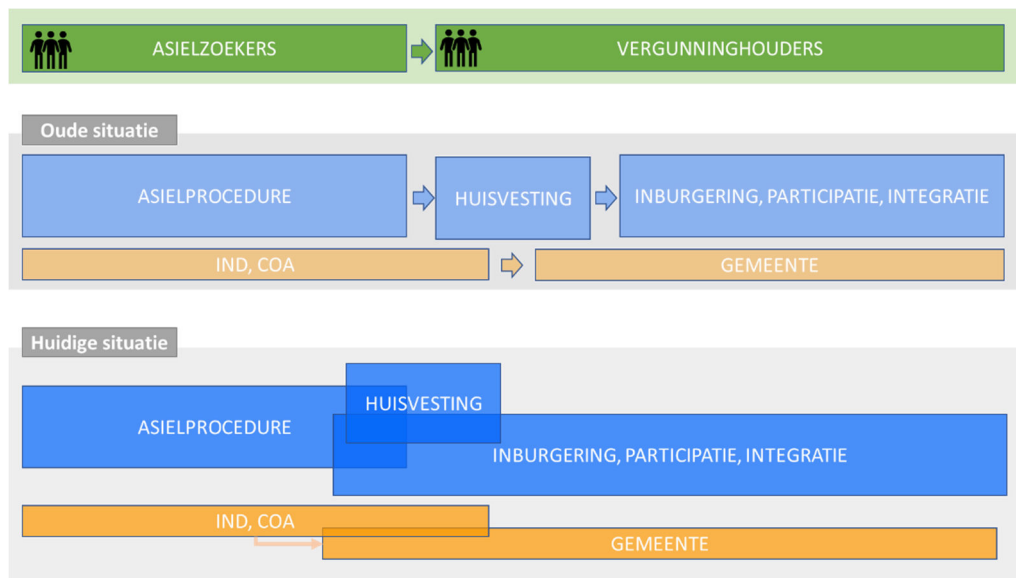
eerstegraadsfamilie in Nederland, gezinshereniging, medische behandeling, bestaand arbeidscontract of opleiding. Met de ontwikkeling van de kansrijke koppeling zijn daar zachte plaatsingscriteria aan toegevoegd. Die zachte plaatsingscriteria zijn werkervaring, opleidingsachtergrond, sociaal netwerk in Nederland en professionele ambities. In het screeningsgesprek worden zowel de harde als zachte criteria uitgevraagd. Het is de bedoeling deze aspecten mee te laten wegen in de beslissing aan welke gemeente de vergunninghouder voor huisvesting wordt gekoppeld.

1.1.3 Wat is de betekenis van de kansrijke koppeling?

Terwijl het uitgangspunt van de kansrijke koppeling (het mee laten wegen van zachte criteria in de geografische spreiding van vergunninghouders) eenvoudig lijkt, heeft dit de nodige implicaties voor de uitvoering. Dit komt voort uit het feit dat de kansrijke koppeling op het snijvlak van verschillende systemen plaatsvindt en daarbij een brugfunctie tussen verschillende sectoren en actoren moet vervullen. Kansrijke koppeling zet in op het moment van transitie van asielzoeker naar vergunninghouder, wat ook een overstap van het systeem van asiel naar het systeem van inburgering, integratie en participatie impliceert. Een impliciete verwachting is een betere afstemming van de sectoren immigratie/asiel en integratie/participatie.

De kansrijke koppeling is met andere woorden onderdeel van een belangrijke shift waarbij de lineaire ketensamenwerking van asielprocedure naar huisvesting en inburgering heeft plaatsgemaakt voor een vorm waarin de processen meer gelijktijdig worden uitgevoerd. Of, zoals de WRR het in 2015 noemde: een verschuiving van een sequentiële aanpak naar een parallelle aanpak. Deze verschuiving is hieronder in versimpelde vorm weergegeven.

Figuur 1 van asielprocedure naar inburgering



Deze aansluiting van systemen die eerder nog meer los van elkaar opereerden, betekent dat professionals in de asielketen hun focus naar het terrein van participatie moeten verbreden, terwijl gemeentelijk personeel zijn blik ook op de situatie in azc's moet richten. Het betekent ook een samensmelting van 'hardere' procedures (bijv. rond vergunningverlening, huisvestingstaakstellingen) met 'zachtere' prioriteiten (rond arbeidskansen en ambities van de vergunninghouders).

Deze samensmelting is zowel een kans als een uitdaging voor de betrokken organisaties en professionals. Zo constateert de SER dat het nieuwe proces gemeenten de mogelijkheid biedt om al in de opvang een start te maken met het participatietraject van de vergunninghouder.² Dit houdt echter ook in dat het proces van overdracht van COA naar gemeenten vlekkeloos moet verlopen. In deze context wordt van de 'doorlopende lijn' gesproken die ervoor moet zorgen dat de gemeente door kan gaan met de activiteiten die al eerder zijn ingezet.

1.1.4 Wie zijn de actoren van de kansrijke koppeling?

Er zijn behoorlijk veel actoren betrokken bij het proces van screening en matching en de kansrijke koppeling. Elke actor heeft een cruciale rol in de aanpak. Er is sprake van een duidelijke keten en verantwoordelijkheidsverdeling die het belang onderstreept dat elke actor zijn rol ook daadwerkelijk vervult. We lichten elke betrokken actor kort toe:

- De **vergunninghouder** doorloopt het hele proces van screening tot daadwerkelijke huisvesting en uitstroom naar gemeente.
- De **programmabegeleider van het COA** voert het screeningsgesprek met de vergunninghouder, haalt de relevante informatie op en stelt het regioadvies op.³
- **Unit plaatsing** (onderdeel in-/doorstroom) van het COA zorgt voor de plaatsing van vergunninghouders (vanuit de AA-procedure) in een azc dat aansluit bij de koppeling of het regioadvies.

² SER (2018), *Vluchtelingen en Werk, een nieuwe tussenbalans*, Signalering 18/05

³ Op de POL-locaties kan dit ook een woonbegeleider zijn.

- De **regievoerder van de unit plaatsing van het COA** gebruikt de informatie uit het screeningsgesprek en het regioadvies om de vergunninghouder te koppelen aan de gemeente waar hij de meeste kansen op een succesvolle integratie heeft.
- De **casemanagers van COA** begeleiden de vergunninghouder zo lang hij of zij nog op het azc woont. Zij kunnen de in het screeningsgesprek opgehaalde informatie valideren en eventueel aanvullen in het klantprofiel.
- De **gemeentelijk** medewerker die gaat over **huisvesting** verzorgt de uiteindelijke woning voor de vergunninghouder en bekijkt de door COA ingevulde informatie in TVS.
- De **gemeentelijke klantmanagers** zijn verantwoordelijk voor de verdere begeleiding van de vergunninghouder na de koppeling.
- De **regiocoördinatoren van Divosa** zijn de aanspreekpunten en aanjagers rond de participatie van vergunninghouders in hun regio. Zij bevorderen de contacten tussen COA en gemeenten en stimuleren het proces van samenwerking.
- De **COA casemanagers met aandachtsgebied participatie** zijn de aanspreekpunten en aanjagers van de participatie van vergunninghouders in de regio vanuit het COA. Zij bevorderen de contacten tussen gemeenten en het COA en stimuleren het proces van samenwerking.

Enigszins betrokken zijn ook nog de **implementatieadviseurs** van COA. Zij hebben geen rol in de uitvoering van de kansrijke koppeling, maar bespoedigen en ondersteunen de implementatie van de kansrijke koppeling.⁴

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het Ministerie van SZW heeft besloten om de huidige praktijk van de kansrijke koppeling, als onderdeel van de aanpak screening en matching, te evalueren. Het ministerie wil inzicht in het proces van de kansrijke koppeling, de ervaringen van betrokkenen daarmee en de mate waarin de middelen doelmatig besteed worden. Op basis daarvan kan besloten worden of de kansrijke koppeling structureel onderdeel van het integratie- en inburgeringsproces moet worden.

Het is nu niet het doel om de effectiviteit van de kansrijke koppeling te onderzoeken. We doen in dit onderzoek geen uitspraken over de vraag of de kansrijke koppeling heeft geleid tot meer baankansen en/of arbeidsparticipatie van vergunninghouders.

De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

Beleidstheorie

1. Hoe ziet het ideale proces van screening en matching en de kansrijke koppeling eruit volgens de betrokkenen? Onder welke voorwaarden kan dit ideale proces ook daadwerkelijk gerealiseerd worden?
2. Tot welke opbrengsten zou het ideale proces moeten leiden? Via welke mechanismen zouden deze opbrengsten bereikt moeten worden?

⁴ Tijdelijke rol tot 1-1-2019.

Proces

3. Hoe verhoudt het moment van het screeningsgesprek zich tot de asielprocedure en vergunningverlening? Welke verschillen zijn er voor de AA en VA groep, en voor nareizigers, hervestigers en relocanten? Wat betekent dit?
4. Hoe worden medewerkers getraind/opgeleid en zijn zij voldoende toegerust de screeningsgesprekken te voeren?
5. Welke informatiebronnen worden gebruikt bij de screeningsgesprekken? En welke andere informatiebronnen en/of tools zouden daarnaast kunnen worden aangewend om de screening en matching te verbeteren (denk aan: informatie IND, algoritmes ten behoeve van matching aan arbeidsmarktregio's).

Inhoud

6. Hoe worden de screeningsgesprekken gevoerd? En hoe worden deze ervaren door medewerkers en de doelgroep?
7. Worden screeningsgesprekken uniform gevoerd en volgt het advies van de regievoerders uniform op basis van het afwegingskader? Welke knelpunten worden in dit proces ervaren?
8. Worden de opbrengsten van het gesprek en de uitkomsten ten aanzien van matching voldoende geborgd en gemonitord? Volstaan de bestaande ICT-systemen?
9. Volstaat de gegevensverzameling en -verspreiding tussen verschillende betrokken partijen ten behoeve van (vroege) integratie en participatie? Denk hierbij ook aan toegankelijkheid en transparantie van de gegevens voor betrokken partijen.
10. Hoe beoordelen gemeenten de informatieverstrekking direct na koppeling ('moment a') en hoe ervaren zij de informatieverstrekking vlak voor huisvesting in de gemeente ('moment b') ten aanzien van de pijlers van de kansrijke koppeling?
11. Hoe verhoudt het regioadvies zich tot de doorplaatsing in azc en de daadwerkelijke koppeling met de gemeente? Welke problemen worden hierin ervaren?

Governance en doelmatigheid

12. Hoe wordt het proces en de uitvoering van de kansrijke koppeling door de verschillende stakeholders (COA, Divosa, gemeenten, SZW, J&V, VNG) ervaren (denk ook aan samenwerking, rolverdeling en verantwoordelijkheden)?
13. Hoe verhouden de financieel beschikbare middelen en de uitgevoerde activiteiten in het kader van de kansrijke koppeling zich tot elkaar (financiële doelmatigheid)?

Opbrengsten en verbeteringen

14. Wat zijn op basis van de relevante beschikbare data de concrete opbrengsten van de kansrijke koppeling tot nu toe (analyse van beschikbare gegevens)?

15. Wat zijn de belangrijkste opbrengsten voor de betrokkenen (COA-medewerkers, regio-coördinatoren, gemeente, vergunninghouders)? Wat zijn kernopbrengsten en wat zijn neveneffecten?
16. Hoe verhoudt de daadwerkelijke uitvoering van de kansrijke koppeling zich tot de beleidstheorie? Hoe plausibel is het dat het proces op de lange termijn tot de gewenste opbrengsten gaat leiden?
17. Welke veranderingen in het proces, in de inhoud van screening en koppeling, en in de samenwerking (governance) kunnen tot verbetering leiden? Welke nieuwe werkwijzen kunnen het huidige proces naar een hoger kwaliteitsniveau brengen?

1.3 Onderzoeksverantwoording

Met het onderzoek is het proces van de kansrijke koppeling, evenals de ervaringen van betrokkenen in beeld gebracht. Het onderzoek was kwalitatief van aard en bestond uit desk research en interviews met diverse betrokkenen. Voor de desk research is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten van het COA, het ministerie en documenten die bedoeld zijn voor de uitvoering van de kansrijke koppeling.

Om het proces van de kansrijke koppeling goed in beeld te kunnen brengen, is een groot aantal COA-locaties bezocht. Bij de keuze voor locaties is gelet op de geografische spreiding. Het gaat om:

- 1 COL
- 3 POL's
- 12 azc's

Op elke locatie hebben interviews plaatsgevonden met de locatiemanager en met één of meerdere programmabegeleiders. Waar mogelijk zijn één of meerdere screeningsgesprek met vergunninghouders geobserveerd, gevolgd door een nagesprek met de vergunninghouder. Het bijwonen van een screeningsgesprek was niet op alle azc's mogelijk, omdat er geen vergunningverlening had plaatsgevonden. In de periode dat het onderzoek liep⁵ werden weinig vergunningen afgegeven. Het lukte daarom niet altijd om een screeningsgesprek in te plannen op een van de dagen dat de onderzoekers aanwezig waren. Zodoende hebben de volgende interviews plaatsgevonden:

- 14 locatiemanagers;
- 25 programmabegeleiders en 1 woonbegeleider (waarvan een deel als duo-interview);
- 13 vergunninghouders (observatie screeningsgesprek en nagesprek).

Hoewel de screeningsgesprekken gevoerd worden op de COA-locaties, zijn er bij de kansrijke koppeling meer personen en partijen betrokken. Daarom zijn ook de volgende partijen gesproken:

- 7 regievoerders van het COA en de teamleider regievoerders;
- 12 regiocoördinatoren van Divosa;
- 14 gemeenten.

⁵ Najaar 2018.

- 3 betrokkenen op COA beleidsniveau, en 2 betrokkenen bij SZW

1.4 Leeswijzer rapport

In dit rapport lopen we het proces van de kansrijke koppeling langs. We openen het rapport in hoofdstuk 2 met het uiteenzetten van de beleidstheorie. In hoofdstuk 3 staat het screeningsgesprek centraal: hoe wordt dat gesprek gevoerd en wat levert het op. Het screeningsgesprek moet leiden tot het uitbrengen van een regioadvies. Over het regioadvies gaat hoofdstuk 4. Met het regioadvies zijn we er nog niet: er moet een koppeling aan een gemeente plaatsvinden. Deze koppeling aan een gemeente staat centraal in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 beschrijven we wat er gebeurt na de koppeling aan een gemeente. In hoofdstuk 7 komen de aansturing, verantwoordelijkheidsverdeling en de doelmatigheid van de kansrijke koppeling aan de orde op een overstijgend niveau. De opbrengsten en verbeterpunten van de kansrijke koppeling staan beschreven in hoofdstuk 8. Het rapport sluit af met de conclusies en verbeterpunten.

2 **Beleidstheorie kansrijke koppeling**

In dit hoofdstuk gaan we na wat er eigenlijk beoogd wordt met de kansrijke koppeling en hoe dit proces in theorie zou moeten werken. We beperken ons hier dus tot de papieren werkelijkheid: hoe ziet het ideale proces van de kansrijke koppeling eruit? Ook gaan we in dit hoofdstuk na tot welke opbrengsten de kansrijke koppeling zouden moeten leiden. De combinatie van processtappen en beoogde opbrengsten vormt samen de reconstructie van de beleidstheorie. Aan de hand van de beleidstheorie is het mogelijk om de werkzame mechanismen en vereiste voorwaarden voor het realiseren van dit ideale proces te identificeren.

2.1 **De beleidstheorie: kansrijke koppeling**

De verhoogde asielinstroom bereikte een piek in 2015. Toen verdubbelde de asielinstroom bijna ten opzichte van 2014: van 29.890 asielzoekers naar 58.880. Sindsdien is de asielinstroom afgenomen en gestabiliseerd. In 2016 bedroeg de totale asielinstroom 31.642 personen, in 2017 ging het om 31.327 personen.⁶ Van een groot deel van deze asielzoekers wordt verwacht dat zij een verblijfsvergunning krijgen en zodoende voor langere tijd in Nederland zullen blijven. De overheid acht het van groot belang dat deze vergunninghouders meedoen aan de samenleving: meedoen door middel van werk of opleiding wordt gezien als de beste manier van integratie en bespaart de overheid bovendien nu en in de toekomst kosten aan sociale voorzieningen. In het verleden stonden geschikte huisvesting en inkomensvoorziening voor statushouders voorop. Dit is één van de factoren die verklaart waarom de arbeidsparticipatie van deze statushouders achterblijft.⁷ Het doel is nu om integratie en participatie voorop te stellen. Zo snel mogelijke integratie houdt in dat vergunninghouders de taal leren, een huis vinden, een opleiding volgen (indien nodig) en een baan vinden. Idealiter verlopen deze aspecten van integratie zo veel mogelijk parallel aan elkaar.⁸

De opgave is duidelijk: de verhoogde asielinstroom vraagt om meer focus op goede integratie, wat gerealiseerd dient te worden door middel van opleiding en/of werk. Er wordt een verschuiving wenselijk geacht van het vooropstellen van huisvesting en inkomen, naar het realiseren van meer kansen op de arbeidsmarkt. In het 'Uitwerkingsakkoord verhoogde asielinstroom' is afgesproken dat vergunninghouders in een zo vroeg mogelijk stadium gescreend worden op onderwijsachtergrond en arbeidspotentieel, zodat hiermee rekening kan worden gehouden in de koppeling naar een gemeente.⁹ Dit heet de kansrijke koppeling.

⁶ IND, Asielrends via <https://ind.nl/over-ind/Cijfers-publicaties/Paginas/Asielrends.aspx>.

⁷ WRR, Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten (2015), p.15.

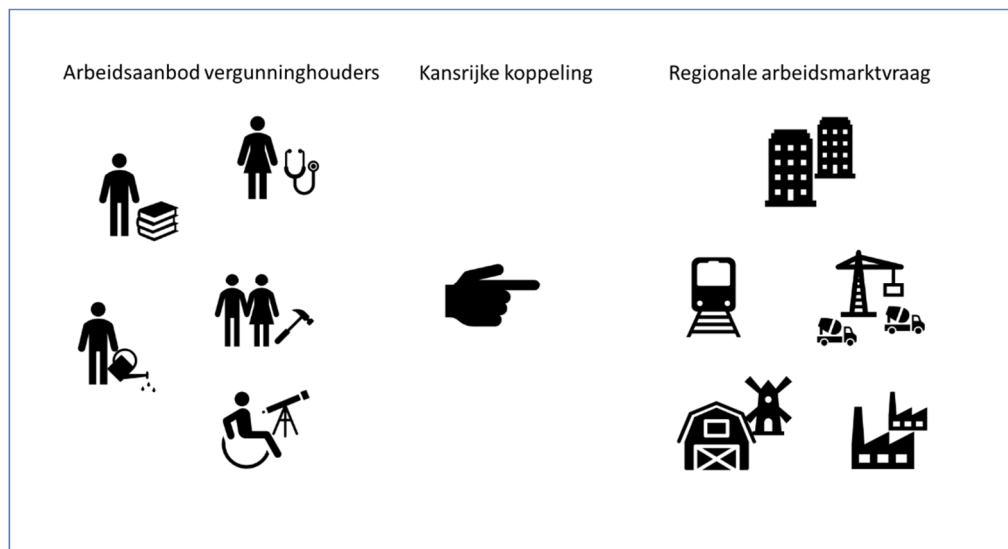
⁸ COA, Projectplan screening en matching statushouders (2015). Ook blijkt uit: WRR, Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten (2015).

⁹ Uitwerkingsakkoord verhoogde asielinstroom (28 april 2016).

Het doel van de kansrijke koppeling is om de arbeidsmarkt- en opleidingskansen van vergunninghouders te vergroten door middel van een gerichte koppeling aan een arbeidsmarktregio en vervolgens aan een gemeente. Daartoe wordt informatie over de opleidingsachtergrond en werkervaring van de vergunninghouder in een zo vroeg mogelijk stadium opgehaald. Ook informatie over de ambities en het sociale netwerk van de vergunninghouder wordt uitgevraagd, hoewel dit niet als zodanig benoemd wordt in de officiële stukken.¹⁰ Al deze informatie wordt vervolgens benut om een inschatting te maken van de arbeidsmarktregio waar de kansen op passend werk of een passende opleiding het grootst zijn. Dit resulteert in een passend regioadvies en de koppeling aan een specifieke gemeente in die regio.¹¹ Voor gemeenten betekent de kansrijke koppeling dat zij vroegtijdig over relevante informatie over de vergunninghouder beschikken. Deze informatie kunnen zij benutten voor het (vroegtijdig) opstarten van het integratie- en participatietraject van de vergunninghouder.

De beleidstheorie van de kansrijke koppeling is dus dat de opleidingsachtergrond en het arbeidsverleden van de vergunninghouder relevant zijn voor de arbeidsmarkt kansen van de vergunninghouder in Nederland en dat de ene arbeidsmarktregio op basis van werkgelegenheid en opleidingsmogelijkheden beter aansluit bij de ervaring van de vergunninghouder dan de andere regio.

Figuur 2 Beleidstheorie kansrijke koppeling



¹⁰ In o.a. kamerbrieven en het 'Projectplan screening en matching statushouders' wordt niet gesproken over het sociaal netwerk, maar uitsluitend over het uitvragen van het arbeidsverleden en opleidingsachtergrond, om op die manier het arbeidspotentieel beter te benutten.

¹¹ Kamerbrief 'Voortgang integratie en participatie verhoogde asielinstroom (27 oktober 2016) p.4.

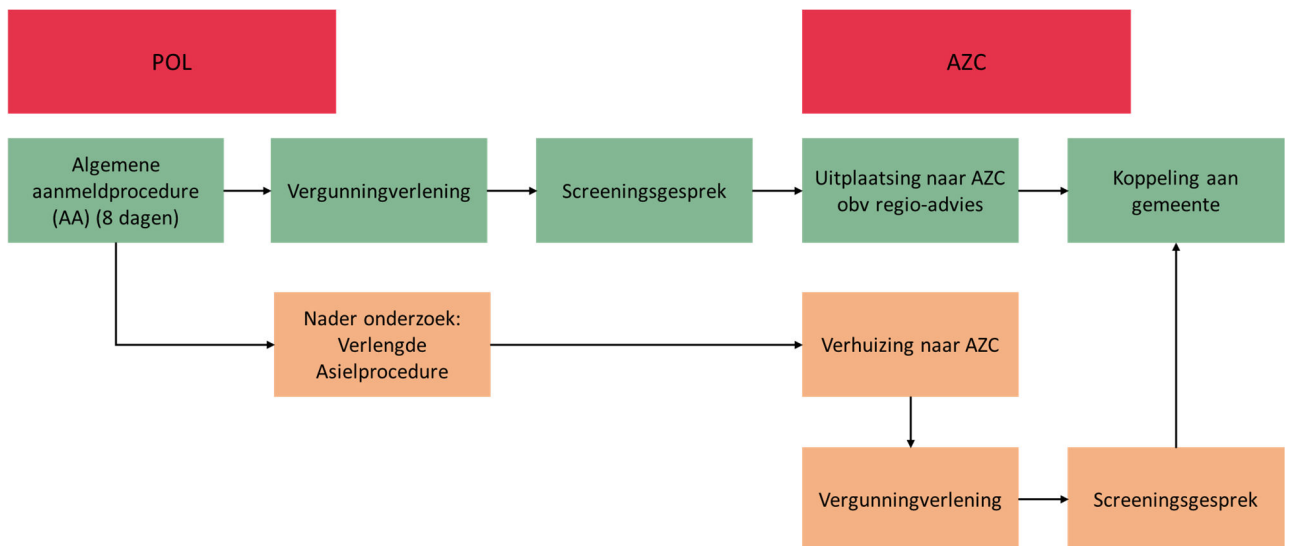
2.2 Het ideale proces

2.2.1 Het volledige proces van de kansrijke koppeling

Om te komen tot een kansrijke koppeling van vergunninghouder aan gemeente moet een complex proces worden doorlopen. We werken hier de veronderstellingen uit die ten grondslag liggen aan de kansrijke koppeling, waarmee tevens het verloop van het ideale proces in beeld komt.

Het proces dat iedere asielzoeker doorloopt begint bij de Algemene Asielprocedure (AA). Die vindt plaats op de POL en duurt 8 dagen. De uitkomst daarvan kan zijn dat de asielzoeker de verblijfsvergunning verleend krijgt, of dat er nader onderzoek gedaan wordt. In dat laatste geval treedt de Verlengde Asielprocedure (VA) in werking. Een derde uitkomst die buiten de scope van dit onderzoek valt, is de afwijzing van het asielverzoek. In het geval van de AA-procedure wordt op de POL direct na vergunningverlening het screeningsgesprek gevoerd. Dit resulteert in een regioadvies. De unit plaatsing volgt dit advies op of maakt (op basis van beschikbaarheid van ruimte op de azc's) een andere keuze. Zodoende is duidelijk aan welke regio de vergunninghouder gekoppeld moet worden. De unit plaatsing zorgt dat de vergunninghouder geplaatst wordt in het azc dat uitplaatst naar gemeenten in de regio waaraan de vergunninghouder wordt gekoppeld. In het geval van de VA-procedure verhuist de asielzoeker eveneens naar het azc, maar zonder dat er een screeningsgesprek heeft plaatsgevonden. De asielzoeker wacht in het azc de beslissing over zijn verblijfsvergunning af. Bij vergunningverlening vindt het screeningsgesprek plaats op het azc, waarna de vergunninghouder door de regiovoerder gekoppeld wordt aan een passende gemeente. Het proces dat asielzoekers doorlopen is op hoofdlijnen weergegeven in figuur 3.

Figuur 3 AA- en VA-procedure op hoofdlijnen

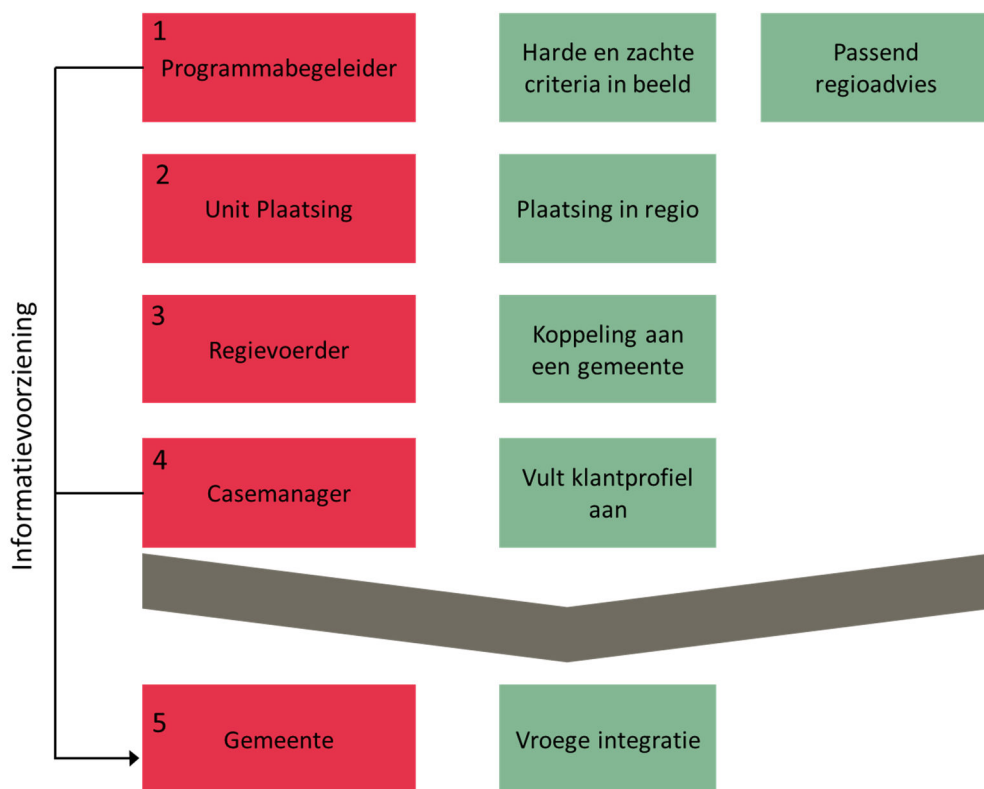


Figuur 3 laat het hele proces dat asielzoekers doorlopen zien. Wanneer we nader inzoomen op de kansrijke koppeling screening en matching, dan kunnen we een aantal opeenvolgende stappen onderscheiden. Aan het huisvestingsgesprek is het screeningsgesprek toegevoegd. Dit gesprek wordt gevoerd door de programmabegeleider van het COA. In

het screeningsgesprek worden de harde en zachte criteria uitgevraagd en in IBIS (het klantvolgsysteem van COA) geregistreerd. De programmabegeleider komt op basis van de uitgevraagde informatie en eventueel nadere informatie tot een passend regioadvies. Vervolgens neemt de regievoerder het over, die koppelt de vergunninghouder aan een gemeente. Idealiter gaat de regievoerder mee met het advies van de programmabegeleider, en koppelt hij de vergunninghouder aan een passende gemeente in de regio van advies.¹² De gemeente wordt op de hoogte gesteld van de koppeling, gaat op zoek naar huisvesting voor de vergunninghouder en kan vroeg van start met het integratie- en participatietraject. Het idee is dat gemeenten, ook wanneer de vergunninghouder nog op het azc woont, al aan de slag kunnen met (de voorbereiding op) integratie en participatie. De informatie over de vergunninghouder die het COA heeft verzameld helpt gemeenten daarbij op weg. COA zelf verzorgt op het AZC het programma 'Voorbereiding op inburgering'.

In onderstaande figuur is weergegeven hoe het proces van regioadvies naar vroegtijdige integratie verloopt en welke rol elke actor in dat proces heeft. Belangrijk is daarbij ook de lijn van informatievoorziening door de programmabegeleider naar de gemeente. De casemanager vult die informatie later in het proces verder aan.

Figuur 4 Rolverdeling in proces kansrijke koppeling op hoofdlijnen¹³



¹² In de AA-procedure kan de vergunninghouder aan elke regio gekoppeld worden. In de VA-procedure kan de vergunninghouder in principe alleen aan regio's gekoppeld worden waar het AZC naar uitplaatst. We gaan daar in hoofdstuk 5 nader op in.

¹³ In een later stadium vult de casemanager eventueel nog informatie in het klantprofiel aan, wat inzichtelijk is voor gemeenten. Dit valt strikt genomen buiten het proces van de kansrijke koppeling, maar is van waarde voor gemeenten.

De kansrijke koppeling bestaat dus uit een aantal stappen. Achter elk van deze stappen zitten veronderstellingen over hoe en waarom dit werkt. In de volgende subparagrafen gaan we nader in op elk van deze stappen en bijbehorende veronderstellingen.

2.2.2 Van screeningsgesprek naar regioadvies

Zodra de asielzoeker een verblijfsvergunning heeft gekregen, hij is dan vergunninghouder geworden, vindt het screeningsgesprek plaats. In het screeningsgesprek worden allereerst de harde criteria uitgevraagd¹⁴, die voorrang hebben bij de koppeling aan een gemeente. Daarnaast worden de zachte criteria uitgevraagd. Het screeningsgesprek moet informatie opleveren over de opleidingsachtergrond en werkervaring van de vergunninghouder, evenals van zijn of haar sociaal netwerk en professionele ambities. Het uitvragen van het sociaal netwerk is onderdeel van het screeningsgesprek, maar is geen expliciet onderdeel van de kansrijke koppeling. In de officiële documenten over de kansrijke koppeling gaat het uitsluitend over het arbeidsverleden en opleidingsachtergrond. Aangezien het sociaal netwerk wel onderdeel is van het screeningsgesprek verwerken we dit element in de uitwerking van de beleidstheorie.

De veronderstelling is dus dat:

- De vergunninghouder wil vertellen over zijn opleidingsachtergrond, werkervaring, sociaal netwerk en professionele ambities;
- De vergunninghouder kan vertellen over zijn opleidingsachtergrond, werkervaring, sociaal netwerk en professionele ambities;
- De vergunninghouder een opleiding heeft gevolgd en/of werkervaring heeft;
- De informatie die de vergunninghouder verstrekt op waarheid berust;
- De vergunninghouder een opleiding heeft gevolgd en/of werkervaring heeft die in Nederland relevant is om de kans op arbeid te vergroten;
- De programmabegeleider in staat is om de relevante informatie uit te vragen.

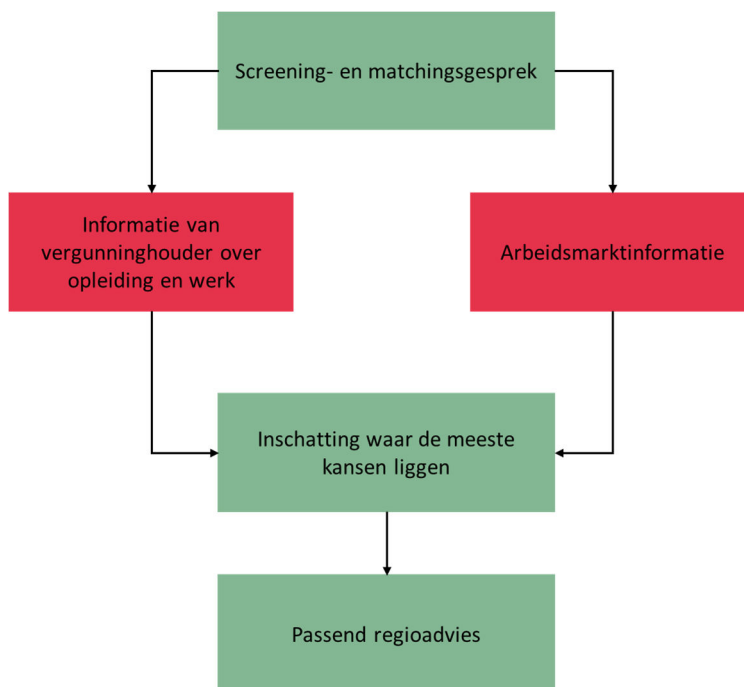
Met de harde en zachte criteria in beeld, is het aan de programmabegeleider om op basis van de informatie van de vergunninghouder een keuze te maken voor een regio waar de vergunninghouder de meeste kansen heeft op integratie en participatie. De programmabegeleider geeft daartoe een passend regioadvies. Ook hier liggen een aantal veronderstellingen aan ten grondslag:

- De vergunninghouder heeft vanwege zijn opleidingsachtergrond en werkervaring meer kans op werk in de ene arbeidsmarktregio dan in de andere;
- De nabijheid van het bestaande sociale netwerk vergroot de kans op arbeid voor de vergunninghouder;
- De programmabegeleider heeft toegang tot arbeidsmarktinformatie;
- De arbeidsmarktinformatie is correct, goed te begrijpen en actueel;
- De programmabegeleider is in staat om de arbeidsmarktinformatie te interpreteren;
- De programmabegeleider is in staat om de opleidingsachtergrond en werkervaring van de vergunninghouder te koppelen aan de arbeidsmarktinformatie en op die manier tot een passend regioadvies te komen.

¹⁴ Eerstegraadsfamilie, medische omstandigheden, bestaand arbeidscontract of inschrijving bij een opleiding.

Dit proces laat zich op de volgende manier schematisch weergeven:

Figuur 5 Proces tot het regioadvies



2.2.3 Van regioadvies naar koppeling aan een gemeente

In de volgende stappen van het proces moet duidelijk worden waar de vergunninghouder in de toekomst gaat wonen. De programmabegeleider heeft een regioadvies gegeven op basis van het screeningsgesprek. Het is de regievoerder van het COA die de vergunninghouder koppelt aan een specifieke gemeente. Ook aan het proces van regioadvies tot en met koppeling aan een gemeente liggen bepaalde veronderstellingen ten grondslag. Bij de stap van regioadvies naar koppeling aan een specifieke gemeente is de veronderstelling dat:

- Uit de opgehaalde informatie een duidelijk beeld blijkt van wie de vergunninghouder is, welke mogelijkheden hij heeft en waar hij tot zijn recht zou komen;
- De unit plaatsing rekening houdt met het regioadvies van de programmabegeleider (bij screeningsgesprek op de POL);
- De regievoerder rekening houdt met het regioadvies van de programmabegeleider (bij screeningsgesprek op het azc);
- De regievoerder bij zijn keuze voor de koppeling aan een gemeente prioriteit geeft aan de vergunninghouder, om diens kans op succesvolle integratie en participatie te vergroten;
- De regievoerder de informatie over de vergunninghouder meeneemt bij zijn/haar koppeling aan een gemeente;
- De regievoerder over voldoende arbeidsmarktinformatie beschikt om de vergunninghouder te koppelen aan een gemeente waar hij/zij een goede kans heeft op succesvolle integratie en participatie.

Na de koppeling aan een gemeente verschuift de verantwoordelijkheid voor de vergunninghouder van het COA naar de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor de

huisvesting van de vergunninghouder. In de meeste gevallen wacht de vergunninghouder in het azc de toekenning van een woning af. Dat laat onverlet dat gemeenten al kunnen beginnen met vroege integratie en participatie wanneer de vergunninghouder nog op het azc verblijft. Het is de bedoeling dat gemeenten hun voordeel kunnen doen met de door het COA opgehaalde informatie, en zij op die manier een snelle toeleiding naar passende arbeid of onderwijs kunnen realiseren. De veronderstelling is dat:

- De informatie van het COA toereikend is om de kans op snelle toeleiding naar passende arbeid of onderwijs te vergroten;
- Gemeenten de informatie van het COA willen benutten;
- Gemeenten de informatie van het COA kunnen benutten;
- Gemeenten waar nodig contact zoeken met COA voor aanvullende informatie over de vergunninghouder;
- COA waar nodig aanvullende informatie over de vergunninghouder ten behoeve van integratie en participatie verstrekt aan gemeenten;
- Gemeenten vroegtijdig aan de slag willen met de integratie en participatie van vergunninghouders;
- Gemeenten vroegtijdig aan de slag kunnen met de integratie en participatie van vergunninghouders.

2.3 Beoogde opbrengsten

Op de lange termijn moet de kansrijke koppeling bijdragen aan een hogere arbeidsparticipatie van vergunninghouders in Nederland. Een hogere arbeidsparticipatie van vergunninghouders is echter niet louter afhankelijk van de kansrijke koppeling; er zijn meerdere maatregelen die bij moeten dragen aan dat uiteindelijke doel.

Er zijn diverse opbrengsten te identificeren die bij moeten dragen aan de uiteindelijke realisatie van het doel. Voor elk van de betrokken actoren zijn er potentiële opbrengsten.

Voor de vergunninghouder kan het proces, naast de kernopbrengst van een kansrijke koppeling, de volgende opbrengsten hebben:

- Gevoel van erkenning met betrekking tot professionele ervaring, vaardigheden en ambities door expliciete belangstelling in het screeningsgesprek. Het gesprek gaat niet meer uitsluitend om wat de vergunninghouder kan “halen”, maar ook om wat de vergunninghouder te bieden heeft.
- Betere benutting van werkervaring en opleidingsachtergrond door een gerichte koppeling aan een gemeente in een relevante arbeidsmarktregio.
- Meer aandacht bij vergunninghouders voor hun toekomst door de focus op opleiding en werk. Vergunninghouders worden meer geprikkeld om na te denken over hun ambities en hoe zij die denken te realiseren.
- Mogelijk (te) hoge verwachtingen van hun kansen en mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt en van de snelheid van dit proces.

Voor het COA kan het proces de volgende opbrengsten hebben:

- Betere informatiepositie door het screeningsgesprek. De programmabegeleider kent de vergunninghouder beter en kan zodoende een beter gefundeerd

regioadvies geven. Dit heeft bovendien tot gevolg dat COA de vergunninghouder mogelijk beter kan begeleiden, bijvoorbeeld tijdens het verblijf in het azc.

- Sterkere focus op werk en participatie bij casemanagers van COA.

Gemeenten hebben de taak om uiteindelijk aan de slag te gaan met integratie en participatie van de vergunninghouder. Voor hen heeft de kansrijke koppeling de volgende potentiële opbrengsten:

- Verbeterde informatiepositie: gemeenten ontvangen vroegtijdig relevante informatie over het arbeidsverleden, opleidingsachtergrond, ambities en netwerk van de vergunninghouder en zij kunnen deze informatie gebruiken voor het opstarten van een integratie- en participatietraject.
- Vroegtijdig aan de slag met integratie en participatie. Dit hangt nauw samen met de informatiepositie, maar is tevens afhankelijk van de locatie van het azc waar de vergunninghouder verblijft en de mogelijkheid van huisvesting.
- Beter passende en snelle begeleiding vanwege meer en betere informatie en een warme overdracht.

2.4 Conclusie

De beleidstheorie van de kansrijke koppeling gaat ervan uit dat vergunninghouders relevante kennis en ervaring meebrengen die in de diverse arbeidsmarktregio's van Nederland tot verschillende kansen leiden, waardoor het zinvol is om in de huisvesting van vergunninghouders rekening te houden met die kennis en ervaring. Bij elke stap in het proces van de kansrijke koppeling kunnen veronderstellingen geïdentificeerd worden die ook als voorwaarden gezien kunnen worden voor een effectieve uitvoering.

In de volgende hoofdstukken beschrijven we voor elke stap in het proces hoe de huidige uitvoeringspraktijk eruitziet en wat de ervaringen van de betrokkenen zijn. Om die informatie te duiden, verwijzen we hierbij telkens naar de hierboven vastgestelde veronderstellingen. Dit helpt ons om uiteindelijk een oordeel te vellen over de effectiviteit van de huidige aanpak.

3 Het screeningsgesprek

Het proces van de kansrijke koppeling begint bij het screeningsgesprek zelf. In dit hoofdstuk gaan we na hoe dit gesprek in de praktijk wordt gevoerd, wat de ervaringen zijn van alle betrokkenen en wat dit gesprek nu oplevert.

3.1 Timing van het gesprek

Het screeningsgesprek vindt plaats wanneer de verblijfsvergunning is verleend. Voor asielzoekers die in de Algemene Asielprocedure (AA) de verblijfsvergunning toegekend krijgen, vindt het screeningsgesprek plaats op de POL. Voor asielzoekers die in de Verlengde Asielprocedure (VA) terechtkomen omdat er nader onderzoek gedaan moet worden, geldt dat er geen screeningsgesprek plaatsvindt op de POL. In de VA-procedure verhuist de asielzoeker naar een azc. Bij eventuele vergunningverlening vindt het screeningsgesprek plaats op het azc.

De locatie van het gesprek doet ertoe voor de inhoud en implicaties van het gesprek. Voor de AA-procedure geldt dat de beleidstheorie opgevolgd kan worden, voor asielzoekers in de VA-procedure geldt dat minder. Dat zit als volgt. Wanneer de asielzoeker wordt overgeplaatst naar een azc, is hij feitelijk al gekoppeld aan een regio omdat elk azc alleen naar gemeenten in zijn eigen uitplaatsingsregio's koppelt. In de AA-procedure vindt de overplaatsing naar een azc plaats op basis van het screeningsgesprek, in de VA-procedure vindt de overplaatsing naar een azc plaats zonder screeningsgesprek. Voor asielzoekers in de VA-procedure geldt dus dat de uitplaatsing naar een regio niet tot stand komt op basis van de harde en zachte criteria. Vanuit het azc volgt koppeling aan een gemeente binnen de uitplaatsingsregio of eventueel ont- en herkoppeling aan een andere regio, maar dat laatste komt weinig voor. In hoofdstuk 5 gaan we verder in op de implicaties van de verschillende procedures.

Er ligt veel nadruk op de snelheid van het proces. In de AA-procedure vindt het screeningsgesprek snel plaats: binnen 14 dagen na vergunningverlening moet er een koppeling aan een gemeente tot stand zijn gebracht. In de regel vindt het screeningsgesprek plaats op de dag van vergunningverlening of de dag na vergunningverlening.¹⁵ Volgens betrokkenen heeft het voordelen om het gesprek snel na vergunningverlening te laten plaatsvinden: dan kan er ook op korte termijn sprake zijn van gerichte doorplaatsing naar een regio (azc) en vervolgens de koppeling aan een gemeente. Programmabegeleiders en locatiemanagers van COA zien ook nadelen. Dat het screeningsgesprek zo snel plaatsvindt, betekent namelijk ook dat vergunninghouders soms pas net in Nederland zijn en zij lang niet altijd een goed beeld hebben van waar zij zouden willen of kunnen wonen.

Bovendien krijgen vergunninghouders veel te verwerken in korte tijd: als vergunninghouder te horen krijgen dat je een verblijfsvergunning krijgt is groot nieuws. Dan kan het lastig zijn om direct daarna een gesprek over de toekomst en huisvesting te voeren. Het is

¹⁵ Het regioadvies moet dan voor 14.00 uur beschikbaar zijn omdat de vergunninghouder al de volgende ochtend naar het azc vertrekt.

de ervaring van veel programmabegeleiders dat de informatie die vergunninghouders krijgen te veel is voor één dag. Er zijn ook vergunninghouders zelf die aangeven dat zij het huisvestings- en screeningsgesprek liever niet direct na vergunningverlening zouden willen hebben.

De **woonbegeleider** merkt dat het niet altijd allemaal binnenkomt. “Het is te vroeg in het proces, en te veel op één dag. Mensen zijn nog bezig met hun verblijfsvergunning, zijn blij met hun beschikking. Het komt niet allemaal binnen. De dagen in de procedure zijn heel intensief, dus ze hebben een behoorlijk intensieve tijd achter de rug, en dan komt dit er nog achteraan.”

Programmabegeleider: “Het is eigenlijk te veel. Je wilt alles serieus nemen, maar eigenlijk is het na een half uur wel op, ook voor de vergunninghouder zelf. Hij heeft de IND gesproken, de gemeente gesproken en dan nog het huisvestingsgesprek. Je moet niet onderschatten dat iemand net heeft gehoord dat hij/zij mag blijven, dat is heel wat. Je kunt die gesprekken beter uit elkaar trekken. Je merkt ook dat het huisvestingsgesprek soms nauwelijks blijft hangen.”

Vergunninghouder: “Het was wel heel inspannend. Ik zou liever wat later willen praten over mijn verleden en toekomst, waar ik ga wonen. En ik zou wel meer willen vertellen. Misschien kun je eerst een gesprek over het verleden doen en dan de volgende dag een gesprek over de toekomst? Ik wil graag beter weten wat een geschikte plek zou kunnen zijn voor mij.”

Mede vanwege het gevoel van haast dat gepaard gaat met het moment van het screeningsgesprek in de POL, en ook vanwege de voordelen van een vroege screening voor de gerichte doorplaatsing van vergunninghouders uit de VA-doelgroep, is in POL Ter Apel de afgelopen maanden een pilot met een nieuwe werkwijze uitgevoerd. In deze werkwijze wordt er nog voor vergunningverlening een screeningsgesprek gevoerd met kansrijke asielzoekers waarvan het aan te nemen is dat zij een vergunning krijgen en wordt ook al op dat moment een regioadvies opgesteld. Bij vergunningverlening op de POL wordt de informatie alleen nog gecontroleerd, wat tijd bespaart. Als mensen de VA-procedure ingaan, wordt er in de doorplaatsing rekening gehouden met het regioadvies. Volgens de betrokken programmabegeleiders leidt deze werkwijze tot een rustiger en productiever screeningsgesprek en is het vooral ook een groot voordeel dat ook in de VA-procedure rekening wordt gehouden met het regioadvies. Deze pilot-werkwijze komt op verschillende plekken in dit rapport terug en wordt dan aangeduid als ‘Ter Apel pilot’.

3.2 Planning en hoeveelheid screeningsgesprekken

Het screeningsgesprek volgt op het verlenen van de verblijfsvergunning. Zodoende worden op de POL-locaties veel screeningsgesprekken gevoerd: daar krijgen de asielzoekers die in de AA-procedure een positieve beschikking krijgen hun verblijfsvergunning. Ook op de azc's worden verblijfsvergunningen afgegeven, maar alleen aan asielzoekers in de VA-procedure die een positieve beschikking krijgen. Zodoende komt de vergunningverlening, en daarmee screeningsgesprekken, op het azc minder vaak voor. Er zijn wel verschillen tussen azc's: op het ene azc vinden meer screeningsgesprekken plaats dan op andere azc's. Zo zegt een programmabegeleider van een azc in Zuid-Nederland dat er maar vier verblijfsvergunningen zijn verstrekt in het afgelopen jaar. Het ene azc heeft dus meer ervaring met screening- en matching dan het andere, en de ene programmabegeleider heeft meer ervaring met het voeren van de gesprekken dan de andere.

Op de POL-locaties hangt de hoeveelheid screeningsgesprekken af van de vergunningverlening door de IND. Dat geldt ook voor de azc's, maar daar wordt het over het algemeen minder gevoeld, omdat er op de azc's minder verblijfsvergunningen worden verleend. Er is sprake van pieken en dalen in vergunningverlening, mede veroorzaakt door achterstanden bij de IND die weer ingelopen moeten worden. Dit wordt verder versterkt door de werkwijze, waarbij in principe op de dag van vergunningverlening ook het screeningsgesprek plaatsvindt. Zo zeggen programmabegeleiders op één POL-locatie dat zij ten tijde van het onderzoek¹⁶ 5 à 6 gesprekken per dag voeren, wat zij erg veel vinden. Een logistieke uitdaging ten aanzien van de huisvestings- en screeningsgesprekken zien we op de COL-locatie waar hervestigers en relocanten¹⁷ in bussen aankomen, en zij allemaal in korte tijd gesproken moeten worden. Dan komt de kwaliteit van de gesprekken op het tweede plan, en staat snelle afhandeling en doorstroom voorop. Het komt voor dat er meerdere vergunninghouders op hetzelfde moment gesproken worden.

Locatiemanager: "Je moet bij screening en matching altijd een afweging maken tussen effectiviteit en kwaliteit. Omdat men wil dat alle vergunninghouders een screeningsgesprek krijgen, en zo snel mogelijk, betekent dat soms dat je een aantal personen tegelijkertijd spreekt. Uit praktische overwegingen heb ik wel eens 3 gesprekken tegelijkertijd gedaan, maar dat is niet goed voor de kwaliteit."

3.3 Het screeningsgesprek: agenda, duur en context

Het screeningsgesprek is onderdeel van het huisvestingsgesprek. Voordat de kansrijke koppeling werd ingevoerd, werd het huisvestingsgesprek al gevoerd. Het gesprek draait om alles wat met huisvesting te maken heeft. Enerzijds moeten er procedurele zaken besproken worden, anderzijds gaat het om het ophalen van informatie bij de vergunninghouder om te komen tot een regioadvies. We bespreken kort de onderwerpen die aan de orde komen tijdens het huisvestingsgesprek.

Op de agenda staat het bespreken van de brief genaamd 'aankondiging beëindiging opvang'. Dit is een formele brief die besproken en ondertekend moet worden, op veel

¹⁶ November 2018 t/m januari 2019.

¹⁷ Asielzoekers die in het kader van internationale afspraken groepsgewijs naar Nederland komen.

locaties wordt deze voorgelezen, en de vergunninghouder krijgt deze brief mee om na te kunnen lezen. De programmabegeleiders lichten in het gesprek toe dat de vergunninghouder wordt gekoppeld aan een gemeente in Nederland, dat hij de volgende dag de POL verlaat en verhuist naar een AZC¹⁸ en dat de vergunninghouder slechts eenmaal een (on-)zelfstandige woonruimte door de gemeente krijgt aangeboden. Vergunninghouders wordt in het gesprek met klem aangeraden om dat aanbod te accepteren, aangezien zij anders zelf op zoek moeten naar woonruimte. Na deze formele aspecten, volgt het uitvragen van informatie over de vergunninghouder. Op het zogenaamde B06-formulier staan de harde criteria. Die worden uitgevraagd. Daarna volgt het feitelijke screeningsgesprek: het uitvragen van de zachte criteria. Dat is tevens het moment waarop er meer een gesprek kan ontstaan: de vergunninghouder krijgt de gelegenheid om met meer dan “ja” of “nee” te antwoorden. De programmabegeleider probeert de vergunninghouder te laten vertellen over zijn opleidingsachtergrond en werkervaring, evenals over zijn/haar sociale netwerk.

De duur van het gesprek is van een aantal factoren afhankelijk. De hoeveelheid informatie die de vergunninghouder geeft is van invloed op de duur van het gesprek, evenals de tijd die de programmabegeleider voor het gesprek uittrekt. In totaal wordt de duur van het hele gesprek door de meeste programmabegeleiders geschat op minimaal 30 en maximaal 90 minuten. De ene programmabegeleider is er op uit om het gesprek te beperken tot de kernvragen, dan staat door de invulling van het proces snelheid voorop, terwijl de andere programmabegeleider het belangrijk vindt om alles toe te lichten en vergunninghouders ruimschoots gelegenheid te geven hun verhaal te doen. Het gedeelte van het gesprek dat gaat over de kansrijke koppeling (de zachte criteria) varieert het meeste in duur. De ene vergunninghouder heeft nu eenmaal meer werkervaring dan de andere, en dus ook meer te vertellen. Soms duurt dit gedeelte niet langer dan 5 minuten, terwijl andere vergunninghouders het liefste meer willen vertellen dan waar tijd voor is. Het langste gesprek dat in het kader van dit onderzoek is geobserveerd duurde 2 uur. In de volgende paragraaf komt de informatie die vergunninghouders delen nader aan bod.

De gesprekken worden vaak, maar niet altijd, met een tolk gevoerd. Dan wordt aan het begin van het gesprek de tolkentelefoon gebeld en is het wachten op een beschikbare tolk. Tijdens het onderzoek is gebleken dat er ook programmabegeleiders zijn die het gesprek in het Engels voeren als de vergunninghouder het Engels (voldoende) beheerst en wanneer de programmabegeleider zich eveneens voldoende kan uitdrukken in het Engels. Uit de observatie van enkele gesprekken die in het Engels zijn gevoerd blijkt dat dit een goede keuze kan zijn, maar net zo goed een risico. Misverstanden liggen op de loer als zowel vergunninghouder als programmabegeleider het Engels (toch) niet voldoende beheersen.

De informatie die met het gesprek is opgehaald moet vastgelegd worden in het systeem. Dat is dan ook de laatste taak van de programmabegeleider: de gegevens noteren in het ICT-systeem IBIS. TVS wordt gebruikt om gegevens met gemeenten te delen. De ervaring van programmabegeleiders met het ICT-systeem loopt uiteen. De één vindt het systeem prima om mee te werken, en zegt dat er voldoende ruimte is om informatie kwijt te kunnen. De ander vindt het systeem minder praktisch in de uitvoering, bijvoorbeeld omdat

¹⁸ Indien AA-procedure. In de VA-procedure is dit niet van toepassing, aangezien de vergunninghouder al op een azc woont, tenzij er een omkoppeling plaatsvindt.

de informatie op veel verschillende tabbladen in IBIS moet worden ingevuld en er overlap is tussen de onderwerpen. Sommigen van hen vinden het onhandig om dubbel te moeten registreren, maar lossen dit op door velden te kopiëren. Of er is naar de mening van de programmabegeleider te weinig ruimte om alle informatie kwijt te kunnen.

Er blijkt onduidelijkheid te zijn over het gebruik van TVS. Er zijn programmabegeleiders die weten dat er een koppeling is tussen IBIS en TVS, en dat zij om die reden alleen maar IBIS hoeven in te vullen. Er zijn ook programmabegeleider die aangeven dat TVS niet voor hen bedoeld is, en om die reden vullen zij uitsluitend IBIS in. Een laatste groep van programmabegeleiders denkt dat de informatie dubbel geregistreerd moet worden. COA heeft te kennen gegeven dat programmabegeleiders niet in TVS kunnen, dit systeem is voorbehouden aan regievoerders. Dit laat onverlet dat er sprake is van onduidelijkheid over het gebruik en de werking van ICT-systemen.

Sinds de invoering van de kansrijke koppeling is de tijdsinvestering voor het huisvestingsgesprek toegenomen. Sommige programmabegeleiders bereiden het huisvestingsgesprek voor door de informatie over de vergunninghouder te bestuderen¹⁹. Het screeningsgesprek kost altijd tijd, maar de verschillen zijn groot. Schattingen lopen uiteen van 5 tot 30 minuten. De registratie kost meer tijd dan voorheen, aangezien alle zachte criteria goed moeten worden omschreven, waar het voorheen hoofdzakelijk ging om het aanvinken van boxen voor harde criteria. De inschatting van de onderzoekers is dat voor de administratie ongeveer 10 tot 20 minuten nodig is. Dit is mede afhankelijk van de manier waarop de programmabegeleider registreert: sommigen voeren al tijdens het gesprek informatie in op de computer, anderen maken aantekeningen op papier en vullen dat later in de systemen in.

In de interviews is door een aantal programmabegeleiders aan de orde gesteld dat zij het gevoel hebben dubbel werk te doen. De casemanagers gaan op de azc's namelijk ook in gesprek met de vergunninghouder over hun opleidingsachtergrond, werkervaring en ambities in Nederland. Het is aan de casemanager om te proberen met de vergunninghouder een plan te maken over de toekomst in Nederland. De casemanagers hebben bovendien, in de huidige situatie, veel meer tijd voor deze gesprekken dan de programmabegeleiders.

3.4 Gespreksvoering

De programmabegeleiders zijn vrij om het huisvestingsgesprek te voeren op een manier die hen goeddunkt, zolang alle onderwerpen (brief aankondiging beëindiging opvang, harde criteria en zachte criteria) maar aan de orde komen. We zien dat terug in de checklists voor het gesprek, die de programmabegeleiders vrijwel allemaal zelf opstellen. Het doel van het gesprek is om de benodigde informatie van de vergunninghouder te verkrijgen over de opleidingsachtergrond, het arbeidsverleden, ambities en sociaal netwerk.

Op basis van het onderzoek lijkt het erop dat programmabegeleiders het gesprek vaak beginnen met de brief 'aankondiging beëindiging opvang', gevolgd door het uitvragen van harde criteria en ten slotte de zachte criteria. Een aantal programmabegeleiders gooit de volgorde om, die programmabegeleiders beginnen bijvoorbeeld eerst met de

¹⁹ Dit is met name aan de orde in het azc, daar verblijft de vergunninghouder dan tenslotte al een tijd.

zachte criteria. Welke volgorde van gespreksonderwerpen de programmabegeleiders ook aanhouden, elke programmabegeleider voert het gesprek op zijn eigen manier. De ene programmabegeleider is veel meer geneigd om door te vragen, de andere laat het meer aan de vergunninghouder wat hij vertelt en wat niet. Eén geïnterviewde programmabegeleider zegt dat wanneer er sprake is van harde criteria, zij de zachte criteria niet uitvraagt. Programmabegeleiders verschillen in hun opvatting over of het wenselijk is om de vergunninghouder naar zijn of haar wensen te vragen ten aanzien van de toekomstige woonplaats. De ene programmabegeleider denkt dat het belangrijk is om de inbreng van de vergunninghouder mee te nemen, terwijl de andere programmabegeleider dat juist niet vraagt om geen verwachtingen te wekken die misschien niet waargemaakt kunnen worden.

We hebben geobserveerd dat de verschillen tussen programmabegeleiders groot zijn. Er zijn gesprekken geobserveerd waarbij het vooral ging over de wensen van de vergunninghouder. Dan is het uitgangspunt de vraag 'waar wilt u wonen?'. Doorvragen over het arbeidsverleden en opleidingsachtergrond kan dan minder aan de orde zijn, hoewel de programmabegeleider natuurlijk wel kan vragen waarom iemand daar wil wonen. Andere programmabegeleiders laten de wensen van vergunninghouders helemaal niet aan de orde komen, maar vragen uitsluitend naar werkervaring en opleidingsachtergrond, om vervolgens zelf een keuze te maken voor een regio waar de vergunninghouder tot zijn recht zou komen.

De geïnterviewde programmabegeleiders geven aan dat zij vrijwel nooit weerstand ervaren van vergunninghouders om te vertellen over hun arbeidsverleden en opleidingsachtergrond. Wel is het zo dat de ene vergunninghouder meer aansporing nodig heeft om te vertellen dan de andere. Sommigen zijn heel bescheiden, afwachtend of misschien angstig, waardoor zij moeite hebben om over hun ervaring te vertellen. Het kan bijvoorbeeld confronterend zijn voor een vergunninghouder om te moeten vertellen dat hij geen opleiding heeft gevolgd en eigenlijk niet goed kan lezen en schrijven. Wat vergunninghouders vertellen loopt sterk uiteen en is mede afhankelijk van het aantal jaar werkervaring en of de vergunninghouder überhaupt een opleiding heeft gevolgd. Het is de ervaring van programmabegeleiders dat er vergunninghouders zijn die nauwelijks onderwijs hebben gevolgd en ook niet of nauwelijks werkervaring hebben. Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich hogeropgeleide vergunninghouders met veel te vertellen.

Programmabegeleider: "Mensen delen graag hun verhaal, zeker als ze doorhebben dat ze dan kunnen sturen."

Programmabegeleider: "Het verschilt erg per persoon en herkomstgroep hoe lang een gesprek duurt. Eritreeërs hebben vaak niet zo veel te vertellen, zijn bescheiden en niet veeleisend, dus dan ben je snel klaar. Mensen uit Syrië of Turkije hebben vaak meer vragen, en willen ook meer, hebben duidelijke ideeën over hun toekomst en waar ze naartoe willen."

Programmabegeleider: “Het is niet echt de moeite om uitgebreid stil te staan bij screening en matching. De vrouwen willen meestal toch niets en de mannen hebben meestal ook maar weinig opleiding en ervaring.”

Wat uit de gesprekken met programmabegeleiders blijkt is dat een deel van de vergunninghouders wel een idee heeft over waar zij willen wonen, zeker als ze al wat langer in Nederland verblijven. De woonplaats is belangrijk voor de vergunninghouder en hij wil daar vaak, maar niet altijd, wat over zeggen. Programmabegeleiders signaleren dat mensen met een specifieke opleidingsachtergrond vaker op basis van arbeidsmarktkansen een wensregio hebben, terwijl vergunninghouders met een lagere opleiding en weinig specifieke werkervaring vaker hun wensen baseren op het sociaal netwerk.

Programmabegeleider: “Heel veel mensen hebben wel een voorkeur om ergens te wonen. Ze kennen dan mensen, of kennen een plek. Meestal gaat het om netwerk, vrienden die ze kennen. Sommigen willen ook gewoon zo snel mogelijk een huis, zonder voorkeur waar.”

Programmabegeleider: “De meeste mensen hebben wel een idee van waar ze heen willen, soms een duidelijke voorkeur. Er zijn er maar weinig die het echt niet weten. Wel probeer ik altijd te checken hoe ze aan een bepaald beeld komen. De meesten willen doen wat ze altijd al deden en gaan dan zoeken waar ze terecht kunnen.”

Specifiek voor vergunninghouders in het azc geldt dat zij niet zelden gehecht raken aan die omgeving. Ze leren de omgeving kennen, bouwen een netwerk op en doen in sommige gevallen al vrijwilligerswerk. In die gevallen kan de belangrijkste wens van de vergunninghouder zijn om zo dicht mogelijk in de buurt van het azc te blijven.

Uit de observaties blijkt dat de sfeer tijdens de screeningsgesprekken varieert van informeel tot formeel. Gesprekken zonder tolk verlopen over het algemeen wat vrijer dan met telefonische tolk, het valt op dat programmabegeleiders zich soms meer richten op de telefonische tolk dan op de vergunninghouders en bijvoorbeeld in de derde persoon spreken. Ook het voorlezen van de aankondiging beëindiging opvang scheidt een afstandelijke sfeer. De sfeer wordt ook bepaald door de persoonlijkheden van vergunninghouder en programmabegeleider. De ene programmabegeleider laat meer ruimte voor een informeel gesprek dan de ander, de ene vergunninghouder stelt zich bij voorbaat al opener op dan de ander.

3.5 Implementatie en training

We hebben in de voorgaande paragraaf gezien dat er grote verschillen zijn in de gespreksvoering door de programmabegeleiders. Opvattingen van programmabegeleiders over het gesprek en de wijze waarop dit gevoerd moet worden verschillen. Persoonlijke voorkeuren en inzichten kunnen daarvoor een verklaring zijn. De interviews met betrokkenen hebben tevens aan het licht gebracht dat de implementatie van de kansrijke koppeling een verklaring kan bieden voor de verschillen.

Er zijn sinds het van start gaan van de kansrijke koppeling jaarlijkse trainingsbijeenkomsten georganiseerd, er is een werkinstructie beschikbaar en recent is een e-learning

ontwikkeld. Tevens hebben de implementatieadviseurs soms een rol gehad in de instructie over de screeningsgesprekken. Desondanks blijkt uit de interviews met locatiemanagers en programmabegeleiders dat niet alle programmabegeleiders training hebben gevolgd over de screeningsgesprekken.

Er is een groep van programmabegeleiders die wel naar één of meerdere introductiebijeenkomsten is geweest. Die groep zegt over het algemeen goed te weten wat het doel is van de screeningsgesprekken en hoe zij die gesprekken moet voeren. We signaleren echter ook dat de bedoeling van de screeningsgesprekken niet voor alle programmabegeleiders duidelijk is, omdat zij niet of nauwelijks training hebben gevolgd. Medewerkers die ten tijde van de introductiebijeenkomsten wel in dienst waren van COA hebben de bijeenkomsten lang niet allemaal bijgewoond, en medewerkers die recent in dienst zijn gekomen, hebben geen kans gehad om de bijeenkomsten bij te wonen. Dit heeft tot gevolg dat er een groep programmabegeleiders is die niet precies weet wat het doel van de screeningsgesprekken is, wat de gesprekken op moeten leveren, hoe zij die gesprekken moeten voeren en hoe zij vervolgens een beslissing moeten nemen over de adviesregio.²⁰

In de praktijk blijken nieuwe programmabegeleiders veelal ingewerkt te worden door hun voorgangers en/of de werkinstructie te krijgen. Ook is er op sommige locaties voor gekozen om een beperkt aantal werknemers aan trainingen te laten deelnemen, om vervolgens die kennis over te dragen aan collega's. Zeker voor flexibele krachten geldt dat zij vaker niet of nauwelijks getraind zijn en in feite op eigen gelegenheid uit moeten zoeken hoe zij de screeningsgesprekken moeten voeren. De e-learning is relatief nieuw en is nog niet door alle programmabegeleiders gevolgd.

Programmabegeleider: “Ik heb twee keer een cursusdag meegemaakt in Utrecht. Die eerste cursusdag krijgt geen 10, maar ik had er wel wat aan. Ik kreeg voor mijn gevoel weinig handvatten om door te vragen. Bijvoorbeeld als iemand schilder is geweest en overal in Nederland aan de slag zou kunnen, hoe ga je daar dan mee om? Ik heb daar inmiddels wel wat sturing in gekregen.”

Programmabegeleider (uitzendkracht): “Ik heb twee keer meegekeken bij een collega en de werkinstructie doorgenomen.”

Ook is uit de interviews gebleken dat niet iedereen goed uit de voeten kan met de ICT-systemen en dat deze niet eenduidig gebruikt worden. De programmabegeleiders die minder goed uit de voeten kunnen met de ICT-systemen, hebben vaker geen of weinig training genoten.

Programmabegeleiders hebben veel vrijheid om de gesprekken in te vullen. Dat noemen programmabegeleiders prettig, maar het betekent ook dat zij weinig sturing op de gespreksvoering ervaren. Uit de interviews blijkt dat er weinig onderling overleg is over de wijze waarop de gesprekken gevoerd worden en hoe het regioadvies tot stand komt, hoewel dit lijkt te verschillen per locatie. Programmabegeleiders voeren de gesprekken zelfstandig, maar weten van elkaar vaak niet hoe zij de gesprekken voeren. Van intervisie, bijvoorbeeld over de vraag hoe je komt tot een regioadvies, is nauwelijks sprake. Dit

²⁰ Op het regioadvies gaan we in hoofdstuk 4 nader in.

betekent ook dat er programmabegeleiders zijn die het moeilijk vinden om te zeggen of zij de gesprekken goed uitvoeren: ze hebben weinig ideeën over hoe de gesprekken gevoerd zouden moeten worden en hoe collega's dat doen. Locatiemanagers geven veelal aan vertrouwen te hebben in hun programmabegeleiders en hun gespreksvaardigheid. Er vindt zodoende ook vanuit de locatiemanagers weinig sturing plaats.

Locatiemanager: “Ik weet niet hoe de gesprekken worden gevoerd. Dat controleer ik niet. De medewerkers krijgen en nemen hun ruimte. Ze werken allemaal al heel lang bij het COA en ik ga ervan uit dat ze weten wat ze doen. Het is ook hun verantwoordelijkheid om het terug te geven wanneer er problemen zijn.”

Programmabegeleider: “Ik ben nooit getraind en ik doe ook nooit samen met collega's het gesprek. Wel worden gesprekken regelmatig besproken in de kantoorruimte waar alle woon- en programmabegeleiders zitten.”

Uit de interviews en observaties blijkt dat het meestal lukt om de informatie over de werkervaring en opleidingsachtergrond uit te vragen. De ene programmabegeleider weet meer en kwalitatief betere informatie boven water te krijgen dan de andere. Dat ligt grotendeels aan de gespreksvaardigheid, met name het vermogen om door te vragen, van de programmabegeleiders. Terwijl de meeste programmabegeleiders wel de benodigde informatie uit de gesprekken naar boven krijgen, kan betere training, onder andere in gespreksvaardigheid, en meer collegiale uitwisseling zeker een kwaliteitsimpuls opleveren.

3.6 Ervaringen met het screeningsgesprek

De meeste programmabegeleiders vinden de screeningsgesprekken een leuke toevoeging aan hun werkzaamheden. Ten eerste vinden programmabegeleiders het leuk om op deze manier echt contact te hebben met bewoners. Ten tweede is er sprake van meer diepgang in de gesprekken, zij leren de bewoners beter kennen. Met name als er voldoende tijd is kan het screeningsgesprek positieve effecten in de relationele sfeer tussen programmabegeleider en vergunninghouder hebben. Ten derde biedt het programma-begeleiders de gelegenheid om meer in te gaan op de toekomst van vergunninghouders en de mogelijkheid om die toekomst in positieve zin te beïnvloeden.

Programmabegeleider: “Ik vind het wel een stukje winst, dat je verdieping krijgt door het gesprek. En niet eens bij dat eerste gesprek, maar dat je er later ook nog een keer op terug kunt komen.”

Woonbegeleider: “Mensen zitten vol goede moed en ideeën als ze hier komen. Daarom verbaast het me eigenlijk zo dat er weinig vergunninghouders werken.”

Als belangrijkste opbrengst van de screeningsgesprekken zien programmabegeleiders de nadruk op de toekomst: vergunninghouders gaan in aanloop naar en in reactie op het gesprek meer nadenken over hun toekomst. Ook denken sommige programmabegeleiders dat de gesprekken belangrijk zijn om vergunninghouders te laten merken dat zij er toe doen en dat hun ervaring waardevol is voor de Nederlandse samenleving. Programmabegeleiders hebben zodoende het idee dat het screeningsgesprek een bron van

motivatie kan zijn voor vergunninghouders, iets wat zij maar al te goed kunnen gebruiken in het traject richting integratie en participatie.

Programmabegeleider: “Het is belangrijk om te luisteren naar de wensen van de vergunninghouder. Want een vergunninghouder die goed in zijn vel zit is een vergunninghouder met een grotere kans op integratie.”

Uit de interviews blijkt dat veel van de programmabegeleiders een sterke verantwoordelijkheid voelen voor de toekomst van de vergunninghouders, zowel in het belang van de vergunninghouder zelf als voor de Nederlandse samenleving. Zij zien het als hun taak om de vergunninghouders zo goed mogelijk voor te bereiden op hun toekomst in Nederland, en de kansrijke koppeling geeft hen de mogelijkheid om dat ook daadwerkelijk te doen. Hier moet wel bij gezegd worden dat dit niet voor iedere programmabegeleider een nieuwe taakopvatting is: een aantal programmabegeleiders dat al langere tijd bij COA werkt, geeft aan dat zij altijd probeerden rekening te houden met het toekomstperspectief van de vergunninghouder.

Vergunninghouders ervaren het gesprek meestal positief. Zij vinden het volgens programmabegeleiders prettig om iets te kunnen vertellen over wat zij meebrengen en om het over hun toekomst te hebben. Ook in de gesprekken met vergunninghouders komt naar voren dat zij zich gehoord voelen en dat ze zich geprikkeld voelen om de blik op de toekomst te richten. Wel blijkt uit de interviews dat de ene vergunninghouder meer over de toekomst heeft nagedacht dan de andere. Voor sommigen staat tot rust komen en zich settelen voorop. Gezinshereniging is tevens een belangrijke wens die vergunninghouders kunnen hebben, en die zij (voorlopig) prioriteit geven.

Vergunninghouder: “Ik vind het goed dat jullie aan werk en opleiding aandacht besteden. Ook voor mezelf, het zet me aan het denken.”

Vergunninghouder: “Ik vond het gesprek fijn, dat er naar me geluisterd werd. Ik voel me weer vrij, kan weer ademen. Ik wil sowieso wat maken van mijn tijd hier.”

Vergunninghouder: “Eerlijk gezegd, ik heb nu eigenlijk helemaal niks in mijn hoofd. Ik ben blij dat ik eindelijk mijn verblijfsvergunning heb, na een jaar van lijden, dat ik nu verder kan, ik wil nu alleen lekker met mijn man en mijn kindje zijn.”

Programmabegeleider: “Het gesprek is belangrijk om de focus te kunnen leggen op de toekomst: door screening & matching benadruk je dat werken er in Nederland bij hoort en plant je een zaadje zodat iemand meer gaat nadenken over de toekomst. Het mag geen vanzelfsprekendheid zijn om een uitkering aan te vragen.”

Als negatief effect benoemen enkele programmabegeleiders dat vergunninghouders hoge verwachtingen kunnen hebben, namelijk dat zij geplaagd worden in de gemeente waar zij willen wonen, dat er snel een woning zal zijn en/of dat zij snel werk zullen vinden. Dat hoeft niet altijd werkelijkheid te worden, bijvoorbeeld als de regioverder de keuze maakt voor een andere regio dan geadviseerd werd. Het lijkt erop dat de meeste vergunninghouders zich bewust zijn van het feit dat de programmabegeleider niet kan garanderen dat er rekening wordt gehouden met het regioadvies. Desondanks kan het niet opvolgen van het regioadvies tot teleurstelling leiden bij vergunninghouders. Tevens is de

hoeveelheid informatie die vergunninghouders in korte tijd te verwerken krijgen een punt van aandacht. Een enkele vergunninghouder geeft aan dat het programma erg druk is. Dit is al aan de orde gesteld in paragraaf 3.1.

3.7 Conclusie: het screeningsgesprek

Er ligt een aantal veronderstellingen aan het screeningsgesprek ten grondslag. We herhalen die hier kort en benoemen op welke punten aan de veronderstelling voldaan wordt. De veronderstellingen kunnen we zien als voorwaarden voor het realiseren van de beleidstheorie. De veronderstellingen zijn als volgt:

- De vergunninghouder wil vertellen over zijn opleidingsachtergrond, werkervaring en sociaal netwerk;
- De vergunninghouder kan vertellen over zijn opleidingsachtergrond, werkervaring en sociaal netwerk;
- De vergunninghouder heeft een opleiding gevolgd en/of werkervaring heeft;
- De informatie die de vergunninghouder verstrekt berust op waarheid;
- De vergunninghouder heeft een opleiding gevolgd en/of werkervaring die in Nederland relevant is om de kans op arbeid te vergroten;
- De programmabegeleider in staat is om de relevante informatie uit te vragen.

Als we kijken naar de veronderstellingen die betrekking hebben op de vergunninghouder zelf, dan valt op dat zich in de regel geen problemen voordoen met het willen en kunnen verstrekken van informatie over opleidingsachtergrond, werkervaring en sociaal netwerk. Uit de interviews blijkt wel dat een deel van de vergunninghouders weinig te vertellen heeft: zij hebben weinig opleiding genoten en beschikken eveneens niet of nauwelijks over (relevante) werkervaring. In die gevallen levert het screeningsgesprek hooguit informatie over ambities en het sociaal netwerk op.

Uit de veronderstellingen blijkt dat het succes van de kansrijke koppeling tevens afhankelijk is van de programmabegeleider. Hij moet tenslotte de relevante informatie uitvragen. In de regel worden de zachte criteria uitgevraagd en levert het gesprek dus informatie op over de werkervaring, opleidingsachtergrond, ambities en het sociaal netwerk van de vergunninghouder. Uit dit onderzoek blijkt dat de wijze waarop de gesprekken gevoerd worden sterk uiteen loopt, evenals wat de programmabegeleiders precies vragen, in hoeverre zij doorvragen en hoeveel tijd zij daarvoor beschikbaar hebben. Dit is van invloed op de kwaliteit van de informatie. Het feit dat niet alle programmabegeleiders goed getraind zijn heeft hieraan bijgedragen. Ook de focus op de snelheid van het proces van vergunningverlening tot koppeling, en minder op de kwaliteit van de kansrijke koppeling, kan een belemmering voor de gespreksvoering en de opbrengsten daarvan vormen.

Of de informatie die de vergunninghouder verstrekt op waarheid berust en of de ervaring van de vergunninghouder relevant is voor de Nederlandse arbeidsmarkt, komt aan bod in hoofdstuk 4.

3.8 Mogelijkheden voor verbetering

De belangrijkste verbetermogelijkheden ten aanzien van het screeningsgesprek vatten we als volgt samen:

- Een verschuiving van aandacht voor snelheid van het proces naar de inhoud van de kansrijke koppeling komt de kwaliteit, en daarmee de opbrengsten voor alle betrokkenen, ten goede.
- Verdere professionalisering van de screeningsgesprekken komt de kwaliteit ten goede. Aanvullende training voor alle programmabegeleiders, waarin zowel het doel van de kansrijke koppeling als de gespreksvoering nader aan bod komen, kan daarbij zeer behulpzaam zijn.
- Ook intervisie en waar nodig sturing door de locatiemanager kan bijdragen aan een verbetering van de gespreksvoering en de totstandkoming van een uniform afwegingskader onder programmabegeleiders.

4 Harde en zachte criteria in beeld: het regioadvies

Het screeningsgesprek moet resulteren in een passend regioadvies. Voor het opstellen van een passend regioadvies is enerzijds informatie van de vergunninghouder nodig en anderzijds arbeidsmarktinformatie. In het vorige hoofdstuk hebben we geconcludeerd dat de screeningsgesprekken gevoerd worden en dat het lukt om informatie op te halen over de werkervaring en opleidingsachtergrond van de vergunninghouder. Dat is de eerste stap richting een passend regioadvies. In dit hoofdstuk gaan we na hoe programmabegeleiders komen tot een passend regioadvies.

4.1 Profiel van de vergunninghouder

We hebben in hoofdstuk 3 gezien dat er weliswaar grote verschillen zichtbaar zijn in de manier waarop programmabegeleiders het screeningsgesprek voeren, maar dat het over het algemeen lukt om informatie over de opleidingsachtergrond, het arbeidsverleden en sociale netwerk van de vergunninghouder op te halen.

De opbrengsten van dat gesprek lopen uiteen: de ene vergunninghouder is hoogopgeleid en heeft ruime werkervaring, de andere vergunninghouder is praktisch analfabeet en heeft nauwelijks (relevante) werkervaring. Voor vergunninghouders met weinig werkervaring, of werkervaring die als minder relevant wordt ingeschat, kan het lastig zijn om die informatie te benutten voor het opstellen van een regioadvies. In de beleidstheorie van de kansrijke koppeling ligt besloten dat, op basis van werkervaring en opleidingsachtergrond, een vergunninghouder in de ene arbeidsmarktregio kansrijker is dan in de andere. Die aanname blijkt volgens programmabegeleiders minder op te gaan voor vergunninghouders met een laag opleidingsniveau en weinig (relevante) werkervaring. Programmabegeleiders kiezen er dan vaak voor om meer te focussen op het sociaal netwerk van de vergunninghouder en zijn wensen ten aanzien van de toekomst. Op die manier wordt nog steeds getracht om de kansen van de vergunninghouder op succesvolle integratie en participatie te vergroten.

Programmabegeleiders lopen er soms tegenaan dat zij moeite hebben om de informatie van de vergunninghouder op waarde te schatten. Vergunninghouders vertellen over hun opleidingsachtergrond, maar hoe is die opleiding te vertalen naar de Nederlandse situatie? Is een bachelordiploma in Syrië hetzelfde als een bachelordiploma in Nederland? En hoe geldt dat voor functies: is een ICT'er in Nederland, hetzelfde als in Syrië? Zo wijzen sommige programmabegeleiders vergunninghouders op de organisatie die in Nederland gaat over de waardering en vertaling van diploma's, maar moeten zij het zelf zonder die waardering en vertaling doen.

Programmabegeleider: "Als iemand zegt dat hij arts is geweest, dan is dat in Nederland misschien het niveau verpleegkundige. Of iemand die zegt dat hij dierenarts is geweest, maar een vrij laag denkniveau heeft. Hoe moet je dat dan interpreteren?"

Programmabegeleiders moeten veelal vertrouwen op de informatie die vergunninghouders geven. Er is vaker niet dan wel de mogelijkheid om informatie van de vergunninghouder te controleren, bijvoorbeeld omdat de vergunninghouder geen diploma's bij zich heeft. Dat vinden programmabegeleiders soms moeilijk: vertelt de vergunninghouder wel de waarheid? Veel programmabegeleiders proberen om die reden informatie waar mogelijk te controleren, bijvoorbeeld of het sociale netwerk inderdaad in een bepaalde plaats woont.

Twee programmabegeleiders: “Bij het uitvragen van zachte criteria kun je niets controleren. Bijna nooit zijn er diploma's of andere bewijsstukken. En als je als vergunninghouder een bepaalde locatie in gedachten hebt, dan kun je daar makkelijk op aansturen door te zeggen dat je bepaalde werkervaring hebt.”

Locatiemanager: “Het is niet per se zo dat mensen liegen, maar mensen zijn mensen, en zullen altijd kijken hoe ze hun eigen wensen voorop kunnen stellen.”

Voor sommige programmabegeleiders is dit reden om te twifelen aan de toegevoegde waarde van de screeningsgesprekken: informatie van de vergunninghouder wordt niet gecontroleerd en vergunninghouders kunnen gesprekken manipuleren om hun zin te krijgen. Andere programmabegeleiders erkennen dat het mogelijk is om het gesprek te manipuleren, maar zij denken dat wanneer de vergunninghouder meer gemotiveerd is, omdat hij woont op de plek waar hij graag wilde wonen, dat de integratie ten goede zal komen.

Met goed doorvragen is zowel een beter beeld te verkrijgen van de waarde van het diploma en/of de werkervaring, als van het waarheidsgehalte van het verhaal van de vergunninghouder. Dat vereist echter wel dat de programmabegeleider daartoe in staat is en daar voldoende tijd voor heeft. Uit de interviews blijkt dat de beschikbare tijd een knelpunt kan zijn, maar ook dat sommige programmabegeleiders het moeilijk vinden om door te vragen.²¹

Overigens is het zo dat de door de programmabegeleiders opgehaalde informatie in het vervolg begeleidingstraject V-inburgering door de casemanager gevalideerd en aangevuld wordt. Dit proces valt buiten de scope van dit onderzoek.

4.2 Opstellen van het regioadvies

De harde criteria hebben prioriteit bij het komen tot een regioadvies. Als er geen sprake is van harde criteria, dan komt het regioadvies tot stand op basis van zachte criteria. De indruk van de meeste programmabegeleiders is dat bij de huidige vergunninghouders meestal geen harde criteria van toepassing zijn, met uitzondering van de nareizigers. Dat betekent dat het regioadvies wordt opgesteld op basis van informatie over opleidingsachtergrond, werkervaring en sociaal netwerk. Alle beschikbare informatie moet gewogen worden: wat geeft nu de doorslag bij de keuze voor een regio?

De programmabegeleiders op één van de POL-locaties zijn duidelijk over de vraag hoe zij informatie wegen: op nummer 1 staat werkervaring, dan opleiding, gevolgd door het

²¹ In een later stadium probeert de casemanager op het AZC de informatie te valideren en het klantprofiel verder aan te vullen. Dan is echter de koppeling aan een gemeente al tot stand gekomen.

sociaal netwerk. Dat lijkt makkelijk, maar blijkt in de praktijk niet altijd eenduidig te zijn. Het geven van een regioadvies is makkelijk als er slechts sprake is van één criterium. Alleen sociaal netwerk bijvoorbeeld, of alleen de wens om een specifieke opleiding te volgen. Maar wanneer er meerdere criteria van toepassing zijn, dan wordt het lastig en blijken programmabegeleiders geen eenduidig advies te geven. Voor de ene programmabegeleider zijn werkervaring of opleidingsachtergrond leidend, terwijl de andere programmabegeleider meer geneigd is om met andere persoonlijke prioriteiten van de vergunninghouder rekening te houden. Die afweging is mede afhankelijk van de vergunninghouder zelf.

Programmabegeleider A zei: “Die havenarbeider die graag naar Amersfoort wil vanwege netwerk, koppel ik toch aan Rotterdam.” Programmabegeleider B zegt op datzelfde dilemma: “Als de baankansen waarschijnlijk groter zijn in stad X, terwijl het netwerk in stad Y zit, dan ga ik daarover in gesprek met de vergunninghouder.”

Uit de interviews met programmabegeleiders blijkt dat voor een deel van hen de wens van de vergunninghouder zwaar telt. De wens van de vergunninghouder kan ingegeven zijn door opleidingsmogelijkheden of werk, maar net zo goed door de aanwezigheid van familie en vrienden. In de praktijk gaat de voorkeur van de vergunninghouder vaak uit naar de nabijheid van het sociaal netwerk, volgens geïnterviewde programmabegeleiders. Uit de gesprekken met programmabegeleiders blijkt dat de één meer bereid is om rekening te houden met de wens van de vergunninghouder dan de ander. Met name wanneer het gaat om het sociale netwerk als belangrijkste reden om in een bepaalde gemeente of regio te wonen, kent de ene programmabegeleider daar meer waarde aan toe dan de andere. Zo is er een programmabegeleider die vertelde een blanco advies te geven wanneer de kans op werk overal gelijk is, ongeacht het netwerk. De andere programmabegeleider denkt juist dat het belangrijk is voor de motivatie van de vergunninghouder om mee te gaan in zijn of haar wens. Dan kan het dus ook zijn dat de programmabegeleider minder aandacht heeft voor de opleidingsachtergrond en werkervaring van de vergunninghouder.

Programmabegeleider: “Over het algemeen ga ik wel af op wat de wens van de vergunninghouder is. Wie ben ik om dat beter te weten?”

Programmabegeleider: “Ik vind dat een dilemma: hoe zwaar moet je het sociaal netwerk laten wegen? Ik neem het serieus, maar vraag soms wel naar een onderbouwing. Bijvoorbeeld een jongeman, die naar Amsterdam wilde vanwege een vriend. Het was verder onduidelijk wat die vriend concreet voor hem zou kunnen betekenen. Dat vind ik niet voldoende argument om naar Amsterdam te mogen.”

Voor programmabegeleiders blijkt de keuze voor een regio het makkelijkst te zijn wanneer de vergunninghouder graag een specifieke opleiding af wil maken of wanneer het gaat om specifieke vaklieden. Bijvoorbeeld iemand die in de scheepsbouw heeft gewerkt: dan zijn er een aantal woonplaatsen mogelijk, maar is de keuze al fors ingeperkt. Of iemand die de studie diergeneeskunde af wil ronden: dat kan alleen in Utrecht.

Observatie screeningsgesprek: Vergunninghouder werkte in de landbouw, heeft veel ervaring met het inkopen van groentezaden. Hij vertelt over kassen in het westen: daar wil hij wel naartoe.

Observatie screeningsgesprek: Een stel, waarvan beide hun opleiding niet hebben afgerond. De ene heeft interieurarchitectuur gestudeerd in het land van herkomst en wil daar mee verder. De andere wil psychologie gaan studeren. Zelf doen ze Leiden als suggestie: vanaf daar is het goed reizen naar Delft (vanwege de Technische Universiteit) en aan de Universiteit Leiden kun je psychologie studeren.

Programmabegeleider: “Laatst had ik twee vergunninghouders die als scheepskok hadden gewerkt. Ze hadden daar foto’s van bij zich. Ze wilden graag weer op een schip gaan werken, liefst als kok. Toen heb ik de haven van Rotterdam laten zien.”

4.3 Gebruik van arbeidsmarktinformatie

De programmabegeleiders hebben arbeidsmarktinformatie nodig om tot een regioadvies te komen. Tenslotte moeten zij te weten komen waar meer kansen zijn voor een vergunninghouder, op grond van zijn opleidingsachtergrond en werkervaring.

Er is een website beschikbaar waarop informatie over de kans op werk per sector in verschillende arbeidsmarktregio’s te vinden is. Die website is ontwikkeld door SBB in de context van de verbetering van de aansluiting van het MBO-opleidingsaanbod op de regionale arbeidsmarkt. Een deel van de programmabegeleiders is wel bekend met de website van SBB, maar een ander deel niet. Zodoende wordt de website niet door alle programmabegeleiders gebruikt, ook niet door alle programmabegeleiders die de SBB-website kennen, of hij wordt slechts sporadisch gebruikt. Dat is te wijten aan een aantal factoren. Programmabegeleiders hebben voor hun gevoel soms weinig tijd om uitgebreid op zoek te gaan naar arbeidsmarktinformatie. Tevens speelt mee dat de website niet als erg gebruiksvriendelijk wordt ervaren. Een zoekfunctie ontbreekt, waardoor het soms lastig is om een specifiek beroep te vinden. Ook is de website hoofdzakelijk gericht op MBO-functies, terwijl niet alle vergunninghouders op MBO-niveau (willen) werken. Tenslotte lopen programmabegeleiders er tegenaan dat de arbeidsmarktinformatie soms weinig onderscheidend is: de kansen in Nederland zijn voor functies waarnaar zij zoeken overal ongeveer even goed of slecht.²² Voorbeelden daarvan zijn kappers en kledingmakers. Programmabegeleiders komen die beroepen onder vergunninghouders regelmatig tegen.

Programmabegeleider: “Ik had bijvoorbeeld iemand die al 30 jaar als cartograaf werkte, dat was een lastige. Ik zocht naar landmeter in het SBB-systeem. Maar in dat systeem kun je niet zoeken.”

²² Als onderzoekers hebben wij meegekeken naar de SBB-website en geprobeerd een aantal functies op te zoeken. Dat bleek ook voor ons moeilijk te zijn.

Het gebruik van de SBB-website is zodoende voor de meeste programmabegeleiders niet toereikend om een regioadvies te geven. Maar hoe doen zij dat dan wel? Uit de interviews met programmabegeleiders maken we op dat zij veelal hun eigen kennis en intuïtie volgen om een antwoord te geven op de vraag waar de vergunninghouder meer arbeidsmarktkansen heeft. Zij associëren beroepen met bepaalde regio's, dus bijvoorbeeld ICT'ers rond Eindhoven, media in Hilversum en textiel in Enschede. Het risico is dat de associaties niet kloppen of onvolledig zijn. Stereotypen kunnen al gauw de boventoon gaan voeren. Bovendien blijkt dat de associaties van programmabegeleiders vaker betrekking hebben op steden of informele regio's (zoals het Westland), dan om de arbeidsmarktregio's, waarop het advies betrekking moet hebben. Er zijn programmabegeleiders die soms via Google op zoek gaan naar aanvullende informatie.

Programmabegeleider: “Laatst had ik iemand die in een conservenfabriek voor fruit had gewerkt. Toen heb ik gekeken naar regio Tiel, waar veel fruitproductie is, of daar mogelijkheden zijn om in het innemen van fruit te werken.”

Programmabegeleider: “De SBB-site gebruik ik eigenlijk weinig. Het is meestal ook zonder die site wel mogelijk om een goede afweging te maken. Daar heb je geen website voor nodig. De site is bovendien ook redelijk ingewikkeld.”

Programmabegeleider: “Ik heb niet zo'n goed zicht op de arbeidsmarktregio's. Food Valley – wat is dat?”

De regiocoördinatoren hebben de taak om de samenwerking tussen gemeenten en COA-locaties te stimuleren. Zij zien om die reden hoe het proces van regioadvies, naar koppeling en uiteindelijke verhuizing naar een gemeente verloopt. Een aantal regiocoördinatoren signaleert dat het beperkte gebruik van arbeidsmarktinformatie een knelpunt kan zijn. Dan is de perceptie dat er in een bepaalde regio uitsluitend boeren wonen, terwijl het in werkelijkheid een dynamische regio is waar onder andere veel transport- en logistiek gevestigd is. Ook een aantal geïnterviewde respondenten van gemeenten benoemt dat zij betwijfelen of de programmabegeleiders wel een goed beeld hebben van de arbeidsmarktregio. Zij vragen zich af waarom bijvoorbeeld de WSP's geen input leveren. De WSP's hebben het overzicht over vraag en aanbod in de regio, wat voor de programmabegeleiders behulpzaam zou kunnen zijn.

Er zijn diverse mogelijkheden om het COA te voeden met arbeidsmarktinformatie. Gemeenten kunnen dat zelf doen, maar daar zou ook een rol van regiocoördinatoren kunnen liggen. Dat gebeurt echter te weinig, of de informatie bereikt de programmabegeleiders niet. Dat geldt ook voor initiatieven van gemeenten voor specifieke groepen vergunninghouders. Bijvoorbeeld een project gericht op alleenstaande Eritrese vrouwen. Die informatie zou waardevol zijn voor het COA, zowel voor de programmabegeleiders als voor de regievoerders. Die informatie bereikt het COA op dit moment echter niet of onvoldoende.²³

Kortom, de beschikbare arbeidsmarktinformatie is niet voldoende behulpzaam om te komen tot een passend regioadvies. Dat lijkt echter niet uitsluitend ingegeven door de knelpunten met de SBB-website: een deel van de programmabegeleiders lijkt graag zijn

²³ Zie hoofdstuk 6 voor het perspectief van de ontvangende gemeenten op de koppelingen.

eigen weg te vinden. Op basis van de interviews betwijfelen we of een perfect functionerende website met arbeidsmarktinformatie wel veelvuldig gebruikt zou worden.

Vanuit de wens om de totstandkoming van het regioadvies meer te objectiveren wordt momenteel onderzocht wat de mogelijkheden zijn om met behulp van een algoritme de arbeidsmarktperspectieven van individuele vergunninghouders te voorspellen, en dit mee te wegen bij het regioadvies. Het CPB heeft onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om verschillen in de integratiepositie van diverse groepen vergunninghouders uit het verleden te verklaren aan de hand van specifieke persoonlijke kenmerken en trekt positieve conclusies over de mogelijkheid die een algoritme in dit kader zou kunnen bieden. Nu wordt onderzocht of de persoonlijke kenmerken van individuele vergunninghouders (oud-bewoners van het COA), gecombineerd met gegevens over hun latere arbeidsproductiviteit een voorspellende waarde hebben voor wat de beste arbeidsregio is voor vergunninghouders die nieuw binnenkomen. In de toekomst moet blijken of het haalbaar is om een algoritme te ontwikkelen dat de programmabegeleiders ondersteunt bij het uitbrengen van het regioadvies en waarin de aandacht voor zachte criteria behouden blijft.

4.4 Conclusie: het regioadvies

Uiteindelijk moet de combinatie van informatie van de vergunninghouder over de harde en zachte criteria gecombineerd worden met de arbeidsmarktinformatie. Daaruit vloeit een regioadvies voort. In hoofdstuk 2 hebben we een aantal veronderstellingen ten aanzien van het opstellen van een regioadvies geformuleerd. Die zijn als volgt:

- De vergunninghouder heeft vanwege zijn opleidingsachtergrond en werkervaring meer kans op werk in de ene arbeidsmarktregio dan in de andere;
- De nabijheid van het bestaande sociale netwerk vergroot de kans op arbeid voor de vergunninghouder;
- De programmabegeleider heeft toegang tot arbeidsmarktinformatie;
- De programmabegeleider is in staat om de arbeidsmarktinformatie te interpreteren;
- De programmabegeleider is in staat om de opleidingsachtergrond en werkervaring van de vergunninghouder te koppelen aan de arbeidsmarktinformatie en op die manier tot een passend regioadvies te komen.

Daar voegen we ook de veronderstellingen aan toe die op basis van het voorgaande hoofdstuk nog niet te beantwoorden waren:

- De informatie die de vergunninghouder verstrekt berust op waarheid;
- De vergunninghouder heeft een opleiding gevolgd en/of werkervaring die in Nederland relevant is om de kans op arbeid te vergroten.

We hebben al gezien dat de screeningsgesprekken de nodige informatie opleveren. Programmabegeleiders vinden het soms moeilijk om die informatie op waarde te schatten en te vertalen naar de Nederlandse situatie. Ze weten niet altijd zeker of datgene wat de vergunninghouder vertelt ook de waarheid is, en er zijn vaak weinig mogelijkheden om de informatie te verifiëren. Sommige programmabegeleiders ervaren dit als een

knelpunt. Voorts is voor programmabegeleiders vaak onduidelijk wat een opleiding in Nederland waard is en hoe zij bepaalde werkervaring in het land van herkomst moeten waarderen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Of de ervaring van de vergunninghouder dus relevant is voor de Nederlandse arbeidsmarkt, weten programmabegeleiders niet altijd.

De beschikbare arbeidsmarktinformatie laat aan kwaliteit en gebruiksvriendelijkheid te wensen over. Programmabegeleiders varen veelal op hun eigen kennis en ervaring met de arbeidsmarktregio's. Die associaties kunnen onvolledig of onjuist zijn. Zij worden daarbij weinig gevoed door de regievoerders, de regiocoördinatoren en de arbeidsmarktregio's zelf, of de informatie die wordt gedeeld, bereikt de programmabegeleiders onvoldoende.

Uiteindelijk moet de programmabegeleider de informatie van de vergunninghouder combineren met de arbeidsmarktinformatie. Dat vinden programmabegeleiders soms moeilijk. Programmabegeleiders gaan verschillend om met het wegen van de zachte criteria. We kunnen programmabegeleiders onderscheiden die vooral afgaan op de wens van de vergunninghouder en programmabegeleiders die vooral letten op kansen op de arbeidsmarkt. Idealiter komen die twee samen: met name hogeropgeleide vergunninghouders willen hun beroep of opleiding voortzetten en hebben op basis daarvan ideeën over een woonplaats. Dit gegeven combineren programmabegeleider vaak met andere bronnen, zoals hun eigen kennis van arbeidsmarktregio's, een beetje gebruik van de SBB-website en Google.

Op basis van dit onderzoek is niet vast te stellen of de vergunninghouder meer kans heeft op werk in de ene arbeidsmarktregio dan in de andere. Ook weten we niet of de nabijheid van het bestaande sociale netwerk de kans op integratie en participatie vergroot.

Wat opvalt is dat managementinformatie over het regioadvies grotendeels ontbreekt. Er is geen zicht op de criteria die doorslaggevend zijn bij de totstandkoming van het regioadvies. Het zou waardevol zijn om te weten welke zachte criteria de basis vormen van het regioadvies. Uit de interviews blijkt dat ook gemeenten dit graag zouden willen weten.

4.5 Mogelijkheden voor verbetering

De belangrijkste verbetermogelijkheden ten aanzien van het regioadvies vatten we als volgt samen:

- Gemeenten en regiocoördinatoren zouden het COA kunnen voeden met arbeidsmarktinformatie en informatie over specifieke projecten. Dat geldt ook voor de regievoerders, die de programmabegeleiders beter kunnen informeren dan nu het geval is.
- De beschikbare arbeidsmarktinformatie zou beter aan kunnen sluiten bij de praktijk van de kansrijke koppeling. Gebruiksvriendelijkheid en onderscheidende informatie zijn daarbij sleutelwoorden. Opnieuw zou training over de arbeidsmarktregio's en het gebruik van arbeidsmarktinformatie van toegevoegde waarde kunnen zijn.
- Training over de afweging van criteria om te komen tot een regioadvies komt de kwaliteit en de uniformiteit ten goede. Programmabegeleiders worstelen

bijvoorbeeld met de vraag welk zacht criterium prioriteit heeft en hoe je omgaat met de wens van de vergunninghouder als die niet aan de arbeidsmarkt gerelateerd is.

5 Van advies naar koppeling aan gemeente

In het vorige hoofdstuk is aan de orde gekomen op welke wijze de programmabegeleider het regioadvies tot stand brengt. Dit regioadvies gaat vervolgens naar de regievoerder, die op basis van het regioadvies en de taakstelling van gemeenten de vergunninghouder koppelt aan een gemeente. In de AA-procedure - waarbij de vergunninghouder op de COL of POL verblijft - gaat het regioadvies eerst naar de afdeling plaatsing die de vergunninghouder plaatst in een azc in afwachting van het beschikbaar komen van een woning. In de VA-procedure verblijft de vergunninghouder al in een azc en wacht daar op het beschikbaar komen van een woning.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de koppeling aan de gemeente tot stand komt en wat de rol van de regievoerder daarbij is. Allereerst is het echter nodig in te gaan op de uitplaatsingsregio's en het afwegingskader dat de regievoerder hanteert. Vervolgens komt aan de orde hoe de koppeling van de regievoerder aan de gemeente in de praktijk werkt en welke conclusies we daaraan kunnen verbinden.

5.1 Uitplaatsingsregio's

We hebben al gezien dat de programmabegeleider het regioadvies opstelt, en de regievoerder vervolgens de koppeling aan een gemeente tot stand brengt. De vergunninghouder weet dan in welke gemeente hij gaat wonen, maar hij moet wachten op huisvesting in een azc. Die azc's bevinden zich verspreid over het land, en zijn ingedeeld in vijf uitplaatsingsregio's. Die uitplaatsingsregio's zijn georganiseerd op basis van de Nederlandse provincies²⁴:

1. Noord Holland, Utrecht en Flevoland;
2. Zuid Holland en Zeeland;
3. Groningen, Friesland en Drenthe;
4. Gelderland en Overijssel;
5. Noord Brabant en Limburg.

Alle azc's zijn toegewezen aan één van de vijf uitplaatsingsregio's. Vanuit het azc kunnen vergunninghouders alleen gekoppeld worden aan gemeenten binnen de eigen uitplaatsingsregio, en in principe zelfs aan gemeenten in een straal van 50km tot het azc. Dat betekent dat het regioadvies voor een bewoner van een azc in de VA-procedure na vergunningverlening in principe beperkt is tot één van de arbeidsmarktregio's binnen de

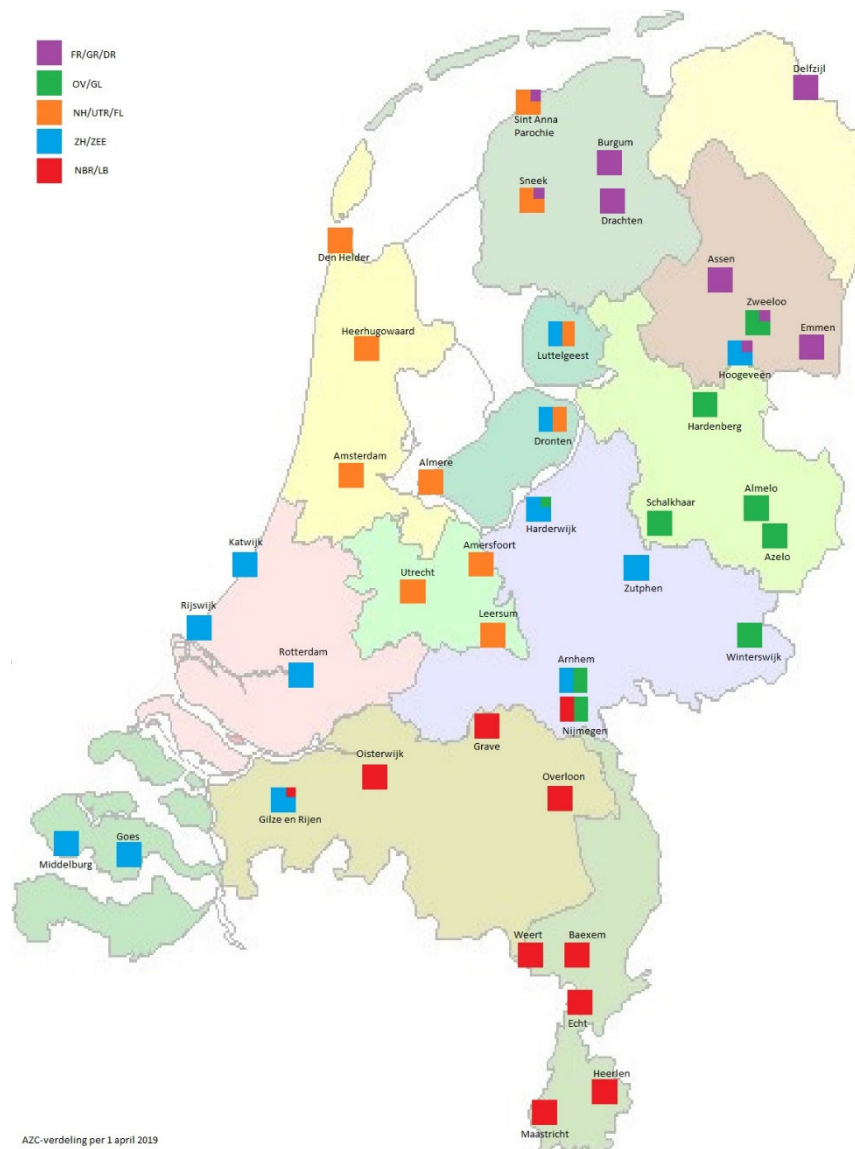
²⁴ Belangrijk om op te merken is dat de 35 arbeidsmarktregio's zich niet precies houden aan provinciegrenzen. Zo ligt arbeidsmarktregio Stedendriehoek en Noordwest Veluwe in uitplaatsingsregio Gelderland en Overijssel en Noord Holland, Utrecht en Flevoland. En de arbeidsmarktregio Zwolle ligt zowel in Groningen, Friesland en Drenthe als in Gelderland en Overijssel. En zo zijn er nog enkele voorbeelden.

uitplaatsingsregio van het azc waar de vergunninghouder op dat moment verblijft. In de AA-procedure op de POL kan voor het regioadvies wel uit alle 35 arbeidsmarktregio's gekozen worden, en wordt de vergunninghouder ook in een azc geplaatst dat daadwerkelijk naar gemeenten in de geadviseerde regio uit kan plaatsen.

Meestal ligt het azc in de regio waaraan gekoppeld wordt, maar in een aantal gevallen is dit niet zo. De oorzaak hiervan is dat er bijvoorbeeld in Zeeland en Zuid-Holland veel minder azc's zijn dan te verwachten is op basis van de taakstelling van de gemeenten in Zuid-Holland. In het oosten van Nederland zijn er veel meer azc's dan te verwachten is op basis van de taakstelling. De taakstelling is gekoppeld aan het aantal inwoners van een gemeente, de aanwezigheid van een azc heeft met andere factoren te maken. Dat betekent dat bijvoorbeeld de vergunninghouders uit azc Sint Annaparochie in Friesland worden gekoppeld aan een gemeente in Noord-Holland, Flevoland of Utrecht en asielzoekers uit Zutphen worden gekoppeld aan gemeenten in Zeeland of Zuid Holland.

In onderstaande figuur zijn de azc's met hun uitplaatsingsregio('s) weergegeven per 1 mei 2018.

Figuur 6 Verdeling uitplaatsingsregio's²⁵



Deze afspraken hebben diverse ongewenste gevolgen voor (vergunninghouders in) azz's die niet uitplaatsen in of in de buurt van de gemeente. Deze gevolgen komen in dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk nader aan de orde.

5.2 Het afwegingskader

Elke uitplaatsingsregio kent een aantal regievoerders. Dit zijn er tussen de twee en vier per uitplaatsingsregio. De regievoerders werken samen per uitplaatsingsregio en maken de koppeling aan een gemeente. Daartoe heeft de regievoerder toegang tot TVS en hij vindt daarin de informatie die nodig is om de koppeling te kunnen maken: de harde en

²⁵ Uit: COA, Presentatie screening en matching (10-7-2018).

zachte criteria en het regioadvies van de programmabegeleiders (zie voorgaande hoofdstukken).

Voor de koppeling hanteert de regievoerder de volgende uitgangspunten:²⁶

1. Voorop staat dat een vergunninghouder zo snel mogelijk een start moet kunnen maken in een gemeente, en dus zo snel mogelijk wordt gehuisvest na het verkrijgen van een vergunning. Dit is belangrijk om zo spoedig mogelijk met integratie en participatie te starten, maar ook om de opvangcapaciteit zo min mogelijk te belasten.
2. Bij de koppeling aan de gemeente wil het COA zoveel mogelijk aansluiten bij de kansen van de vergunninghouder op arbeid en opleiding (kansrijke koppeling).
3. Een belangrijk criterium is bovendien het opbouwen van een sociaal netwerk door vergunninghouders. Wanneer zij zich gedurende de opvangperiode langere tijd in een bepaalde omgeving bevinden, kunnen zij een start maken met hun integratie. Het is daarom belangrijk dat vergunninghouders zoveel mogelijk worden gekoppeld in de omgeving van plaatsing. Dit is echter vanwege de ongelijke verdeling van azc's over het land niet altijd mogelijk. Omdat het vergroten van de kans op werk cruciaal is voor integratie, zal het COA koppelen gericht op arbeid of opleiding boven een doorlopende lijn stellen.

De volgorde van deze uitgangspunten is van belang. Het is dus de bedoeling dat de regievoerder koppelt aan een gemeente waar de vergunninghouder zo snel mogelijk huisvesting kan krijgen. Dat betekent dat de regievoerder in eerste instantie een inschatting moet maken welke gemeente op het gebied van huisvesting het snelste tegemoet kan komen aan de behoeften van de vergunninghouder (alleenstaand of gezien, medische indicatie et cetera). Pas in de tweede plaats komt de kansrijke koppeling in beeld en moet de regievoerder ervoor zorgen dat de vergunninghouder gekoppeld wordt binnen een regio waar de kansen op arbeid en opleiding zo groot mogelijk zijn. Andere zachte criteria als het netwerk en ambities kunnen in de derde plaats ook een rol spelen. In het afwegingskader staat niet beschreven op welke wijze de taakstelling van gemeenten en het regioadvies samenhangen. Wel staat beschreven dat er zo snel mogelijk na koppeling gehuisvest moet worden. Dit wordt in de praktijk door regievoerders zo geïnterpreteerd dat de taakstelling leidend is.

In het meest wenselijke geval wijzen al die factoren in dezelfde richting, maar in de praktijk blijkt dat er vaak ook tegenstrijdige factoren tegen elkaar afgewogen moeten worden. Hieronder beschrijven we hoe de koppeling in de praktijk tot stand komt en hoe de betrokkenen dit proces ervaren.

²⁶ Tekst overgenomen uit de Werkinstructie Screening en matching, dd 29 januari 2018.

5.3 De koppeling: perspectief regievoerders

5.3.1 Afweging tussen regioadvies en taakstelling

De regievoerders koppelen de vergunninghouders aan gemeenten in Nederland. Daarbij houden de regievoerders rekening met de harde en zachte criteria, en dus met het regioadvies en ze houden rekening met de taakstelling van gemeenten.

Regievoerder: “Mijn belangrijkste taak is het koppelen van mensen met een vergunning aan een gemeente. Daarbij wil ik een zo zorgvuldig mogelijke koppeling maken. Ik wil zowel het belang van de vergunninghouder als het belang van de gemeente behartigen. Alle gemeenten hebben een taakstelling en het is de bedoeling alle gemeenten zo goed mogelijk aan de taakstelling te laten voldoen.”

Wat de regievoerder steeds doet is de informatie over de vergunninghouder die beschikbaar is in TVS (of eventueel IBIS) bekijken en dan zorgen voor een zo goed mogelijke koppeling op basis van de beschikbare informatie over de vergunninghouder en de informatie over de gemeente (bijvoorbeeld of er een specifiek project is voor jongeren of voor bepaalde nationaliteiten).

Regievoerder: “Eigenlijk heb ik dus allerlei impliciete zaken in mijn hoofd. In gemeente A hebben ze dit en daar passen dat soort mensen, in gemeente B doen ze dat. Dat zijn allemaal zaken die ik door ervaring weet. Dat is eigenlijk nergens opgeschreven. Daarom wil ik graag zo veel mogelijk informatie over de vergunninghouder van de programmabegeleider. Dan kan ik een zo goed mogelijk passende gemeente zoeken. Mocht mijn redenering heel anders zijn dan die van de programmabegeleider dan neem ik contact op en licht ik mijn besluit toe.”

De gesprekken met de regievoerders wijzen uit dat zij twee opdrachten hebben die soms moeilijk verenigbaar zijn. Het zijn ‘schurende’ opdrachten zeggen de regievoerders zelf. Enerzijds moeten de regievoerders de wettelijke opdracht vanuit het ministerie van J&V uitvoeren om zoveel mogelijk elke gemeente te laten voldoen aan de taakstelling. Anderzijds is er de opdracht vanuit het ministerie van SZW om bij de koppelingen rekening te houden met de regioadviezen die gebaseerd zijn op opleidingsachtergrond, werkervaring en ambitie. Deze schurende opdrachten worden in de praktijk vertolkt door de programmabegeleider met zijn regioadvies aan de ene kant en door de gemeentelijke contactpersonen huisvesting aan de andere kant.

Figuur 7 Schurende opdrachten regievoerder



Op dit moment lijkt het erop dat de meeste gemeenten hun taakstelling niet zullen halen. Dat is onder andere te wijten aan de achterstanden bij de IND en de mogelijk te hoge inschatting van het ministerie van J&V ten aanzien van het aantal vergunninghouders,

waardoor de taakstelling eveneens te hoog is. Omdat elke regievoerder zijn best doet om 'zijn eigen' gemeenten zo goed mogelijk aan de taakstelling te laten voldoen, leidt dit er soms toe dat zij minder rekening houden met de zachte criteria. Dit geldt niet voor alle regievoerders.

Regievoerder: “Soms heb ik moeite met de regioadviezen die worden gegeven. We hebben een boel belangen die we moeten dienen, het regioadvies is er één van. Andere belangen zijn de taakstelling, de woningen die beschikbaar zijn, de gemeenten die te weinig koppelingen hebben en projecten die kandidaten hebben.”

Regievoerder: “Wanneer de bewoner naar een totaal andere uitplaatsingsregio wil dan doen we dat niet zomaar. Dat doen we eigenlijk alleen wanneer er sprake is van harde criteria. Want ja, onze gemeenten willen ook de taakstelling halen.”

Locatiemanager: “De regievoerders krijgen te maken met conflicterende opdrachten... wij hebben wel mazzel met een goede regievoerder. Maar je moet elkaar wel leren begrijpen.”

De taakstelling hoeft een kansrijke koppeling strikt genomen niet in de weg staan: ten slotte wordt een vergunninghouder in de AA-procedure in principe doorgeplaatst naar een azc conform het regioadvies.

5.3.2 Geografische taakverdeling van regievoerders

Zoals eerder beschreven (zie 5.1) werken de regievoerders samen per uitplaatsingsregio. Deze samenwerking betekent in de praktijk dat er een verdere geografische onderverdeling is. Elke uitplaatsingsregio heeft twee tot vier regievoerders, de regievoerders hebben een onderlinge verdeling van azc's en arbeidsmarktregio's gemaakt. Elke regievoerder heeft een eigen netwerk van gemeenten/arbeidsmarktregio's en azc's die de regievoerder min of meer regelmatig bezoekt.

Het feit dat de regievoerders gemeenten en azc's onderling verdeeld hebben, betekent dat een azc dat bij regievoerder A hoort, in principe uit kan plaatsen naar uitplaatsingsregio 1, maar dat er in de praktijk meestal wordt uitgeplaatst naar een veel beperkter aantal gemeenten binnen die uitplaatsingsregio. Mocht de vergunninghouder een regioadvies hebben dat niet past bij de gemeenten van regievoerder A, dan kan regievoerder A de vergunninghouder doorverwijzen²⁷ naar regievoerder B die gaat over dezelfde uitplaatsingsregio. Dit is echter de keuze van de regievoerder. In de praktijk blijkt dat in de ene uitplaatsingsregio vergunninghouders makkelijker van de ene naar de andere regievoerder overgaan dan in de andere uitplaatsingsregio. Dit heeft onder andere te maken met de taakstelling. Voor de uitplaatsingsregio Noord Brabant en Limburg geldt bijvoorbeeld dat Noord Brabant verder achterloopt op de taakstelling. De drie regievoerders die gaan over deze regio's weten dit en koppelen dus naar verhouding meer vergunninghouders aan Noord Brabant.

De ene regievoerder heeft bovendien meer contact met de gemeenten en de azc's dan de andere regievoerder. De samenwerking van de regievoerders van een regio is in de

²⁷ Elke vergunninghouder popt in TVS op bij een regievoerder (afhankelijk van het azc waar de vergunninghouder verblijft). Wanneer een regievoerder ziet dat het regioadvies beter past bij een andere regievoerder vinkt hij of zij zichzelf uit en de ander aan.

ene uitplaatsingsregio hechter dan in de andere. In de ene regio werkt men echt samen en kennen de gemeenten en azc's de regievoerders goed, bijvoorbeeld omdat de regievoerder een dag per week op het azc aanwezig is. In een andere uitplaatsingsregio zijn er vooral contacten met één van de regievoerders, en is er een aantal keer per jaar persoonlijk contact omdat de regievoerder dan de locatie bezoekt.

Al met al betekent deze onderverdeling dat de kans op een koppeling volgens regioadvies, oftewel het resultaat van de afweging tussen het belang van de vergunninghouder enerzijds en de gemeente anderzijds, zeer afhankelijk is van de situatie en de betrokken personen in de betreffende regio.

5.3.3 Visie op de regioadviezen en gebruik daarvan

De regievoerders kennen de vergunninghouders die zij aan gemeenten koppelen niet. Voor hun inschatting van de integratiekansen van vergunninghouders zijn zij volledig afhankelijk van de informatie die zij in TVS en eventueel IBIS kunnen terugvinden. Dat geeft aan hoe belangrijk het regioadvies is, en het vertrouwen van regievoerders in de kwaliteit van de informatie waar zij hun oordeel op baseren.

Een deel van de regievoerders is (heel) kritisch op de programmabegeleiders en de regioadviezen die zij geven. Elke regievoerder kent een aantal programmabegeleiders goed en persoonlijk en vertrouwt deze programmabegeleiders. Dat betekent voor de koppeling dat de regioadviezen van de vertrouwde programmabegeleiders vaak worden opgevolgd. Er lijkt sprake te zijn van minder vertrouwen in programmabegeleiders die men niet zo goed kent, of locaties waar men minder contact mee heeft. De adviezen die door de minder bekende programmabegeleiders worden gegeven lijken minder vaak te worden opgevolgd.

Regievoerder: “De programmabegeleiders van ‘mijn’ azc’s zijn goed, maar er zitten programmabegeleiders tussen die echt rare dingen adviseren. Die kan ik echt niet serieus nemen.”

Regievoerder: “Een goede instructie van programmabegeleiders is echt van belang. Ik heb het gevoel dat iedereen het op zijn eigen manier doet.”

Tot slot constateren de regievoerders dat de steeds langere wachttijd op het azc in combinatie met het feit dat het azc waar een vergunninghouder verblijft soms ver weg ligt van de uiteindelijk woongemeente een belangrijk knelpunt is. In principe is het zo dat het vergunninghouders gekoppeld worden aan een gemeenten in een straal van 50km van het azc, maar dat blijkt in de praktijk regelmatig niet aan de orde. Mensen gaan een netwerk opbouwen in de omgeving van het azc en willen dan later worden ontkoppeld. Ontkoppeling is volgens de regievoerders echter niet wenselijk, omdat gemeenten verwachten dat koppelingen doorgaan en al investeren in het vinden van passende huisvesting. Door de situatie met de ver uit elkaar liggende azc's en uitplaatsingsregio's zoals in het begin van dit hoofdstuk is beschreven kan een oorspronkelijk kansrijke koppeling met de tijd dus juist een struikelblok worden voor de verdere integratie van de vergunninghouder. De regievoerders kunnen deze situatie niet oplossen maar krijgen wel te maken met de gevolgen ervan.

5.4 De koppeling: perspectief programmabegeleiders

De gesprekken met programmabegeleiders op de (POL, COL en azc) locaties in het land laten zien dat hun ervaringen met de regievoerders behoorlijk uiteenlopen. Er zijn programmabegeleiders die uitermate tevreden zijn met de regievoerders omdat de regioadviezen die door de programmabegeleiders worden gegeven uiterst serieus worden genomen en vaak worden overgenomen. Er zijn ook programmabegeleiders die ontevreden zijn omdat de regioadviezen zelden worden overgenomen door de regievoerder. Deze programmabegeleiders vragen zich af waarom ze screeningsgesprekken voeren.

Programmabegeleider: “Wij geven niet zomaar een advies, en schrijven niet zomaar op wat iemand wil. Je krijgt het gevoel dat de regievoerders zeggen ‘ja, dat is omdat de bewoner dat vindt’, maar het is ook echt onze inschatting dat iemand daar het beste tot zijn recht komt. We denken er goed over na.”

Programmabegeleider: “We vullen het wel in, maar de ervaring leert dat er niks mee wordt gedaan. Je kunt alles invullen en het beste voor de mensen willen, maar als de regievoerder er dan toch niets mee doet, wat heeft het dan voor zin?”

Programmabegeleider: “De samenwerking met de regievoerder is heel goed. Onze vaste regievoerder volgt bijna altijd het regioadvies op. En wanneer een gemeente bijna volgekoppeld is, dan gaat de regievoerder in overleg met de gemeente of met de programmabegeleider praten om te kijken welke andere gemeente een optie kan zijn.”

Programmabegeleider: “Als ik heel eerlijk ben, toen het begon heb ik het allemaal keurig gedaan, alles uitgevraagd en in IBIS genoteerd. Ik vind het ook prima om dat te doen, vind het ook belangrijk om te doen en ik was er heel blij mee. Maar het levert niets op. Onze regievoerder kijkt niet naar de zachte criteria. Dat zegt de regievoerder ook heel stellig.”

De ervaren verschillen tussen regievoerders kunnen zowel verklaard worden door de opdracht die regievoerders hebben gekregen, hun rolopvatting en door verschillen tussen locaties. Voor regievoerders is het soms lastig om een goede afweging te maken tussen de soms tegenstrijdige opdracht die zij hebben: rekening houden met de taakstelling én rekening houden met het regioadvies. Uit de interviews blijkt dat de taakopvatting van de regievoerders daarin ook een rol speelt: de ene regievoerder acht de zachte criteria meer van belang dan de andere. Naar verluidt speelt hierbij ook mee dat gemeenten soms druk uitoefenen op de regievoerder om vergunninghouders te “leveren”, zodat zij aan de taakstelling kunnen voldoen.

Ook signaleren we op basis van de interviews dat programmabegeleiders soms een specifiek advies geven: bijvoorbeeld een specifieke stad of dorp, of een idee van de locatie (platteland/middelgrote stad). Regievoerders gaan daar lang niet altijd in mee. Strikt genomen wordt het regioadvies opgevolgd als de regievoerder de vergunninghouder koppelt aan een gemeente in dezelfde regio, terwijl dat door programmabegeleiders niet zo ervaren wordt: zij vinden dat de regievoerder mee had moeten gaan in het specifieke

advies dat is opgesteld. Een voorbeeld daarvan was het advies voor een studentenstad in Zuid-Holland vanwege studiemogelijkheden, waar het uiteindelijk een dorp op het platteland van Zuid-Holland werd zonder goede OV-verbinding. Programmabegeleiders en regievoerders kunnen zodoende een ander idee hebben over wanneer het regioadvies wordt opgevolgd en wanneer niet.

Tevens zien we dat het verschil in locatie van invloed is op de opvolging van het regioadvies. Op de POL en COL (dus in de AA-procedure) wordt het regioadvies vaker overgenomen dan bij een regioadvies op het azc. Vergunninghouders die al langer in Nederland zijn en in de VA-procedure wachten op hun vergunning, kunnen op het azc niet meer gekoppeld worden aan alle uitplaatsingsregio's, maar slechts aan de regio's waarnaar het azc uitplaatst. Programmabegeleiders zijn zich daar niet allemaal van bewust en zij signaleren dan dat het regioadvies niet wordt opgevolgd. Het is niet voor alle programmabegeleiders duidelijk waarom het ont- en herkoppelen van een vergunninghouder niet de bedoeling is, met name wanneer zij het gevoel hebben dat de vergunninghouder in een andere regio beter tot zijn recht zou komen. Ook wanneer er een zwaarwegende reden is om een andere regio te adviseren, blijkt het in de praktijk heel moeizaam om die ont- en herkoppeling te realiseren.

Programmabegeleider: “Eerder hadden we een andere regievoerder, die was wat soepeler. Er was een gezin uit Syrië, dat gezin was al gekoppeld. Maar de broer bleek in een heel andere gemeente te wonen. Op verzoek is dat gezin omgekoppeld en dat lukte. Maar dan heb je dus wel de medewerking van de regievoerder nodig.”

Programmabegeleider: “Ik vind het belangrijk dat er wat flexibeler met de koppelingen kan worden omgegaan en ook met de mensen die al werk hadden, maar waar de werkgever zegt dat ze pas kunnen beginnen als ze meer in de buurt wonen. Bijvoorbeeld een man die een baan heeft gevonden op een andere plek dan de gekoppelde gemeente. Ik moet dan heel erg mijn best doen om iemand over te laten plaatsen naar een ander azc, in de buurt van de werkplek. En de regievoerder gaat dan checken of de baan ook echt bestaat, dat vind ik niet nodig. De regievoerder kan best aannemen wat ik daarover zeg”

Regievoerder: “Soms zie ik iemand die gekoppeld is aan één van mijn regio's, maar die een netwerk heeft in een totaal andere gemeente en die daar graag naar toe wil. Als dat toevallig een regio is van een regievoerder waar ik makkelijk mee kan schakelen dan bel ik die regievoerder en dan regelen we dat.”

Waar alle programmabegeleiders het over eens zijn is dat de terugkoppeling over de koppeling ontbreekt. Programmabegeleiders geven hun regioadvies, de regievoerder maakt de koppeling, maar er is meestal geen informatieoverdracht over waarom de regievoerder mee gaat in het regioadvies of juist niet meegaat met het advies. Met name wanneer het regioadvies niet wordt opgevolgd, kan dat voor programmabegeleiders frustrerend: er wordt voor hun gevoel dan niets gedaan met het regioadvies, en ze weten niet waarom. Of er sprake is van een terugkoppeling verschilt wel per azc en per regievoerder. Er zijn regievoerders die even bellen naar de programmabegeleider om uit te

leggen waarom voor de ene koppeling is gekozen en niet voor de andere. Ook komt het voor dat de programmabegeleider contact zoekt met de regievoerder over waarom er van het regioadvies is afgeweken. Een toelichting door de regievoerder is met name van belang wanneer het regioadvies niet wordt gevolgd, maar ook in overeenstemmende koppeling kan een korte terugkoppeling waardevol zijn.

Uit de beschikbare monitoringinformatie blijkt dat - voor zover bekend - de opvolgingspercentage van de regioadviezen redelijk hoog ligt. Volgens deze gegevens is 81 procent van de koppelingen in lijn met het regioadvies. Deze gegevens zijn echter niet compleet, omdat regievoerders niet structureel vastleggen op basis waarvan zij een koppeling tot stand hebben gebracht. In paragraaf 8.1 worden de monitoringgegevens verder toegelicht.

5.5 Conclusie

De regievoerders koppelen de vergunninghouders aan één van de gemeenten in Nederland. De regievoerders maken deze koppeling op basis van de door programmabegeleiders opgehaalde informatie over harde en zachte criteria en de taakstelling van gemeenten. Dit hoofdstuk heeft laten zien dat de tevredenheid over de koppelingen die de regievoerders maken uiteenloopt. De oorzaak hiervan is dat de koppelingen van de regievoerders lang niet altijd in lijn zijn met de regioadviezen en dat het voor de programmabegeleiders vaak onduidelijk is op welke gronden de regievoerder wel of niet het regioadvies overneemt.

De beleidstheorie gaat uit van de volgende veronderstellingen voor de rol van de regievoerders:

- Uit de opgehaalde informatie een duidelijk beeld blijkt van wie de vergunninghouder is, welke mogelijkheden hij heeft en waar hij tot zijn recht zou komen;
- De afdeling plaatsing rekening houdt met het regioadvies van de programmabegeleider (bij screeningsgesprek op de POL);
- De regievoerder rekening houdt met het regioadvies van de programmabegeleider (bij screeningsgesprek op het azc);
- De regievoerder bij zijn keuze voor de koppeling aan een gemeente prioriteit geeft aan de vergunninghouder, om diens kans op succesvolle integratie en participatie te vergroten;
- De regievoerder de informatie over de vergunninghouder meeneemt bij zijn/haar koppeling aan een gemeente;
- De regievoerder over voldoende arbeidsmarktinformatie beschikt om de vergunninghouder te koppelen aan een gemeente waar hij/zij een goede kans heeft op succesvolle integratie en participatie.

We kunnen concluderen dat de veronderstellingen voor een deel van toepassing zijn, en voor een deel niet. De duidelijkheid van de regioadviezen op zichzelf is meestal niet het probleem, maar regievoerders hebben soms twijfels bij de onderbouwing ervan, of vertrouwen de informatie van bepaalde programmabegeleiders niet. Persoonlijk contact tussen programmabegeleider en regievoerder vergroot het vertrouwen in elkaar, resulterend in meer bereidheid om het oordeel van de ander te accepteren. Zo leggen

regievoerders het regioadvies minder makkelijk naast zich neer wanneer zij vertrouwen hebben in de programmabegeleider. De afdeling plaatsing op de POL's houdt over het algemeen wel zo veel mogelijk rekening met het regioadvies in de AA-procedure.

Alle regievoerders hebben te maken met de schurende opdrachten, die hen soms in een lastige positie brengt. Aan de ene kant moeten zij gemeenten in staat stellen om aan de taakstelling te voldoen, aan de andere kant moeten zij rekening houden met regioadvies van de programmabegeleider. Regievoerders maken daarin hun eigen afweging, waarbij de ene regievoerder meer geneigd is om rekening te houden met het regioadvies dan de ander. Hun kennis van de regionale arbeidsmarkt is wisselend: de één heeft goed zicht op de lokale arbeidsmarktvraag en op specifieke programma's voor vergunninghouders, de ander koppelt op basis van algemene beelden over de regionale arbeidsmarkt.

Opvallend zijn de grote verschillen in de ervaringen van geïnterviewde programmabegeleiders met de regievoerders. Programmabegeleiders die een persoonlijk contact hebben met de regievoerder lijken tevredener te zijn over de tot stand gebrachte koppelingen dan programmabegeleiders die weinig persoonlijk contact hebben met de regievoerders. Met name de programmabegeleiders op azc's die koppelen aan regio's die op grote afstand liggen lijken meer ontevreden te zijn.

Tot slot kunnen we concluderen dat de huidige onevenwichtige spreiding van azc's door Nederland niet goed uitpakt. Het was de bedoeling dat vergunninghouders zo dicht mogelijk bij hun toekomstige woongemeente zouden wonen, maar de afstanden blijken ook in een klein land als Nederland toch groot (bijvoorbeeld azc Den Helder en woongemeente Haarlem). Dit geldt in sterkere mate voor de locaties die buiten de eigen regio plaatsen (Zutphen naar Zeeland bijvoorbeeld). Het omkoppelen van een vergunninghouder gebeurt niet snel, ook niet wanneer dit wel in belang van de vergunninghouder lijkt.

5.6 Mogelijkheden voor verbetering

Uit dit hoofdstuk destilleren we een aantal verbeterpunten:

- Het belangrijkste verbeterpunt is het zorgen voor een heldere taakopdracht voor de twee schurende opdrachten voor de regievoerders. Gaat de taakstelling van gemeenten boven de kansrijke koppeling of is het andersom?
- Voorts zouden de regievoerders onderling meer dan nu het geval is op één lijn moeten komen wat betreft het belang van zachte criteria. Sommige programmabegeleiders voelen zich gefrustreerd omdat hun regioadviezen weinig worden opgevolgd, terwijl andere programmabegeleiders zeer tevreden zijn omdat hun adviezen altijd worden opgevolgd maakt. Hieruit maken de onderzoekers op dat de regievoerders hun eigen interpretatie van het afwegingskader hebben. Meer uniformiteit zou alle betrokkenen duidelijkheid kunnen verschaffen. Dit geldt overigens ook voor de totstandkoming van het regioadvies.
- Een volgend verbeterpunt is het verbeteren van de onderlinge communicatie tussen regievoerders en programmabegeleiders.
- Tot slot lijkt het alles overziend zinvol om vergunninghouders zo snel mogelijk te plaatsen in de uiteindelijke woongemeente. De spreiding van azc's over Nederland is op dit moment niet ideaal. Misschien zou er gestreefd moeten worden

naar azc's in alle arbeidsmarktregio's. Dan kunnen gemeenten al veel sneller aan de slag met inburgering en participatie van de gekoppelde vergunninghouders (zie ook hoofdstuk 6).

6 Traject na koppeling

Wanneer de koppeling tot stand is gebracht, kan het proces van integratie op gemeentenniveau in theorie beginnen: de vergunninghouder weet waar hij in de toekomst gaat wonen, de gemeente gaat op zoek naar huisvesting en kan eventuele begeleidingstrajecten opstarten die uiteindelijk tot duurzame arbeidsparticipatie moeten leiden.

De kansrijke koppeling is in deze fase in feite al afgerond. De verbetering en bespoediging van het vervolgtraject is echter juist één van de centrale uitkomsten van een 'goede' koppeling en kan belemmerd worden door een 'slechte' koppeling.

In de praktijk is er in deze fase een groot aantal verschillende situaties te benoemen, zowel aan de kant van de vergunninghouder als van de gemeente. De vergunninghouder is bijvoorbeeld wel of niet volgens verwachtingen gekoppeld, waarbij al dan niet rekening is gehouden met zachte criteria. De vergunninghouder woont in een azc in de buurt van de gekoppelde gemeente of in een azc dat op grote afstand van de gekoppelde gemeente ligt. Verder is er grote variatie in de duur van het verblijf van de vergunninghouder in het azc, oftewel de duur van de huisvestingszoektocht van de gemeente. Aan de kant van de gemeente kunnen er gespecialiseerde klantmanagers beschikbaar zijn, net als speciale programma's gericht op vergunninghouders. Ook heeft de ene gemeente zeer intensieve contacten met de relevante azc's, en de andere niet.

Al deze aspecten zijn van invloed op de manier waarop een vergunninghouder na de koppeling wordt opgevangen door de gemeente. Hieronder beschrijven we hoe dat traject er in de praktijk uitziet. Deze bevindingen zijn met name gebaseerd op de informatie die we bij gemeentemedewerkers en bij de Divosa regiocoördinatoren hebben verzameld.

6.1 Informatieoverdracht na de koppeling

De informatie die COA in het screeningsgesprek bij de vergunninghouder opgehaald wordt, zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, vastgelegd in het COA-interne systeem IBIS en in het taakstellingvolgsysteem TVS waarin COA en gemeenten informatie kunnen uitwisselen. In TVS wordt het zogenaamde klantprofiel opgesteld waarin de zachte criteria (werkervaring, opleiding, netwerk, ambitie) terugkomen. In een open veld kunnen COA-medewerkers aanvullende informatie opnemen die zij van belang achten voor de gemeentelijke ondersteuning. De informatie wordt via TVS aan de gemeente overgedragen om een snel begin van participatietrajecten te faciliteren.

6.1.1 Informatieoverdracht binnen gemeenten

Op het moment dat de koppeling tot stand is gekomen, kunnen gemeenten in principe inzicht krijgen in het dossier van de gekoppelde vergunninghouder of plaatsingsunit. Deze informatie wordt ontvangen door de gemeentemedewerker die verantwoordelijk is voor de huisvesting van vergunninghouders. De vergunninghouder wordt opgenomen in de caseload van de huisvestingsmedewerker die op zoek gaat naar een passende

woning. Voor het vinden van passende huisvesting is de informatie uit het klantprofiel niet van centraal belang (al doen sommige huisvestingsmedewerkers er wel hun voordeel mee). Die informatie is wel van belang voor het opstarten van integratie- en inburgeringsactiviteiten. Het is om die reden zaak dat er sprake is van overdracht van informatie tussen medewerkers van verschillende afdelingen van de gemeente. Er bestaan zorgen bij COA en bij regiocoördinatoren over die informatieoverdracht: bereikt de informatie uit het klantprofiel de medewerker die aan de slag gaat met integratie en inburgering wel?

Uit ons onderzoek blijkt dat deze zorg in de meeste gevallen niet gegrond is. De klantmanagers die verantwoordelijk zijn voor het begeleiden van vergunninghouders naar werk blijken vaak toegang te hebben tot het klantprofiel en kunnen de informatie die door de COA-programmabegeleiders en casemanagers is ingevuld, inzien. In enkele gevallen heeft dit wel wat voeten in de aarde gehad, bijvoorbeeld waar de begeleiding wordt uitgevoerd door een regionaal werkbedrijf. De afstand tussen de gemeentelijke huisvestingskant en de klantmanagers is dan nog groter, en er moeten afspraken gemaakt worden over uitwisseling van gegevens. In andere gevallen, met name in de kleinere gemeenten, is er juist intensief contact tussen de huisvestingsmedewerkers en de klantmanagers, of zitten zij zelfs in hetzelfde team. Dit is bevorderlijk voor het doorgeven van informatie uit het klantprofiel.

Gemeente: “Een collega van mij is verantwoordelijk voor het hele pakket inburgering en participatie, ik doe de huisvesting. Wij werken samen als koppeltje en zitten in dezelfde afdeling, dus afstemming ligt voor de hand.”

De regiocoördinatoren van Divosa constateren dat de informatieoverdracht binnen de gemeenten in het begin van screening en matching nog wel eens tot problemen leidde, maar dat dit in de meeste gevallen inmiddels is opgelost. Dat is mede het resultaat van informatie- en uitwisselingsbijeenkomsten tussen klantmanagers en COA-casemanagers die door diverse regiocoördinatoren zijn georganiseerd en waarbij het klantprofiel geregeld terugkomt als gespreksonderwerp.

6.1.2 Relevantie van het klantprofiel voor klantmanagers

Het feit dat klantmanagers toegang hebben tot het klantprofiel betekent nog niet dat zij de informatie ook nuttig vinden. Deze twee aspecten zijn met elkaar verbonden. Als klantmanagers het gevoel hebben dat de klantprofielen niet of slecht gevuld zijn, of dat de informatie die door COA wordt verzameld niet relevant is voor hun aanbod richting vergunninghouders, zijn zij ook niet geneigd het klantprofiel op te zoeken.

De algemene consensus bij regiocoördinatoren en gemeentemedewerkers is dat de klantprofielen summier zijn ingevuld en hooguit basisinformatie bieden. Er is wel begrip voor het feit dat de screening die COA uitvoert redelijk oppervlakkig is. Toch zouden sommige gemeenten graag meer informatie willen ontvangen. Deze wens komt niet voort uit ontevredenheid over de huidige situatie, maar juist uit de ervaring dat de informatie relevant kan zijn. Naast de basisinformatie over opleiding, werkverleden en ambities zouden sommige gemeentemedewerkers het ook op prijs stellen als nog ‘zachtere’ informatie in het klantprofiel terug zou komen, bijvoorbeeld over de communicatie- of leerstijl, of hoe realistisch de ambities van de vergunninghouder zijn.

Aan de kant van de azc's bestaat er soms juist ongenoegen over het feit dat gemeenten weinig gebruik lijken te maken van de informatie die er wel is. Zij vragen zich af waarom ze het eigenlijk zouden doen, als de informatie toch niet benut wordt.

Locatiemanager: “Als COA verzamelen we heel veel informatie over onze bewoners. Het is dan heel jammer wanneer de gemeente weer gewoon opnieuw begint.”

De meeste regiocoördinatoren en sommige gemeentemedewerkers zien wel verbetering in het klantprofiel. In de begintijd van screening en matching en de kansrijke koppeling waren klantprofielen vaak helemaal niet of te summier ingevuld. Volgens diverse regiocoördinatoren heeft dit bij gemeenten tot frustratie en afhaken geleid. Na een aantal teleurstellingen gingen klantmanagers niet meer de moeite doen om te checken of het klantprofiel nu wel werd ingevuld. De regiocoördinatoren hebben een grote rol gespeeld (en spelen die nog steeds) in het aanmoedigen van gemeentepersoneel om gebruik te maken van de klantprofielen. Desondanks zijn de meningen van gemeentemedewerkers op dit punt verdeeld. De een ziet verbetering in de mate waarin het klantprofiel is ingevuld, de ander ziet vooral gebrekkige informatie.

Gemeente: “Wordt informatie altijd wel op dezelfde wijze uitgevraagd en opgeslagen? Ik heb het idee dat de mensen van COA niet goed weten wat ze precies moeten ophalen en hoe ze dat moeten opslaan.”

Gemeente: “De laatste tijd staat er steeds meer in TVS, het is opvallend dat de TVS-profielen steeds uitgebreider worden. Dat is fijn.”

De wisselende hoeveelheid informatie die in het TVS profiel te vinden is, heeft voor een deel ook te maken met de manier waarop het proces is georganiseerd. Gemeenten ontvangen het klantprofiel op verschillende momenten: in ieder geval direct na de koppeling en op het moment van verhuizing, en ook na het begeleidingsgesprek en het overdrachtsgesprek van de case manager. Direct na de koppeling is in de meeste gevallen alleen de informatie uit het screeningsgesprek ingevuld, terwijl deze informatie na verloop van tijd wordt aangevuld door de COA-casemanager. Niet elke gemeentemedewerker die in het begin van het proces TVS raadpleegt en weinig informatie aantreft, gaat later nogmaals checken of de informatie inmiddels is aangevuld. De verschillende momenten van informatieoverdracht leiden zo tot verwarring en het verlies van informatie. Het oordeel dat de klantprofielen summier zijn ingevuld, kan dan ook te maken hebben met het feit dat gemeentemedewerkers alleen de informatie uit het screeningsgesprek te zien krijgen, en niet het aangevulde en verrijkte klantprofiel.

Een ontbrekend element in TVS dat door een meerderheid van zowel regiocoördinatoren als gemeentemedewerkers wordt gemist, is informatie over de reden van koppeling. Gemeentemedewerkers ontvangen geen informatie over de reden van koppeling (behalve bij harde criteria) en kunnen daar dus ook geen rekening mee houden in de begeleiding. Dat betekent niet alleen dat de kansrijke koppeling ondoorzichtig is voor gemeentemedewerkers (zie ook hoofdstuk 8 over opbrengsten), maar ook dat klantmanagers niet voort kunnen borduren op de (eventueel) ingezette koers. Als een vergunninghouder bijvoorbeeld vanwege zijn netwerk in een bepaalde gemeente gekoppeld is, dan kan dat ook relevant zijn voor de begeleiding naar werk toe, en is het wenselijk als de gemeente daar op in kan spelen. Hetzelfde geldt wanneer een vergunninghouder gekoppeld is met

een bepaalde sector of bedrijf in het achterhoofd. Of die informatie nu bij de gemeente terecht komt, is afhankelijk van de vergunninghouder zelf en wat hij vertelt in het gesprek met de klantmanager.

Om de extra informatie te achterhalen, nemen sommige gemeentemedewerkers telefonisch contact op met de COA-casemanager die in het klantprofiel vermeld staat. De frequentie waarmee dit gebeurt is erg verschillend en heeft veel te maken met de algemene samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en azc's (zie verderop in dit hoofdstuk). In sommige gemeenten of regio's is het standaard werkwijze om contact met de casemanager op te nemen, terwijl andere gemeenten daar geen noodzaak toe zien of juist moeite hebben om contact te leggen.

Gemeente: “Ze kunnen bij COA wel aangeven dat je even moet bellen als er belangrijke extra informatie is. Maar de COA mensen zijn niet heel goed bereikbaar. Telefonisch niet, en ook per mail niet.”

Regiocoördinator: “De TVS informatie is heel nuttig... Het is niet altijd even goed gevuld, maar dan bellen we COA ook, en dan komt het wel.”

Gemeente: “De ervaring is dat informatie redelijk summier is. Maar het is ook niet altijd duidelijk of het zinvol is om er meer te krijgen. Want als de informatie al niet van zo'n hoog niveau is, hoef ik er ook niet meer van te hebben.”

Volgens gemeenten die wel succesvol het contact zoeken met casemanagers voegt het contact veel toe aan het beeld dat zij hebben van de vergunninghouder. Als bijkomend voordeel van telefonisch contact tussen klantmanager en COA-casemanager kan er in een telefonisch gesprek makkelijker informatie gedeeld worden die als gevoelig wordt gezien. Daarbij gaat het juist om de hierboven genoemde zachtere informatie over een vergunninghouder die sommige casemanagers liever niet op papier zetten. Privacyoverwegingen spelen hierbij een grote rol: casemanagers en programmabegeleiders zijn volgens gemeentemedewerkers huiverig met het vastleggen van persoonlijke informatie, met name als het over medische problemen gaat. Een respondent stelt voor om het contact met de casemanager te integreren in de standaard werkwijze van gemeenten.

Regiocoördinator: “In de brede intake moet er gewoon een vinkje komen: is er contact geweest met de casemanager COA? Het moet gewoon in de standaardprocedure komen. COA-casemanagers moeten ook het idee hebben dat de informatie gebruikt gaat worden.”

In het kader van de 'warme overdracht' is het voor COA standaard werkwijze om de digitale informatieoverdracht aan te vullen met een gesprek met de gemeente. Uit de ervaring van de geïnterviewde gemeentemedewerkers blijkt dat dit in de praktijk niet overal plaatsvindt.

6.1.3 Gebruik van klantprofiel door gemeente

En waarvoor gebruiken gemeentemedewerkers de informatie die zij van COA (via het klantprofiel of telefonisch) ontvangen? In de meeste gevallen wordt het gezien als achtergrondinformatie die behulpzaam is bij een eerste gesprek of intake.

Gemeente: “Ik gebruik het bij de intake, dat is ook fijn, want het praat een stuk makkelijker met een beetje achtergrondinformatie. De belangrijke – niet privacygevoelige informatie – deel ik ook met anderen. Bijvoorbeeld of iemand hoger of laagopgeleid is.”

De informatie helpt klantmanagers zich voor te bereiden op het eerste contact met de vergunninghouder. Juist voor gemeenten die geen specifieke programma’s hebben gericht op vergunninghouders, of die geen capaciteit hebben om in een vroeg stadium contact met het azc van de vergunninghouder te hebben, kan de basisinformatie in TVS van grote toegevoegde waarde zijn.

De regiocoördinatoren zijn over het algemeen minder positief over het gebruik van de informatie door klantmanagers dan de geïnterviewde gemeentemedewerkers. Meer dan de helft van de geïnterviewde regiocoördinatoren geeft aan dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn, maar dat er vaker niet dan wel gebruik wordt gemaakt van de informatie. Dit is dan ook één van de redenen dat veel regiocoördinatoren uitwisselings- of instructiebijeenkomsten organiseren waarbij COA-medewerkers aan klantmanagers toelichten hoe zij werken en klantmanagers aan kunnen geven wat zij van COA nodig hebben. Deze bijeenkomsten lijken volgens de regiocoördinatoren wel succes te boeken.

6.2 Samenwerking azc en gemeente

Het streven om zo vroeg mogelijk aan inburgering en integratie te werken in een situatie waarin vergunninghouders soms nog lang op huisvesting moeten wachten, betekent dat gemeenten ook al op het azc het contact met vergunninghouders op zouden moeten starten. Er zijn grote verschillen in de manier waarop gemeenten dit oppakken. Deze verschillen hebben zowel te maken met de opstelling en capaciteit van de gemeente ten aanzien van vroege integratie als met de afstand tussen azc en gemeente.

Uit de interviews komen verschillende voorbeelden van gemeenten naar voren die zeer intensief samenwerken met de azc’s waar de vergunninghouders vandaan komen. In deze gemeenten wordt al direct na de koppeling, of na de afronding van de voorinburgering, via de COA-casemanager contact gelegd met de vergunninghouder. Ook als er nog geen huisvesting beschikbaar is, wordt de vergunninghouder uitgenodigd voor een eerste gesprek bij de gekoppelde gemeente of gaat de klantmanager (of een intermediair) op bezoek bij het azc om kennis te maken met de vergunninghouder (met of zonder formele intake). Vanuit deze kennismaking begint de begeleiding, in afstemming met het azc: voorinburgering wordt waar nodig aangemoedigd, ondersteuning bij praktische zaken geregeld, eventuele begin- of vervolgttrajecten kunnen worden ingezet of voorbereid.

Deze situatie contrasteert duidelijk met de situatie in gemeenten waar het contact met de vergunninghouder pas wordt opgestart op het moment dat de vergunninghouder ook daadwerkelijk in de gemeente komt wonen. Dat kan in de eerste plaats te wijten zijn aan de afstand tussen azc’s en gemeente die het vroege contact in de weg staat. Vooral gemeenten die koppelingen krijgen uit een azc dat vanuit de gemeente niet makkelijk te bereiken is, lopen hier tegenaan. Ten tweede kan de rolopvatting van de gemeente,

prioriteiten en beschikbare capaciteit maken dat gemeenten niet inzetten op vroege integratie en participatie zolang de vergunninghouder nog op het azc woont.

Gemeente: “Mijn collega’s en ik willen graag dat vergunninghouders gekoppeld worden uit het azc in de gemeente, zodat mensen heel snel aan integratie kunnen beginnen, ook als ze nog in het azc zitten. Want als iemand in een heel andere regio op het azc zit, dan kun je zo iemand niet begeleiden.”

Regiocoördinator: “De ene gemeente is actief in het oppakken van vergunninghouders al op het azc, de andere gemeente doet dat helemaal niet... Fysieke nabijheid van azc en gemeente is belangrijk voor de samenwerking.”

Juist voor de kleinere gemeenten die vaak geen gespecialiseerde klantmanagers voor vergunninghouders in dienst hebben, is het niet mogelijk om af te reizen naar azc’s in een ander deel van het land. Zij zouden de vergunninghouder ook alsnog kunnen uitnodigen voor een gesprek, waarbij COA de reiskosten van de vergunninghouder betaalt, maar maken hier meestal geen gebruik van. Dit betekent dat de gekoppelde vergunninghouders in deze gevallen na de voorinburgering op het azc vaak op huisvesting moeten wachten zonder actieve stappen te kunnen zetten. Zelfs na het vinden van huisvesting is het niet vanzelfsprekend dat elke gemeente de draad van de begeleiding meteen oppakt. Hierdoor kan het gebeuren dat de resultaten die op het azc zijn bereikt, uiteindelijk weer verloren gaan, vinden sommige respondenten van het COA.

Locatiemanager: “Na 14 weken stopt eigenlijk alles – dan hebben ze hun NT2 gehad, hun KNM, en dan moeten ze eigenlijk wachten tot ze iets van de gemeente krijgen.”

Locatiemanager “Als wij een half jaar bezig zijn met mensen, met taal en training, en in de gemeente zit ‘ie dan drie maanden thuis zonder dat hij taalless krijgt, dan kun je alweer opnieuw beginnen.”

In de huidige situatie is een verdere uitdaging voor azc’s en gemeenten dat een groot aantal azc-bewoners nog in de verlengde asielprocedure een beslissing over hun asiel-aanvraag afwachten. Deze asielzoekers maken wel kans op een vergunning maar zijn nog niet aan een gemeente gekoppeld. Ook voor deze groep is het niet makkelijk voor een gemeente in de buurt van een azc om ondersteuning te bieden. Het is tenslotte niet eens duidelijk of de asielzoeker in Nederland kan blijven, laat staan of hij in de omringende gemeente gekoppeld zal worden. Het resultaat van deze situatie is dat zowel asielzoekers in de VA-procedure als vergunninghouders die aan een gemeente elders gekoppeld zijn in het azc wonen zonder dat zij op een constructieve manier aan hun toekomst kunnen werken.

6.3 Conclusie: kansrijke koppeling verzilveren

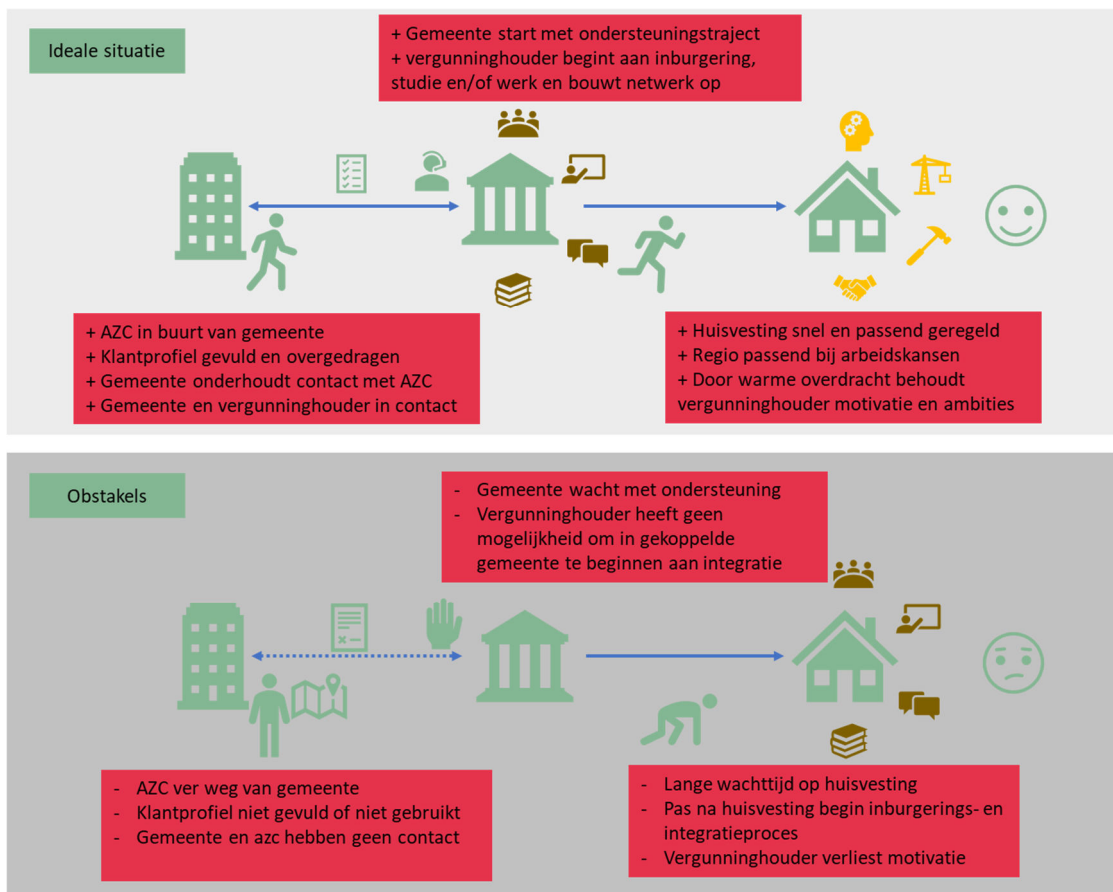
Nadat een vergunninghouder gekoppeld is aan een gemeente, begint het proces van inburgering en integratie op gemeenteniveau. Idealiter begint de ondersteuning van de gemeente precies daar waar de ondersteuning van COA ophoudt en draagt de kansrijke koppeling bij aan een warme overdracht van azc naar gemeente. Uit dit hoofdstuk blijkt dat de processen in positieve omstandigheden goed op elkaar aan kunnen sluiten en

elkaar kunnen versterken, terwijl sommige belemmerende factoren de eerder gerealiseerde opbrengsten teniet kunnen doen.

- In een ideale situatie krijgt een kansrijk gekoppelde vergunninghouder nog op het azc relevante begeleiding van de gekoppelde gemeente, begint hierdoor direct na de voorinburgering aan een arbeidsmarktgerelateerd traject, stroomt snel uit naar zijn eigen huisvesting en werkt van daaruit verder aan zijn toekomst in de gemeente.
- In de tegenovergestelde situatie is een vergunninghouder gekoppeld aan een gemeente waar hij geen netwerk of specifieke arbeidskansen heeft, kan de gemeente geen begeleiding bieden zolang hij nog op het azc woont, duurt het lang tot huisvesting beschikbaar komt, en verdwijnt een positief of ambitieus toekomstbeeld steeds verder uit zicht.

Deze situaties zijn in de figuur hieronder nog eens samengevat.

Figuur 8 Afstemming van het proces tussen COA en gemeente



De veronderstellingen vanuit de beleidstheorie over het traject na de koppeling zijn dat:

- De informatie van het COA toereikend is om de kans op snelle toeleiding naar passende arbeid of onderwijs te vergroten;
- Gemeenten de informatie van het COA willen benutten;
- Gemeenten de informatie van het COA kunnen benutten;

- Gemeenten waar nodig contact zoeken met COA voor aanvullende informatie over de vergunninghouder;
- COA waar nodig aanvullende informatie over de vergunninghouder ten behoeve van integratie en participatie verstrekt aan gemeenten;
- Gemeenten vroegtijdig aan de slag willen met de integratie en participatie van vergunninghouders;
- Gemeenten vroegtijdig aan de slag kunnen met de integratie en participatie van vergunninghouders.

Uit bovenstaande bevindingen blijkt dat de informatie van COA als summier en oppervlakkig wordt omschreven, wat ook te maken kan hebben met het moment waarop de gemeente het klantprofiel raadpleegt. Desondanks wordt de informatie als nuttige aanvulling wordt ervaren. In principe willen gemeenten de informatie dan ook gebruiken en zij zijn inmiddels ook goed in staat om de informatie te vinden. Slechts een deel van de gemeenten zoekt contact met COA om meer informatie op te vragen, terwijl dat wel van toegevoegde waarde kan zijn. Er spelen wel zorgen over privacy bij een aantal COA-medewerkers, wat het delen van informatie, ook telefonisch, soms belemmert.

De opstelling van gemeenten verschilt ook in beleidsmatige zin. Bij sommige gemeenten is vroegtijdige integratie en participatie een duidelijke prioriteit en wordt hier ook capaciteit voor vrijgemaakt waardoor de medewerkers ook met vergunninghouders in contact kunnen treden als deze nog op het azc wonen. In andere gemeenten is het uitgangspunt dat de dienstverlening begint op het moment dat de vergunninghouder in de gemeente komt wonen. Of dit met name een beleidskeuze of een organisatorisch noodzaak is, kunnen we op basis van het onderzoek niet zeggen.

6.4 Mogelijkheden voor verbetering

Zowel de ondersteuning die gemeenten kunnen en willen bieden, in de vorm van gespecialiseerde klantmanagers of trajecten, als de overdracht van azc naar gemeente verschillen. Om ervoor te zorgen dat gemeenten klaar staan om de mogelijke opbrengsten van de kansrijke koppeling te verzilveren, zien we de volgende verbeterpunten:

- Onderstreep het belang van een goed ingevuld klantprofiel bij COA-medewerkers, en moedig het gebruik van het klantprofiel door gemeentemedewerkers verder aan. Zorg daarnaast voor direct (telefonisch) contact tussen COA casemanagers en gemeentelijke klantmanagers.
- Vermeld de reden van koppeling (regioadvies op basis van harde criteria of zachte criteria?) in het klantprofiel zodat gemeenten hier opvolging aan kunnen geven. Die terugkoppeling kan in het huidige systeem al ingevuld worden, maar komt niet bij de gemeenten terecht.
- Organiseer de opvang van vergunninghouders in azc's op een manier dat in ieder geval alle arbeidsmarktregio's tenminste één azc hebben. Dat zou een eerste stap kunnen zijn richting een situatie waarin vergunninghouders in de buurt van de gekoppelde gemeente kunnen wachten op huisvesting.
- Blijf de regionale samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en COA stimuleren door de inzet van verbinders zowel op organisatie- als op casusniveau.

7 Verantwoordelijkheid en doelmatigheid

De kansrijke koppeling is ingericht als aanvulling op een bestaand proces waarbij het kernproces (van vergunningverlening tot koppeling en uitstroom) en de bijbehorende afspraken weliswaar bijgestuurd, maar niet fundamenteel veranderd werden. Deze aanvulling is in een context doorgevoerd waarin beleidsmatig de nadruk meer is komen te liggen op aspecten van snelle integratie en inburgering, in combinatie met een beweging weg van een sequentiële keten, en toe naar een situatie waarin bepaalde fases gelijktijdig doorlopen kunnen worden. Dat betekent onder andere dat COA meer verantwoordelijkheid krijgt voor activiteiten die te maken hebben met integratie, dat gemeenten worden gestimuleerd om het contact met de vergunninghouder eerder op te starten, en dat ook binnen de COA-keten de mogelijkheden worden gezocht om flexibelere werkwijzen te vinden. Dat heeft ook betrekking op de samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling van de verschillende actoren.

Op **uitvoeringsniveau** betekent deze stap in de eerste plaats dat programmabegeleiders een uitgebreider takenpakket hebben gekregen waarmee zij zich ook, naast de regievoerders, casemanagers en gemeentelijke klantmanagers, op het terrein van integratie begeven. Daarnaast is de rol van Divosa groter geworden, al richt die zich vooral op de deskundigheidsbevordering en het aanjagen van de regionale samenwerking.

Op **beleidsniveau** betekent deze stap uiteraard een grote aansturingsopgave van COA-beleidsdirecties naar de locaties toe, met zowel inhoudelijke elementen (denk aan deskundigheid) als organisatorische en financiële vraagstukken. Het betekent ook een gedeeltelijke verschuiving in ministeriële verantwoordelijkheid. Door de kansrijke koppeling en andere integratiebevorderende maatregelen groeit de rol van het ministerie van SZW in de aansturing en financiering van COA-activiteiten ten opzichte van de rol van het formele 'moederministerie' J&V (en Buitenlandse Zaken).

Hoe werken deze veranderingen door in de praktijk? Zijn de rollen, prioriteiten en verantwoordelijkheden helder voor de betrokken actoren? Hieronder gaan we achtereenvolgend in op de interne COA-werkverdeling, op de rolverdeling tussen de verschillende uitvoeringspartijen (COA, gemeenten en Divosa) en ten slotte op de implicaties van de diverse ministeriële betrokkenheid. In het verlengde daarvan komt de financiële doelmatigheid van de diverse inspanningen aan de orde.

7.1 Interne rolverdeling COA

7.1.1 Verschuiving van opvang naar begeleiding en integratie

De invoering van screening en matching binnen COA heeft geleid tot een aantal verschuivingen in taken en verantwoordelijkheden die het gevolg zijn van een aantal keuzes in de procesinrichting. Zo is besloten dat programmabegeleiders de screeningsgesprekken voeren, nadat andere opties (bijvoorbeeld het laten screenen door gemeenten of

externe adviseurs) niet praktisch uitvoerbaar bleken. Programmabegeleiders hebben ook de taak gekregen om op basis van het screeningsgesprek een regioadvies op te stellen. Medewerkers van de plaatsingsunit beslissen over de doorstroom van POL naar azc. De uiteindelijke koppeling aan een gemeente, en dus ook eventuele ontkoppeling en her-koppeling, is de verantwoordelijkheid van de regievoerders. Casemanagers ten slotte richten zich op de inburgering- en participatieactiviteiten van bewoners, maar hebben formeel gezien geen rol binnen screening en matching.

Deze rolverdeling zien we in alle bezochte locaties terug. Enkele programmabegeleiders op azc's geven aan dat zij het gevoel hebben dat de kansrijke koppeling een taak van de casemanagers zou moeten zijn. Bij andere programmabegeleiders roept deze verdeling van taken en verantwoordelijkheden geen vragen op. Er is ook een verschil tussen POL en azc: op de POL zijn er geen case managers. Als de insteek is om het screeningsgesprek zo vroeg mogelijk in het proces te laten plaatsvinden (dus vóór doorplaatsing), is het logisch om dat bij de programmabegeleiders op de POL te beleggen.

De locatiemanagers geven hun medewerkers opvallend veel ruimte om de nieuwe taken onderling te verdelen. De aansturing vindt plaats op output (aantal gesprekken), niet op inhoud of werkverdeling. Op basis van de inschattingen van de locatiemanagers lijkt het erop dat de invoering van screeningsgesprekken op locatieniveau weinig moeite heeft gekost. Toch is de impliciete uitbreiding van verantwoordelijkheid van pure opvang naar intensievere begeleiding niet onopgemerkt gebleven. Met name voor de POL's is dit een duidelijke verandering in taakstelling.

Locatiemanager: “Een POL is in feite ingericht als logistiek proces, het gaat om het goed regelen van instroom en uitstroom... dat moet steeds op elkaar afgestemd worden. De begeleidingskant, waar screening en matching in feite ook onderdeel van is, is veel minder in beeld. Maar als je echt vanaf dag 1 wilt werken aan integratie, dan moet je bij de POL en COL-locaties ook meer begeleiding doen dan nu.”

7.1.2 Takenpakket van programmabegeleiders

De verschuiving van opvang naar integratie is het meest duidelijk terug te zien bij de programmabegeleiders. Terwijl de meeste programmabegeleiders zelf graag meewerken aan de screeningsgesprekken, brengen zowel locatiemanagers als programmabegeleiders ook twijfels naar voren over de huidige inrichting van het proces. Daarbij gaat het om de volgende aspecten:

- Sommige managers en medewerkers geven aan dat de kansrijke koppeling de zoveelste taak is die 'erbij' komt voor COA-locaties. Locaties willen graag meer betekenen voor de integratie van hun bewoners, maar lopen tegen de grenzen van hun capaciteit aan.
- Programma- en woonbegeleiders moeten vanuit hun functie prioriteit geven aan calamiteiten en spoedeisende interventies op de locatie. Hierdoor kan de uitvoering van screeningsgesprekken in het gedrang komen.
- Er is vanuit het perspectief van programmabegeleiders en locatiemanagers weinig aandacht geweest voor implementatie van de kansrijke koppeling. Dat heeft

gevolgen voor de kwaliteit. Een enkele locatiemanager twijfelt aan de inhoudelijke deskundigheid van hun programmabegeleiders die maar ten dele door een training opgekrikt kan worden. Casemanagers of externe deskundigen zouden volgens hen geschikter zijn om screeningsgesprekken te voeren.

Deze aspecten worden met name naar voren gebracht door locatiemanagers op de azz's waar screeningsgesprekken beduidend minder vaak worden gevoerd dan op de POL.

Locatiemanager: “In feite zijn het de casemanagers die een goed beeld hebben van de bewoners. Zij voeren de begeleidingsgesprekken en weten veel beter wat iemand kan, graag zou willen doen etcetera. Het zou veel logischer zijn om screening en matching bij de casemanager te beleggen.”

Locatiemanager : “Ik merk wel dat mijn medewerkers niet écht de skills hebben om heel veel aan arbeidstoeleiding en zo te doen. Dat is echt een ander vak. Sommige van mijn mensen werken hier al 25 jaar, die gaan niet zo snel iets heel nieuws doen.”

Ondanks deze twijfels over uitvoerbaarheid en kwaliteit zetten locatiemanagers en programmabegeleiders zich er wel voor in om de screeningsgesprekken zo goed mogelijk in het bestaande proces in te passen. Er is dan ook geen breed gedragen of voor de hand liggende verandering van verantwoordelijkheden die deze twijfels weg zou nemen. Verdere aanpassingen in de rolverdeling zijn echter afhankelijk zijn van een duidelijke prioritering tussen taken die essentieel zijn en taken die als facultatief geïnterpreteerd kunnen worden. De vraag of COA bepaalde taken wil en kan uitvoeren, blijft bij elke aanpassing van het takenpakket relevant.

7.1.3 Rolverdeling programmabegeleiders en regievoerders

De rolverdeling tussen programmabegeleiders en regievoerders bij de totstandkoming van de koppelingen is in hoofdstuk 5 van dit rapport al uitgebreid aan de orde geweest. Zoals in dat hoofdstuk is toegelicht zijn de ervaringen met de samenwerking tussen deze twee schakels in het proces zeer wisselend. Dit heeft te maken met het spanningsveld tussen kansrijke koppeling aan de ene kant en gemeentelijke taakstellingen aan de andere kant. Binnen dit kader moeten de programmabegeleiders en regievoerders invulling geven aan hun respectievelijke verantwoordelijkheden.

In de huidige situatie geeft de programmabegeleider die het screeningsgesprek voert, het regioadvies door aan de regievoerder die dit advies meeneemt in de koppeling van vergunninghouder aan een gemeente.²⁸ In termen van verantwoordelijkheid betekent dit dat de programmabegeleider verantwoordelijk is voor het uitvragen en interpreteren van de relevante informatie die de vergunninghouder geeft, maar dat de regievoerder de feitelijke consequenties moet verbinden aan die informatie, in de vorm van een koppeling. De regievoerder moet daarbij bovendien oog hebben voor de belangen van gemeenten en het bredere belang van de taakstelling. De programmabegeleider beperkt zich tot het belang van de vergunninghouder.

²⁸ In de AA-procedure zit hier ook nog de plaatsingsunit tussen die het regioadvies van de programmabegeleider direct probeert mee te nemen in de doorplaatsing van vergunninghouder.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen programmabegeleider en regievoerder gaat uit van een sterke basis van vertrouwen. Juist omdat zij soms tegenstrijdige belangen met elkaar moeten verenigen, is het van belang dat programmabegeleiders en regievoerders elkaars posities begrijpen. We zien dan ook dat waar dat vertrouwen aanwezig is, weinig misverstanden of onenigheden optreden tussen de twee functiegroepen. Waar het vertrouwen niet vanzelfsprekend aanwezig is, door het gebrek aan onderling contact of fysieke afstand, ontstaat er een ongelijkwaardige werkrelatie doordat de beslissing van de regievoerder uiteindelijk doorslaggevend is. Het advies van de programmabegeleider blijft immers vrijblijvend, de regievoerder heeft het laatste woord. Dit uit zich in onvrede aan zowel de kant van programmabegeleiders als de kant van regievoerders.

Omdat die vertrouwensbasis in veel gevallen wel aanwezig is, ligt het niet voor de hand om de verantwoordelijkheidsverdeling van de koppeling fundamenteel te veranderen of te verschuiven. Wel bestaat er onduidelijkheid over de status van het regioadvies van de programmabegeleiders. In de huidige situatie is het makkelijk voor regievoerders om het regioadvies naast zich neer te leggen, zonder dit verder te motiveren. Programmabegeleiders weten daardoor niet of de regievoerder hun advies überhaupt wel in overweging heeft genomen. Zeker in gevallen waar een ont koppeling wordt geadviseerd door een programmabegeleider, is de afhankelijkheid van de beslissing van de regievoerder groot. Bovendien moeten de programmabegeleiders in veel gevallen de uiteindelijke koppeling wel weer uitleggen aan de vergunninghouder (dus ook in gevallen waar de koppeling afwijkt van het advies), maar ontvangen zij niet altijd de argumentatie van de regievoerder. Zij worden zelf voor een voldongen feit gesteld en geven dit verder door aan de vergunninghouder. Met name programmabegeleiders op de azc's moeten hier hun weg in zien te vinden, omdat zij (anders dan hun collega's op de POL) ook in de verdere begeleiding nog langer contact met de vergunninghouder hebben.

7.1.4 Visie van COA-medewerkers op het interne proces

De COA-medewerkers die we voor dit onderzoek hebben gesproken, geven ook hun eigen visie op het proces zoals dit er nu uitziet. Een vaak terugkerende observatie is dat het proces op dit moment erg strak is gepland, met name wanneer het gaat om de screeningsgesprekken en uitplaatsing op de POL. Dit aspect is in hoofdstuk 3 al aan de orde geweest, de Ter Apel pilot is hier een mogelijke oplossing voor. Daarnaast beschrijven locatiemanagers en programmabegeleiders het proces als zeer vastomlijnd, waarbij met name op het gebrek aan flexibiliteit na de eerste koppeling wordt gewezen. Dat deze strakheid van het proces te maken heeft met verplichtingen van COA richting gemeenten in het kader van de taakstelling en met het voorkomen van een langere verblijfsduur, is voor deze respondenten minder van belang dan de kans op een passende koppeling.

Locatiemanager : “Het is toch heel apart dat die koppelingen in beton gegoten lijken te zijn. Hoe mooi is het om iemand succesvol te laten zijn? Het is wel makkelijk voor mensen om zich te verschuilen achter de regels.”

Juist de problemen met ont koppeling, en de soms tegenstrijdige plaatsing en koppeling, leiden ertoe dat diverse programmabegeleiders ervoor pleiten om het screeningsgesprek altijd (ook bij VA) in de POL te doen, of juist altijd in het azc.

De vraag naar de juiste volgorde van activiteiten en schakels heeft ook te maken met de opvatting over de juiste verantwoordelijkheidsverdeling in de keten. Hoe verderop medewerkers in het proces gepositioneerd zijn, dat wil zeggen hoe verder zij verwijderd zijn van het begin van de keten, hoe meer zij zich bewust zijn van de onderlinge afhankelijkheden van de beslissingen die in het proces worden genomen. Zo hebben programmabegeleiders in een azc bijvoorbeeld te maken met de verwachtingen van vergunninghouders die in de POL door een andere programmabegeleider gescreend zijn. Als een vergunninghouder aan de voorkant van het proces 'verkeerd' gekoppeld blijkt te zijn, dragen programmabegeleiders verderop in het proces daar de consequenties van.

Programmabegeleider: "Dan moet ik aan de vergunninghouder uitleggen waarom hij ergens is gekoppeld, terwijl ik zelf niet het gesprek heb gevoerd. Dat is heel vervelend. Omdat er dan op de POL verwachtingen zijn gewekt die niet kloppen, en dan moeten wij dat op het azc repareren."

Wat opvalt in dit proces is dat er weliswaar in alle schakels van de COA-keten inhoudelijk wordt nagedacht over de toekomst van de vergunninghouder, maar dat er bijna geen inhoudelijk contact lijkt te zijn tussen COL, POL en azc's in de overdracht van vergunninghouders, gericht op begeleiding en integratie. Als de eerder geconstateerde verschuiving van opvang naar inhoudelijke begeleiding in volle consequenties doorgevoerd wordt, dan zou dit ook een inhoudelijk overdrachtsmoment moeten inhouden dat verder gaat dan de digitale uitwisseling van gegevens.

In de huidige situatie wordt de verantwoordelijkheid overgedragen van de ene naar de andere locatie, maar vindt er geen daadwerkelijk overdracht op casusniveau plaats tussen de begeleidende professionals. Voor de vergunninghouder (die wel alle schakels van de keten moet doorlopen) betekent dit dat hij in contact komt met een reeks professionals die maar ten dele op de hoogte zijn van elkaars werkzaamheden. Dit komt de kwaliteit van de dienstverlening niet ten goede.

7.2 Rolverdeling COA, gemeenten, Divosa en andere actoren

7.2.1 COA en gemeenten: overlap of aanvulling?

De samenwerking tussen COA en gemeenten is in het voorgaande hoofdstuk uitgebreid aan de orde geweest. Mede door de kansrijke koppeling en de daaraan verbonden informatieuitwisseling is die samenwerking op veel plekken intensiever geworden. Dat is ook de bedoeling vanuit het bredere beleidskader van integratie en inburgering, waarbij wordt aangestuurd op parallel lopende processen van begeleiding. De vraag is of de verantwoordelijkheden in dit kader wel goed afgebakend zijn en of de parallel lopende processen niet in elkaars vaarwater komen.

Zoals in hoofdstuk 6 is toegelicht kunnen we constateren dat er geen grote conflicten of tegenstrijdigheden in de rolverdeling tussen gemeentelijke actoren en COA optreden. Er zit wel een zekere overlap van inspanningen in het proces, met name waar het gaat om de screening van vergunninghouders. Deze overlap wordt door de betrokkenen niet als problematisch ervaren.

Gemeente: “Ik doe zeker dingen dubbel vanuit screening en matching, maar soms is het ook nodig om dingen dubbel te doen. Ook naar de statushouder toe, met het uitleggen van procedure, soms moet je dingen drie keer herhalen voordat mensen het begrijpen.”

De overlap in inspanningen die er bestaat, kan voorkomen worden door betere samenwerking. Het is dan niet de formele verantwoordelijkheidsverdeling, maar eerder de implementatie in de praktijk waardoor het aanvullende en op elkaar opbouwende karakter van de werkzaamheden soms verloren gaat. Zoals in hoofdstuk 6 staat beschreven kan intensievere uitwisseling tussen COA en gemeenten het proces verder stroomlijnen waardoor ook de vergunninghouder een doorlopende lijn van ondersteuning kan ervaren.

7.2.2 Divosa en andere partners

Ook de rol van Divosa wordt door zowel COA-medewerkers als door gemeentelijk personeel als een positieve aanvulling gezien. De feitelijke rol van Divosa binnen de kansrijke koppeling is uiteindelijk redelijk beperkt, maar lijkt juist daardoor een doelgerichte en relevante bijdrage te kunnen leveren. Vanuit COA-locatiemanagers en -programmabegeleiders wordt met name de rol van Divosa in de deskundigheidsbevordering van programmabegeleiders op prijs gesteld.

Locatiemanager: “Ik hoor mijn team, dat is het enige dat ik weet, enthousiast terugkomen van de training van Divosa.”

Divosa brengt hierbij met name de arbeidsmarktkennis in die binnen COA niet vanzelfsprekend aanwezig is. Onze gemeentelijke gesprekspartners benadrukken de rol van Divosa niet expliciet. Zij werken wel samen met de regiocoördinatoren en zijn aanwezig bij uitwisselings- en afstemmingsbijeenkomsten die door de regiocoördinatoren georganiseerd worden. Dit is in lijn met de manier waarop de regiocoördinatoren hun eigen rol omschrijven: als aanjager en verbinder die de actoren tot samenwerking aanzet, maar die niet gaat interveniëren in de uitvoering.

Naast deze drie kernactoren van de kansrijke koppeling (COA, gemeenten, Divosa) zijn diverse andere organisaties, zoals Vluchtelingenwerk en woningbouwverenigingen, betrokken op verschillende momenten in het proces. Deze organisaties hebben echter geen formele rol in de kansrijke koppeling op zichzelf, zodat er ook geen verantwoordelijkheidsvraagstukken spelen. Dat is in principe ook het geval bij de IND. Toch heeft het werk van de IND grote consequenties voor de randvoorwaarden waarbinnen de kansrijke koppeling wordt uitgevoerd. Dat is in de huidige situatie waarin COA, en uiteindelijk ook gemeenten, wachten op een inhaalslag bij de IND-procedures, pijnlijk zichtbaar. Doordat de wachttijden van asielzoekers voor hun procedure oplopen, als gevolg van capaciteitsproblemen bij de IND, moet het COA niet alleen meer mensen huisvesten, maar ook manieren vinden om de wachttijd van mensen, ook op een COL of POL, zinvol in te vullen. Gemeenten wachten ondertussen op koppelingen die niet gemaakt kunnen worden, omdat er onvoldoende vergunningen worden afgehandeld. Deze situatie laat dan ook vooral nog eens zien hoezeer de verschillende onderdelen van de procesketen met elkaar verweven zijn, en hoe groot de consequenties van een verandering in één schakel voor de andere schakels kunnen zijn.

7.3 Integratie, huisvesting en logistiek: wie stelt de prioriteiten?

Op verschillende plekken in dit rapport is sprake van schurende opdrachten, onduidelijke prioriteiten of tegenstrijdige prikkels. Daarbij gaat het meestal om het vinden van de juiste balans tussen een snel en duidelijk proces aan de ene kant en aandacht voor de integratiekansen van vergunninghouders op de langere termijn aan de andere kant. Er bestaat een spanningsveld tussen het logistieke proces waarin vergunninghouders met zo weinig mogelijke verhuisbewegingen richting hun eigen huisvesting worden geleid en de kansrijke koppeling waarin de beoordeling van de capaciteiten en kansen van de vergunninghouder centraal staan. Het meest duidelijk komt deze spanning tot uiting in de positie van de regiovoerders. Zij moeten in hun afwegingen zowel de gemeentelijke taakstellingen als de gemotiveerde regioadviezen van programmabegeleiders meewegen en met elkaar verenigen. Maar ook in andere processchakels is deze spanning voelbaar voor de betrokkenen. Verschillende vragen over de inrichting van het proces gaan in de kern om dit spanningsveld.

Onze gesprekspartners op zowel beleids- als uitvoeringsniveau geven duidelijk aan dat de 'schurende opdrachten' een effectiever proces soms in de weg staan. De volgende knelpunten worden gesignaleerd:

- Het belang van de gemeentelijke taakstelling boven het regioadvies heeft zijn rechtvaardiging in de noodzaak voor een sterke prikkel voor gemeenten om huisvesting beschikbaar te stellen, maar kan in sommige gevallen haaks staan op het belang van individuele vergunninghouders.
- De beperking van verhuisbewegingen is voor alle betrokkenen (medewerkers en bewoners) een waardevol uitgangspunt, maar een extra doorplaatsing die een grotere kans op vroege participatie bevordert is mogelijk nog waardevoller.
- Dat een koppeling ook naar gemeenten toe een toezegging inhoudt waardoor de gemeente gaat investeren in het vinden van huisvesting, staat buiten kijf. Maar het vasthouden aan de koppeling, ook wanneer een ont koppeling duidelijk toegevoegde waarde heeft voor een bewoner, kan de integratie belemmeren wat ook negatieve gevolgen voor de gemeente heeft. Vanuit het perspectief van veel respondenten is er binnen dit spanningsveld in de huidige situatie te weinig ruimte voor ont koppeling.

Naast een inhoudelijke kant heeft deze spanning ook een institutionele achtergrond. Zo is de versterkte focus op integratie en inburgering in de COA-begeleiding weliswaar gebaseerd op een brede consensus, maar vindt de financiering en aansturing van deze activiteiten plaats vanuit het ministerie van SZW, terwijl het COA-kernproces, de opvang en huisvesting, onder het ministerie van Justitie en Veiligheid vallen, waarbij ook het ministerie van Buitenlandse Zaken een deel van de opvang financiert. Het is goed te onderbouwen dat een arbeidsmarktgerelateerde maatregel als de kansrijke koppeling vanuit SZW-budget bekostigd wordt, terwijl het asielsysteem als geheel onder J&V-verantwoordelijkheid valt. Zolang de activiteiten elkaar aanvullen, is deze verantwoordelijkheidsverdeling

ook goed werkbaar. Wanneer om een duidelijkere prioritering gevraagd wordt, rijst echter de vraag wie verantwoordelijk is voor het stellen van de prioriteiten.

Figuur 9 Prioriteiten



Screening en matching en de kansrijke koppeling zijn oorspronkelijk begonnen als een kleine bijsturing van het COA-kernproces. Het feit dat er nu door betrokkenen vraagtekens worden gezet bij sommige vaststaande principes van dat proces, laat zien dat deze ogenschijnlijk kleine ingreep (weliswaar in het bredere kader van vroege integratie en participatie) een grote invloed op het totaalproces heeft gehad. Juist door de geconstateerde frictie in het proces ontstaat de mogelijkheid om dit proces verder te herijken. Daarbij is niet in de laatste plaats de relatie tussen de verschillende opdrachtgevers (de ministeries) en de uitvoerder (COA) één van de vooraanstaande vraagstukken.

7.4 Doelmatigheid

Omdat de uiteindelijke effecten van de kansrijke koppeling (in de zin van snellere arbeidsmarktintegratie of grotere financiële zelfstandigheid van vergunninghouders) nog niet vastgesteld kunnen worden, is het ook niet mogelijk om de kosten in verband te brengen met de opbrengsten. Een beoordeling van de doelmatigheid in relatie tot de effecten was dan ook geen doelstelling van dit onderzoek. Wel hebben we informatie verzameld over de kostenefficiënte inrichting van het proces en over mogelijkheden om de efficiëntie te vergroten.

De kosten van de kansrijke koppeling bestaan voornamelijk uit werkuren voor de programmabegeleiders (voor het screeningsgesprek, het opstellen van het regioadvies en invullen van het klantprofiel), voor de regievoerders (voor extra overleg met azc's), en uit toelkosten voor het screeningsgesprek. Uit de offerte van COA voor het uitvoeren van de kansrijke koppeling in 2017 (inclusief implementatiekosten) blijkt dat COA voor het uitvoeren van 9.503 gesprekken in totaal €866.588 aan kosten rekent. Zonder implementatiekosten gaat het om €786.997, oftewel €83 per gescreende vergunninghouder. De implementatiekosten van €90.591 hebben te maken met het inwerken van personeel.

Uit een realisatieoverzicht en uit de monitoringdata (zie hoofdstuk 8.1) blijkt dat er in 2017 in totaal 2696 screeningsgesprekken zijn gerealiseerd. Met een precieze kostprijs van €82,82 per gesprek en de incidentele implementatiekosten van €90.591 is in 2017 dus in totaal €313.874 aan de kansrijke koppeling besteed. In het verzoek tot verlenging en wijziging van de subsidie heeft het COA nieuwe parameters voor het screeningsgesprek voorgesteld, te weten een aanpassing van de beschikbare tijd voor het gesprek van 1,5 naar 1,75 uur, waarvan 0,75 uur voor het gesprek. Verder zijn de loonkosten en overheadberekening aangepast. Hierdoor gaat de kostprijs per gesprek omhoog naar in eerste instantie €147,74 (voor het eerste kwartaal 2018) en in tweede instantie €179,87 (voor de overige kwartalen).

De afrekening en verantwoording van de kansrijke koppeling vindt plaats op basis van het aantal gevoerde gesprekken. Er is verder weinig financiële informatie beschikbaar over de besteding van de middelen en besteedde uren. Hierdoor is het niet mogelijk om vast te stellen of de geraamde 1,75 uur per gesprek overeenkomt met de daadwerkelijke tijdsbesteding. Op basis van onze observaties en de inschattingen van onze respondenten is 1,75 uur eerder aan de ruime dan aan de krappe kant.

Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, duurt een screeningsgesprek 5-30 minuten. Hier komt nog ongeveer 20 minuten bij voor voorbereiding en uitwerking van het gesprek. In sommige gevallen is er ook nog aanvullend overleg met de regievoerder nodig. Dat betekent dat het reëel is om uit te gaan van een aanvullende capaciteitsvraag van tussen 30 en 60 minuten per vergunninghouder waarmee een screeningsgesprek gevoerd wordt. Volgens een locatiemanager is het mogelijk om twee gesprekken per dagdeel te voeren en uit te werken. Enkele programmabegeleiders gaven aan wel eens 5 à 6 gesprekken per dag te voeren. Er worden geen uren geregistreerd door de medewerkers, zodat we moeten volstaan met deze inschatting.

Voor de azc's wordt de capaciteit op het niveau van de vier landelijke uitvoeringsunits bekostigd op basis van de aantallen deelnemers aan de gesprekken. De locatiemanagers van azc's die wij hebben gesproken zijn niet op de hoogte van extra middelen die zij ontvangen voor de uitvoering van de screeningsgesprekken. Het screeningsgesprek wordt dan ook simpelweg ingepast in het reguliere werkproces. De programmabegeleiders die de gesprekken voeren zijn op het moment van het gesprek uiteraard niet beschikbaar voor andere werkzaamheden. Omdat het aantal gesprekken op de azc's echter beperkt is, leidt dit niet tot grote beheersmatige problemen. Wel lopen de programmabegeleiders in sommige azc's aan tegen de grote hoeveelheid en diversiteit aan bijkomende taken, waarvan de kansrijke koppeling er één is (zie 7.1.2)

De POL's en COL's ontvangen directe extra financiering, op basis van een inschatting van fte's die nodig zijn voor het voeren van de gesprekken. Terwijl er geen aanwijzingen zijn dat de financiering ontoereikend is, is het voor locatiemanagers wel lastig dat de beslissing over de omvang van de extra financiering elk jaar opnieuw en bovendien laat wordt genomen. Locatiemanagers kunnen een goede indicatie geven van het aantal fte's dat zij nodig hebben voor een goede uitvoering van de kansrijke koppeling, maar zij horen pas kort voor begin van een nieuw jaar hoeveel middelen zij daadwerkelijk beschikbaar hebben. Deze onzekerheid speelt ook op landelijk COA-niveau. De jaarlijkse

toekenningscyclus zorgt voor planningonzekerheid in een organisatie die toch al te maken heeft met soms onvoorspelbare jaarlijkse veranderingen en aanpassingen.

In de gesprekken met locatiemanagers komt duidelijk naar voren dat er direct gestuurd wordt op het voeren van screeningsgesprekken. Het percentage vergunninghouders waarmee een gesprek wordt gevoerd (streefdoel 100 procent) is één van de belangrijke indicatoren voor de locatie, zeker op de POL. Het aantal gesprekken dat er gevoerd wordt is geen indicatie voor kwaliteit, effectiviteit of efficiency, daar zijn de locatiemanagers zich ook van bewust. Voor de invoering van een nieuwe maatregel is het desondanks een belangrijke indicator die aangeeft in hoeverre de maatregel onderdeel is geworden van het werkproces.

Een fundamenteel aspect ten aanzien van de doelmatigheid van screening en matching en de kansrijke koppeling is de vraag naar de overlap van inspanningen: doen de programmabegeleiders in feite werk dat verderop in het proces nog een keer door casemanagers en klantmanagers gedaan zal worden? Voor een deel is dit inderdaad het geval. Dan gaat het specifiek om het ophalen van informatie over de vergunninghouder en het vullen van het klantprofiel. Met andere woorden: het informatiedeel, niet het plaatsings- en koppelingsdeel van het proces. Zoals in paragraaf 7.1.2 is toegelicht wordt dit door de betrokkenen echter niet als een zinloze dubbeling van activiteiten ervaren. Ondanks de overlap in gespreksonderwerpen vullen de opeenvolgende gesprekken elkaar aan.

Het invoegen van de kansrijke koppeling in het standaardproces van locaties, door de koppeling van het huisvestingsgesprek aan het screeningsgesprek, draagt bij aan de efficiëntie van de uitvoering. Het lijkt dan ook niet nodig of zinvol om de tijd voor de kansrijke koppeling uit efficiencyoverwegingen te beperken. De flexibiliteit die er op dit moment bestaat in de invulling (en duur) van het gesprek, draagt bij aan de kwaliteit van de gesprekken. Mogelijkheden om de duur van gesprekken te beperken, liggen eerder in het huisvestingsdeel van het gesprek in plaats van in het screeningsgesprek. Zo vergt de uitleg, of in sommige gevallen het voorlezen en laten vertalen, van de formele documenten (vooral de brief Beëindiging opvang), veel tijd, waarbij de vraag is in hoeverre een dergelijke uitleg daadwerkelijk effectief is.

7.5 Conclusie: proces en verantwoordelijkheden

De kansrijke koppeling heeft een verschuiving in de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende actoren teweeggebracht. Programmabegeleiders, en het COA als geheel, hebben een versterkte focus op integratie van vergunninghouders, gemeenten krijgen meer belang bij de activiteiten in de COA-keten. Vooral op twee punten is er onenigheid over de verantwoordelijkheidsverdeling, die ook te maken heeft met onduidelijke of tegenstrijdige prioriteiten:

1. De verdeling van verantwoordelijkheid tussen programmabegeleider en regievoerder kan tot onvrede leiden, doordat de regievoerders beslissingen kunnen en moeten nemen die soms tegen het regioadvies van de programmabegeleiders ingaan, zonder dat de programmabegeleiders geïnformeerd worden over de overwegingen die daarbij een rol spelen.

2. Door de hele keten heen leiden schurende prioriteiten van een snel en voorspelbaar logistiek proces aan de ene kant en een focus op integratie en participatie aan de andere kant tot dilemma's in het werk van de betrokken professionals.

De doelmatigheid van de kansrijke koppeling kan niet worden vastgesteld in relatie tot de uiteindelijke integratieuitkomsten (d.w.z. meer vergunninghouders met een betaalde baan). Uit de procesobservaties die uit dit onderzoek naar voren komen blijkt dat de activiteiten van de kansrijke koppeling kostenefficiënt worden uitgevoerd doordat zij in het bestaande werkproces worden ingevoegd. Wel is het daadwerkelijke zicht op de kosten beperkt.

Op basis van deze conclusies kunnen we de volgende aanbevelingen doen:

- Neem in de werkinstructie van regievoerders op dat zij de onderbouwing van hun koppelingsbeslissing aan de betreffende programmabegeleider toelichten (telefonisch of per e-mail), met name in gevallen waar het regioadvies niet kan worden opgevolgd.
- Houd de tegenstrijdige prioriteiten van het logistieke proces en integratie en participatie en de bijbehorende prikkels (taakstelling, verhuizingen, koppelingscriteria) tegen het licht en zorg voor een eenduidige aansturing vanuit de betrokken ministeries van SZW en J&V.
- Bekijk de financiële verantwoording en zorg voor een duidelijker monitoring op de besteding van middelen. Dit betekent ook een verbetering van de inhoudelijke monitoringsinformatie waarbij niet alleen op het aantal gevoerde gesprekken maar ook op de achtergronden van de koppelingen (welke criteria, overwegingen) gemonitord zou moeten worden.

8 Opbrengsten en verbeterpunten

Het langetermijndoel van de kansrijke koppeling is om de integratiekansen, met name op het gebied van arbeid en daarmee samenhangend financiële zelfredzaamheid, van vergunninghouders in Nederland te vergroten. Op de middellange termijn betekent dit dat vergunninghouders in een gemeente komen te wonen waar er vraag is naar hun expertise of werkervaring, waar zij een passende opleiding kunnen volgen die aansluit bij hun ambitie, of waar zij een netwerk hebben dat hen kan helpen in het opbouwen van een zelfstandig bestaan.

Binnen het kader van dit onderzoek kunnen we niet vaststellen of de kansrijke koppeling op de lange termijn inderdaad bijdraagt aan de integratiekansen van vergunninghouders. Veel van de kansrijk gekoppelde vergunninghouders zijn immers nog maar net begonnen aan hun integratieproces. We kunnen wel vaststellen wat de uitvoering van de kansrijke koppeling nu al oplevert voor alle betrokkenen: voor de vergunninghouders uiteraard, maar ook voor de COA-medewerkers en gemeenten. Op basis van de inventarisatie van deze opbrengsten kunnen we in ieder geval tot een oordeel komen of het plausibel is dat het huidige proces leidt tot het gewenste langetermijneffect.

In dit hoofdstuk gaan we daarom in eerste instantie in op de beschikbare monitoringgegevens over de kansrijke koppeling en wat we daaruit kunnen afleiden over (ontwikkelingen in) de opbrengsten. Vervolgens beschrijven we de meest belangrijke ervaren opbrengsten voor de verschillende betrokkenen, en wat dit betekent voor de lange-termijn effecten.

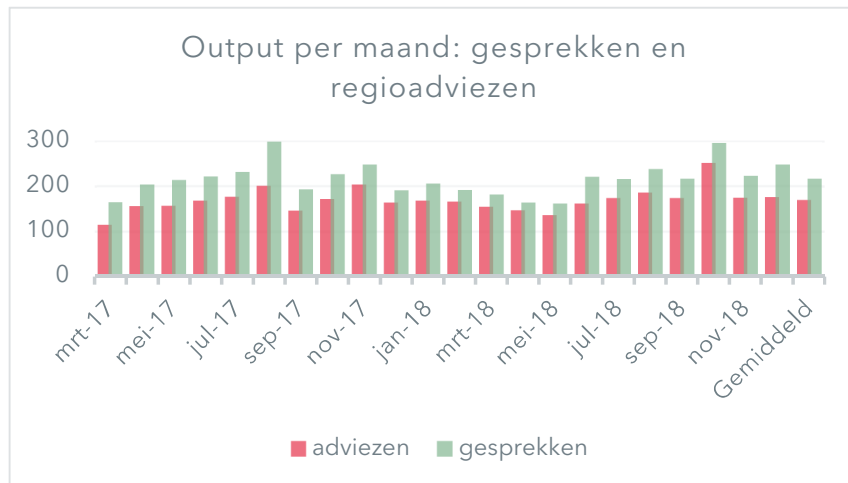
8.1 Resultaat: hoeveel gesprekken en koppelingen vinden er plaats, en op basis waarvan?

Voor de aansturing van screening en matching worden er monitoringsgegevens bijgehouden. De monitoringssystematiek is gekoppeld aan de ICT systemen waarmee gewerkt wordt, IBIS en TVS. Omdat deze systemen met name voor de uitvoering zijn ontwikkeld, zijn de monitoringfunctionaliteiten beperkt tot een aantal kerngegevens over de vergunninghouders, de gesprekken en de koppelingen. Deze gegevens geven wel een algemene indruk van de (ontwikkelingen in de) uitvoering van screening en matching.

8.1.1 Aantal gesprekken en adviezen

Het eerste kerngegeven is het aantal gesprekken dat er gevoerd wordt en het aantal regioadviezen dat hieruit voortkomt. In onderstaand grafiek zijn deze gegevens voor de afgelopen twee jaar, voor zover beschikbaar, weergegeven.

Figuur 10 Gesprekken en regioadviezen per maand

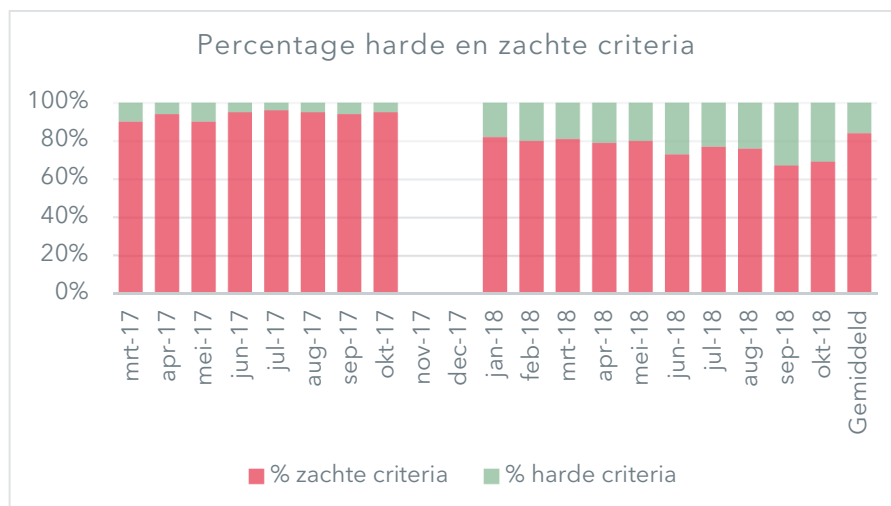


Het aantal gesprekken dat wordt gevoerd is steeds hoger dan het aantal regioadviezen dat wordt afgegeven. Gesprekken worden gevoerd met elke volwassene in de opvang. Daar kunnen echter ook mensen tussen zitten die samenwonen. Deze personen krijgen één gezamenlijk advies, wat verklaart waarom er meer gesprekken dan adviezen geregistreerd zijn.

Wat we verder op basis van deze gegevens kunnen concluderen is dat het aantal gesprekken weliswaar schommelt van maand tot maand, maar dat er over het geheel gezien geen grote veranderingen of trends te zien zijn. In de zomermaanden is de output hoger en worden er dus meer gesprekken gevoerd, in de wintermaanden is dit aantal lager. Dit is afhankelijk van het aantal afgegeven vergunningen. Gemiddeld vinden er 215 screeningsgesprekken per maand plaats en worden er gemiddeld 169 regioadviezen per maand afgegeven.

In de systemen wordt ook bijgehouden of de regioadviezen op basis van harde of zachte criteria worden opgesteld. Onderstaand figuur laat per maand zien wat de verhouding tussen adviezen op basis van harde en zachte criteria is. Voor november en december 2017 en 2018 zijn geen gegevens beschikbaar.

Figuur 11 Adviezen op basis van harde of zachte criteria

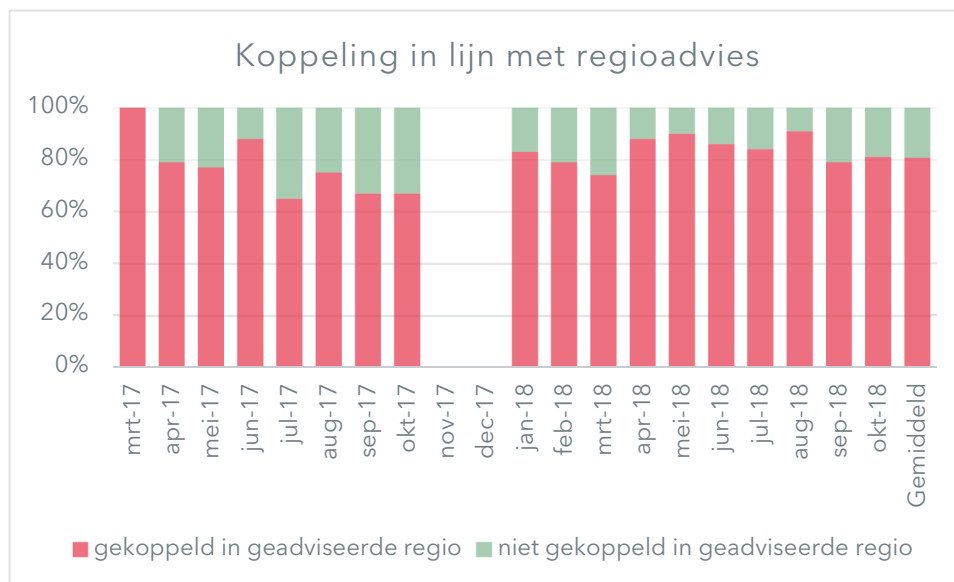


Wat deze cijfers laten zien is dat het grootste deel van de adviezen op zachte criteria gebaseerd is: gemiddeld is 84 procent van de adviezen gebaseerd op zachte criteria en 16 procent op harde criteria. Er is wel een opvallende toename in het aandeel adviezen op basis van harde criteria te zien. Dit zou te maken kunnen hebben met een toename in het aantal vergunninghouders die in het kader van gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen (met eerstegraadsfamilie als hard criterium). Een andere mogelijke verklaring is een toename van het aantal vluchtelingen met medische indicatie, wat gerelateerd kan zijn aan een grotere groep relocanten/hervestigers. Er zijn geen indicaties dat de uitvoering is veranderd op een manier die ertoe leidt dat er vaker op basis van harde criteria wordt geadviseerd. De monitoringgegevens kunnen ook geen uitsluitsel geven over de vraag welke harde dan wel zachte criteria bepalend zijn geweest voor het advies. We weten dus niet of er vaker op basis van arbeidsverleden of netwerk of ambities is geadviseerd.

8.1.2 Koppelingen in lijn met regioadvies

Er zijn wel gegevens over de verhouding tussen de regioadviezen en de koppelingen. Zo wordt bijgehouden of vergunninghouders inderdaad in lijn met het regioadvies worden gekoppeld. Deze cijfers zijn gebaseerd op de terugkoppeling van de regievoerders. Het is onbekend of alle regievoerders dit doen voor alle koppelingen die zij maken. Dat betekent dat het mogelijk is dat deze cijfers een vertekent beeld geven. Wederom zijn er geen gegevens voor november en december 2017 en 2018 beschikbaar.

Figuur 12 Koppeling in lijn met het regioadvies



Met het voorbehoud dat de monitoring niet compleet en mogelijk vertekend is, laten deze cijfers wel een positief beeld zien. Gemiddeld worden 81 procent van vergunninghouders gekoppeld op basis van het regioadvies, 19 procent wordt gekoppeld in een regio die niet in lijn is met het regioadvies. De cijfers over 2018 zijn bovendien positiever dan die over 2017: het aandeel koppelingen in lijn met het regioadvies wordt groter. Het ontbreken van cijfers over de laatste maanden van het jaar is wel problematisch: uit het

onderzoek blijkt dat in deze laatste maanden de druk om de gemeentelijke taakstelling te vullen toeneemt, wat ook zou kunnen betekenen dat het regioadvies vaker niet opgevolgd wordt.

8.1.3 Interpretatie van de monitoringgegevens

Op een aantal punten bevestigen de cijfers het beeld dat we in hoofdstukken 4 en 5 hebben geschetst, namelijk dat er veel regioadviezen op basis van zachte criteria worden gegeven. Wel laten de monitoringgegevens over het geheel gezien een positiever beeld zien dan de inschatting van een deel van de programmabegeleiders en regievoerders doet vermoeden. Sommige programmabegeleiders hadden immers de indruk dat de regioadviezen nooit worden opgevolgd, en enkele regievoerders gaven ook duidelijk aan dat zij weinig waarde hechten aan het regioadvies. Toch komt er in de monitoringgegevens een gemiddeld opvolgingspercentage van 81 procent terug. Er kunnen verschillende verklaringen zijn voor deze situatie:

- Ten eerste is het mogelijk dat de perceptie van een 'koppeling in lijn met een regioadvies' anders is dan de feitelijke situatie. Als een programmabegeleider bijvoorbeeld een bepaalde stad in gedachten heeft en dat in het regioadvies opneemt, en de vergunninghouder wordt wel in dezelfde regio maar in een andere gemeente gekoppeld, dan is dat in feite in lijn met het regioadvies. In de perceptie van de programmabegeleider en vergunninghouder zal het advies echter niet voldoende opgevolgd zijn.
- Ten tweede geven de gegevens mogelijk een vertekend beeld, omdat ze gebaseerd zijn op een onvolledige terugkoppeling van regievoerders. Het is goed mogelijk dat er een positieve bias in die terugkoppeling zit, en dat regievoerders in 'succesvolle' koppelingen vaker aangeven op basis waarvan de koppeling tot stand is gekomen, dan in gevallen waar het regioadvies niet opgevolgd kon worden.

Op basis van de monitoringgegevens kunnen we weliswaar zien wat de output van screening en matching is, maar vanwege de beperkingen in de data is het niet mogelijk om ook conclusies te trekken over de kwaliteit van de koppelingen en de opbrengsten voor de betrokkenen. We weten te weinig over de criteria die de doorslag geven in een regioadvies en in de koppeling, en de gegevens over de koppelingen in relatie tot het regioadvies zijn onvolledig. Ook al laten de monitoringgegevens bijvoorbeeld zien dat een vergunninghouder op basis van het regioadvies aan een gemeente is gekoppeld, weten we nog lang niet of dit ook echt een relevante koppeling was en hoe dat door de vergunninghouder en de betrokken professionals is ervaren. Hieronder gaan we daarom in op wat de professionals en vergunninghouders zelf als opbrengsten ervaren.

8.2 Wat zijn de opbrengsten voor vergunninghouders?

8.2.1 Kernopbrengsten voor vergunninghouders

De kernopbrengst voor vergunninghouders is volgens de beleidstheorie de kansrijke koppeling zelf: zij komen bij een gemeente terecht waar zij meer kans op succesvolle integratie en participatie hebben. De geïnterviewde professionals, van COA-medewerkers tot gemeenteambtenaren, zijn het niet met elkaar eens over de vraag of deze

kernopbrengst in de huidige situatie wordt bereikt. Dat heeft zowel te maken met uiteenlopende ervaringen met de huidige praktijk als met verschillende visies op de onderliggende veronderstellingen vanuit de beleidstheorie.

Zo zien de programmabegeleiders van COA vooral de voordelen van de kansrijke koppeling voor de vergunninghouders, maar verschillen zij wel in hun beoordeling van de huidige situatie. Waar een deel van de programmabegeleiders denkt dat de kansrijke koppeling nu al voor de meeste vergunninghouders tot een betere plaatsing en koppeling leidt, schat een ander deel van hen in dat de kansen op dit moment juist nog onvoldoende worden benut omdat de regioadviezen niet altijd worden opgevolgd.

Programmabegeleider “Voor de bewoner heeft het vooral voordelen, want het geeft ze meer kans op een plek te komen waar ze graag willen wonen.”

Programmabegeleider “De bewoners hebben ook last van de huidige situatie. Want ze komen eigenlijk gewoon niet op de plek terecht die het beste voor hen is.”

Programmabegeleiders in azc’s lijken over het algemeen kritischer over de huidige opbrengsten dan hun collega’s op POL en COL, wat waarschijnlijk te maken heeft met de uitplaatsingsregio’s en de beperkte koppelingsruimte voor vergunninghouders in de VA-procedure. Er is ook een groep programmabegeleiders die betwijfeld of de kansrijke koppeling bij kan dragen aan meer kansen op de arbeidsmarkt: de weg naar werk is nog heel lang en het inburgeringsexamen halen staat toch voorop. Bovendien zien zij voor het merendeel van de vergunninghouders weinig verschillen in arbeidsmarktkansen per regio.

Programmabegeleider: “Een vergunninghouder heeft nog zo’n lange weg te gaan voordat hij werkfit is. Een baan is voor mensen met een gemiddeld beroep nog zo ver weg. Er zijn veel meer drempels in het proces dan alleen maar werkgelegenheid.”

Programmabegeleider: “Sowieso is het belangrijkste dat mensen inburgeren. De eerste stap is om Nederlands te leren en het inburgeringsexamen te halen. Dat heeft prioriteit en dan maakt het niet uit waar mensen wonen. Dan kunnen ze elders naar werk zoeken na het inburgeringsexamen.”

De regievoerders hebben het meeste zicht op hoeveel van de regioadviezen worden opgevolgd en hoe vaak daarbij daadwerkelijk sprake is van een kansrijke koppeling. Zij leren de vergunninghouders echter niet kennen en kunnen dan ook moeilijk beoordelen of de koppelingen iets opleveren. Wel geven de meeste regievoerders aan dat zij rekening houden met de zachte criteria en dat zij hierdoor een betere persoonlijke koppeling tot stand kunnen brengen.

De kanttekening die bijna alle geïnterviewde regievoerders hierbij plaatsen, is dat zij veel regioadviezen op basis van netwerk ontvangen en honoreren, en slechts in mindere mate gerelateerd aan werkervaring of opleiding. De opbrengst voor de vergunninghouders is dan een andere dan oorspronkelijk geformuleerd. Zij worden niet per definitie in een regio geplaatst waar de arbeidsvraag aansluit bij hun achtergrond, maar zij komen wel in de buurt van vrienden, familie of andere contacten te wonen die behulpzaam kunnen zijn voor de integratie en participatie.

Regievoerder: “Mensen worden geplaatst waar ze hun toekomst het beste kunnen verzilveren. Wat dat dan is, is open voor discussie. Is dat bij vrienden of bij een plek waar snel werk is?”

De persoonlijke visie van de professionals op integratie en inburgering is in deze context bepalend voor de interpretatie van de opbrengsten voor de vergunninghouders. Het is opvallend dat een meerderheid van regievoerders weliswaar ziet dat de kansrijke koppeling tot verandering leidt in de praktijk, maar tegelijkertijd niet in de veronderstelling lijkt te geloven dat de arbeidsmarktregio echt bepalend is voor de integratiekansen van vergunninghouders.

De meeste regiocoördinatoren benadrukken dat de begeleiding die een gemeente kan bieden aan de vergunninghouder, en de regionale samenwerking tussen gemeenten, COA en arbeidsmarktpartijen, doorslaggevend is voor de participatiekansen van vergunninghouders dan de koppeling.

Regiocoördinator: “Voor een meerderheid van vergunninghouders maakt de regio helemaal niet zoveel uit, maar is het veel belangrijker dat de gemeente zijn rol pakt. De achtergrond van een vergunninghouder moet wel heel specifiek zijn, wil het ertoe doen.”

Volgens de regiocoördinatoren verschilt het dan ook per groep vergunninghouders in hoeverre de koppeling leidt tot feitelijke opbrengsten. Het is maar een kleine groep die zodanig specifieke kennis of ervaring meebrengt dat de kansrijke koppeling het verschil kan maken. Voor deze groep kan de koppeling wel een positieve invloed hebben, en voorkomt het vooral dat er een echte mismatch tussen vergunninghouder en regio ontstaat. Voor de grootste groep is de regio volgens de regiocoördinatoren echter niet bepalend voor de arbeidsmarktkansen. Dat neemt niet weg dat het hele proces van de kansrijke koppeling positieve effecten op de samenwerking en uitwisseling heeft, en via deze weg ook bijdraagt aan een betere uitgangssituatie voor vergunninghouders.

8.2.2 Nevenopbrengsten voor vergunninghouders

Los van de daadwerkelijke koppeling is er een reeks andere opbrengsten voor vergunninghouders die door de betrokken professionals naar voren wordt gebracht. Met name de programmabegeleiders zien diverse positieve bijeffecten van het screeningsgesprek.

Programmabegeleider: “De meeste vergunninghouders zijn heel blij. Ze vinden het fijn dat ze over de toekomst kunnen praten. Ze kunnen het wachten op een verblijfsvergunning afsluiten en kunnen starten met de volgende fase. Het gesprek opent een deur om uitgebreid te praten over hun toekomst.”

Programmabegeleider “De toegevoegde waarde van screening en matching is dat het meer de focus legt op de toekomst van statushouders in Nederland: wat ga je hier doen, wat zijn je plannen.”

De oriëntatie op de toekomst en op werk heeft twee kanten. Voor sommige vergunninghouders is het inderdaad een mogelijkheid om te laten zien wat zij kunnen en willen. Dan gaat het om vergunninghouders die al wel hebben nagedacht over hun ambitie, die

plannen of netwerk hebben, en die hier graag over mee willen praten. Volgens programmabegeleiders zijn dat vaker de hoger opgeleide vergunninghouders. Voor andere vergunninghouders is het juist het eerste moment waarop zij worden geprikkeld om na te denken over hoe zij hun leven in Nederland voor zich zien

Dat alles betekent dat de programmabegeleiders de opbrengsten van het screeningsgesprek duidelijk breder opvatten dan alleen het opstellen van een goed regioadvies. Na een soms lange asielprocedure waarin de asielzoeker afhankelijk is van externe beslissingen, geeft het screeningsgesprek de vergunninghouders een stem in de volgende beslissingen over hun eigen toekomst.

Programmabegeleider “Als je de gesprekken niet meer doet mis je de kans op werk, de focus op een regio of gemeente waar men iets wil doen en een stukje binding of ruimte voor de eigen visie op de toekomst.”

Het bevorderen van de betrokkenheid van de vergunninghouders heeft wel de consequentie dat het gesprek ook verwachtingen kan wekken. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat de regievoerder toch niet mee kan gaan in het advies van de programmabegeleider, dan kan dit een teleurgestelde vergunninghouder tot gevolg hebben. Programmabegeleiders doen hun best om de verwachtingen te managen, maar kunnen uiteraard niet voorkomen dat mensen toch teleurgesteld zijn. Het is dan de vraag wat zwaarder weegt: het gevoel van betrokkenheid en erkenning dat het gesprek kan opleveren, of het risico op teleurstelling en ontevredenheid bij een ongewenste koppeling.

De vergunninghouders zelf zijn in dit onderzoek met name bevraagd over hun ervaring van het gesprek dat zij net hebben meegemaakt, en slechts in mindere mate over hun algemeen perspectief. Uit de reacties blijkt wel dat zij dezelfde opbrengsten ervaren als de programmabegeleiders. Zo zijn alle vergunninghouders die wij hebben gesproken positief over het gesprek en geven ze aan dat ze zich gehoord voelen. De vergunninghouders zijn niet alleen positief over de algemene sfeer van het gesprek, maar ook over het feit dat de nadruk wordt gelegd op werkverleden en -toekomst. Zij kijken hier niet van op, maar vinden het juist goed dat ernaar wordt gevraagd. Hierin komen de twee hierboven genoemde punten van programmabegeleiders naar voren: vergunninghouders voelen zich zowel gehoord als geprikkeld om toekomstplannen te maken.

Vergunninghouder: “Ik vind het prima dat jullie naar werk vragen. Het is ook goed dat jullie daar aandacht aan besteden. Ook voor mezelf, het zet me ook aan het denken.”

Als er sprake is van gezinshereniging levert het screeningsgesprek voor de vergunninghouders minder op dan voor de vergunninghouders die wel zo snel mogelijk in de buurt van werk of studie willen kunnen wonen. Voor de één is de koppeling dus belangrijker om zijn toekomstwensen te vervullen dan voor de ander. Dit betekent ook dat de potentiële opbrengsten voor een deel van de groep veel groter zijn, omdat er simpelweg meer op het spel staat.

In de gevallen die wij in het onderzoek hebben geobserveerd, werd het regioadvies in sommige gevallen niet opgevolgd, waarbij de vergunninghouders er wel veel waarde aan hechtten. De reactie van de vergunninghouders hierop hebben we in het onderzoek

niet in kaart kunnen brengen. De bijkomende opbrengsten, zoals het gevoel gehoord te zijn en de vernieuwde focus op werk en opleiding, zijn voor alle vergunninghouders van belang.

8.3 Wat zijn de opbrengsten voor de betrokkenen?

8.3.1 Opbrengsten voor COA en COA-medewerkers

Zoals in de voorgaande hoofdstukken is besproken, betekent de kansrijke koppeling voor COA met name dat programmabegeleiders aanvullende taken en verantwoordelijkheden krijgen. Voor de locatiemanagers, regievoerders en casemanagers leidt de kansrijke koppeling vooral tot meer onderlinge afstemming en organisatorische lasten. Uit ons onderzoek blijkt dat de COA-medewerkers ook opbrengsten ervaren van de kansrijke koppeling. Daarbij gaat het om de volgende punten:

- Programmabegeleiders vinden dat hun werk door de screeningsgesprekken interessanter en leuker wordt.
- De kansrijke koppeling leidt ertoe dat programmabegeleiders en andere COA-medewerkers een beter beeld hebben van de achtergronden van vergunninghouders en een beter persoonlijk contact kunnen opbouwen met de vergunninghouder.
- De kansrijke koppeling stimuleert programmabegeleiders en locatiemanagers om verder te kijken dan de opvang.
- Een succesvolle plaatsing en/of koppeling geeft voldoening aan programmabegeleiders.
- Regievoerders ontvangen meer informatie over de vergunninghouder en kunnen zich een beter beeld vormen waarop zij hun beslissingen kunnen baseren.

Met name het betere en meer diepgaand contact tussen programmabegeleiders en vergunninghouder, en de verschuiving in perspectief van COA-medewerkers zijn goede indicaties dat de kansrijke koppeling op termijn ook verdergaande opbrengsten kan hebben. Het is opvallend dat de meeste programmabegeleiders graag willen weten of hun advies voor de koppeling wordt opgevolgd. De betrokkenheid van de programmabegeleiders gaat dus verder dan het gesprek alleen, en zij delen graag de voorbeelden van geslaagde koppelingen.

Programmabegeleider: “Soms is het heel duidelijk, en kun je mensen ook blij maken. Ik herinner me bijvoorbeeld een vrouw, die binnen 2 weken een woning in Venray heeft gekregen, omdat ze daar mensen kende. Ik weet niet of ze een baan heeft, maar alleen al het snelle uitplaatsen is positief.”

Programmabegeleider: “Het is echt een toevoeging aan mijn werk, het geeft meer diepgang en het is fijn om te doen. We kijken zo meer naar de mens. Zeker wanneer mensen de koppeling ook krijgen conform advies voelt dat goed.”

Zoals met name in hoofdstuk 5 uitgebreid is beschreven, hebben de grotere betrokkenheid en het bredere perspectief van programmabegeleiders echter ook het effect dat het niet-opvolgen van regioadviezen juist tot frustratie bij programmabegeleiders kan leiden. Dit is een ongewenst effect dat op meerdere locaties waar te nemen is. Met name programmabegeleiders op azc's die er niet in slagen om vergunninghouders te ontkoppelen of die zich niet serieus genomen voelen door de regievoerder omdat zij niet weten waarom hun adviezen niet worden opgevolgd, kunnen gefrustreerd raken. De verantwoordelijkheid die zij nu nog sterker voelen dan eerder, maakt dat zij zich de in hun ogen ongeschikte koppelingen ook meer aantrekken.

Programmabegeleider: “Het frustreert, want je weet gewoon dat iemand niet op zijn plek is in deze regio. Maar ik maak me daar dan wel hard voor, ik wil wel een onderbouwing als het niet kan.”

Voor de regievoerders leidt de kansrijke koppeling met name tot meer dilemma's in hun werk: leggen zij de nadruk op zachte criteria of op de taakstelling van gemeenten? Zoeken ze naar een gemeente die snel een woning kan bieden of koppelen ze puur op basis van het klantprofiel? Terwijl enkele regievoerders aangeven dat zij altijd al rekening hielden met de toekomstkansen van vergunninghouders, geeft de meerderheid aan dat er met name in de verwachtingen van gemeenten en programmabegeleiders een verandering is opgetreden.

Desondanks levert de kansrijke koppeling ook iets op voor regievoerders: informatie. Doordat zij het regioadvies en de bijbehorende informatie ontvangen, krijgen zij een beter beeld van de vergunninghouder op basis waarvan zij de koppeling kunnen maken.

Regievoerders: “Is het nu beter dan in 2012? Ja, want in 2012 wisten we eigenlijk niets van de vergunninghouder en nu wel. Dat is wel beter. Maar je kunt er niet altijd iets mee doen, we moeten dus ook niet te hoge verwachtingen hebben.”

Voor de overige betrokkenen binnen COA heeft de kansrijke koppeling minder ingrijpende gevolgen, en daarmee ook minder opbrengsten.

8.3.2 Opbrengsten voor gemeenten

Voor gemeenten heeft de kansrijke koppeling idealiter twee kernopbrengsten:

- Een betere informatiepositie bij de overdracht van vergunninghouders vanuit azc's;
- Koppelingen van vergunninghouders die beter passen bij de regionale arbeidsmarkt en hierdoor goed bemiddelbaar zijn.

Het allermooiste zou zijn wanneer vergunninghouders arbeidstekorten in specifieke sectoren kunnen opvullen. Of deze opbrengsten behaald kunnen worden, heeft niet alleen met de kwaliteit van de uitvoering te maken, maar ook met het daadwerkelijke profiel van de vergunninghouders die gekoppeld worden, en met de specifieke arbeidsvraag in de arbeidsmarktregio's. Uit de interviews met gemeentemedewerkers en

regiocoördinatoren blijkt dat met name de eerste opbrengst, de verbeterde informatiepositie, wordt behaald en dat de opbrengsten vanuit de koppeling zelf minder vaak ervaren worden.

In hoofdstuk 6 van dit rapport is uitgebreid beschreven hoe gemeenten de informatievoorziening vanuit COA via het klantprofiel in TVS ervaren en hoe zij daarmee omgaan. Daaruit blijkt dat er in een deel van de gemeenten sprake is van een duidelijke verbetering in de informatiepositie van gemeentelijke klantmanagers bij de koppeling. In andere gevallen worden deze opbrengsten door technische of organisatorische belemmeringen niet behaald. Waar de informatieoverdracht wel slaagt, waarderen gemeentemedewerkers de aanvullende informatie. Zij maken daarin geen onderscheid tussen informatie die uit het screeningsgesprek naar voren komt en informatie die door de casemanager eventueel wordt aangedragen.

De vraag of de tweede kernopbrengst voor gemeenten, namelijk beter passende vergunninghouders, wordt behaald, is moeilijker te beantwoorden. Dat komt deels doordat gemeenten geen informatie ontvangen over de reden van koppeling en dus niet kunnen zien of er een bepaalde logica achter de koppelingen zit. Ook in gevallen waar de gemeenten wel iets van deze opbrengst merken, zijn de ervaringen echter tegenstrijdig. De volgende vier perspectieven komen daarbij terug:

1. De gemeente merkt weinig van de kansrijke koppeling op zichzelf. Er komt een grote mix aan vergunninghouders zonder duidelijk profiel.
2. De gemeente merkt vooral dat er veel mensen met familie of ander netwerk worden gekoppeld. Er zijn weinig arbeidsmarktrelevante koppelingen.
3. De gemeente merkt wel dat er gericht gekoppeld wordt op basis van arbeidsmarktprofiel, maar dit sluit niet goed aan bij de realiteit op de regionale arbeidsmarkt, door te algemene of stereotype beelden van de arbeidsmarktregio's.
4. De gemeente heeft duidelijke afspraken met COA over de gewenste profielen en krijgt hierdoor ook de 'juiste' vergunninghouders.

In het eerste geval zijn er geen duidelijke opbrengsten voor de gemeente. Gemeentemedewerkers geven soms aan dat zij zelf ook geen duidelijk arbeidsmarktprofiel voor ogen hebben dat zij als basis zouden willen zien van de koppeling. Dat betekent dus dat er weliswaar geen opbrengsten zijn, maar dat de gemeente daar ook niet heel veel behoefte aan heeft. Een mogelijke opbrengst is wel dat er in deze gevallen heel duidelijke mismatches voorkomen worden.

Gemeente: "Eigenlijk past iedereen wel bij onze gemeente. Het is een gemeente dicht bij de stad, maar ook dicht bij het platteland. Het is een heel gemiddelde arbeidsmarkt waar eigenlijk iedereen wel past."

Het tweede geval (wel netwerk, geen arbeidsrelevante koppeling) ervaren gemeenten als positief, maar niet als directe opbrengst van de kansrijke koppeling, aangezien het in veel gevallen ook gaat om gezinshereniging. In het derde geval merkt de gemeente wel dat er vanuit COA rekening wordt gehouden met de regionale arbeidsmarkt, maar blijkt dit gebaseerd op heel algemene beelden die weinig zeggen over de actuele

arbeidsmarkt vraag. Een regio met van oudsher veel landbouw en laaggeschoold werk, heeft bijvoorbeeld misschien juist wel vraag naar hogeropgeleide vakmensen, maar krijgt op basis van dat beeld vooral vergunninghouders met een boerenachtergrond. In andere gevallen kloppen de beelden van de arbeidsvraag wel, maar sluit het niveau van de vergunninghouders niet aan op de daadwerkelijke vraag. Hoewel er geen arbeidsmarkt-lacune wordt gevuld, kan deze situatie de gemeentelijke dienstverlening wel vergemakkelijken doordat er meer groepsgewijs aanbod voor mensen met hetzelfde profiel ontwikkeld kan worden.

Gemeente: “Het levert ons een heleboel technisch geschoolde mensen op. Want dat is de groep die gekoppeld wordt. Maar dat betekent niet dat er ook kansen zijn voor al deze mensen. Het is wel zo dat je ook een beetje uniformiteit krijgt in de doelgroep die je moet bedienen.”

Gemeente: “Ik heb het gevoel dat het COA geen goed beeld heeft van deze provincie, dus daarom komen alle ‘restcategorie’ mensen hier naartoe. Maar het is ook niet makkelijk, want binnen ons gebied is het ook niet allemaal hetzelfde.”

Deze situatie kan echter ook tot ontevredenheid of zelfs frustratie bij gemeenten leiden. Dat heeft ook met (te) hoge verwachtingen te maken. Juist omdat gemeenten weinig informatie ontvangen over de overwegingen die achter de koppelingen schuilgaan, en over het totaaloverzicht aan koppelingen en beschikbare profielen van vergunninghouders, kan het gevoel ontstaan dat de eigen gemeente wordt achtergesteld. De positieve verhalen over kansrijke vergunninghouders in de media, of de positieve insteek in de communicatie vanuit COA of Divosa kan dat beeld juist versterken. Er ontstaat dan een beeld dat er wel degelijk een grote groep kansrijke vergunninghouders wordt gekoppeld, maar niet aan de eigen gemeente of regio.

Tot slot (de vierde categorie) zijn er uitzonderingsgevallen zoals de gemeente Amsterdam die wel degelijk een heel specifieke groep vergunninghouders ontvangen die bovendien goed past bij de regionale arbeidsmarkt en vooral opleidingsaanbod. Zo worden met name jonge alleenstaande vergunninghouders aan Amsterdam gekoppeld die ook in de regio een opleiding willen en kunnen volgen. Volgens onze gesprekspartners is deze situatie ook ingegeven door de huisvestingssituatie. Het is beduidend makkelijker om alleenstaande jongeren te huisvesten in de gemeente, mede door woonprojecten waarbij vergunninghouders en studenten gezamenlijk worden gehuisvest. Door de kansrijke koppeling lukt het de gemeente om dat soort projecten met de juiste vergunninghouders te vullen en hierdoor aan zijn taakstelling te voldoen, wat met een koppeling van grotere gezinnen moeilijk zou worden. We hebben hier dus te maken met een specifiek geval van maatwerk.

Het lijkt er dus op dat de opbrengsten voor gemeenten vanuit de koppeling zelf beperkt zijn, maar dat de opbrengsten op het gebied van informatieoverdracht en samenwerking wel relevant zijn. De regiocoördinatoren bevestigen dat beeld, ook met het oog op de toekomst.

Gemeente: “Nu zien we er in de arbeidsmarktregio gewoon weinig van terug. Daarom is het juist ook zo belangrijk om nu vooral inzetten op het klantprofiel en de

informatieoverdracht. Hier kan je heel concreet mee aan de slag, dan kun je echt wat bereiken.”

Wat verder als bijkomende opbrengst gezien kan worden, is het groeiende besef van de onderlinge afhankelijkheid tussen COA en gemeenten dat voortkomt uit de samenwerking. Juist ook door de moeilijkheden bij de koppeling beseffen gemeentemedewerkers dat de ontwikkelingen in de asielketen ook consequenties hebben voor hun eigen werk. De activiteiten van de regiocoördinatoren en de casemanagers participatie van het COA in het kader van de kansrijke koppeling zorgen voor meer contact tussen gemeenten en azc's waar dit eerder niet of slechts heel sporadisch bestond. En de opgaves op het gebied van vroege integratie en participatie scheppen nieuwe mogelijkheden en de urgentie om ook middels speciale projecten of maatregelen te werken aan een betere dienstverlening voor vergunninghouders.

Hier moet wel bij vermeld worden dat screening en matching voor COA en gemeenten slechts een onderdeel is van de veel bredere veranderingen op het gebied van integratie en participatie. Gemeenten zijn volop bezig met de voorbereidingen op de nieuwe inburgeringsverantwoordelijkheid vanaf 2021. De samenwerking met COA is ook vanuit dat oogpunt een belangrijke prioriteit voor gemeenten, en de informatieoverdracht en communicatie vanuit de kansrijke koppeling sluit hier goed bij aan.

8.4 Kernopbrengsten en nevenopbrengsten samengevat

Volgens de beleidstheorie kan de kansrijke koppeling de volgende kernopbrengsten en nevenopbrengsten hebben voor de diverse betrokkenen:

Voor de vergunninghouder:

- *Gevoel van erkenning* met betrekking tot professionele ervaring, vaardigheden en ambities door expliciete belangstelling in het screeningsgesprek.
- *Betere benutting van werkervaring en opleidingsachtergrond* door een gerichte koppeling aan een gemeente in een relevante arbeidsmarktregio.
- *Meer aandacht bij vergunninghouders voor hun toekomst* door de focus op opleiding en werk.
- *Mogelijk (te) hoge verwachtingen* van hun kansen en mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt en van de snelheid van dit proces.

Voor het COA:

- *Betere informatiepositie* door het screeningsgesprek.
- *Sterkere focus op werk en participatie* bij casemanagers van COA.






Voor gemeenten:

- *Verbeterde informatiepositie.*
- *Vroegtijdig aan de slag* met integratie en participatie.
- *Beter passende en snelle begeleiding.*

De analyse van de interviews laat zien dat de huidige praktijk van de kansrijke koppeling met name nevenopbrengsten oplevert voor de betrokken, en dat er twijfels bestaan over de kernopbrengsten. Deze twijfels hebben te maken met de centrale veronderstellingen vanuit de beleidstheorie dat de vergunninghouders relevante werkervaring en opleiding meebrengen (wat bij de huidige instroom vaak niet het geval is), en dat de regio's een sterk gedifferentieerde arbeidsvraag laten zien (wat ook in de huidige situatie meestal niet van toepassing is). In onderstaand tabel zijn deze opbrengsten voor het overzicht nogmaals bij elkaar gebracht.

Dit beeld heeft ook consequenties voor de opbrengsten van de kansrijke koppeling op de lange termijn. Wanneer er op de korte termijn andere opbrengsten vastgesteld worden dan verwacht, betekent dat ook dat de huidige praktijk op de langere termijn waarschijnlijk tot een andere situatie leidt dan we op basis van de beleidstheorie zouden verwachten. Dat wordt hieronder verder toegelicht.

Figuur 14 Opbrengsten van de kansrijke koppeling

	Kernopbrengst 	Nevenopbrengst 
COA-medewerkers 	<ul style="list-style-type: none"> Beter zicht op achtergronden vergunninghouder voor koppeling Gerichtere koppelingspraktijk (deels) 	<ul style="list-style-type: none"> Leuker en interessanter werk voor programmabegeleiders Beter zicht op achtergronden van vergunninghouder voor dagelijkse begeleiding Verbreding van de focus van medewerkers naar het leven van vergunninghouders na de opvang Voldoening bij medewerkers bij succesvolle koppeling
Gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> Betere informatiepositie bij aankomst vergunninghouder (deels) In enkele gevallen: koppeling met grote arbeidsmarktrelevantie In veel gevallen: koppeling vergunninghouder met netwerk Waarschijnlijk: minder duidelijke mismatches in de koppeling 	<ul style="list-style-type: none"> Meer contactmomenten met COA Beter inzicht in processen in de asielketen
Vergunninghouders 	<ul style="list-style-type: none"> Deels: koppeling met passende arbeidsmarktkansen en/of opleidingsmogelijkheden Deels: koppeling in de buurt van netwerk 	<ul style="list-style-type: none"> Prettig huisvestingsgesprek met eigen inbreng Gevoel gehoord te worden en serieus genomen te worden Sterkere focus op werk, opleiding en toekomst in Nederland Op de langere termijn: beter passende dienstverlening vanuit gemeente

8.5 Wat zijn de mogelijke opbrengsten op de lange termijn?

Op de vraag wat de opbrengsten zijn van de kansrijke koppeling, reageert een programmabegeleider met de volgende overweging:

“Screening en matching levert echt wel iets op. Maar als de vraag is of iemand ook sneller een baan vindt vanwege screening en matching, dan vraag ik me dat af. Het traject naar werk is heel lang, en daarin maakt dat ene gesprek niet het verschil. Ik denk wel dat iemand die heeft nagedacht over zijn of haar toekomst in Nederland er misschien beter in zal slagen om hier een leven op te bouwen. En voor vergunninghouders doet het gesprek ertoe, want ze hebben door het gesprek meer het gevoel dat ze er toe doen. Ze vinden het fijn dat er gevraagd wordt naar hun achtergrond en wat ze meebrengen.”

Deze reactie is typerend voor de inschatting van onze gesprekspartners over de overall impact van de kansrijke koppeling binnen screening en matching. Kort samengevat geven veel mensen aan dat zij merken dat de kansrijke koppeling tot verandering leidt, en zeker ook positieve effecten heeft, maar betwijfelen zij of de beoogde langetermijneffecten wel realistisch zijn. Als we de hierboven genoemde opbrengsten en de beschrijving van de uitvoering naast de beleidstheorie leggen, komen we tot eenzelfde conclusie. We kunnen vaststellen dat de kansrijke koppeling werkt; het is echter de vraag of de kansrijke koppeling werkt *zoals bedoeld*. Dat heeft consequenties voor de opbrengsten op de lange termijn.

De tweeledige centrale veronderstelling die ten grondslag ligt aan de beleidstheorie is dat de opleidingsachtergrond en het arbeidsverleden van de vergunninghouder relevant zijn voor de arbeidsmarktkansen in Nederland en dat de ene arbeidsmarktregio op basis van werkgelegenheid en opleidingsmogelijkheden beter aansluit bij de ervaring van de vergunninghouder dan de andere regio. Hiervoor is het proces van de kansrijke koppeling zodanig ingericht dat deze twee aspecten - opleidingsachtergrond/arbeitsverleden, en werkgelegenheid/opleidingsmogelijkheden - zo veel mogelijk op elkaar kunnen worden aangesloten. Het zijn echter juist deze twee veronderstellingen die herhaaldelijk in twijfel worden getrokken door de uitvoerders in de praktijk.

Ten eerste blijkt volgens de meeste betrokkenen dat het opleidingsniveau en de werker-
varing van het grootste deel van de vergunninghouders niet van een niveau is dat directe arbeidsmarktparticipatie in Nederland mogelijk maakt. De verwachting van programma-
begeleiders, regiocoördinatoren en gemeentemedewerkers is dan ook dat er in de meeste gevallen een vrij langdurig en intensief proces van training of opleiding, werker-
varing of stage en gemeentelijke begeleiding aan een betaalde baan vooraf zal gaan. Dat is bovendien steeds meer van toepassing: volgens verschillende professionals kwamen er in 2015 nog beduidend meer hoger opgeleide asielzoekers Nederland binnen dan in de afgelopen twee jaar. Het gebrek aan relevante ervaring of opleiding is onder andere een verklaring voor de grote nadruk die inmiddels op het netwerk als zacht criterium wordt gelegd.

Ten tweede geven veel gemeenten en ook regiocoördinatoren aan dat er in hun arbeidsmarktregio weliswaar vraag naar bepaalde werknemers bestaat, maar dat die vraag in de meeste gevallen niet veel afwijkt van de vraag in andere arbeidsmarktregio's. Zo is er bijvoorbeeld in veel regio's vraag naar personeel in de zorg, in de horeca en in de ICT-dienstverlening. Juist voor deze veelgevraagde sectoren maakt het dus niet uit waar een vergunninghouder wordt geplaatst. Belangrijker dan de arbeidsmarktsituatie is volgens betrokkenen de begeleiding die een gemeente kan bieden om de kloof tussen vergunninghouder en regionale arbeidsmarkt te overbruggen, en de inzet op duale trajecten gericht op zowel inburgering als leren/werken. Vanuit dat oogpunt is de kansrijke koppeling dan ook alleen zinvol als gemeenten het door COA ingestoken proces daadwerkelijk verder oppakken, door gebruik te maken van de aangeleverde informatie en voort te borduren op de begeleiding die op het azc is geboden.

De twee centrale veronderstellingen van de kansrijke koppeling blijken volgens de betrokkenen in de praktijk voor een groot deel niet van toepassing. Het is dan ook opvallend dat de meeste betrokkenen toch pleiten om door te gaan met de kansrijke koppeling en screening en matching. Dat heeft er alles mee te maken dat de nevenopbrengsten bij elkaar genomen een werkzaam proces opleveren, dat via een aangepaste route toch tot een gewenste uitkomst leiden. Dit proces draagt bij aan de langetermijndoelstelling van integratie en participatie: niet door het basisidee van geografisch gedifferentieerde arbeidsmarktkansen, maar door een versoepeling van het proces van POL en azc naar gemeente, door een expliciete betrokkenheid van de vergunninghouder en door een nauwere samenwerking en betere aansluiting tussen de verschillende professionals.

Een dergelijke bredere benadering maakt het ook plausibel dat er op de langere termijn een verbetering van de integratiepositie van vergunninghouders kan optreden. Daar wijzen de bijkomende opbrengsten namelijk op. Bezien vanuit dat perspectief leidt het huidige proces (in de geslaagde gevallen) tot de volgende effectketen:

- Vergunninghouders komen niet per definitie met relevante opleiding of werkervaring, maar wel met toekomstbeelden, netwerk of ambities naar Nederland.
- In het screeningsgesprek worden deze aspecten goed in kaart gebracht, waarbij aandacht is voor de bestaande zachte criteria. De programmabegeleiders leren de vergunninghouder hierdoor beter kennen en de vergunninghouder krijgt het gevoel dat zijn toekomstbeeld ertoe doet.
- Op basis van het screeningsgesprek vindt de koppeling plaats die in lijn is met het toekomstbeeld van de vergunninghouder. Deze krijgt hierdoor wederom een bevestiging dat er constructief aan zijn toekomst wordt gewerkt en dat zijn inzet hierin ook wordt beloond.
- De vergunninghouder wordt doorgeplaatst naar een azc in de buurt van de gekoppelde gemeente die vroegtijdig contact maakt met en begeleiding biedt aan de vergunninghouder. Dat wordt vergemakkelijkt door de informatieoverdracht tussen COA en gemeente. De gemeente pakt de begeleiding actief op waar de begeleiding vanuit COA eindigt.
- Bij uiteindelijke huisvesting kan de vergunninghouder terugkijken op een positief en soepel proces waarin hij zelf zeggenschap heeft gehad over zijn toekomst in Nederland. Dit proces wordt gezamenlijk voortgezet door de

vergunninghouder, de gemeente, het netwerk van de vergunninghouder en arbeidsmarktpartijen.

- Doordat de koppeling niet alleen op arbeidsmarktfactoren maar op de nog bredere zelfstandige toekomstvisie van de vergunninghouder gebaseerd is, nemen de integratiekansen, zowel sociaal-maatschappelijk als het arbeidsmarktperspectief, toe.

Al deze aspecten zijn in de huidige uitvoering van de kansrijke koppeling aanwezig. Zeker niet in alle gevallen, en ook niet vaak allemaal tegelijk, maar met diverse verbeteringen in het proces en de uitvoering is het plausibel dat deze effecten ook op de lange termijn te bereiken zijn. Het vergt echter wel een verandering van de achterliggende gedachte en een aanpassing van de expliciete en impliciete verwachtingen. Waarbij we, op basis van de visie van de geïnterviewde professionals, ook zouden kunnen zeggen: het vergt een aanpassing van de beleidstheorie aan de hand van breed gedeelde opvattingen van de betrokkenen.

In de alternatieve beleidstheorie die we voorstellen op basis van dit onderzoek ligt de nadruk minder op relevante werkervaring en opleiding als basis voor de kansrijke koppeling, en meer op de wensen van de vergunninghouder. We hebben gezien dat vergunninghouders ideeën en wensen hebben over hun leven in Nederland. Van die motivatie kun je slimmer gebruik maken. Het screeningsgesprek is een instrument om te onderzoeken waar de vergunninghouder motivatie uit put. Dat kan werkervaring of het volgen van een opleiding zijn, maar dat kan ook het sociale netwerk zijn, wat de vergunninghouder net dat beetje vertrouwen geeft om in Nederland een leven op te bouwen. Wanneer alle stapjes in het proces van asiel tot inburgering erop gericht zijn om de vergunninghouder gemotiveerd aan zijn doel te laten werken, komt dat ten goede aan integratie en participatie. In onderstaand figuur is deze verandering in beleidstheorie terug te zien.

Figuur 15 Alternatieve beleidstheorie



Bijlage 1: Aanbevelingen per onderdeel

Screeningsgesprek

- Een verschuiving van aandacht voor snelheid van het proces naar de inhoud van de kansrijke koppeling komt de kwaliteit, en daarmee de opbrengsten voor alle betrokkenen, ten goede.
- Verdere professionalisering van de screeningsgesprekken komt de kwaliteit ten goede. Aanvullende training voor alle programmabegeleiders, waarin zowel het doel van de kansrijke koppeling als de gespreksvoering nader aan bod komen, kan daarbij zeer behulpzaam zijn.
- Ook intervisie kan bijdragen aan een verbetering van de gespreksvoering en de totstandkoming van een uniform afwegingskader onder programmabegeleiders.

Regioadvies

- Gemeenten en regiocoördinatoren zouden het COA kunnen voeden met arbeidsmarktinformatie en informatie over specifieke projecten. Dat geldt ook voor de regievoerders, die de programmabegeleiders beter kunnen informeren dan nu het geval is.
- De beschikbare arbeidsmarktinformatie zou beter aan kunnen sluiten bij de praktijk van de kansrijke koppeling. Gebruiksvriendelijkheid en onderscheidende informatie zijn daarbij sleutelwoorden. Opnieuw zou training over de arbeidsmarktregio's en het gebruik van arbeidsmarktinformatie van toegevoegde waarde kunnen zijn.
- Training over het afwegingskader om te komen tot een regioadvies komt de kwaliteit en de uniformiteit ten goede. Programmabegeleiders worstelen bijvoorbeeld met de vraag welk zacht criterium prioriteit heeft en hoe je omgaat met de wens van de vergunninghouder als die niet aan de arbeidsmarkt gerelateerd is.

Koppeling

- Het belangrijkste verbeterpunt is het zorgen voor een heldere taakopdracht voor de twee schurende opdrachten voor de regievoerders. Gaat de taakstelling van gemeenten boven de kansrijke koppeling of is het andersom?

- Voorts zouden de regievoerders onderling meer dan nu het geval is op één lijn moeten komen wat betreft het belang van zachte criteria. Sommige programmabegeleiders voelen zich gefrustreerd omdat hun regioadvies weinig worden opgevolgd, terwijl andere programmabegeleiders zeer tevreden zijn omdat hun adviezen altijd worden opgevolgd maakt. Hieruit maken de onderzoekers op dat de regievoerders hun eigen interpretatie van het afwegingskader hebben. Meer uniformiteit zou alle betrokkenen duidelijkheid kunnen verschaffen. Dit geldt overigens ook voor de totstandkoming van het regioadvies.
- Een volgend verbeterpunt is het verbeteren van de onderlinge communicatie tussen regievoerders en programmabegeleiders.
- Tot slot lijkt het alles overziend zinvol om vergunninghouders zo snel mogelijk te plaatsen in de uiteindelijke woongemeente. De spreiding van azc's over Nederland is op dit moment niet ideaal. Misschien zou er gestreefd moeten worden naar azc's in alle arbeidsmarktregio's. Dan kunnen gemeenten al veel sneller aan de slag met inburgering en participatie van de gekoppelde vergunninghouders (zie ook hoofdstuk 6).

Traject na koppeling

- Onderstreep het belang van een goed ingevuld klantprofiel bij COA-medewerkers, en moedig het gebruik van het klantprofiel door gemeentemedewerkers verder aan. Zorg daarnaast voor direct (telefonisch) contact tussen COA casemanagers en gemeentelijke klantmanagers.
- Vermeld de reden van koppeling (regioadvies op basis van harde criteria of zachte criteria?) in het klantprofiel zodat gemeenten hier opvolging aan kunnen geven. Die terugkoppeling kan in het huidige systeem al ingevuld worden, maar komt niet bij de gemeenten terecht.
- Organiseer de opvang van vergunninghouders in azc's op een manier dat in ieder geval alle arbeidsmarktregio's tenminste één azc hebben. Dat zou een eerste stap kunnen zijn richting een situatie waarin vergunninghouders in de buurt van de gekoppelde gemeente kunnen wachten op huisvesting.
- Blijf de regionale samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en COA stimuleren door de inzet van verbinders zowel op organisatie- als op casusniveau.

Rolverdeling en verantwoordelijkheid

- Neem in de werkinstructie van regievoerders op dat zij de onderbouwing van hun koppelingsbeslissing aan de betreffende programmabegeleider toelichten (telefonisch of per e-mail), met name in gevallen waar het regioadvies niet kan worden opgevolgd.

- Houd de tegenstrijdige prioriteiten van het logistieke proces en integratie & inburgering en de bijbehorende prikkels (taakstelling, verhuizingen, koppelingscriteria) tegen het licht en zorg voor een eenduidige aansturing vanuit de betrokken ministeries van SZW en J&V.
- Bekijk de financiële verantwoording en zorg voor een duidelijker monitoring op de besteding van middelen. Dit betekent ook een verbetering van de inhoudelijke monitoringsinformatie waarbij niet alleen op het aantal gevoerde gesprekken maar ook op het de achtergronden van de koppelingen (welke criteria, overwegingen) gemonitord zou moeten worden.

De Beleidsonderzoekers

Vestwal 2-4

2312 NP Leiden

071 566 59 47

info@beleidsonderzoekers.nl