

Verbinding zoeken en bruggen bouwen

Evaluatie van de casemanager participatie

Projectnummer P0151

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Marjolein Sax | Mirjam Engelen (De Beleidsonderzoekers)

© 25 October 2019 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Inhoud	3
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	4
Samenvatting en conclusies	4
Aanbevelingen	6
1. Inleiding	8
1.1 Achtergrond van het onderzoek	8
1.2 Doel en onderzoeksvragen	9
1.3 Onderzoeksverantwoording	9
1.4 Leeswijzer	10
De opdracht van de casemanager participatie	11
2.1 De opdracht aan de casemanagers participatie	11
2.2 Focus in de praktijk	13
Uitvoering van de taken	15
3.1 Invulling van het takenpakket	15
3.2 Samenwerking met gemeenten	18
3.3 Participatie-activiteiten	21
3.4 Integrale samenwerking	22
3.5 Positionering van COA	23
Resultaten en meerwaarde	25
4.1 Behaalde resultaten	25
4.2 Meerwaarde van de casemanager participatie	27
4.3 Wet Inburgering 2021	29
Bijlage 1: Overzicht van respondenten	30
Bijlage 2: Geraadpleegde documenten	31



Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In 2017 heeft COA de rol van 'casemanager participatie' ingesteld. De casemanager participatie heeft tot doel de vroege integratie en participatie van vergunninghouders te stimuleren en te faciliteren. Er zijn twaalf casemanagers participatie aangesteld, voor elke provincie één. COA ontvangt sinds 2017 subsidie van het Ministerie van SZW voor de casemanagers participatie.

Samenvatting en conclusies

Het Ministerie van SZW heeft gevraagd om een evaluatie van de casemanager participatie. Daartoe is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

In hoeverre is de inzet van de casemanagers participatie effectief met het oog op de vroege integratie en participatie van vergunninghouders?

Om antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvraag is kwalitatief onderzoek ingezet, bestaande uit desk research en interviews met casemanagers participatie en andere betrokkenen.

COA werkt aan de vroege integratie en participatie van vergunninghouders, maar doet dat niet alleen. Het ontbrak aan coördinatie en afstemming tussen de initiatieven die diverse partijen

ontplooiden. De casemanager participatie moest zodoende een brugfunctie bekleden, iemand die de samenwerking tussen COA en andere partijen kon stroomlijnen, stimuleren en faciliteren. De opdracht aan de casemanagers participatie was op hoofdlijnen als volgt:

- Het stimuleren en faciliteren van de doorlopende lijn, leunend op een goede informatieoverdracht (klantprofiel) en de warme overdracht;
- Het stimuleren en faciliteren van de integrale aanpak op de azc's, waarbij meer aandacht was voor een zinvolle invulling van de wachttijd. De casemanagers participatie zouden de toeleiding naar participatie-activiteiten ondersteunen.

Bij de start in 2017 waren de doelen voor de casemanagers participatie op hoofdlijnen duidelijk, maar moest aan het precieze doel en de taakinvulling nog vorm en inhoud worden gegeven. De casemanagers participatie hebben het gevoel gehad dat zij aan het pionieren waren. Zij hebben getracht zelf tot duidelijke doelen en een heldere taakopvatting te komen. In de praktijk hebben de casemanagers participatie zich met name tot doel gesteld de samenwerking tussen gemeenten en azc's te faciliteren en aan te jagen. Andere doelen waren het opbouwen van een netwerk onder aanbieders van participatie-activiteiten, het belang van participatie onder de aandacht brengen en houden op de azc's en het COA vertegenwoordigen bij externe partners. De casemanagers participatie beoogden zodoende een brugfunctie te vervullen tussen COA en de buitenwereld.

De casemanagers participatie hebben de meeste van hun tijd en aandacht ingezet op de doorlopende lijn van azc naar gemeente. De contacten met gemeenten moesten in 2017 nog grotendeels opgebouwd worden. Het opbouwen van dit netwerk was een eerste stap richting een goede informatieoverdracht en het realiseren van de warme overdracht. Dit ging niet altijd vanzelf: bij gemeenten was soms sprake van weerstand, bijvoorbeeld vanwege vooroordelen over COA. De regiocoördinatoren van Divosa zijn veelal van belang geweest om voet aan de grond te krijgen bij gemeenten. De casemanagers participatie zijn er in geslaagd om bij een deel van de gemeenten een vaste contactpersoon te vinden en de klantmanagers in kaart te brengen. Met een ander deel van de gemeenten is nog geen contact. Aan de kant van de azc's is door de casemanagers participatie ingezet op een verbetering van het klantprofiel. Ook is bij de azc's het belang van de warme overdracht onder de aandacht gebracht. In de praktijk lijkt een toename van het aantal warme overdrachten gerealiseerd te zijn. Echter, een belangrijk knelpunt voor de warme overdracht vormt de afstand tussen azc en uitplaatsingsgemeente. Zodoende heeft slechts 24% van de uitgestroomde vergunninghouders een warme overdracht gehad. In sommige gevallen vindt de overdracht telefonisch plaats, wanneer een persoonlijke overdracht niet mogelijk is. Dit lijkt binnen de huidige situatie een goed alternatief voor de warme overdracht te zijn. Een belangrijke rol die de casemanagers participatie hebben gehad is om signalen van gemeenten op te vangen en deze mee terug te nemen naar de azc's, en vice versa. Deze signalen zijn van belang geweest om verbeteringen in het proces te realiseren. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat het hen helpt om één duidelijke contactpersoon bij COA te hebben, en zij om die reden gebaat zijn bij de casemanager participatie.

De casemanagers participatie hebben zich tevens gericht op het stimuleren en faciliteren van de integrale aanpak op de azc's. Zij hebben getracht op de azc's het belang van participatie onder de aandacht te brengen en te houden, door gesprekken te voeren met casemanagers en locatiemanagers. Het risico is dat participatie snel naar de achtergrond verdwijnt in de waan van

de dag op de azc's. De casemanagers participatie hebben geen mandaat en zijn afhankelijk van de locatiemanagers voor hun taakuitoefening op de azc's. De ene locatiemanager ziet meer het belang in van participatie dan de andere.

Om de integrale aanpak te ondersteunen hebben de casemanagers participatie een begin gemaakt met het leggen van contacten met externe partijen op het gebied van participatie-activiteiten. Dat kunnen bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties en werkgeversservicepunten zijn. Er is door de casemanagers participatie nauwelijks inzet gepleegd op het zoeken van concrete activiteiten voor vergunninghouders. Zodoende zien we dat de casemanagers participatie ook op dit vlak vooral een verbindende rol voor zichzelf weggelegd zien. De meeste casemanagers participatie hebben weinig ingezet op het ondersteunen van 'Aan de slag', omdat in de praktijk bleek dat de projecten goed draaiden met de eigen vrijwilligers. De meningen van casemanagers participatie over de bijdrage van 'Aan de slag' aan de vroege integratie en participatie van vergunninghouders lopen uiteen. 65% van de vergunninghouders heeft tijdens hun verblijf in de opvang aan één of meerdere activiteiten deelgenomen.¹

De casemanagers participatie zijn ambassadeurs geweest voor COA. Zij hebben een belangrijke rol gehad in het vertegenwoordigen van COA bij externe partners, door uit te leggen wat COA doet en kan betekenen voor anderen. Dit geldt zowel voor gemeenten als voor andere partners. De casemanagers participatie komen tot hun recht in deze brugfunctie, waarin zij verbinding leggen tussen COA en de buitenwereld, en zij verbindingen leggen binnen COA.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek doen wij de volgende aanbevelingen voor de verbetering van de taakuitoefening door de casemanagers participatie en de effectiviteit van hun rol:

- De positionering en rol van de casemanagers participatie behoeft aandacht. Zij hebben behoefte aan een duidelijker, landelijke visie en doelstellingen op basis waarvan zij worden aangestuurd. Een steviger positionering van de casemanager participatie kan het belang dat COA hecht aan participatie onderstrepen in de contacten met zowel de azc's als met externe partijen. Enig mandaat voor de casemanagers participatie kan wenselijk zijn om tot de gewenste uniformiteit van de taakuitoefening te komen op alle azc's. Voorts verdient de tijdelijkheid van de rol heroverweging, gezien de gebleken toegevoegde waarde van de brugfunctie tussen azc's en gemeenten. Op dit moment lijkt het er volgens betrokkenen op dat ook na invoering van de gewijzigde Wet Inburgering per 2021 behoefte blijft aan iemand die als centraal aanspreekpunt voor azc's en gemeenten fungeert. Mogelijkerwijs vervalt de noodzaak tot investeren in de samenwerking tussen azc's en gemeenten nooit.
- Met het verbeteren van de samenwerking tussen azc's en gemeenten, komt er mogelijk meer ruimte om aandacht te besteden aan participatie-activiteiten. De casemanagers participatie kunnen een rol vervullen in het opbouwen van een netwerk van aanbieders van participatie-activiteiten. Er is behoefte aan meer aanbod van activiteiten op en rond

¹ COA, Rapportage januari-juni 2019.

de azc's, maar het is de vraag of het een taak is voor de casemanagers participatie om dat eigenhandig te realiseren.

- De azc's plaatsen regelmatig uit naar gemeenten op (grote) afstand. Dit belemmert de warme overdracht, die dan vaak niet plaatsvindt. Bovendien is het doen van vrijwilligerswerk ver van de uiteindelijke woongemeente niet ideaal. Het verdient aanbeveling om de azc's beter te spreiden over het land, zodat de afstand van azc tot uitplaatsingsgemeente kleiner wordt.
- Het kost de casemanagers participatie moeite om de aandacht op de azc's op participatie gericht te houden. Met een target gericht op participatie zou het onderwerp minder snel uit het oog verloren raken op de azc's, waar die nu soms opgeslokt worden door de waan van de dag en andere targets.
- In Unit Zuid is sprake van een duidelijk afwijkende taakverdeling, resulterend in een afwijkende taakinving. Het is de vraag of de beoogde brugfunctie daar voldoende tot zijn recht komt. De onderzoekers vragen zich af of de rol van casemanager participatie niet gebaat zou zijn bij een taakverdeling in zuid zoals die ook in de andere units wordt gehanteerd.



1. Inleiding

De casemanagers participatie zijn in 2017 aangesteld door COA, met subsidie van het Ministerie van SZW. Dit rapport betreft de evaluatie van de casemanagers participatie. In dit hoofdstuk beschrijven we de achtergrond van het onderzoek, het doel en onderzoeksvragen, en de onderzoeksopzet.

1.1 Achtergrond van het onderzoek

De politieke en maatschappelijke opgave is om alle statushouders zo goed mogelijk te laten integreren in de Nederlandse samenleving. Deze opdracht werd in het bijzonder urgent naar aanleiding van de verhoogde asielinstroom eind 2015. Het WRR-rapport "Geen tijd te verliezen"² stelt dat de integratie van statushouders kan worden bespoedigd. Daartoe moet volgens de WRR een verschuiving plaatsvinden van een sequentieel proces van huisvesting, de taal leren, het volgen van een opleiding en het vinden van werk, naar een parallelle aanpak. Voorts beveelt de WRR aan om de rol van gemeenten te versterken en om de periode in de opvangcentra beter te benutten.

Zodoende heeft het ministerie van SZW samen met stakeholders extra inspanningen gepleegd op de vroege integratie en participatie van vergunninghouders. COA is één van de stakeholders

² WRR, Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten (2015).

die taken heeft gekregen om de vroege integratie en participatie van vergunninghouders te stimuleren. Om de rol van gemeenten te versterken, wordt in 2021 de nieuwe Wet Inburgering ingevoerd, waarmee gemeenten de regie krijgen over de inburgering.

COA heeft in 2017 de rol van 'casemanager met aandachtsgebied participatie' ingesteld (hierna casemanager participatie). Deze casemanagers participatie hebben tot doel de vroege integratie en participatie van de bewoners van de azc's te stimuleren en te faciliteren. Casemanagers participatie hebben zelf geen caseload, de begeleiding van de vergunninghouders ligt bij de casemanagers op de azc's. COA ontvangt sinds 2017 subsidie van het Ministerie van SZW voor de casemanagers participatie.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het Ministerie van SZW heeft gevraagd om een evaluatie van de rol van casemanager participatie. Het ministerie wil graag meer zicht krijgen op de rol en taakuitoefening van de casemanagers participatie, hun behaalde resultaten en hun meerwaarde in het kader van de integratie en participatie van statushouders. De volgende hoofdvraag is het uitgangspunt van het onderzoek geweest:

In hoeverre is de inzet van de casemanagers participatie effectief met het oog op de vroege integratie en participatie van vergunninghouders?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Waaruit bestaat de inzet van de casemanagers participatie?
2. In hoeverre is de taakinvulling van de casemanagers participatie conform de subsidiërelatie?
3. In hoeverre is de rolopvatting van de casemanagers participatie uniform?
4. Welke rol zien casemanagers participatie voor zichzelf weggelegd in het kader van de nieuwe Wet Inburgering die in 2021 wordt ingevoerd?
5. In hoeverre weten de casemanagers participatie regionale netwerken van samenwerkingspartners te vormen en te onderhouden?
6. In hoeverre leveren de casemanagers participatie een bijdrage aan het vinden van activiteiten gericht op vroege integratie en participatie voor bewoners van azc's?
7. In hoeverre leveren de casemanagers participatie een bijdrage aan de warme overdracht van vergunninghouders naar gemeenten?
8. In hoeverre ervaren betrokken partijen de inzet van de casemanagers participatie als waardevol?
9. In hoeverre sluiten de behaalde resultaten aan bij de beoogde doelen?

1.3 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek was kwalitatief van aard, waarbij gebruik is gemaakt van desk research en interviews.

Het onderzoek is van start gegaan met het bestuderen van de beschikbare bronnen, waaronder de subsidieaanvraag van COA en de werkinstructie voor de casemanagers participatie. Een overzicht van geraadpleegde bronnen is opgenomen in bijlage 2.

Vervolgens heeft een serie interviews plaatsgevonden. Alle twaalf casemanagers participatie zijn telefonisch geïnterviewd. Vervolgens is een aantal personen uit het netwerk van de casemanagers participatie telefonisch geïnterviewd. Er is gekozen voor interviews met betrokkenen van diverse organisaties, om op die manier een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de rol en de werking van de casemanager participatie. Interviews zijn gehouden met onder andere gemeenten (beleidsmedewerkers en klantmanagers), casemanagers van COA en vrijwilligersorganisaties. Voorts hebben telefonische interviews plaatsgevonden met twee managers diensten van COA, de beleidsverantwoordelijken van COA, Pharos en Divosa. In totaal hebben 29 interviews plaatsgevonden, die overwegend telefonisch zijn uitgevoerd. Een overzicht van geraadpleegde partijen is opgenomen in bijlage 1.

In de analysefase van het onderzoek zijn alle verzamelde gegevens met elkaar gecombineerd en geconfronteerd. De reconstructie van de doelen die gesteld waren, vormt de leidraad om de uitvoering te analyseren: gaan de casemanagers participatie te werk conform deze doelen? Dit maakt tevens inzichtelijk welke knelpunten zich voordoen en welke succesfactoren te identificeren zijn.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de opdracht die de casemanagers participatie hebben gekregen. Welke doelen zijn er gesteld voor de casemanagers participatie en op welke manier hingen de doelen samen met de vroege integratie en participatie van vergunninghouders? Voorts gaan we in op de vraag hoe de casemanagers participatie hun opdracht in de praktijk zien. In hoofdstuk 3 staat de uitvoering van de taken die de casemanagers participatie hebben centraal. We staan stil bij de implementatie van de taken en de aansturing van de casemanagers participatie, om daarna dieper in te gaan op de uitvoering in de praktijk. De behaalde resultaten zijn onderwerp van hoofdstuk 4, waarbij we tevens ingaan op de meerwaarde van de casemanager participatie. Hierop volgt een analyse van de betekenis van de nieuwe Wet Inburgering voor de functie van casemanager participatie.



De opdracht van de casemanager participatie

In 2017 heeft COA een subsidieaanvraag ingediend bij het Ministerie van SZW. COA wilde, in het kader van participatie vanaf dag één, inzetten op zinvolle dagbesteding. Daartoe is de functie van casemanager participatie in het leven geroepen. De casemanager participatie ondersteunt de azc's in zijn of haar regio door als aanspreekpunt te fungeren voor activiteiten en vraagstukken die gericht zijn op vroege integratie en participatie.³ In dit hoofdstuk beschrijven we de formele opdracht aan de casemanagers participatie en het beeld dat de casemanagers participatie zelf hebben van hun opdracht en hun doel.

2.1 De opdracht aan de casemanagers participatie

Wanneer vergunninghouders worden doorgeplaatst naar een azc, in afwachting van huisvesting in de gemeente, kunnen zij hun eerste stappen zetten richting integratie en participatie. De wachttijd in het azc dient zoveel mogelijk 'waardevol' ingevuld te worden, bijvoorbeeld door middel van vrijwilligerswerk. COA doet dit niet alleen. Voor het stimuleren van vroege integratie

³ Ministerie van SZW, Subsidieaanvraag COA: vroege integratie en participatie (2018).

en participatie is samenwerking nodig met externe partijen, zoals vrijwilligersorganisaties en gemeenten. Om de waardevolle wachttijd te ondersteunen, vroeg COA in 2016 om de inzet van extra coachingsuren. Die coachingsuren waren bedoeld om, in samenhang en contact met externe partijen, te ondersteunen bij het benutten van kansen op het gebied van participatie en integratie.⁴

In het subsidieverzoek van COA aan het ministerie van SZW wordt nog niet gesproken van de casemanager participatie. Het is op basis van het subsidieverzoek dan ook niet te reconstrueren wat het precieze doel is van de casemanagers participatie. Op basis van andere bronnen is het wel mogelijk te reconstrueren waarom de casemanagers participatie het levenslicht hebben gezien. COA signaleerde dat het ontbreken aan coördinatie en afstemming tussen de initiatieven die diverse partijen ontplooiden in het kader van vroege integratie en participatie. Ten eerste was het de bedoeling een doorgaande lijn te creëren van azc naar gemeente, door de informatie die COA had verzameld over de vergunninghouder over te dragen naar gemeenten. De warme overdracht, een driegesprek tussen COA, gemeente en vergunninghouder, moest gemeenten de kans geven om in een vroeg stadium betrokken te raken bij de vergunninghouder. Ten tweede moesten de azc's een integrale aanpak hanteren, waarbij bewoners de regie houden over hun leven en hun wachttijd zinvol invullen, bijvoorbeeld door het doen van vrijwilligerswerk. Daartoe zouden de casemanagers op de azc's het 'begeleidingsgesprek participatie' vanaf 2017 gaan voeren. Een vereiste voor het zinvol kunnen vullen van de wachttijd was het vinden van aansluiting tussen COA en externe partijen, die activiteiten aan zouden kunnen bieden voor vergunninghouders. Er was zodoende behoefte aan een spin in het web, iemand die de samenwerking tussen COA en andere partijen in het kader van vroege integratie en participatie kon stroomlijnen.

De casemanagers participatie hebben zodoende een rol gekregen als aanjager en verbinder. Zij hebben als opdracht om een brugfunctie te bekleden, en daarmee de samenwerking tussen COA en externe partijen te faciliteren en te stimuleren. Op hoofdlijnen zijn de volgende doelen⁵ gesteld voor de casemanagers participatie:

- Het stimuleren en faciliteren van de warme overdracht tussen COA en gemeente;
- Bewoners informeren over en toeleiden naar interne en externe activiteiten, waaronder het ondersteunen van 25 pilots op het gebied van vrijwilligerswerk, in het kader van 'Aan de slag';
- Het ontsluiten van een netwerk en sociale kaart, bestaande uit educatiemogelijkheden, sportmogelijkheden en werkmogelijkheden;
- Het implementeren van best practices die bijdragen aan de toerusting van vergunninghouders om de integratiekansen op de Nederlandse arbeidsmarkt te vergroten.

⁴ COA, Subsidieverzoek COA 2017 (2016).

⁵ COA, Offerte COA 2017.

'Aan de slag'

Het project 'Aan de slag' is een initiatief van Pharos. Het project heeft tot doel om bewoners van asielzoekerscentra te betrekken bij vrijwilligerswerk in de gemeente. 'Aan de slag' moet de mogelijkheden voor en deelname aan activering en participatie vergroten. Er doen 25 gemeenten mee met 'Aan de slag'. Casemanagers op het azc hebben als taak om bewoners te motiveren aan 'Aan de slag' mee te doen. Ander partners zijn NOV en lokale vrijwilligersorganisaties.⁶

2.2 Focus in de praktijk

Voor dit onderzoeken hebben we gesproken met alle COA medewerkers die de rol van casemanager participatie hebben. We hebben hen gevraagd naar hun ideeën over doel en taakinvulling van de rol casemanager participatie. Voor de twaalf casemanagers participatie die in 2017 aan de slag zijn gegaan was het precieze doel en de taakinvulling op dat moment nog niet duidelijk. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat op hoofdlijnen de doelen duidelijk waren, maar dat gaandeweg de doelen duidelijker zijn geworden, evenals de taken die zij daartoe moeten uitvoeren. Met andere woorden, het was pionieren aan de hand van een grof kader. In de eerste maanden is door de casemanagers participatie een werkinstructie opgesteld. In die werkinstructie valt te lezen dat *"de casemanagers participatie de toeleiding naar integratie en participatie ondersteunen vanuit de opvang naar de omliggende omgeving van de locatie, of de toekomstige gemeente. In die hoedanigheid zijn zij aanjager op de COA-locaties en vervullen ze een brugfunctie naar de buitenwereld."* De casemanagers participatie werden gezien als de counterpart van de regiocoördinatoren van Divosa: de regiocoördinatoren moesten initiatieven van gemeenten voor statushouders aanjagen en gemeenten ondersteunen om kansen te creëren voor statushouders. De casemanagers participatie zouden er, kortom voor moeten zorgen, dat kansen gecreëerd en benut konden worden door statushouders. Daartoe moesten zij veel samenwerken met de regiocoördinatoren van Divosa.

Het creëren van kansen voor statushouders, en hen in de gelegenheid stellen die kansen te benutten, is afhankelijk van de inspanningen van zowel COA als de gemeente waar de statushouder wordt uitgeplaatst. Het doel is uiteindelijk dat gemeenten statushouders al aanbod van (vrijwilligers-) werk doen op het moment dat de statushouder nog op het azc woont. Dit vergt van gemeenten dat zij alert zijn op kansen voor statushouders, van COA dat zij een goed beeld heeft van de statushouder en zijn/haar wensen, en van COA en gemeente samen dat er een goede informatieoverdracht plaatsvindt, zodat de gemeente weet wie zij kan verwachten en wat zij moet zoeken voor de statushouder. Het tot stand brengen en/of verbeteren van de samenwerking tussen gemeenten en COA zagen de casemanagers participatie in de praktijk als

⁶ <https://www.pharos.nl/infosheets/aan-de-slag/>

hun belangrijkste doel. In hun taakuitoefening is dit dan ook waar zij de meeste aandacht aan besteden.

Waar het in de beschikbare documenten lijkt alsof casemanagers participatie tot doel zouden hebben om activiteiten voor bewoners te zoeken, en deze te communiceren aan de casemanagers op de azc's, zien we dat in de praktijk weinig terug. De casemanagers participatie hebben wel tot doel gehad een netwerk tot stand te brengen en te onderhouden met aanbieders van activiteiten. Ook hebben de casemanagers participatie tot doel gehad om het integraal werken aan te jagen op de azc's, door het belang van (vroege) integratie en participatie onder de aandacht te brengen van hun collega's. Zodoende zien we dat de casemanagers participatie zich tevens hebben gericht op de eigen organisatie, en dan met name op de azc's in de diverse regio's.

In de praktijk is ook het vertegenwoordigen van COA bij externe partners een doel geweest voor de casemanagers participatie. Bij externe partners bestond een incompleet beeld van COA. De casemanagers participatie hebben zodoende tot doel gehad duidelijk te maken wat COA doet en kan betekenen voor partijen én voor statushouders. Dit wordt wel vooral gezien als bijkomstigheid van de brugfunctie: de verbinding zoeken tussen COA en externe partners, waaronder gemeenten, en hen *en passant* ook duidelijk maken wat COA voor hen kan betekenen.

Kortom, de casemanagers participatie hebben primair tot doel gehad om een verbinding tot stand te brengen tussen COA en externe partijen. Daartoe moesten de casemanagers participatie enerzijds hun collega's op de azc's ondersteunen en stimuleren, en anderzijds externe partners stimuleren en faciliteren om de verbinding met COA aan te gaan. 'Brugfunctie' is een veelgehoorde taakomschrijving, en ook 'verbindingsofficier' werd genoemd. Hoe deze brugfunctie er in de praktijk uit ziet is onderwerp van het volgende hoofdstuk.



Uitvoering van de taken

De casemanagers participatie moesten een brugfunctie vervullen. Zij zouden met name partijen bijeenbrengen, en hen stimuleren en faciliteren, om op die manier kansen voor statushouders te creëren. De casemanagers participatie hebben zich in hoge mate gericht op de samenwerking met gemeenten: daar leek zeker in het begin de meeste winst te behalen. Het takenpakket heeft zich in de loop der tijd verder ontwikkeld. Waar dat in het begin met name gericht was op het ontsluiten van contacten en het opbouwen van een netwerk, gaat het inmiddels meer om het onderhouden van het bestaande netwerk en aanzetten tot actie.

3.1 Invulling van het takenpakket

3.1.1 Taakopvatting

Er zijn twaalf casemanagers participatie aangesteld, globaal komt dat overeen met voor elke provincie één casemanager participatie. De casemanagers participatie worden aangestuurd door de vier managers diensten, die elk een unit onder zich hebben. De casemanagers participatie hebben samen met de managers diensten getracht invulling te geven aan de functie van casemanager participatie. Zij hebben in 2017 een bijeenkomst gehad om de doelen en taken vast te stellen. Daaruit is een werkinstructie voortgekomen. Met de werkinstructie was het takenpakket van de casemanagers participatie weliswaar verduidelijkt, maar nog niet volledig uitgekristalliseerd. Uit de interviews blijkt dat het tijd heeft gekost om te ontdekken waar de

meerwaarde van de casemanagers participatie het grootst was en waar zij dus het beste op in konden zetten. Doordat de functie van casemanagers participatie niet in beton gegoten was, was er ook ruimte om het takenpakket aan te passen aan de nieuw opgedane inzichten. De casemanagers participatie voeren tweemaandelijks overleg om inzichten te delen en onderling af te stemmen. Dit maakt volgens betrokkenen dat het takenpakket van de casemanagers participatie inmiddels voldoende helder is.

Wat voor de casemanagers participatie een zoektocht is geweest, is om scherp te krijgen hoe zij de hun gestelde doelen in zouden gaan vullen. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Het was de casemanagers participatie in 2017 duidelijk dat zij "iets" moesten met vrijwilligerswerk, zodat vergunninghouders al vroeg aan de slag konden met integratie en participatie. Je zou dat kunnen doen door zelf op zoek te gaan naar activiteiten, je zou dat ook kunnen doen door organisaties bij elkaar te brengen. De casemanagers participatie hebben een grote mate van vrijheid gehad om hun taken zelf vorm te geven, zo ook deze taak. We zien om die reden verschillen tussen de casemanagers participatie, maar over het algemeen hebben de casemanagers participatie ervoor gekozen om te proberen een netwerk aan te boren en partijen bij elkaar te brengen, zodat dit uiteindelijk zou resulteren in activiteiten voor vergunninghouders. Een aantal casemanagers participatie bevestigt dat er verschillen zijn in de taakopvatting en taakuitvoering, en zij zouden graag zien dat daar meer uniformiteit in wordt aangebracht. Zij waarderen echter ook de ruimte om zelf invulling aan hun rol te geven. Maar waar de ene casemanager participatie vooral druk is met het bedenken en geven van trainingen aan casemanagers, gebeurt dat in een andere regio helemaal niet. Deze verschillen kunnen (deels) ingegeven zijn door regionaal verschillende behoeften, maar onze indruk is dat dit niet de belangrijkste reden is. Zodoende is het beeld van de onderzoekers dat het vinden van een goede balans tussen het bieden van regionaal maatwerk en persoonlijke vrijheid aan de ene kant, en uniformiteit en het benutten van elkaars ervaring en inzichten aan de andere kant nog aandacht behoeft.

We signaleren tevens dat het belang dat casemanagers participatie hechten aan elke taak, onderling verschilt. Een meerderheid van de casemanagers participatie vindt de samenwerking met gemeenten het belangrijkste, en besteedt daar ook de meeste aandacht aan. Er zijn enkele casemanagers participatie die de nadruk leggen op zinvolle dagbesteding, en die dus veel tijd kwijt zijn aan het zoeken van vrijwilligerswerk en het ondersteunen van 'Aan de slag'. Er is inmiddels op hoofdlijnen overeenstemming over het takenpakket van de casemanagers participatie. De casemanagers participatie hebben grofweg de volgende taken, waarin zij zelf accenten leggen en keuzes maken:

- De warme overdracht tussen COA en gemeenten stimuleren en faciliteren, door:
 - Een netwerk van contactpersonen bij gemeenten op te bouwen en te onderhouden;
 - Ervoor te zorgen dat het klantprofiel goed is ingevuld door de casemanagers op de azc's;
 - Gemeenten te leren waar zij het klantprofiel vinden en hoe zij dit kunnen gebruiken;
 - Casemanager (COA) en klantmanager (gemeente) ertoe aan te zetten het initiatief te nemen om een warme overdracht te laten plaatsvinden;
- Het faciliteren en stimuleren van vroege integratie en participatie, door:

- Het belang van activiteiten onder de aandacht te brengen bij de casemanagers en locatiemanager op de azc's;
- Een netwerk op te bouwen van externe partijen die (mogelijk) aanbod hebben, zoals WSP's en vrijwilligersorganisaties;
- Ondersteunen bij 'Aan de slag';
- Inventariseren van beschikbare activiteiten in de buurt van het azc en in de toekomstige woongemeente;
- Aanboren van nieuwe activiteiten in de buurt van het azc en in de toekomstige woongemeente;
- Uitleggen wat COA doet, welke informatie COA beschikbaar heeft en wat COA kan betekenen voor andere organisaties.

3.1.2 Taakverdeling

COA is opgedeeld in een aantal units, waarbinnen er een aantal azc's is. De casemanagers participatie hebben er veelal voor gekozen om de regio te verdelen in een aantal subregio's. Dat hoeft niet volledig parallel te lopen aan de provincie-indeling, maar het is volgens betrokkenen een werkbare verdeling gebleken. Elke casemanager participatie is daarmee verantwoordelijk voor de uitoefening van het takenpakket in zijn/haar subregio. Dit geldt echter niet voor de regio zuid. Daar hebben de casemanagers participatie er niet voor gekozen om een verdeling te maken in subregio's, maar hebben zij het takenpakket verdeeld. Dit betekent concreet dat één casemanager participatie verantwoordelijk is voor de contacten met gemeenten (extern), en twee casemanagers participatie zijn verantwoordelijk voor de contacten op de azc's.

Het is niet duidelijk waarom er in unit zuid voor een andere taakverdeling gekozen is. In de praktijk doen zich enkele knelpunten voor. Er zijn ten eerste taken die nu onvoldoende belegd zijn, en zodoende tussen wal en schip vallen. Vrijwilligerswerk is zo'n taak: bij wie hoort dat? Ten tweede hebben de onderzoekers twijfels over het functioneren van de brugfunctie, wanneer het onderhouden van de interne en externe contacten bij verschillende personen wordt belegd. Er komen namelijk extra schijven tussen in het toch al ingewikkelde contact tussen azc's en gemeenten: gemeente geeft een signaal aan de casemanager participatie extern, die moet het doorgeven aan de casemanager participatie extern, en die op zijn beurt moet het kenbaar maken op de azc's.

3.1.3 Aansturing

De casemanagers participatie worden aangestuurd door de managers diensten. De casemanagers participatie vinden het prettig dat de managers diensten regionaal werken, net als zichzelf. Uit de interviews blijkt dat de managers diensten niet beoordeeld worden op de resultaten van de casemanagers participatie. Zodoende is er geen kader vastgesteld op basis waarvan de managers diensten hun casemanagers participatie kunnen aansturen. Uit de interviews ontstaat het beeld dat de managers diensten zelf keuzes maken in hoe en waarop zij de casemanagers participatie aansturen. Dit leidt onvermijdelijk tot verschillen, die we dan ook terugzien in de taakuitoefening door de casemanagers participatie (zie 3.1.1).

De casemanagers participatie zijn over het algemeen voldoende tevreden over de aansturing door de managers diensten. Wel vindt een aantal casemanagers participatie dat er meer sprake

mag zijn van aansturing vanuit één duidelijke, landelijke visie die de managers diensten vertolken. Volgens hen zit er nog teveel verschil tussen de aansturing door de verschillende managers diensten.

Zowel een aantal casemanagers participatie als managers diensten maakt zich zorgen over de aansturing van de casemanagers participatie in de toekomst. De functie van manager diensten komt in 2020 te vervallen. Het is nog onduidelijk hoe en door wie de casemanagers participatie dan aangestuurd worden. Er is door diverse betrokkenen de behoefte geuit om door een lijnverantwoordelijke aangestuurd te worden, waarbij een duidelijke (landelijke) lijn wordt gevolgd, maar waarbij oog is voor lokale verschillen en bijbehorend maatwerk. Enkele casemanagers participatie noemen het onwenselijk om onder de verantwoordelijkheid van de locatiemanagers te vallen, omdat zij sterk gericht zijn op het lokale niveau, en daarmee het bredere (regionale) perspectief mogelijk uit beeld raakt.

3.2 Samenwerking met gemeenten

Het faciliteren en stimuleren van de samenwerking tussen gemeenten en COA is de belangrijkste taak die de (meeste) casemanagers participatie voor zichzelf zien weggelegd. Door middel van samenwerking moest een doorlopende lijn ontstaan voor de vergunninghouder, van azc naar gemeente. De warme overdracht is een belangrijke pijler van die doorlopende lijn.

3.2.1 Netwerk van gemeenten

De samenwerking tussen azc's en gemeenten moest in 2017 nog grotendeels opgebouwd worden. Een eerste stap in het faciliteren en stimuleren van de warme overdracht was zodoende om de juiste personen bij gemeenten in kaart te brengen, om hen vervolgens te kunnen activeren.

De geïnterviewde casemanagers participatie hebben in het begin geleund op de regiocoördinator van Divosa om een begin te maken met het opbouwen van een netwerk bij gemeenten. Via de regiocoördinator konden zij initieel contact leggen met een gemeente, om indien nodig daarna op zoek te gaan naar de juiste contactpersoon. Een aantal casemanagers participatie heeft de rol van de regiocoördinator als cruciaal ervaren in het komen tot samenwerking met gemeenten. Een enkele casemanager participatie had naar eigen zeggen te maken met een regiocoördinator die het belang van samenwerking met COA niet erg inzag, wat negatieve gevolgen heeft gehad voor de totstandkoming van samenwerking met gemeenten.

De casemanagers participatie geven aan dat zij in de ene gemeente veel makkelijker voet aan de grond kregen dan in de andere gemeente. Sommige gemeenten zagen het belang in van vroege integratie en participatie, en daarmee in samenwerking met COA, andere gemeenten zagen dat belang niet. Een aantal casemanagers participatie geeft aan te maken te hebben gehad met weerstand van gemeenten, waar zij maar moeilijk doorheen kwamen. Volgens casemanagers participatie zien de meeste gemeenten dat belang inmiddels wel in, en is er in wisselende mate sprake van samenwerking. Er is echter met een deel van de gemeenten nog steeds geen contact, omdat die gemeenten de samenwerking volgens de casemanagers participatie afhouden. Volgens de casemanagers participatie heeft de aangekondigde Wet

Inburgering tot gevolg gehad dat gemeenten het belang van samenwerking meer inzagen en zodoende meer bereid waren tot samenwerking. Wanneer er eenmaal contact met de gemeente was, vertellen casemanagers participatie dat het soms een zoektocht was om tot een vaste contactpersoon te komen. Voorts hebben de casemanagers participatie in kaart gebracht of proberen te brengen wie de klantmanagers zijn die statushouders onder hun hoede hebben. Uiteindelijk zijn het namelijk de klantmanagers die samen met de casemanagers op de azc's de warme overdracht uit moeten voeren.

Het contact met gemeenten maakt ook dat de casemanagers participatie signalen op konden vangen, om die vervolgens mee terug te nemen naar de azc's. Sommige gemeenten bleken tegen praktische problemen aan te lopen, zoals het (vermeend) ontbreken van klantinformatie in TVS. Of gemeenten hadden meer fundamentele vragen, bijvoorbeeld dat statushouders het concept 'stage' niet bleken te begrijpen, en of COA daar iets mee zou kunnen doen in de voorinburgering. Het is niet zo dat met alle gemeenten deze signalerende functie vervuld werd, maar wel met het deel van de gemeenten waarmee het contact goed was. Hieraan zien we dat de brugfunctie die de casemanagers participatie hebben gekregen in een aantal gevallen goed tot zijn recht kwam.

3.2.2 Casemanagers op de azc's

Om te komen tot een warme overdracht van azc naar gemeente, werd er niet alleen iets verwacht van gemeenten. De casemanagers op de azc's waren verantwoordelijk voor de overdracht van statushouders naar de gemeente. Zodoende hebben de casemanagers participatie zich ook daar op gericht.

De contacten met de casemanagers op de azc zijn over het algemeen vrij makkelijk en snel tot stand gekomen. We zien dat een groot aantal casemanagers participatie zelf casemanager op een azc is geweest, en zodoende wist wat de functie inhoudt. Bovendien komen de casemanagers participatie vaak op de azc's. De contacten met de casemanagers worden over het algemeen als goed ervaren. Er is op de meeste azc's sprake van een regelmatig overleg tussen casemanager participatie en casemanagers. Een aantal casemanagers participatie geeft aan met enige regelmaat vragen te krijgen van de casemanagers.

Uit de interviews blijkt dat een meerderheid van de casemanagers participatie heeft gesignaleerd dat het klantprofiel aandacht behoeft. Een aantal casemanagers participatie heeft op basis van eigen analyses geconstateerd dat het klantprofiel zwakke plekken kende, en ook hebben casemanagers participatie soms signalen gekregen van gemeenten dat het klantprofiel onvolledig was. Zodoende hebben de casemanagers participatie op hun eigen manier geprobeerd om tot verbeteringen in het klantprofiel te komen. Er zijn casemanagers participatie die workshops hebben ontwikkeld en trainingen hebben gegeven over het klantprofiel. Ook geven sommige casemanagers participatie persoonlijke feedback op de klantprofielen. Het doornemen van de klantprofielen is voor een aantal casemanagers participatie dan ook een terugkerend onderdeel van hun takenpakket.

3.2.3 De warme overdracht

De beoogde samenwerking met gemeenten had als doel om een doorlopende lijn te creëren, van azc naar gemeente. Een belangrijke pijler van die doorlopende lijn is de warme overdracht, waarbij er informatieoverdracht van azc naar gemeente plaatsvindt. De warme overdracht wordt door COA gezien als een persoonlijk gesprek waarbij gemeente (klantmanager), COA (casemanager) en statushouder aanwezig zijn. De inspanningen van de casemanagers participatie ten aanzien van gemeenten waren erop gericht om deze warme overdracht te stimuleren en waar nodig te faciliteren.

De warme overdracht vereist dat klantmanager en casemanager elkaar weten te vinden. Zoals in 3.2.1 al aan de orde is gekomen heeft het de casemanagers participatie moeite gekost om de klantmanagers in kaart te brengen. Voor een deel van de gemeenten is dit gelukt, maar dit geldt niet voor alle gemeenten. Het spreekt voor zich dat er met de gemeenten waarmee het niet is gelukt om tot samenwerking te komen, er ook geen sprake is van de warme overdracht. Een aantal casemanagers participatie heeft een "meet & greet" georganiseerd voor klantmanagers en casemanagers om elkaar te leren kennen. Volgens hen heeft deze persoonlijke kennismaking bijgedragen aan de totstandkoming van de warme overdracht.

Uit de interviews met de casemanagers participatie blijkt dat met een aantal gemeenten de warme overdracht wordt uitgevoerd zoals die was bedoeld, namelijk als driegesprek. Met nog een aantal gemeenten vindt wel een overdracht plaats van azc naar gemeente, maar dan telefonisch. Op basis van de interviews met casemanagers participatie ontstaat het beeld dat het aantal gemeenten waarmee de warme overdracht of een telefonische overdracht plaatsvindt toeneemt.

Alle casemanagers participatie hebben de ervaring dat de afstand van azc naar gemeente een bepalende factor is voor het plaatsvinden van de warme overdracht. Wanneer de statushouder wordt uitgeplaatst naar een gemeente in de buurt van het azc, dan is de kans groter dat de warme overdracht plaatsvindt. Maar ook bij uitplaatsing binnen de regio komt het vaak niet tot de warme overdracht, omdat dit voor de klantmanagers van de gemeente te veel tijd kost. Dit geldt nog sterker voor uitplaatsingen buiten de regio. In de praktijk plaatst een aantal azc's vooral uit naar gemeenten buiten de regio, en vindt dus vrijwel nooit een warme overdracht plaats. Er is in een aantal regio's geprobeerd om dan de casemanager naar de gemeente te laten reizen, maar dit strandde om dezelfde reden: de afstand was te groot waardoor het te veel tijd kostte. De beste oplossing is in dit geval een telefonische overdracht, en volgens de casemanagers participatie gebeurt dit met regelmaat. Andere redenen voor het ontbreken van de warme overdracht zijn een gebrek aan bereidheid van de gemeente en een gebrek aan capaciteit, met name bij kleine gemeenten.

Wanneer de warme overdracht plaatsvindt, zijn de casemanagers participatie daarover positief. Zij hebben de ervaring dat het de gemeente van waardevolle informatie voorziet en dat het prettig is voor de vergunninghouder om op deze manier kennis te maken met de klantmanager. Bovendien is er minder terughoudendheid bij casemanagers om informatie te delen vanwege privacy-redenen. Enkele casemanagers participatie geven aan dat het voor de casemanagers wennen was om de overdracht telefonisch te doen, maar dat dit inmiddels goed gaat.

3.3 Participatie-activiteiten

Eén van de taken van de casemanagers participatie was om de toeleiding naar vrijwilligerswerk en andere activiteiten te ondersteunen. Oorspronkelijk leek het erop dat van de casemanagers participatie verwacht werd dat zij zelf op zoek zouden gaan naar activiteiten voor statushouders, daarbij gedreven door de informatie van casemanagers. Uit latere instructies van COA blijkt dat COA meer een brugfunctie voor ogen had, waarin de casemanagers participatie contacten zouden leggen met externe partijen. Daarnaast zouden zij het project 'aan de slag' ondersteunen.

De casemanagers participatie hebben elk op hun eigen manier ingezet op vrijwilligerswerk. Een enkele casemanager participatie heeft zich helemaal niet bezig gehouden met participatie-activiteiten, maar is volledig gericht geweest op samenwerking met gemeenten. Voor de meerderheid van de casemanagers participatie geldt dat zij zich hebben gericht op het aanbrengen van een netwerk onder aanbieders van activiteiten. We zien zodoende dat het zwaartepunt op de brugfunctie ligt. Casemanagers participatie hebben geprobeerd in contact te komen met vrijwilligersorganisaties. Die contacten waren uiteraard bedoeld om vrijwilligerswerk beschikbaar te stellen voor bewoners van de azc's, maar ook om (praktische) vragen te beantwoorden en mogelijkheden te onderzoeken. Zo geeft een aantal casemanagers participatie aan dat het voor vrijwilligersorganisaties ook wennen was om te werken met een nieuwe doelgroep, namelijk vergunninghouders. Er waren dus inspanningen nodig om met vrijwilligersorganisaties samen te kunnen werken.

Vrijwilligersorganisaties zijn niet de enige netwerkpartners waar de casemanagers participatie contact mee hebben gelegd. Andere partijen waarmee contact is gezocht door de casemanagers participatie zijn bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk en sociaal wijkteams. Een aantal casemanagers participatie heeft tevens contact gezocht met één of meerdere werkgeversservicepunten (WSP). Volgens de casemanagers participatie zijn er kleine stapjes gezet om samen met het WSP te kijken welke mogelijkheden voor (betaald) werk voor vergunninghouders er waren. Eén casemanager participatie noemt dat de samenwerking met het WSP zodanig is dat iemand van het WSP meegaat naar sollicitatiegesprekken van vergunninghouders wanneer die nog op het azc woont. Dit komt echter (zeer) weinig voor, en de inschatting van de casemanagers participatie is dat maar weinig vergunninghouders direct bemiddelbaar zijn. In sommige regio's heeft de casemanager participatie contact gezocht met individuele werkgevers, soms op verzoek van desbetreffende werkgevers. Zowel het contact met het WSP als met werkgevers heeft vooralsnog volgens de casemanagers participatie weinig opgeleverd, maar hun hoop is dat dit nog zal verbeteren.

Op basis van de interviews ontstaat het beeld dat er sprake is van grote verschillen in de uitvoering en het succes van 'Aan de slag' per gemeente. Niet in alle gemeenten draait 'Aan de slag'. In de gemeenten waar het wel draait lijken de casemanagers participatie daar weinig inzet op te plegen. Het beeld ontstaat dat 'Aan de slag' prima draait op hun eigen vrijwilligers, en zij het aanbod naar de azc's brengen. Zodoende zien veel casemanagers participatie hun toegevoegde waarde als beperkt, en houden zij vooral een vinger aan de pols. Wel vindt een aantal casemanagers participatie dat 'Aan de slag' van grote betekenis is voor het vinden van passende activiteiten voor statushouders. Er zijn ook casemanagers participatie die van mening zijn dat 'Aan de slag' maar weinig oplevert voor statushouders. Er lijkt sprake te zijn van grote

verschillen tussen regio's en tussen gemeenten wanneer we kijken naar het bestaan en het succes van 'Aan de slag'.

Om tot participatie-activiteiten te komen voor vergunninghouders, is door een aantal casemanagers participatie geprobeerd om de activiteiten die georganiseerd worden op het azc te verbreden en aan te jagen. Dit wordt 'Zelfwerkzaamheid' genoemd. 'Zelfwerkzaamheid' bleek in de praktijk vaak makkelijker te realiseren en voor iedereen toegankelijk, ook voor bewoners zonder verblijfsstatus. Op een aantal azc's loopt Zelfwerkzaamheid goed, en daar waar het goed loopt, is minder behoefte aan externe participatie-activiteiten. Over het geheel genomen geven de casemanagers participatie aan dat er behoefte is aan meer activiteiten op of in de directe omgeving van het azc, ook aan externe activiteiten.

Enkele casemanagers participatie geven aan dat er soms vragen van casemanagers komen, met het verzoek om specifieke activiteiten te zoeken voor bewoners. Maar dit lijkt (nog) weinig voor te komen. Zodoende zijn er weinig aanwijzingen dat er sprake is van het beoogde maatwerk, waarin casemanagers de casemanager participatie informeren over de behoeften van vergunninghouders, en de casemanager participatie op basis daarvan op zoek gaat naar specifieke activiteiten.

De casemanagers participatie onderschrijven het belang van participatie-activiteiten. Desalniettemin blijkt uit de interviews met de casemanagers participatie dat het zeker geen vanzelfsprekendheid is dat er voor elke statushouder passend en structureel vrijwilligers gevonden wordt, laat staan betaald werk. De locatie van het azc speelt daarbij een rol, evenals de afstand tot de toekomstige woongemeente en de aanwezigheid en het succes van 'Aan de slag'. Het netwerk van samenwerkingspartners is nog in opbouw, en er zijn op dit moment op beperkte schaal vruchten te plukken van de samenwerkingsverbanden.

Op basis van de interviews met casemanagers participatie ontstaat de indruk dat de samenwerking met gemeenten langzamerhand op stoom is gekomen. Daar zijn in de komende periode mogelijk minder inspanningen nodig van de casemanagers participatie. Enkele casemanagers participatie geven aan dat zij verwachten daardoor meer tijd te kunnen besteden aan de inzet op participatie-activiteiten in de nabije toekomst.

3.4 Integrale samenwerking

De casemanagers participatie hebben tot doel gehad om de integrale samenwerking op de azc's aan te jagen. Zij moesten er zodoende voor zorgen dat op de locaties voldoende aandacht was voor vroege integratie en participatie, zodat dit verankerd zou raken.

De casemanagers participatie hebben gemerkt dat de focus op de azc's veelal niet ligt op vroege integratie en participatie. Daarentegen zitten er wel targets op bijvoorbeeld terugkeer, en kunnen incidenten op azc's veel tijd en aandacht vragen. Uit de gesprekken blijkt dat de casemanagers participatie een rol voor zichzelf zien weggelegd om het belang van vroege integratie en participatie onder de aandacht te blijven brengen. Door hierover met regelmaat het gesprek te voeren, is het de bedoeling dat locatiemanagers en casemanagers het belang van integratie en participatie blijven inzien en hier voldoende oog voor blijven hebben.

Uit de interviews met de casemanagers participatie blijkt dat zij zich afhankelijk voelen van de locatiemanagers voor hun taakuitoefening. Tenslotte zijn de casemanagers participatie aangewezen op de samenwerking met de locaties en de casemanagers daar om te kunnen voldoen aan hun opdracht. In de praktijk lijkt het erop dat de ene locatiemanager veel meer ruimte geeft aan de casemanager participatie dan de ander. Uit de interviews ontstaat het beeld dat sommige locatiemanagers minder goed het belang inzien van vroege integratie en participatie. Enkele casemanagers participatie geven aan dat zij het gevoel hebben dat de locatiemanager hen weinig ruimte biedt, omdat de locatiemanager hen als bedreiging ziet of omdat de meerwaarde van de casemanager participatie niet wordt ingezien. Uiteindelijk is het de locatiemanager die de casemanagers aanstuurt, en die zodoende bepaalt hoeveel aandacht er wordt besteed aan vroege integratie en participatie.

Eén van de pijlers van de integrale samenwerking is het Lokaal Inburgering en Participatie Overleg (Lipo) dat op elk azc zou moeten plaatsvinden. Het Lipo moet de aandacht op de azc's gericht houden op integratie en participatie, en moet de casemanagers participatie inzicht verschaffen in de mogelijkheden en wensen van statushouders. Uit de interviews met betrokkenen blijkt dat er niet op elk azc een Lipo plaatsvindt. Ook vindt het Lipo (nog) niet altijd op casusniveau plaats. Een aantal geïnterviewde casemanagers participatie geeft aan dat zij bezig of voornemens zijn om het Lipo te organiseren. Uit de interviews ontstaat het beeld dat de Lipo's zich nog in de opbouwfase bevinden. Het Lipo kan volgens hen op veel azc's verder verbeterd worden, het wordt in het algemeen als positief ervaren wanneer er een Lipo is. Op basis van de interviews ontstaat het beeld dat niet op alle locaties het nut van een Lipo wordt ingezien, en dat het (nog) niet aan de orde is dat daar een Lipo wordt georganiseerd.

3.5 Positionering van COA

Door alle taken van de casemanagers participatie loopt als rode draad het vertegenwoordigen van COA in de buitenwereld. Externe partijen, waaronder gemeenten, hadden regelmatig vragen over COA: wat doet COA precies en wat zou COA voor hen kunnen betekenen? De casemanagers participatie hebben een belangrijke rol gehad om COA te vertegenwoordigen, door uit te leggen wat de rol van COA is. Uit de interviews blijkt dan ook dat de casemanagers participatie belangrijk zendingswerk hebben verricht richting gemeenten, om duidelijk te maken wat COA al weet van vergunninghouders, en hoe zij gemeenten daarmee op weg kunnen helpen. Dat geldt ook voor andere netwerkpartners. De casemanagers participatie hebben een duidelijker beeld van COA proberen te scheppen in individuele gesprekken, en daarnaast in bijeenkomsten. Casemanagers participatie hebben aan allerlei gezelschappen presentaties en spreekbeurten gegeven, variërend van gemeente tot bibliotheek. De casemanagers participatie zijn van mening dat menig netwerkpartner inmiddels beter begrijpt wat COA doet. Uit de interviews met casemanagers participatie blijkt echter ook dat er bij sommige netwerkpartners sprake is van een negatief beeld van COA. Het imago van COA zit de samenwerking soms in de weg. Er is bijvoorbeeld weinig vertrouwen in COA bij een aantal gemeenten en vrijwilligersorganisaties. Soms lukt het de casemanagers participatie om dat beeld positief te beïnvloeden, maar soms ook (nog) niet.

Het is niet volledig eenrichtingsverkeer. De signalen en vragen van externe partijen proberen de casemanagers participatie mee de organisatie in te nemen. Een aantal van hen hoopt op die

manier de begeleiding van COA aan vergunninghouders te verbeteren. Bijvoorbeeld door voorstellen te doen voor aanpassingen in de voorinburgering.



Resultaten en meerwaarde

De rol van casemanager participatie bestaat inmiddels een goede twee jaar. In die periode hebben de casemanagers participatie gezocht naar de juiste manier om hun rol in te vullen en hebben zij een start gemaakt met de uitvoering daarvan. In dit hoofdstuk gaan we na wat het bestaan van de casemanagers participatie heeft betekend voor de vroege integratie en participatie van vergunninghouders. Wat weten we over de resultaten die de casemanagers participatie hebben behaald en welke meerwaarde zien betrokkenen?

4.1 Behaalde resultaten

4.1.1 Doorlopende lijn en warme overdracht

De casemanagers participatie hebben ingezet op het opbouwen van een netwerk. Daarbij hebben ze zich in belangrijke mate, maar niet uitsluitend, gericht op de samenwerking met gemeenten. Uit de interviews maken we op dat de casemanagers participatie erin zijn geslaagd contacten te leggen met gemeenten. Er zijn afspraken gemaakt over vaste contactpersonen bij gemeenten en klantmanagers zijn in beeld gebracht. Met het in beeld brengen van het netwerk bij gemeenten, is een belangrijke basis gelegd voor de doorlopende lijn. De toegenomen contacten met gemeenten worden door de geïnterviewde gemeenten, casemanagers en de casemanagers participatie als waardevol ervaren. Er zijn nog steeds gemeenten met wie niet of nauwelijks contact is, maar wij als onderzoekers weten niet om hoeveel gemeenten het gaat.

De doorlopende lijn van azc naar gemeente vereist dat COA de informatie over de vergunninghouder deelt met de (toekomstige) gemeente, zodat die in de gelegenheid wordt gesteld tijdig te werken aan vroege integratie en participatie. De casemanagers participatie hebben zich ingespannen om het aantal ingevulde klantprofielen en de kwaliteit ervan te verbeteren. De interviews doen vermoeden dat dit gelukt is, doordat de casemanagers participatie veel aandacht hebben besteed aan de casemanagers op de azc's. Uit de rapportage over de eerste helft van 2019 blijkt dat voor 81% van de vergunninghouders een klantprofiel is verzonden.⁷

Een belangrijke pijler van de doorlopende lijn is de warme overdracht. Uit de interviews maken we op dat er een toename is van het aantal warme overdrachten, dit is enerzijds toe te schrijven aan de inspanningen van de casemanagers participatie en anderzijds aan de veranderopgave inburgering waardoor gemeenten de noodzaak tot samenwerking met COA meer voelen. Volgens betrokkenen is het netwerk onder gemeenten dat de casemanagers participatie hebben aangeboord van belang geweest, evenals pogingen om klantmanagers in kaart te brengen en waar mogelijk de persoonlijke kennismaking te faciliteren. Desondanks vindt de warme overdracht vaker niet dan wel plaats. COA rapporteert in 2019 dat 24% van de uitgestroomde vergunninghouders een warme overdracht heeft gehad.⁸ De belangrijkste belemmering voor de warme overdracht is de regelmatig grote afstand tussen azc en toekomstige woongemeente. Het blijkt in die situatie vaak niet mogelijk voor klantmanagers om naar het azc te reizen voor de warme overdracht, omdat het aan tijd ontbreekt. Andere belemmeringen zijn dat niet met alle gemeenten contact is en dat het bij sommige gemeenten ontbreekt aan de bereidheid om een warme overdracht uit te voeren. Om praktische knelpunten op te lossen wordt de overdracht soms telefonisch gedaan.

Wanneer het gaat om het realiseren van een doorlopende lijn, dan valt op dat de ervaringen van betrokkenen met de casemanager participatie behoorlijk positief zijn. De casemanagers participatie worden door geïnterviewde betrokkenen van zowel gemeenten als azc's als vraagbaak en sparringpartner benut. Het helpt een aantal gemeenten naar eigen zeggen nu zij één duidelijke ingang bij COA hebben. Zij voelen zich gehoord en geholpen met de beantwoording van (praktische) vragen. Andersom zijn er signalen dat de casemanagers participatie op de azc's belangrijk zijn om aandacht te blijven houden voor participatie en de doorlopende lijn voor alle medewerkers op het azc, iets wat in de waan van de dag uit het oog verloren kan raken.

4.1.2 Participatie-activiteiten

De meeste casemanagers participatie hebben minder tijd en aandacht besteed aan participatie-activiteiten. Zij hebben zich veelal niet gericht op het zoeken van activiteiten voor vergunninghouders, maar op het opbouwen van een netwerk van aanbieders van participatie-activiteiten. De conclusie die COA getrokken heeft, is dat er al veel aanbod beschikbaar was en dat er verschillende partijen actief waren op dit onderwerp. Als belangrijkste opbrengst zien we

⁷ COA, Rapportage januari-juni 2019.

⁸ COA, Rapportage januari-juni 2019.

dan ook vooral het aanboren van een netwerk van aanbieders, maar nauwelijks het vinden van participatie-activiteiten en het bieden van maatwerk aan vergunninghouders. Ook hier geldt dat het opbouwen van een netwerk een belangrijke basis biedt voor verdere stappen op het gebied van participatie-activiteiten in de toekomst. De betrokkenheid van de casemanagers participatie bij 'Aan de slag' is over het algemeen beperkt geweest, hoewel er sprake is van verschillen tussen casemanagers participatie. Er lijkt weinig behoefte te zijn geweest aan ondersteuning van de casemanagers participatie bij 'Aan de slag' en het project heeft niet in elk gemeente gelopen. Uit gegevens van COA blijkt dat 65% van de vergunninghouders tijdens hun verblijf in de opvang heeft deelgenomen aan één of meerdere activiteiten.⁹ Het realiseren van structureel vrijwilligerswerk, laat staan betaald werk, is in de praktijk een moeilijke opgave gebleken. Daar zijn nog verdere inspanningen voor nodig. Het imago van COA en eerdere negatieve ervaringen kunnen de samenwerking met vrijwilligersorganisaties en werkgevers in de praktijk in de weg staan.

4.1.3 Ambassadeurschap

Hoewel het niet het doel was van de casemanagers participatie, zijn zij belangrijke vertegenwoordigers van COA geweest. Uit de gevoerde interviews met casemanagers participatie en betrokkenen blijkt dat we kunnen spreken van een ambassadeursrol. Er is onder externe partijen meer bekendheid met COA ontstaan, evenals inzicht in de taken en toegevoegde waarde van COA. Voorts lijkt het erop dat de casemanagers participatie bij hebben gedragen aan een toename van het begrip tussen gemeenten, COA en eventuele andere partners over en weer. Op de azc's begrijpt men beter wat gemeenten doen en wat zij nodig hebben, en gemeenten begrijpen beter wat COA doet. Belangrijk is tevens dat gemeenten meer inzicht hebben gekregen in wat COA kan betekenen, bijvoorbeeld in de voorinburgering en bij de toeleiding van vergunninghouders naar werk.

4.2 Meerwaarde van de casemanager participatie

De meerwaarde van de casemanager participatie is met name gelegen in hun focus op enerzijds de azc's en anderzijds de gemeenten. De casemanagers participatie hebben zich in belangrijke mate gericht op het stimuleren en faciliteren van de samenwerking tussen gemeenten en azc's. Zij hebben een belangrijke rol vervuld in het opbouwen van het netwerk van gemeenten, waarmee een basis is gelegd voor het realiseren van een doorlopende lijn van azc naar gemeente. Op de azc's hebben de casemanagers participatie een rol gehad in het behouden van de aandacht voor participatie en is mogelijk een verbetering gerealiseerd in de informatieoverdracht. De brugfunctie zoals die werd beoogd lijkt met betrekking tot gemeenten tot zijn recht te komen. De casemanager participatie lijken er in te slagen om signalen van beide kanten op te vangen en die over te brengen aan de andere zijde, of dat nu het azc is of de gemeente. Dit heeft tevens geleid tot meer begrip voor elkaar en elkaars werk.

Er blijkt behoefte te zijn aan iemand die de brugfunctie vervult. Gemeenten hadden behoefte aan één contactpersoon bij COA en andersom geldt datzelfde. Een belangrijke succesfactor is

⁹ COA, Rapportage januari-juni 2019.

gelegen in het feit dat de casemanagers participatie zich volledig kon richten op het zoeken van verbinding met externe partijen. Dit is de locatiemanagers en casemanagers op de azc's namelijk niet gegeven: het onderhouden van externe contacten schiet er al snel bij in. Ook bij andere externe partijen, zoals vrijwilligersorganisaties en WSP's, blijkt behoefte aan een aanspreekpunt bij COA, die COA tevens vertegenwoordigt.

4.2.1 Verbetermogelijkheden voor de toekomst

De toegevoegde waarde van de casemanagers participatie kan verder vergroot worden. Daarbij moet om te beginnen opgemerkt worden dat de casemanagers participatie een basis hebben gelegd, maar dat die basis voor de samenwerking nog verder uitgebouwd kan worden. Te denken valt in ieder geval aan het uitbreiden van het netwerk van gemeenten met wie samengewerkt wordt.

Met het opbouwen van een netwerk met externe partners op het gebied van participatie-activiteiten is een start gemaakt, maar dat netwerk behoeft duidelijk nog aandacht. Het netwerk kan verder verbreed en verdiept worden. Hoewel onderdeel van de oorspronkelijke opdracht, zien we nauwelijks dat de casemanagers participatie op zoek gaan naar participatie-activiteiten voor vergunninghouders. Dit kan een aandachtspunt voor de toekomst zijn, maar dit vereist dat eerst wordt onderzocht of hier daadwerkelijk behoefte aan is.

Het Lipo vindt nog niet op alle locaties plaats en daar waar het Lipo wel wordt georganiseerd, vindt het overleg niet altijd op casusniveau plaats. De vergunninghouder zou wel gebaat kunnen zijn bij een goede uitvoering van het Lipo. De focus van de casemanagers participatie heeft elders gelegen, maar het stimuleren en faciliteren van een goede uitvoering van het Lipo zou geïntensiveerd kunnen worden.

De casemanagers participatie geven aan behoefte te hebben aan een duidelijker aansturing vanuit één landelijke visie. Zij willen beter weten wat er van hen wordt verwacht. Er blijken verschillen in taakopvatting en taakuitvoering te zijn. Zodoende zou de rol van casemanagers participatie gebaat zijn bij meer uniformiteit, hoewel er ruimte zou moeten blijven voor regionaal maatwerk.

Voorts noemen de casemanagers participatie hun titel als knelpunt. In het contact met externe partijen kan hun titel belemmerend zijn, omdat de titel doet vermoeden de casemanagers participatie een caseload heeft. De titel sluit niet aan bij het takenpakket van de casemanagers participatie.

De casemanagers participatie zijn tijdelijk aangesteld. Het gaat bovendien niet om een functie, maar om een rol. De casemanagers participatie vinden het wenselijk om de rol van casemanagers participatie meer te bestendigen. Zij zijn van mening dat de samenwerking met externe partijen gebaat is bij continuïteit, en tijdelijke financiering en een tijdsspanne van een half jaar geeft behoorlijk veel onzekerheid. Samenhangend met hun status ervaren casemanagers participatie een gebrek aan beslissingsbevoegdheid, wat hun slagkracht kan belemmeren. De casemanagers participatie hebben geen enkel mandaat. Zij zijn en voelen zich zodoende afhankelijk van anderen. In sommige gevallen zijn zij afhankelijk van een minder bereidwillige locatiemanager, wat het welslagen van de opdracht van de casemanagers participatie in de weg

kan staan. Een aantal casemanagers participatie is van mening dat hun rol gebaat zou zijn bij meer zekerheid over de duur ervan en een sterkere positionering ten opzichte van de locatiemanager. Een voorbeeld dat genoemd is, is het Lipo: de casemanagers participatie zouden het mandaat én de verplichting kunnen krijgen om op elk azc een Lipo te organiseren.

4.3 Wet Inburgering 2021

In januari 2021 treedt de nieuwe Wet Inburgering in werking. Gemeenten krijgen binnen de nieuwe wet de regie over de inburgering van statushouders. Op deze 'veranderopgave inburgering' zijn gemeenten zich aan het voorbereiden, blijkt uit de interviews met betrokkenen. Uit de interviews ontstaat het beeld dat er gemeenten zijn die meer urgentie voelen om in een vroeg stadium betrokken te raken bij de vergunninghouder. Zodoende is er bij deze gemeenten ook meer bereidheid om inspanningen te plegen om een doorlopende lijn te realiseren. De indruk op basis van de interviews is dat dit niet voor alle gemeenten geldt.

Zowel casemanagers participatie als geïnterviewde gemeenten zijn van mening dat er ook na invoering van de nieuwe Wet Inburgering behoefte blijft aan de casemanager participatie. Daarbij noemen zij met name de brugfunctie als blijvende toegevoegde waarde: iemand die opereert tussen azc en gemeente in, en die signalen over en weer kan opvangen en vertolken. Dat de casemanagers participatie locatie-overstijgend werken betekent dat zij goed kunnen signaleren wat er speelt, en COA hier waar nodig op af kan stemmen.

Bijlage 1: Overzicht van respondenten

Er zijn in totaal hebben 29 interviews uitgevoerd met de volgende partijen:

- COA beleidsverantwoordelijken
- 12 Casemanagers participatie COA
- 2 managers diensten COA
- Pharos
- Divosa
- 4 gemeenten
- 4 casemanagers COA
- 2 vrijwilligersorganisaties
- 2 werkgeversservicepunten

Bijlage 2: Geraadpleegde documenten

Volgt.

De Beleidsonderzoekers

Vestwal 2-4
2312 NP Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl