

Inge Razenberg
Eliane Smits van Waesberghe

Evaluatieonderzoek Pilot Regioplplaatsing Hart van Brabant



Evaluatieonderzoek Pilot Regioplplaatsing Hart van Brabant

Auteurs

Inge Razenberg

Eliane Smits van Waesberghe

Met medewerking van:

Marlinda van der Hoff

Merel Kahmann

Ruth Yohannes

Utrecht, november 2022

Samenvatting onderzoek

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lessons learned

- *SMART doelstellingen*

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

- *Integrale benadering en aanpak van regioplaatsing*

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

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

- *Start met ruimte in azc*

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

- *'Regio'- plaatsing*

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

- *Kansrijke asielzoekers*

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

- *Kansen inburgeringswet 2021*

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

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

- *Samenwerking*

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

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

Borging pilot regioplaatsing

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

COLOFON

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

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

ISBN 978-94-6409-200-4

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, november 2022.

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

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